



HAL
open science

La gouvernance urbaine transfrontalière face à la Covid-19

Damien Augias, Philippe Hamman

► **To cite this version:**

Damien Augias, Philippe Hamman. La gouvernance urbaine transfrontalière face à la Covid-19. La résurrection des villes face à la Covid-19. Les opportunités de la revitalisation et la régénération urbaines, 2021, 9782343227788. hal-03192042

HAL Id: hal-03192042

<https://hal.science/hal-03192042>

Submitted on 7 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA GOUVERNANCE URBAINE TRANSFRONTALIÈRE FACE À LA COVID-19

par

Damien AUGIAS

*Administrateur civil, chargé d'enseignements à Sciences Po Strasbourg, membre associé au
Laboratoire Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe, CNRS-Université de Strasbourg*

Philippe HAMMAN

*Professeur de sociologie à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional et au Laboratoire
Sociétés, acteurs, gouvernement en Europe, CNRS-Université de Strasbourg*

- I. De la pandémie comme résurgence des frontières au sein des agglomérations transfrontalières
- II. La coopération sanitaire, enjeu sous-investi des espaces urbains transfrontaliers ?
- III. Les interdépendances socio-économiques dans les agglomérations transfrontalières

Les relations entretenues par les communes par-delà les cadres nationaux en Europe correspondent à une pluralité de répertoires d'action. Les espaces urbains français de la Région Grand Est, situés aux frontières du Luxembourg, de l'Allemagne et de la Suisse l'incarnent avec netteté, notamment entre Forbach (France) et *Sarrebruck* (Allemagne), Strasbourg (France) et *Kehl* (Allemagne), ou Saint-Louis (France), *Weil am Rhein* (Allemagne) et Bâle (Suisse)¹. Les réalisations transfrontalières y sont diverses : des transports en commun², des actions culturelles ou encore des échanges citoyens (clubs de sport, écoles, associations, etc.) dans le cadre de jumelages datant parfois de plusieurs décennies et réinscrits dans un mouvement d'eupéanisation « par le bas »³.

Ces « conurbations de l'entre-deux » sont dotées d'une épaisseur propre par-delà une frontière-ligne. Les collectivités locales en sont des acteurs nodaux, tout comme les travailleurs frontaliers, qui pratiquent le passage de la frontière au quotidien, matériellement et en termes de droit du travail, de fiscalité et de prestations de santé, entre deux systèmes nationaux qui ne coïncident jamais pleinement, nonobstant des règlements de coordination européens⁴. Ceci positionne l'enjeu des coopérations en termes de gouvernance à la fois (inter)locale et internationale, c'est-à-dire multi-scalaire⁵. Des dynamiques horizontales se développent, entre différents acteurs au sein d'une aire urbaine, ou en concurrence entre collectivités. C'est le cas entre communes ou intercommunalités pour le développement économique et pour attirer des investisseurs⁶. À cela s'ajoutent des processus verticaux, qui s'analysent suivant un balancement permanent entre des projets lancés « par le haut » –

¹ Voir le site de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) : <<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/agglomerations/agglomerations-3/>>.

² Tel le prolongement du tramway urbain qui relie Strasbourg et Kehl par-delà le Rhin depuis 2017 : Ph. HAMMAN, « Frontières fluviales ou espaces-frontières ? Regards sociologiques », *Les cahiers du Groupe d'Étude sur le Plurilinguisme Européen*, n° 11, 2019 : <<http://cahiersdugepe.misha.fr/index.php?id=3414>>.

³ Ph. HAMMAN, S. RUB-SATTAR, « Les répertoires d'action transfrontaliers des communes françaises et des communes allemandes : une mise en parallèle, de 1950 à nos jours », *Revue des sciences sociales*, n° 60, 2018, p. 14-25.

⁴ Notamment les règlements CE n° 1408/1971 et n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Ph. HAMMAN, *Sociologie des espaces-frontières. Les relations transfrontalières autour des frontières françaises de l'Est*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2013 ; Ph. HAMMAN, « Cross-border worker », in B. WASSENBERG, B. REITEL (eds.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Brussels, PIE-Peter Lang, 2020 ; Ph. HAMMAN, « Les travailleurs transfrontaliers, entre pratiques et représentations autour des frontières françaises de l'Est », in N. DZIUB (dir.), *Le transfrontalier : pratiques et représentations*, Reims, Éditions et Presses universitaires de Reims, 2020, p. 163-177.

⁵ Ph. HAMMAN, « Gouvernance », *Publictionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*, 28 février 2020, <<http://publictionnaire.huma-num.fr/notice/gouvernance/>> ; Ph. HAMMAN, *Gouvernance et développement durable*, Paris, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2019.

⁶ Citons l'« Eurozone Forbach-Sarrebruck » développée dans les années 2000, après que l'« Europôle » de Sarreguemines-Hambach a accueilli l'usine automobile Smart en 1998. *Le Républicain Lorrain*, 30 juin 2017, *Les Echos*, 19 décembre 2018 <LesEchos.fr>.

des initiatives européennes ou nationales suscitant des applications locales – et « par le bas » – lorsque des (grandes) villes investissent les relations internationales⁷.

Cette dimension de territorialisation inter-échelles est particulièrement ressortie en 2020, lorsque la pandémie « globale » de la covid-19 est venue impacter les relations transfrontalières. Nous disposons de la sorte d'un analyseur riche de sens pour aborder les enjeux de la revitalisation urbaine face à la covid-19.

À la croisée de la sociologie, du droit et de la science politique, sans négliger les connaissances urbanistiques, cette contribution analyse les difficultés et les initiatives liées à la gestion de la crise sanitaire de la covid-19 à l'exemple de la région Grand Est. Elle se fonde sur une étude de la presse et de sites d'information nationaux et régionaux en 2020, ainsi que des premières études sur le sujet. Ces bassins de vie et d'emploi aux usages quotidiens nécessitent une approche différenciée des politiques publiques, dans une perspective de gouvernance multi-niveaux. Nous le montrerons en trois temps : après avoir déplié la problématique d'une réémergence des frontières au sein des agglomérations transfrontalières, nous focaliserons sur les enjeux de coopérations sanitaires puis sur les interactions économiques et d'emploi.

I. De la pandémie comme résurgence des frontières au sein des agglomérations transfrontalières

En Europe aujourd'hui, la frontière représente non pas simplement la matérialisation d'un abornement mais aussi une structure de contraintes et d'opportunités⁸, autour de différentiels de normes, de pratiques et de représentations. La coopération urbaine transfrontalière organisée correspond à un phénomène assez récent. Il faut attendre les Accords de Karlsruhe du 23 janvier 1996⁹ pour voir une base juridique proprement transfrontalière être reconnue, à travers la possibilité donnée par les États signataires à des collectivités locales de fonder, dans un certain périmètre, des structures *ad hoc* dénommées Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), ici concernant les frontières françaises du Nord-Est. Une décennie plus tard, le règlement CE n° 1082/2006 du 5 juillet 2006¹⁰ crée le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) comme un outil dédié à des projets de coopération territoriale européenne, sur l'ensemble de l'Union et pas seulement dans les espaces transfrontaliers¹¹.

En contexte de métropolisation, Christophe Sohn et Olivier Walther notent un écart saisissant au sein de la « Grande Région » Sarre-Lorraine-Luxembourg entre une intégration fonctionnelle avancée, dont témoignent les circulations de travailleurs frontaliers, et la faiblesse de l'intégration politique concernant les institutions interrégionales, sans réel poids décisionnel¹². La gouvernance des espaces urbains transfrontaliers apparaît ainsi marquée par des asymétries entre parties prenantes ; ces transactions territoriales permanentes se sont retrouvées confrontées à la pandémie, au niveau des décideurs et des représentations des populations locales.

S'agissant de la crise sanitaire, reprenons le début de la séquence : le 11 mars 2020, l'Institut Robert-Koch, centre fédéral allemand en santé publique, déclare la région Grand Est zone « à risque » pour la covid-19, tout comme la Chine ou l'Italie. Le ministre fédéral de l'Intérieur décide une restriction

⁷ Tel l'engagement de Strasbourg à devenir « Capitale verte européenne » : <<https://www.strasbourg.eu/capitale-verte-europ%C3%A9enne>>.

⁸ D. DUEZ, D. SIMONNEAU, « Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie », *Droit et société*, vol. 98, n° 1, 2018, p. 37-52.

⁹ Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996 <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005624139/2019-05-30/>>.

¹⁰ Règlement CE n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération transfrontalière <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=en>>.

¹¹ Voir le site <www.espaces-transfrontaliers.org>.

¹² Chr. SOHN, O. WALTHER, « Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois », *Espaces et sociétés*, n° 138, 2009, p. 51-67.

forte¹³ : l'entrée sur le territoire allemand à partir de la France reste autorisée aux seuls diplomates et aux travailleurs frontaliers munis d'une attestation *ad hoc*¹⁴. Il n'y a guère eu de coordination avec la France, pas davantage qu'entre *Bund* et *Länder* en Allemagne¹⁵. Les répercussions pratiques sont immédiates. La ville de Kehl recommande aussitôt à ses employés résidant dans le Bas-Rhin de « rester à la maison », et de même pour les Kehlois travaillant en France ou les enfants inscrits dans une école à Strasbourg. La coopération entre douaniers français et policiers allemands à la frontière entre Sarre et Moselle-Est est suspendue. Des entreprises allemandes demandent à leurs salariés de ne pas se rendre en France ou aux frontaliers français de ne pas venir sur leur lieu de travail en Allemagne¹⁶.

Ces décisions sanitaires ont donc des conséquences sociétales au niveau transfrontalier. Or, elles proviennent d'instances allemandes et n'ont pas fait l'objet d'échanges¹⁷. Il en va de même en Suisse, où les autorités décident à compter du 17 mars 2020 une canalisation du trafic frontalier, avec la fermeture d'une dizaine de postes frontières avec l'Alsace, notamment ceux situés en continuation urbaine directe, à l'instar de la *Kohlenstrasse*, entre Bâle et Huningue¹⁸. C'est également le retour de la frontière franco-allemande au sein-même de l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl ; la symbolique est puissante : au bout du pont sur le Rhin *Beatus-Rhenanus*, des grillages barrent l'accès à pied, la ligne de tramway transfrontalier ne relie plus les deux villes, et le train régional fait l'objet de contrôles systématiques¹⁹. C'est face à des mesures jugées trop uniformes que se mobilisent certains élus locaux français et allemands aux frontières, mettant en avant la continuité de terrain en regard d'une imposition « d'en haut »²⁰. Dans une tribune cosignée par le président du Parlement régional de Sarre et celui du département de la Moselle, il s'agit clairement de tenter de reprendre la main face au retour imposé de la frontière nationale, en appelant aussi bien à la cohérence du bassin de vie qu'à l'« idéal européen »²¹. Nous pouvons citer dans le même sens, le 30 avril 2020, l'appel de 15 députés d'Alsace et de Moselle de la majorité LREM-Modem aux ministres de l'Intérieur français et allemand²².

Ces prises de position renvoient en fait à deux niveaux de crispations. D'une part, c'est le cas au niveau des responsables politiques, en particulier entre les échelons nationaux et locaux, à l'instar du député LREM de Forbach, qui ne cesse durant le confinement de réclamer la levée des restrictions aux frontières²³. Du reste, lors de l'Assemblée parlementaire franco-allemande réunie le 28 mai 2020, les deux ministres de l'Intérieur français et allemand se sont engagés à davantage considérer la singularité

¹³ Pour une analyse juridique : L. JAILLET, « “Fermeture” de la frontière franco-allemande et covid-19 », *Revue générale du droit on line*, n° 51886, 2020, <www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51886>.

¹⁴ À la différence du « deuxième confinement » en novembre-décembre 2020, où les frontières demeurent ouvertes entre France, Allemagne et Suisse, à l'exception des voyages d'agrément ou de tourisme. *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 6 novembre 2020.

¹⁵ F. BERROD, B. WASSENBERG, M. CHOVET, « La frontière franco-allemande au temps du covid-19 : la fin d'un espace commun ? », *The Conversation*, 16 avril 2020.

¹⁶ C'est le cas de l'important constructeur de pièces automobiles ZF en Sarre, qui emploie 2 000 frontaliers français, ou du parc d'attractions Europa-Park vis-à-vis de ses salariés haut-rhinois, etc. *Le Républicain Lorrain*, 11 mars 2020 ; *Les Échos*, 12 mars 2020 ; <PublicSénat.fr>, 21 avril 2020.

¹⁷ Pour preuve, le jour même de la déclaration de l'Institut Robert-Koch, l'Agence régionale de santé Grand Est fait remarquer que cinq départements de la région sont « pratiquement non affectés » par la covid-19. *Ibidem*.

¹⁸ Le communiqué public expose un motif clairement national : « Cette mesure vise à protéger la population suisse et à préserver les capacités du système de santé publique suisse ». *L'Alsace*, 17 mars 2020.

¹⁹ *Rue89Strasbourg*, 25 avril 2020.

²⁰ Par exemple, en Moselle-Est, entre les communes jumelles de Grosbliedestroff (France) et *Kleinblittersdorf* (Allemagne), le maire français ponctue : « Nous nous sommes battus pour obtenir la réouverture de la passerelle aux citoyens allemands et aux Français avec autorisation. [...] Avec les députés du secteur et les élus de la Sarre, il a fallu remonter jusqu'au gouvernement à Berlin. Les liens entre Grosbli et *Kleinbli* sont très étroits. On n'imaginait pas que la fermeture serait aussi stricte ». *Le Républicain Lorrain*, 29 avril 2020 ; *Rue89Strasbourg*, 1 mai 2020.

²¹ « Depuis le 9 mai 1950, quand le Père fondateur de l'Europe et icône de notre région frontalière, Robert Schuman, fit sa déclaration sur l'avenir de l'Europe, notre espace s'est développé comme un bassin de vie commun marqué de l'empreinte européenne. [...] La crise du coronavirus [...] montre plus encore qu'il est indispensable d'agir de manière plus déterminée, en particulier à l'égard de Paris et de Berlin, quand les sujets concernent notre vivre ensemble dans la Grande Région ». *Le Républicain Lorrain*, 11 avril 2020.

²² *Le Républicain Lorrain*, 30 avril 2020.

²³ « Ce n'est pas en installant des barrières entre la Moselle et la Sarre qu'on lutte efficacement contre une épidémie. Le ministre allemand de l'Intérieur pense cela, mais pas moi ». *Le Républicain Lorrain*, 29 mai 2020.

des espaces urbains frontaliers²⁴ ; et de reconnaître qu'« il faut un consensus sur les questions sanitaires », suite à l'interpellation d'un député alsacien²⁵. D'autre part, le retour de la frontière au quotidien réactualise des perceptions croisées de l'Autre, dont participent aussi convoitises et ressentiments dans un espace de proximité. En Alsace comme en Moselle, des résidents allemands sont venus s'installer dans des petites communes au cours des années 1990, attirés par les prix plus bas de l'immobilier et du foncier côté français. Ils habitent fréquemment dans des lotissements relativement isolés et ont une connaissance parcellaire de la langue française, ce qui a contribué à réveiller certaines tensions, avec la représentation d'un pouvoir d'achat supérieur²⁶.

Aussi, « derrière l'enjeu de la quarantaine se profile toute l'histoire de l'usage que les États ont fait de leurs frontières »²⁷ ; et en même temps ce peut être aussi « la fin d'un non-dit » pour l'Union européenne : « L'Europe s'est construite sur l'utopie de la disparition des frontières. [...] Mais l'UE doit aujourd'hui redéfinir la fonction de ses frontières »²⁸. La frontière prend en effet sens au croisement de trois enjeux : la protection (à l'exemple des murailles délimitant les villes au Moyen-Âge), le contrôle (la frontière est traversée par des échanges, où elle joue un rôle de filtre) et la différenciation entre des modèles et des systèmes de normes ou des dispositifs techniques, que d'aucuns peuvent subir, mais avec lesquels ils peuvent aussi jouer, par exemple pour prétendre à un salaire plus élevé, etc.²⁹ Ceci dessine une dialectique entre proximité spatiale et distance sociale, en écho aux analyses de Norbert Elias dans son ouvrage intitulé *Logiques de l'exclusion*³⁰.

Il est ainsi possible de saisir l'initiative d'un manifeste franco-allemand, « Les frontières se ferment mais pas nos cœurs », lancé par des élus de part et d'autre du Rhin, face à des tensions constatées³¹. Les témoignages relatés dans la presse sont nombreux³². Or, une condition des politiques de revitalisation urbaine se situe sur ce plan des liens sociaux, au-delà de la réouverture matérielle de la frontière franco-allemande opérée le 15 juin 2020. Les édiles et collectifs organisant des manifestations symboliques l'ont saisi, à l'exemple d'une cérémonie sur la passerelle des Trois Pays qui relie les villes de Huningue (France) et de *Weil-am-Rhein* (Allemagne), ou sur la « passerelle Mimram » entre Strasbourg et Kehl. Les élus rassemblés le 15 juin 2020 à l'ancien poste frontière entre *Schweigen* (Allemagne) et Wissembourg (France) tirent le bilan suivant : « *Le plus grand problème dans cette situation a été le manque de communication. Les répercussions sur la vie quotidienne des gens n'ont pas du tout été prises en compte* », insiste le maire de *Birkenhördt* (D)³³. La revitalisation urbaine face à la covid-19 emporte ainsi une double dimension sanitaire et socio-économique.

II. La coopération sanitaire, enjeu sous-investi des espaces urbains transfrontaliers ?

Le témoignage d'un médecin frontalier habitant Strasbourg et travaillant aux hôpitaux de *Rastatt* et *Baden-Baden* est riche de sens. Réserve sur la fermeture de la frontière, il corrobore la différence de

²⁴ « Il y existe un élan important afin de progresser sur ces questions. Cela nous permettra d'être plus réactifs et d'agir de manière plus fine au niveau de micro-régions, ne nécessitant plus de fermer les frontières ». *Ibidem*.

²⁵ *France3GrandEst.fr*, 31 mai 2020.

²⁶ Ph. HAMMAN, « Les travailleurs transfrontaliers, entre pratiques et représentations... », *op. cit.* ; M. RAMM, *Frontières, espaces et territoires transfrontaliers, quel avenir pour l'Est mosellan ?*, thèse de géographie, Université de Metz, 1999.

²⁷ A. RASMUSSEN, *Le Monde*, 6 mars 2020.

²⁸ F. BERROD, P. BRUYAS, « Union européenne : la frontière comme antidote à l'épidémie ? », *The Conversation*, 29 mars 2020.

²⁹ G. HAMEZ *et alii*, « La frontière "nationale" brouillée par le covid 19 », *The Conversation*, 1 avril 2020.

³⁰ N. ELIAS, *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard, 2001, p. 14-19 (traduction française).

³¹ Le président de l'association des frontaliers d'Alsace-Lorraine à Haguenau rapporte : « Certains témoignent ne pas pouvoir manger dans le même réfectoire que les salariés allemands ». La conseillère régionale chargée des transports à la région Grand Est renchérit : « Certains [frontaliers] témoignent [...] avoir subi des contrôles tatillons concernant les pneus ou le contrôle technique, rien à voir avec le coronavirus donc ». Côté allemand, le maire de *Birkenhördt* insiste sur le prisme local : « Ces contrôles [...] sont le fait souvent d'agents qui viennent d'autres régions et ne connaissent pas l'histoire ici ». *France3GrandEst.fr*, 19 avril 2020 ; <*Capital.fr*>, 3 mai 2020.

³² Le maire de *Gersheim* (Allemagne), près de la frontière française, s'est lui-même ému : « Certains Français sont insultés et arrêtés dans la rue : "Retourne dans ton pays du corona !" ». <*Rtl.fr*>, 11 avril 2020 ; <*Rfi.fr*>, 12 avril 2020 ; <*PublicSénat.fr*>, 21 avril 2020.

³³ *L'Alsace*, 15 juin 2020 ; <*France3GrandEst.fr*>, 16 mai 2020.

situation sanitaire au printemps 2020 : « *Les Allemands ont eu peur... Mais c'est vrai qu'on a vu la différence, ma femme travaille à l'Hôpital civil de Strasbourg, elle faisait de la gestion de crise. Pour nous, en Allemagne, c'était moins flagrant* »³⁴.

Ce constat donne à voir trois niveaux d'enjeux de la coopération sanitaire transfrontalière³⁵. Le premier tient au cadre européen. L'Union européenne dispose uniquement d'une compétence d'harmonisation des règles nationales, notamment pour la sécurité des médicaments, et d'une « compétence d'appui » en tentant de proposer des formes coordonnées. Un réel procès en inaction est donc délicat à tenter³⁶.

Le deuxième tient aux systèmes nationaux de santé, à la fois leurs capacités et leurs modes d'organisation. Sur le premier volet, les différences sont sans appel : 25 000 lits de soins intensifs en Allemagne disponibles en début de crise, augmentés à 40 000, tandis que la France n'en disposait que de 5 000, passés officiellement à 15 000, avec des effets de saturation. Il en va de même des tests : jusqu'à 500 000 réalisés en Allemagne par semaine en mars-avril 2020, contre 35 000 à 85 000 en France. Ce contraste national traduit une première difficulté à une gestion commune dans les espaces urbains transfrontaliers³⁷. À cela s'ajoute la question organisationnelle. Le cas des Agences régionales de santé (ARS) en France est parlant. En effet, elles ont précisément été instaurées pour garantir « un pilotage unifié et responsabilisé du système territorial de santé » – auparavant réparti entre les services de l'État, de l'Assurance maladie, et les Agences régionales d'hospitalisation – selon les termes-mêmes du rapport remis en 2008 à la ministre de la Santé. Pourtant, face à la crise sanitaire de la covid-19, leur fonctionnement a été critiqué par des élus, à commencer par ceux du Grand Est et d'Île-de-France intervenant le 30 avril 2020 au Sénat. La présidente du conseil départemental du Haut-Rhin estime que l'ARS devrait passer sous l'autorité du préfet pour être plus opérante³⁸. D'ailleurs, dans le cadre du Ségur de la santé, les missions des ARS vont être clarifiées³⁹. Nous retrouvons ici le débat sur la nécessité d'un « chef de file » dans un paysage de compétences territoriales plurielles et partagées. C'est aussi une leçon pour la revitalisation urbaine face à la covid-19 plus largement, corrélée aux rapports entre l'État français et les élus « de terrain ». Ces derniers se sont vus réévalués depuis le déclenchement de la pandémie⁴⁰. Mais la question se (re)pose en permanence. Ainsi, face à une recrudescence de la circulation du virus fin août 2020, lorsque la préfète du Bas-Rhin rend le port du masque obligatoire dans les treize communes de plus de 10 000 habitants du département, officiellement « en lien étroit avec les autorités sanitaires et après échange avec les élus », plusieurs maires concernés regrettent publiquement ne pas avoir été concertés⁴¹.

Le troisième aspect tient à la scène transfrontalière proprement dite. Les constats n'ont rien de nouveau quant aux écarts de présence de médecins spécialistes⁴² ou d'équipements hospitaliers. Fin 2019, le Centre européen de la consommation à Kehl note que pour passer une imagerie par résonance magnétique (IRM) en urgence dans le Grand Est, le délai d'attente est d'environ un mois, contre quelques jours en Allemagne. Si une directive européenne (2011/24/UE) du 9 mars 2011⁴³ facilite l'accès aux soins de santé transfrontaliers, avec la possibilité pour un patient français de consulter un

³⁴ <France3GrandEst.fr>, 16 mai 2020.

³⁵ Pour un cadrage, lire O. RENAUDIE, « La coopération sanitaire transfrontalière en Grande Région : un contexte favorable », in Ph. COSSALTER (dir.), *La coopération transfrontalière en Grande Région*, Sarrebruck, Éditions juridiques franco-allemandes, 2016, p. 229-242.

³⁶ <Slate.fr>, 25 mars 2020 ; *Le Monde*, 19 mars 2020 ; F. BERROD, P. BRUYAS, *op. cit.*

³⁷ P. MAURICE, « Coronavirus : la solidarité franco-allemande à l'épreuve », *Éditoriaux de l'Ifri*, 8 avril 2020, p. 1-2.

³⁸ <<https://www.banquedesterritoires.fr/covid-19-face-aux-collectivites-il-faut-un-chef-de-file-unique-et-cest-le-prefet>>.

³⁹ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-1407 du 18 novembre 2020 relative aux missions des agences régionales de santé. <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042532912>> ; Ordonnance n° 2020-1407 du 18 novembre 2020 relative aux missions des agences régionales de santé <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042532916>>.

⁴⁰ *Le Monde*, 23 avril 2020.

⁴¹ *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 28 août 2020.

⁴² Dans la région frontalière entre France et Italie, voir C. VOIRON-CANICIO, « Les médecins spécialistes et l'aire d'influence des villes de la Côte d'Azur et de la Riviera ligure », in B. REITEL *et alii* (dir.), *Villes et frontières*, Paris, Anthropos, 2002, p. 127-136.

⁴³ Directive européenne 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:FR:PDF>>.

médecin en Allemagne et se faire rembourser par la Sécurité sociale, pour certains soins comme les IRM une autorisation préalable de la caisse d'assurance maladie est requise en France⁴⁴.

C'est ce qui fait dire au directeur de l'Eurodistrict Pamina (*Palatinat-Mittler Oberrhein-Nord* Alsace), « *la fermeture des frontières a montré ce qui ne marche pas, par exemple la mutualisation sanitaire n'existe pas du tout. Il aurait fallu qu'on ait connaissance des capacités en réanimation des deux côtés du Rhin. Si on améliore cet aspect, qu'on mutualise nos moyens et qu'on ne cesse d'échanger les uns avec les autres, on ne fermera plus les frontières* ». L'organisation de gré à gré de transferts de patients alsaciens atteints de formes graves de la covid-19 se veut une preuve pratique⁴⁵. En regard de la saturation des hôpitaux alsaciens, le ministère de la santé de *Bade-Wurtemberg* a en effet demandé « *à tous les hôpitaux du Land d'accueillir des patients nécessitant une assistance respiratoire issus de la région transfrontalière entre la France et l'Allemagne dans le cadre des capacités existantes* »⁴⁶. La présidente du conseil départemental du Haut-Rhin s'est largement félicitée⁴⁷, c'est bien la coopération urbaine transfrontalière en matière sanitaire qui s'impose au premier plan pour l'avenir. Le constat est partagé par la plupart des élus locaux du Grand Est – ainsi du maire de Riedseltz, dans le Bas-Rhin : « *Il y a un point positif, c'est qu'il y a un potentiel d'harmonisation* »⁴⁸.

Une immixtion est apparue au grand jour : la crise sanitaire de la covid-19 met en exergue « *des interdépendances économiques (approvisionnement en marchandises, travail frontalier ou saisonnier soudain bloqués), ou fonctionnelles (le système de soins luxembourgeois ou genevois dépendant lourdement des frontaliers français)* », souligne un rapport de la MOT⁴⁹. Par exemple, au Luxembourg, plus des deux tiers des personnels de soins sont des frontaliers provenant des pays voisins⁵⁰. Revitalisation urbaine et économie de la santé transfrontalières sont ainsi reliées, y compris à travers les flux de travailleurs frontaliers et leur propre protection sociale.

III. Les interdépendances socio-économiques dans les agglomérations transfrontalières

Concentré territorialement, le travail transfrontalier joue sur le développement urbain de façon structurante : investissements, croissance économique et démographique, consommation transfrontalière, taux de chômage contenu, etc. ; et possiblement aussi déstructurante : augmentation des prix de l'immobilier et du foncier pesant sur les habitants non-frontaliers, congestion du trafic automobile et ferroviaire matin et soir, etc.⁵¹

La crise de la covid-19 pèse sur ces interactions socio-économiques de multiples façons. Premièrement, le statut même de frontalier repose sur la mobilité pendulaire, d'où des difficultés lorsque des employeurs allemands ont imposé de rester à domicile⁵². Il en est de même du télétravail, largement mis en avant durant les confinements. Un frontalier français cotise au régime de sécurité sociale allemand s'il est employé dans ce pays... et s'il télétravaille en France moins de 25 %. La ministre française du travail a dû invoquer la « force majeure » pour justifier le maintien dans le régime allemand au-delà⁵³.

⁴⁴ *L'Alsace*, 12 octobre 2019 ; <<https://www.cec-zev.eu/de/startseite/>>.

⁴⁵ <[France3GrandEst.fr](#)>, 16 mai 2020.

⁴⁶ <[Lci.fr](#)>, 21 mars 2020.

⁴⁷ « *J'étais très touchée de recevoir une réponse très rapide et positive [...]. Nous sommes un vrai territoire transfrontalier, dans les bons jours comme en temps de crise* ». *LePoint.fr*, 29 mars 2020 ; P. MAURICE, « Coronavirus... », *op. cit.*, p. 3-4. Au-delà de l'écho médiatique des 130 transferts environ vers l'Allemagne, il y en a aussi eu vers le Luxembourg et la Suisse, soit environ 200 au total : MOT, *La crise du covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT*, rapport, juin 2020, p. 15.

⁴⁸ <[PublicSénat.fr](#)>, 21 avril 2020.

⁴⁹ MOT, *La crise du covid-19 aux frontières*, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁰ Localtis, <[Banquedesterritoires.fr](#)>, 3 juillet 2020.

⁵¹ Ph. HAMMAN, *Sociologie des espaces frontières*, *op. cit.* ; Ph. HAMMAN, « *Cross-border worker* », *op. cit.* ; Ph. HAMMAN, « *Les travailleurs transfrontaliers, entre pratiques et représentations...* », *op. cit.*

⁵² « *Certains se retrouvent avec 15 jours de congés sans solde sur leur fiche de paie, d'autres sont obligés de prendre leurs congés payés* », déclare le président de l'association des frontaliers d'Alsace-Lorraine à Haguenau. <[PublicSénat.fr](#)>, 21 avril 2020.

⁵³ F. BERROD, B. WASSENBERG, M. CHOVET, « *La frontière franco-allemande au temps du Covid-19...* », *op. cit.* ; MOT, *La crise du covid-19 aux frontières*, *op. cit.*, p. 14-15.

Or, concrètement, il y a eu un ressenti positif pour nombre de frontaliers, dont la journée était jusqu'alors scandée par les transports⁵⁴. De plus, nous dénombrons également des résidents frontaliers, qui ont conservé leur emploi dans leur pays d'origine (Allemagne, Luxembourg ou Suisse), et ont élu domicile côté français. Or, les contrôles renforcés aux frontières, décidés unilatéralement, s'accommodent mal de cette diversité des situations⁵⁵. Par ailleurs, les frontaliers n'ont pas été autorisés à réaliser des achats en Allemagne pendant la période de restrictions fortes⁵⁶, d'où des situations individuelles complexes⁵⁷. Des élus locaux et régionaux de premier plan parlent ainsi de discrimination en actes⁵⁸. Au fond, dans les zones urbaines du nord-est de la France, les vicissitudes de la crise sanitaire du printemps 2020 ont paradoxalement exacerbé l'effet d'agglomération des frontières (malgré leur fermeture éphémère), « *d'autant plus fort que la frontière présente un effet puissant de filtrage qui est plus lié aux difficultés de communication entre les acteurs qu'à l'importance du contrôle par les États* »⁵⁹. À une échelle plus large encore, cette crise rappelle en quel sens les régions transfrontalières ont vocation à devenir de véritables territoires de solidarités humaines (au-delà même des travailleurs et des interdépendances socio-économiques), à l'image de la « Grande Région », héritière de la longue coopération issue de la dynamique Saar-Lor-Lux⁶⁰. De ce point de vue, la frontière n'est ni plus ni moins que le « *reflet des transformations générales de la gouvernance* »⁶¹, à la fois sur le plan transfrontalier et, plus largement, dans une perspective multi-niveaux⁶², incluant les pouvoirs locaux, nationaux et européens. À bien des égards, malgré le fait que ces espaces soient des « laboratoires » de la construction européenne (libre circulation, cohésion territoriale, interdépendances économiques, etc.) « sur le terrain » – c'est-à-dire au niveau interlocal –, ils restent peu valorisés par les politiques européennes (au-delà des crédits et dispositifs dédiés), ainsi que dans les prises de parole officielles au niveau national (au-delà de la symbolique coopération décentralisée, héritière des jumelages).

Enfin, ces instabilités de régulation font particulièrement saisir ce qu'un entre-deux signifie au quotidien et la multiplicité des coopérations par lesquelles passe une revitalisation conjointe de ces bassins urbains, à commencer par les commerces. Car si les statistiques des décès et les images des hôpitaux n'ont *de facto* pas été les mêmes d'un côté et de l'autre de la frontière durant la « première vague » de la covid-19, les interactions socio-économiques ont bien été confirmées⁶³. Le propre des transactions territoriales est d'être toujours partielles et provisoires, recommencées de séquence en séquence. Il s'agit de savoir à présent dans quelle mesure les effets de la crise du coronavirus vont se

⁵⁴ À l'exemple de cette Lorraine travaillant au Luxembourg : « *Le covid-19 a changé ma vie. Dans le bon sens. [...] J'étais dans un tunnel. À la longue, ces trois heures de trajet quotidien, c'était devenu la norme. [...] Ce que je fais au bureau, je peux le faire de chez moi. J'espère que le télétravail va se généraliser* ». Le débat est lancé, comme le demande l'Association des frontaliers au Luxembourg : « *Le confinement aura au moins permis de comprendre ça : le monde du travail doit se mettre en adéquation avec notre époque* ». Cela suppose une entente des administrations fiscales, d'État à État. *Le Républicain Lorrain*, 2 juillet 2020.

⁵⁵ Par exemple, durant le « premier confinement », pour entrer en Allemagne, tandis que les citoyens français sont refoulés et les frontaliers contrôlés s'ils ont bien leur autorisation spécifique ou « *Passierschein* », les citoyens allemands résidant en Alsace peuvent passer sur simple foi du passeport allemand.

⁵⁶ <France3GrandEst.fr>, 1 avril 2020.

⁵⁷ À l'instar de cette Alsacienne employée de magasin à Kehl : « *J'ai appris jeudi que je retravaillais vendredi, du coup je n'ai pas pris de repas. Et je me suis rendue compte qu'il m'est impossible d'aller faire des courses ou de me rendre dans un magasin de Kehl. Alors que je travaille toute la journée dans un magasin qui reçoit du public* ». <France3GrandEst.fr>, 22 avril 2020.

⁵⁸ « *J'ai honte pour le Bade-Wurtemberg. [...] C'est ce qu'il y a eu de pire dans cette période, cette discrimination contre les Français* », déclare le maire de Karlsruhe, à l'unisson de la présidente du département du Haut-Rhin : « *C'est juste inimaginable et de la discrimination !* ». <France3GrandEst.fr>, 16 mai 2020.

⁵⁹ B. REITEL, Th. PERRIN, P. PUPIER, « La métropolisation transfrontalière », in F. MOULLE (dir.), *Frontières*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2017, p. 215-216.

⁶⁰ E. EVARD, *La Grande Région Saar-Lor-Lux. Vers une suprarégionalisation transfrontalière ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

⁶¹ F. LELOUP, S. PRADELLA, « Gouvernance, gouvernance multiniveaux et gouvernance transfrontalière », in F. MOULLE (dir.), *Frontières*, op. cit., p. 146.

⁶² F.-M. POUPEAU, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2017.

⁶³ Ainsi de cette boulangerie à Grosbliederstroff en Moselle, où une vendeuse, interrogée sur les contrôles à la frontière allemande, relève « *moins de passage [de Français] vers l'Allemagne* » et une baisse de la clientèle allemande. Un pépiniériste présent sur le marché de Kehl le 4 avril 2020 note à la réciproque : « *On vit grâce aux Alsaciens, c'est très dur pour nous en ce moment. [...] L'avenir est noir, ce n'est pas sûr qu'on s'en sorte sans un dépôt de bilan* ». <France3GrandEst.fr>, 4 avril 2020.

marquer plus ou moins dans des transactions de continuité ou de rupture dans l'action publique, à la fois nationale et locale, le long des frontières françaises⁶⁴. La crise sanitaire ne constitue pas uniquement un « test » pour la gouvernance urbaine transfrontalière ; elle est aussi un révélateur des interdépendances pratiques, non seulement à l'échelle européenne, mais aussi interlocale, ce qui appelle à construire des politiques territoriales résilientes, partagées et mieux coordonnées.

⁶⁴ Pour un regard transversal, voir MOT, *La crise du covid-19 aux frontières*, op. cit.