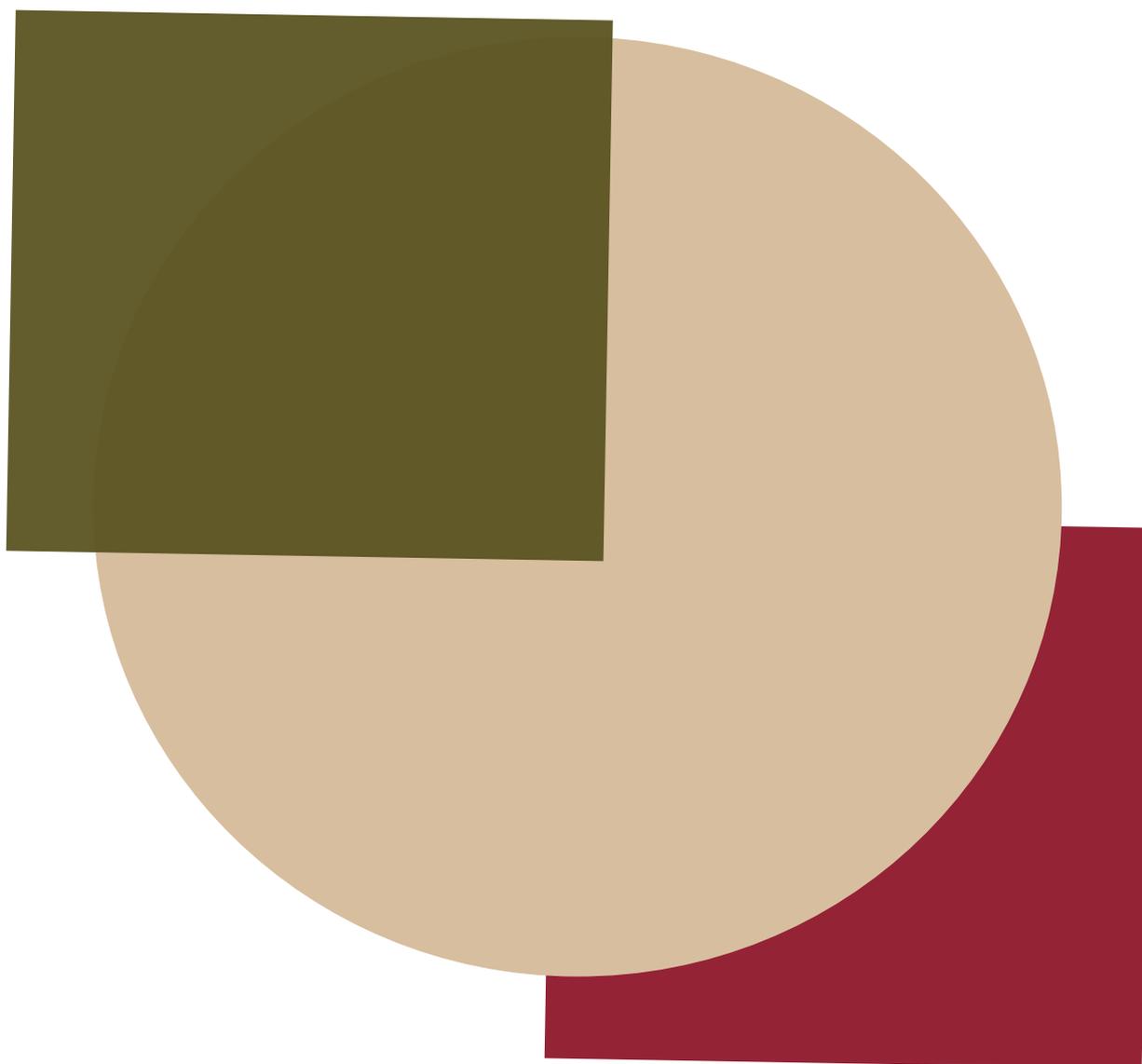


# **Covid-19 et gestion de crise subsidiaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand**



**Groupe  
d'études  
géopolitiques**

## **Groupe d'études géopolitiques**

### **Covid-19 et gestion de crise subsidaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand**

#### **Auteurs**

Lucie Coatleven, François Hublet, Théophile Rospars

#### **Contributeurs**

Jean-Sébastien Forteleone Arrighi, Jean-Toussaint Battestini, Charlotte Kleine, Pierre Mennerat, Aurore Sallard, Johanna Schleyer

#### **Avant-propos**

Jean Asselborn

45, Rue d'Ulm 75005 Paris  
legrandcontinent.eu  
geg@ens.fr

#### **Pour citer l'étude**

Lucie Coatleven, François Hublet, Théophile Rospars, *Covid-19 et gestion de crise subsidiaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand*, Groupe d'études géopolitiques, Rapport, décembre 2020.

Les opinions et propositions exprimées dans cette publication sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue des personnes interrogées. Celles-ci ne sauraient donc être tenues responsables du contenu de la présente note.

## Dans le cadre de la préparation de ce rapport, des entretiens ont été menés avec

**Dr. Christoph von Ach, ehem.**  
Generalsekretär, Europaregion Tirol-  
Südtirol-Trentino

**Hanna-Leena Ainonen,**  
Gränssamarbetsutvecklare Torneå/  
Haparanda

**Ann-Sofi Backgren,** President Association of  
European Border Regions

**Laurence Ball,** Geschäftsführerin EuRegio  
SaarLorLux+

**Xavier Bernard Sans,** Directeur Eurorégion  
Pyrénées-Méditerranée

**Laure Coussot,** Déléguée aux affaires  
transfrontalières, Canton de Vaud

**Dr. Bernd Dallmann,** Präsident  
RegioGesellschaft Schwarzwald Oberrhein  
e.V

**Loïc Delhuyenne,** Directeur Agence de  
l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

**Karel Groen,** Directeur Eems Dollard Regio

**Florence Jacquy,** Geschäftsführerin EVTZ  
Gipfelsekretariat der Großregion

**Clarisse Kauber,** Responsable études, Euro-  
Institut Kehl

**Annette Lipowsky,** Leiterin Stabstelle OB-  
Büro, Kehl

**Frerk Matthiesen,** Repräsentant der  
Grenzkommunen im Kreis Nordfriesland,  
Region Sønderjylland-Schleswig

**Oliver Paasch,** Ministerpräsident der  
Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

**Jean Peyrony,** Directeur Général Mission  
Opérationnelle Transfrontalière

**Romana Sadravetz,** Leiterin Geschäftsstelle  
Euroregion Donau Moldau

**Dr. Birgit Seelbinder,** Präsidentin Euregio  
Egrensische Arbeitsgemeinschaft Bayern e.V.

**Dr. Jean-Guy Talamoni,** Président de  
l'Assemblée de Corse

**Arola Urdangarin,** Directrice Eurorégion  
Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre

**Dr. Christian Wille,** Université du  
Luxembourg



Jean Asselborn • Ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché de Luxembourg

## Avant-propos

C'est un plaisir de pouvoir introduire cette publication du Groupe d'études géopolitiques consacrée à la gestion de la crise du COVID-19 dans les territoires européens, et en particulier dans les régions frontalières.

Alors que c'est précisément dans ces régions que l'Europe est vécue au quotidien, les communautés transfrontalières souffrent tout particulièrement des conséquences de la pandémie. Aux ravages causés par la maladie se sont en effet ajoutés les multiples problèmes causés par diverses mesures restrictives affectant les déplacements transfrontaliers. Après une première phase de la crise qui a vu des fermetures et de contrôles aux frontières, une deuxième phase porte davantage sur l'introduction de restrictions de nature plus indirecte, comme les obligations de quarantaine.

La pandémie a donné lieu à de nombreux gestes généreux qui témoignent d'une solidarité concrète qui sauve littéralement des vies, comme l'a montré l'accueil de patients français au Grand-Duché et dans plusieurs autres pays européens. Toutefois, la bonne coordination transfrontalière n'a hélas pas été à la hauteur partout. Il y a 35 ans ont été signés les accords de Schengen, devenus synonyme d'abolition de contrôles aux frontières et de libre circulation des personnes. Or, en 2020, des contrôles ont soudainement eu lieu sur le pont frontalier de Schengen qui relie le Luxembourg et l'Allemagne. C'est l'esprit européen qui est mis à l'épreuve lorsqu'il y a des entraves à la libre-circulation des personnes, des services et des biens, provoquant par endroits des scènes de discorde et de méfiance que l'Europe n'avait plus connues depuis des décennies. C'est le fondement même de notre Union qui est mis au défi lorsque les frontières réapparaissent dans nos régions et dans nos esprits. Les régions frontalières en seraient les plus grandes perdantes. Un exemple parmi d'autres en est la « Grande Région » qui réunit le Luxembourg et ses régions voisines, où l'interdépendance est particulièrement marquée. Les 200.000 travailleurs frontaliers franchissant tous les jours la frontière du Grand-Duché en sont la meilleure illustration.

Nous devons assurer que le droit à la libre circulation prévu dans les traités européens ne soit pas remis en cause. Je ne me laisserai jamais de répéter qu'un virus ne peut pas être arrêté aux frontières. Combattre une pandémie ne saurait aller de pair avec un repli national. Il convient au contraire de mettre en place la coopération la plus étroite possible notamment au niveau transfrontalier, en évitant des mesures unilatérales et en assurant que les zones transfrontalières disposent de régimes spécifiques permettant de préserver la mobilité et les échanges. Dans le contexte de ces réflexions, la présente étude du GEG est d'une grande valeur puisqu'elle relève l'importance de pleinement impliquer les échelons locaux, régionaux et eurorégionaux dans une gestion de crise qui doit tenir compte des réalités transfrontalières. C'est dans les zones frontalières que l'idée européenne se vit au jour le jour. La libre circulation des personnes en est la condition indispensable. Si ce principe traverse une mauvaise passe, je reste néanmoins optimiste que l'esprit européen va pouvoir se ressaisir. Œuvrons pour que l'Union européenne sorte non seulement indemne mais renforcée de cette douloureuse épreuve. Une analyse comme celle du Groupe d'études géopolitiques ne peut qu'y contribuer.

## Résumé

À contre-courant des tendances centralisatrices observées dans nombre d'États européens, l'Allemagne a fait face à la pandémie de Covid-19 de manière pleinement subsidiaire. La réponse sanitaire et administrative se déploie presque exclusivement au niveau des États-régions, la Conférence des ministres-présidents assurant la coordination politique entre exécutifs fédéral et régionaux. Cette organisation unique en Europe a conduit à une prise de décision mieux informée, plus proportionnelle et plus transparente, permettant de comparer les approches et d'agir au plus près du terrain.

Ailleurs en Europe, et particulièrement dans les régions frontalières, la gestion de la crise s'est souvent heurtée à des actions non-coordonnées et excessivement centralisatrices des gouvernement nationaux. Cependant, l'épidémie se structurait principalement à l'échelle régionale et locale. Le choix d'une action politique verticale et homogène s'est souvent traduit par un faux dilemme entre inefficacité et disproportion de l'action publique qui a suscité de fortes tensions entre les capitales nationales et les territoires.

Dans les bassins de vie transfrontaliers, les fermetures unilatérales des frontières internes de l'Union ont fortement perturbé le quotidien de la population et fait naître un fort sentiment d'injustice. Après trente à soixante ans de libre circulation ininterrompue, ces décisions ont fait l'effet d'un choc. Faute d'une consultation suffisante des territoires concernés, les États n'en avaient pas mesuré les conséquences concrètes. Entre retour des ressentiments nationaux, sentiment d'une politique hors-sol et impression d'une division arbitraire de l'espace, la confiance dans le projet européen a été mise à mal.

Cette situation n'est pas sans issue. En s'inspirant du modèle institutionnel allemand, mais aussi belge ou suisse, nous proposons d'imaginer une approche subsidiaire de la gestion de crise dans laquelle échelons locaux, régionaux et eurorégionaux seraient pleinement impliqués. Cette approche assurerait une plus grande proportionnalité des décisions prises tout en renforçant le contrôle des citoyens sur leurs territoires de vie.

En particulier, la pandémie de Covid-19 révèle la nécessité d'un changement de paradigme dans la coopération transfrontalière. Aujourd'hui surtout supports de projets de long-terme, les eurorégions méritent d'être pleinement intégrées dans la coordination et la planification opérationnelles, au plus près de la réalité de bassins de vie transfrontaliers et du quotidien de la population. Grâce à une large coalition d'acteurs régionaux et locaux et à des initiatives ciblées, une telle évolution pourrait être insufflée par la base.

Notre démarche s'appuie sur une vingtaine d'entretiens menés avec des responsables locaux, régionaux et eurorégionaux issus d'une douzaine d'États européens. Pour reconstruire sur des fondations saines

la coopération interrégionale en Europe et tirer pleinement les leçons institutionnelles de la pandémie, nous proposons quatre mesures concrètes :

1. L'adoption par les acteurs locaux, régionaux et nationaux d'une charte consacrant la nécessité d'une approche subsidiaire de la gestion de crise, permettant de fédérer les volontés politiques au plus près du terrain et de lancer un mouvement continental ;
2. Le lancement d'une campagne de cartographie systématique des bassins de vie existants, afin de déterminer l'échelle la plus juste pour la prise de décision, l'analyse et la gestion des crises ;
3. L'adoption d'une directive rendant obligatoire la constitution de Groupements européens de coopération territoriale (GECT) dans les zones frontalières et imposant leur consultation préalablement à toute mesure de fermetures de frontières ;
4. La formalisation du rôle de coordination active de l'Union par la création d'une nouvelle formation du Conseil de l'Union européenne, chargée de la coordination des politiques interrégionales et de la gestion des crises.



Lucie Coatleven • Analyste • Groupe d'études géopolitiques

François Hublet • Directeur Programme • Groupe d'études géopolitiques<sup>1</sup>

Théophile Rospars • Analyste • Groupe d'études géopolitiques

## Covid-19 et gestion de crise subsidiaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand

Depuis la peste noire du XIV<sup>e</sup> siècle, les conditions de gestion des pandémies par les pouvoirs publics ont été profondément modifiées. Le développement de l'État moderne et des frontières nationales qui en résultent, la globalisation, la reconnaissance des droits et libertés fondamentaux, l'émergence de bassins de vie transnationaux n'ont toutefois pas fait évoluer en profondeur la réponse primaire apportée par de nombreux gouvernants face à la propagation du Covid-19 : les quarantaines et les confinements traversent l'histoire.

Le modèle de gestion de la crise sanitaire a cependant transcendé le clivage entre pays démocratiques et autoritaires, riches et pauvres. En Europe continentale, des pays ont pu ainsi montrer une organisation de la réponse au coronavirus organiquement opposée. La France est partie en « guerre »<sup>2</sup> contre la maladie en pays unifié et centralisé, décidant rapidement de mesures fortes au niveau national pour en enrayer la propagation, et s'efforçant de limiter l'encombrement d'un système de santé dont l'organisation et le moyens n'étaient pas en phase avec un développement épidémique de cette ampleur. L'Allemagne, elle, a préféré y voir une « épreuve posant un défi à notre humanité » dans laquelle chacun pourrait « montrer ce qu'il y a de meilleur »<sup>3</sup> en soi-même. À travers son modèle de fédéralisme administratif, elle a cherché des réponses différenciées selon les territoires et l'évolution locale de la pandémie.

L'application de la subsidiarité à l'allemande au niveau national semble avoir fait ses preuves si l'on en croit les

1. Auteur correspondant - francois.hublet@legrandcontinent.eu.

2. Allocution télévisée du Président Macron du 16 mars 2020.

3. Allocution télévisée du Président fédéral Steinmeier du 11 avril 2020.

chiffres sur la mortalité des malades du coronavirus, la résilience du système de santé ou les taux de contamination. Cependant, les modes de gestion actuels se sont montrés inefficaces pour intégrer la réalité des bassins de vie transfrontaliers qui se sont développés depuis le début du processus d'unification européenne.

Unification européenne, besoin de subsidiarité et émergence de réelles régions transfrontalières sont ainsi l'occasion de proposer une nouvelle méthode d'appréhension des crises dépassant le cadre de l'État-nation.

### I. Gestion de crise subsidiaire en Allemagne : le fédéralisme à l'épreuve de la pandémie

#### Fédéralisme et coronavirus en Allemagne : Quelle répartition des compétences ?

Le droit constitutionnel allemand est organisé autour de la notion de fédéralisme, qu'il faut comprendre, contrairement à d'autres systèmes fédéraux, comme division du pouvoir exécutif plutôt que comme division du pouvoir législatif. Bien que les *Länder* demeurent formellement les titulaires de la compétence législative<sup>4</sup>, celle-ci est très largement exercée par le niveau fédéral au titre des articles 73 et 74 de la Loi fondamentale.

Le noyau de la compétence régionale demeure en fait dans l'exécution des lois fédérales, selon des modalités propres, par des institutions locales<sup>5</sup>, la fonction publique fédérale se concentrant sur les domaines régaliens.

Dans le cadre de la pandémie de Coronavirus, la réponse politique allemande reprend ce schéma : loi votée par le Bundestag au niveau fédéral, exécution par les *Länder* de façon autonome.

Depuis 2000, la question des maladies transmissibles est régie par la loi de protection contre les infections (*Infektionsschutzgesetz - IfsG*)<sup>6</sup>. Cette loi a été votée par le Bundestag au titre de la compétence législative partagée pour les questions liées à la lutte contre les maladies humaines<sup>7</sup>. Cela signifie que tant que le niveau fédéral n'est pas intervenu, les *Länder* sont libres de légiférer sur la question, mais que dès que le Bundestag s'approprie la problématique, il reste seul compétent pour faire évoluer la législation<sup>8</sup>. Dans le cas présent, avec l'IfsG, la compétence législative est entièrement devenue une question fédérale. Cette loi a été légèrement modifiée par la loi pour la protection de la population en situation épidémique de portée nationale du 27 mars 2020, permettant une plus ample coordination exécutive.

4. Art. 70 al. 1er LF.

5. Art. 83 et s. LF.

6. *Infektionsschutzgesetz* du 20 juillet 2000 (BGBl. I p. 1045).

7. Art. 74 al. 1er n°19 LF.

8. Art. 72 LF.

Concernant la réponse au coronavirus, la réponse sanitaire a eu lieu de façon quasi-exclusive au niveau régional, chaque Land étant libre de prendre des mesures décentralisées pour répondre à la pandémie. En effet, l'IfSG accorde une compétence aux *Länder* afin de prendre des ordonnances pour faire appliquer les différentes mesures ouvertes par la loi fédérale (comme des mesures d'isolement, des examens médicaux, des mesures de restrictions des contacts physiques, etc.)<sup>9</sup>, tandis qu'au niveau fédéral, une compétence exécutive est accordée à l'Institut Robert Koch pour la coordination des réponses locales à travers des directives et des suggestions<sup>10</sup>.

Au-delà de cette coordination obligatoire minimale, les ministres-présidents de chaque Land ont accepté une coordination volontaire plus poussée impliquant également le gouvernement fédéral. Cette coordination a conduit à l'introduction de règles communes, qui ont concerné par exemple les conditions d'entrée sur le territoire allemand depuis une zone à risque ou encore la mise en place du masque obligatoire dans l'ensemble des commerces.

Ces mesures coordonnées et celles prises unilatéralement par les exécutifs régionaux ont donc pris la forme d'ordonnances au titre de la délégation que la loi leur a accordé, lesquelles sont mises en œuvre par les administrations régionales au titre de la compétence administrative propre (*eigene Angelegenheit*)<sup>11</sup>, sur laquelle le gouvernement fédéral n'a pas de droit de regard.

Concernant la gestion des frontières, il s'agit selon la Loi fondamentale d'une compétence fédérale exclusive<sup>12</sup>. A ce titre, le ministre fédéral de l'Intérieur, Horst Seehofer, a décidé de la mise en place de contrôles aux frontières avec l'ensemble des pays frontaliers de l'Allemagne à l'exception de la Belgique et des Pays-Bas. Cette exception est le résultat de négociations menées par le Ministre-président de Rhénanie-du-Nord-Westphalie<sup>13</sup>, qui, soucieux de tenir compte des spécificités du bassin de vie transfrontalier, a obtenu un accord purement politique dans un domaine où il ne disposait d'aucune compétence formelle.

Toutefois, depuis la crise politique de 2015 liée à l'arrivée de réfugiés, la question de la participation des *Länder* à la gestion des frontières est en débat. Ainsi, en droit allemand, la police est avant tout une compétence des gouvernements régionaux<sup>14</sup>. Ce débat a pris forme avec la

création en 2018 par la Bavière d'une police régionale des frontières afin d'être en mesure de répondre à un nouvel épisode migratoire. La Cour constitutionnelle de Bavière a jugé en août 2020 que son existence est conforme au droit constitutionnel dans la mesure où son emploi se limite à des missions habituellement dévolues à la police régionale ; dès lors, elle ne saurait être compétente pour des missions de police des frontières, qui relèvent exclusivement de la police fédérale<sup>15</sup>.

### Coordination régional-fédéral : le rôle de la conférence des ministre-présidents

La participation concrète des *Länder* dans la politique fédérale se fait à travers deux organes : le Bundesrat, organe constitutionnel par lequel ils interviennent dans certaines procédures législatives, et la Conférence des Ministres-présidents (*Ministerpräsidentenkonferenz, MPK*), organe de coordination politique réunissant les chefs des exécutifs régionaux, créée à l'initiative de la Bavière en 1954 pour augmenter le poids politique des régions.

L'objet de la coordination mise en place par la MPK est multiple et contribue à garantir un dynamisme au fédéralisme en traitant des problèmes communs sans toutefois transférer la compétence au niveau fédéral. Que ce soit l'adoption d'une position commune en vue d'une réforme constitutionnelle, la défense des intérêts des *Länder* face aux institutions fédérales ou encore la coordination des mesures adoptées pour lutter contre la pandémie de coronavirus, la MPK permet de dégager un consensus transpartisan et proches des réalités locales. Celle-ci est dirigée par le ministre-président de l'un des *Länder* selon une présidence tournante. Le rôle de médiation de la présidence est prédominant dans le travail de cette organisation, les délibérations étant soumises à une adoption quasi consensuelle (la majorité est fixée à 13 *Länder* sur 16).

Dans la crise du coronavirus, la MPK a permis aux *Länder* de se munir d'une feuille de route commune, prenant en compte les bonnes pratiques et les échecs des politiques locales, et dégageant une harmonisation des décisions sur le territoire. Dès lors un consensus dynamique et adapté aux réalités de terrains a pu être obtenu en l'absence d'intervention du niveau fédéral, lequel ne disposait pas de compétences pour agir, malgré la présence de la Chancelière Angela Merkel à la MPK en tant qu'observatrice.

### Le fédéralisme administratif, clef d'une réponse de crise décentralisée

Le 6 avril, deux villes, Iéna, en Thuringe, et Sceaux, dans les Hauts-de-Seine, décident de prendre des arrêtés

9. § 32 IfSG.

10. § 4 IfSG.

11. MESSLING Miriam, Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 2020, p. 321.

12. Art. 73 § 1 n°5 et Art. 87 § 1, 2) LF.

13. *NRW-Grenze zu den Niederlanden und Belgien bleibt offen*, Aachener Zeitung, 6 avril 2020.

14. La police fédérale et l'Office fédéral de police criminelle, qui dépendent du fédéral, n'ont qu'une compétence résiduelle afin de gérer des missions régionales comme la police des frontières, la protection des institutions fédérales

ou certains crimes transfrontaliers.

15. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 28 août 2020, Vf.10-VIII-19.

municipaux rendant obligatoire le port du masque dans certaines conditions sur le territoire de leur commune, dérogeant ainsi aux règles définies par les échelons administratifs supérieurs.

La décision de la commune allemande sera prise en exemple de bonne conduite par d'autres communes, et sera reprise par l'ensemble des *Länder* de façon coordonnée entre le 27 et le 29 avril, puis sera louée pour son efficacité dans la lutte contre le coronavirus par une étude de l'Université Gutenberg de Mayence<sup>16</sup>.

L'arrêté du maire de Sceaux sera quant à lui suspendu par une ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 9 avril, confirmée en appel par le Conseil d'État le 17 avril<sup>17</sup>, suite à une procédure de référé-liberté initiée par la Ligue des Droits de l'Homme, en raison de l'intensité de la limitation à la liberté d'aller et venir constatée, et surtout en l'absence de compétence du maire dans la police administrative spéciale de lutte contre la pandémie, celle-ci relevant uniquement de la compétence du Premier ministre selon la loi instaurant l'état d'urgence sanitaire<sup>18</sup>.

Avec son fédéralisme administratif, l'Allemagne a pu avoir des modèles différents propres à chaque Land tester l'efficacité de mesures à des niveaux différents afin de faire émerger des mesures efficaces empiriquement pour réduire la propagation du coronavirus. Le modèle décentralisé a pu ainsi montrer que les mesures prises en Rhénanie du Nord-Westphalie n'ont pas permis de réduire les transmissions autant que celles prises par la Bavière par exemple. Grâce à cela, les politiques publiques ont pu être réévaluées plus rapidement, proposant des exemples à suivre et d'autres inefficaces. Au-delà de cette créativité normative décentralisée, les capacités d'adaptation au niveau local ont été également un facteur déterminant.

Un exemple de gestion décentralisée de la pandémie afin de lutter efficacement au niveau le plus adapté est la décision de la commune de Munich du 27 août de réguler la vente et la consommation d'alcool. Afin de réduire les conséquences sanitaires de grands événements festifs qui avaient lieu sur les places et dans les parcs de la ville, la consommation d'alcool a été interdite sur la voie publique à partir de 21h et la vente limitée aux restaurants et *Biergärten*. La légalité d'une telle mesure a déjà été confirmée pour la ville bavaroise de Bamberg par la Cour de justice administrative de Bavière<sup>19</sup>.

En effet, le droit administratif bavarois prévoit que l'échelon compétent pour l'exécution de la loi fédérale pour la protection contre les infections (IfSG) est l'arrondissement (*Kreis*)<sup>20</sup>. Cette division administrative correspond en France à une grande intercommunalité ou à une métropole. L'administration régionale n'a le droit d'intervenir que lorsque plusieurs arrondissements sont touchés, ou en cas d'urgence. L'agence régionale de santé est, elle, compétente en parallèle pour édicter des normes sanitaires, notamment en vue d'appliquer les recommandations de l'Institut Robert Koch. Même lorsque le gouvernement de Bavière intervient, les arrondissements demeurent autorisés à durcir ces règles selon des modalités locales<sup>21</sup>.

Cette subsidiarité est poussée encore plus loin dans le règlement pour la lutte contre le coronavirus de l'État du Bade-Wurtemberg, lequel dispose que « l'application des mesures relève d'une part de la responsabilité de chacun, et d'autre part de la puissance publique exercée par les administrations compétentes »<sup>22</sup>. La seconde particularité de ce texte est son caractère provisoire, afin de garantir une meilleure efficacité dans le temps mais aussi une meilleure proportionnalité des mesures liberticides. Le règlement prendra donc fin au bout d'un délai déjà connu de tous<sup>23</sup>.

Ainsi, la réponse administrative allemande à la pandémie de coronavirus est fondée sur quatre échelons différents : niveau fédéral (décisions de l'Institut Robert Koch), niveau régional (règlements des gouvernements de Land), niveau administratif local (arrondissements et communes), et enfin niveau individuel, ceci afin de rechercher à chaque fois le niveau le plus adapté pour faire face aux différents développements de la pandémie. Cette subsidiarité a certes créé des différences de situations entre citoyens allemands, le masque n'étant par exemple obligatoire que dans les couloirs des établissements scolaires berlinois, tandis que d'autres élèves doivent le garder toute la journée ; en revanche, elle a permis une adaptation plus rapide et mieux ciblée dans la lutte contre le coronavirus.

Aujourd'hui plusieurs milieux politiques et économiques dénoncent toutefois ce patchwork de mesures différenciées qui serait de nature à pénaliser la reprise des affaires.

### **La subsidiarité, secret du succès allemand pendant la « première vague » ?**

La prise en charge locale du coronavirus semble avoir porté ses fruits, et cela pour plusieurs raisons. En auto-

16. MITZE Timo et al., Face Masks Considerably Reduce COVID-19 Cases in Germany: A Synthetic Control Method Approach, IZA DP n° 13319, juin 2020.

17. Conseil d'Etat, Ordonnance du 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440 057.

18. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

19. VGH München, 13.08.2020, BeckRS 2020, 19555; ECLI:DE:Bay-VGH:2020:0813.20CS20.1821.0A.

20. § 65 ZuständigkeitsVO Bayerns.

21. § 23, 6. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV).

22. § 1 al. 2 CoronaVO BW.

23. § 21 CoronaVO BW.

risant des mesures différenciées selon les territoires, l'Allemagne a pu prendre des mesures davantage proportionnées à l'évolution de la pandémie, qui n'a pas été uniforme dans le temps et l'espace. De plus, un gain de temps significatif a eu lieu grâce à la mise en concurrence des politiques locales. Les *Länder* ont testé des solutions différentes, ce qui a permis d'identifier rapidement les territoires dans lesquels celles-ci étaient efficaces ou non. A contrario, le traitement centralisé tel qu'il a été observé en France n'a pas permis ce gain d'expérience dans les mêmes délais. Cette mise en concurrence a également apporté des gains en transparence dans l'action publique et un meilleur contrôle de celle-ci. Puisque les *Länder* ont réagi de façon diverse pour trouver des solutions, des modèles alternatifs ont été présentés au public, aucune mesure n'a été sentie comme strictement inévitable et nécessaire, et, dès lors, le débat était maintenu. Avec l'action de la conférence des ministres-présidents, une coordination a eu lieu afin de garantir à la population la protection contre le coronavirus à travers les bonnes pratiques préablement découvertes et testées au niveau local.

Pour illustrer cela avec la question des masques, des *Länder* comme la Thuringe ou la Saxe-Anhalt avaient pris relativement tôt des réglementations rendant le port du masque obligatoire dans certains contextes, tandis que le Sénat de Berlin s'y est longtemps refusé. La mise en concurrence de ces modèles a permis de démontrer rapidement l'efficacité de la mesure, de façon transparente pour les administrés, avant d'être généralisée par une coordination volontaire des *Länder*. Dans le même temps, en France, le gouvernement a longtemps affirmé l'inutilité d'une telle mesure, renvoyant aux recommandations du Conseil scientifique réuni autour du président de la République et du gouvernement, sans avoir en main des retours d'expérience avec des paramètres opposés, lesquels auraient par ailleurs permis de garantir davantage de transparence dans le débat en évitant de brandir l'argument d'autorité d'experts non-élus<sup>24</sup>.

Un changement de cap a été annoncé à partir du 31 juillet par le ministre de la santé, Olivier Véran, en autorisant les préfets à mettre en place des arrêtés rendant obligatoire le masque dans les lieux publics extérieurs. Toutefois, contrairement au modèle allemand déléguant l'application aux *Länder* selon un principe de subsidiarité, il s'agit ici simplement d'une administration centrale déconcentrée de la crise. Seul le préfet, c'est-à-dire le représentant local du gouvernement central, est compétent pour prendre des mesures sans être contraint par les élus locaux, lesquels sont cependant consultés. Cette organisation déconcentrée s'est développée au cours de l'été notamment à travers des transferts d'informations. Le ministre de la santé demeure néanmoins toujours le

principal artisan des décisions, demandant aux préfets, département par département, de durcir ou d'alléger les restrictions au mode de vie « normal » afin de lutter contre la propagation du coronavirus. Ainsi, la souplesse du niveau local a été intégrée à l'arsenal de l'exécutif français. Elle n'a toutefois pas bénéficié de la décentralisation créatrice, faute d'autonomie de cette gestion localisée, ni d'une légitimité accrue à travers une délégation réelle à des élus locaux. Ces limites ont provoqué un rejet massif de ces mesures locales, ressenties comme des décisions « parisiennes » injustes, discriminatoires et hors-sol, à la fois par les populations locales et par les responsables politiques locaux, notamment dans les Bouches-du-Rhône ou en Corse.

Avec l'arrivée de la « seconde vague » de coronavirus, certains *Länder* comme le Schleswig-Holstein et la Rhénanie-Palatinat ont décidé d'introduire des mesures de quarantaine pour les personnes en provenances des *Kreise* déclarés à risque par l'Institut Robert Koch, rejetant de ce fait le cadre national comme étant le plus approprié pour distinguer entre zones de contamination.

Toutefois, la subsidiarité à l'allemande a mené à des solutions davantage critiquées (et critiquables) en ce qui concerne la gestion des frontières du pays. Entre exclusivité de la compétence fédérale et négociations informelles contradictoires menées par les *Länder*, les collectivités locales des zones frontalières ont été insuffisamment impliquées dans la prise de décision, menant par exemple à la fermeture de la frontière avec le Luxembourg selon les souhaits de la Sarre, qui espérait ainsi arrêter à la frontière les infections, cela malgré l'opposition des communes frontalières et du gouvernement luxembourgeois. Dans le même temps, la frontière belge demeurait ouverte à la demande de la Rhénanie du Nord-Westphalie, afin de garantir la continuité du bassin de vie transfrontalier.

### **La crise du coronavirus, une crise régionale et une crise de subsidiarité**

#### **Épidémie régionale et continentale, mesures nationales**

Les États européens ont répondu aux nouveaux défis d'une crise sanitaire avant tout par des mesures nationales fortes. Même les États dont la culture politique est fortement influencée par l'esprit du fédéralisme (pensons à la Suisse, par exemple) ont partiellement suspendu le fédéralisme en imposant un état d'urgence sanitaire<sup>25</sup>. La volonté des gouvernements centraux d'introduire des réglementations fortes, uniformes et efficaces pour maîtriser la situation le plus rapidement possible est compréhensible. Il n'est toutefois pas évident de déterminer en

24. Voir aussi ROSPARS Théophile, *Le Centrisme intégral, voie d'un pluralisme para-démocratique*, Le Grand Continent, 3 septembre 2019.

25. Coronavirus: Bundesrat erklärt die «ausserordentliche Lage» und verschärft die Massnahmen, Bundesrat, 16. März 2020.

quoi ces approches centralistes peuvent mieux atteindre leurs objectifs que celles qui reposent sur des concepts subsidiaires, étant données les différences régionales et locales importantes dans le nombre d'infections.

En effet, depuis le début de la pandémie en février, il paraît clair que le territoire de l'État-nation a rarement été le bon niveau pour analyser la situation épidémiologique. Ce sont plutôt les foyers régionaux et locaux ainsi que des chaînes d'infection internationales complexes qui ont caractérisé l'épidémie. L'épidémie « italienne » de mars et avril 2020 était principalement concentrée au nord de l'Italie. Dans la seule province de Lombardie, environ 17 000 personnes sont mortes à la mi-juillet, soit près de la moitié des victimes italiennes du coronavirus. En revanche, dans les provinces du sud, le nombre de décès par rapport à la population est plus faible que dans la plupart des régions françaises, espagnoles ou même roumaines.

En France, l'est du pays (suite à un rassemblement évangélique à Mulhouse) - ainsi que la région parisienne - ont été particulièrement touchés. Cependant, cette perspective régionale ne fournit pas une image complète de la situation dans le pays. Par exemple, le département du Haut-Rhin compte quatre fois plus de décès dus au Covid-19 par habitant que le département du Bas-Rhin. Les données des municipalités ou des districts de divers États révèlent une variété de situations locales complexes, influencées par les conditions géographiques, démographiques et sociales spécifiques. Dans le cadre d'une de nos études<sup>26</sup>, nous avons examiné cette question de manière détaillée en prenant l'exemple du canton suisse des Grisons, une région de montagne modérément touchée, largement rurale et éloignée des grandes voies de communication européennes. Il ne fait aucun doute qu'on pourrait également identifier de telles structures dans la plupart des régions européennes.

Outre les grandes différences nationales, il existe également des tendances transnationales, qui ont jusqu'à présent été contrecarrées principalement par la fermeture des frontières et les obligations de quarantaine. Par exemple, la « banane bleue », qui s'étend de Milan à Londres, en passant par Rotterdam, et qui fait partie d'un réseau très dense, présente des taux d'infection particulièrement élevés, tandis que des régions périphériques ont été épargnées. Le tourisme et les migrations ont également servi à propager le virus selon des axes nord-sud et ouest-est, comme des « ponts » entre des régions parfois éloignées, comme la Norvège et le Tyrol ou la Suisse et la Serbie. Cet « effet longue distance » doit être clairement distingué de la diffusion de l'épidémie dans les régions frontalières, qui sont déjà constituées comme des espaces

de vie sociale uniformes avec des déplacements intensifs et un nombre élevé de frontaliers. Néanmoins, dans les deux cas, une coordination transnationale apparaît nécessaire afin de prévenir les risques d'infection de manière ciblée et efficace, mais aussi proportionnée, c'est-à-dire dans le respect du principe européen de libre circulation.

Rapportée à l'homogénéité de l'épidémie au sein des États, la question de l'échelon décisionnel le plus adapté se pose, mais également - et peut être de façon primaire - celle de la répartition des compétences. En raison des différences majeures déjà exposées, les solutions à grande échelle conduisent nécessairement à un dilemme entre la disproportion dans les régions moins touchées et l'inefficacité dans les régions fortement touchées, ce qui pourrait facilement être évité en donnant plus de marge de manœuvre aux autorités régionales et locales.

Bien entendu, un gouvernement central peut également tenter d'initier une réponse différenciée sur le plan régional grâce à des indicateurs appropriés, comme des systèmes de feux de signalisation locaux, et la mobilisation de sa propre bureaucratie locale et régionale. Toutefois, la capacité d'un appareil bureaucratique à identifier systématiquement, efficacement et rapidement les besoins spécifiques des différents niveaux et à consulter les bonnes personnes sur le terrain avant que les décisions ne soient prises est limitée. En outre, ce style de gestion de crise verticale manque souvent de transparence et de proximité avec les citoyens, pourtant indispensables à une plus grande acceptation et confiance dans la politique.

### **L'Union européenne : deux réussites majeures et un grand point d'interrogation**

L'Union européenne a contribué à la lutte contre les conséquences de la pandémie dans trois domaines principaux. Sur le plan économique, le plan de relance historique approuvé par les chefs d'État et de gouvernement des États membres le 21 juillet 2020 devrait faciliter l'amortissement solidaire de l'impact économique de la pandémie. Concernant la politique de santé, les deux agences européennes ECDC et AEM soutiennent les autorités sanitaires et les gouvernements des États membres, tandis que le budget de l'UE finance une partie de la recherche en Europe. La Commission européenne négocie avec les acteurs publics et privés du monde entier au nom des États membres. En ce qui concerne les droits fondamentaux, depuis mai 2020, la Commission et le Parlement plaident pour une approche proportionnée, coordonnée et sûre des restrictions à la libre circulation prévues par les traités de santé publique, ce qui a conduit à une normalisation progressive des régimes frontaliers. Si de nombreuses actions ont été entreprises dans les deux premiers domaines, les institutions européennes ont dû faire face à l'isolement national et même à de nouveaux réflexes nationalistes en matière de restrictions de

26. HUBLET François, *Hétérogénéité spatiale et gestion de crise : le cas du canton suisse des Grisons*, Le Grand Continent, 12 juin 2020.

voyage. La légalité de ces fermetures de frontières reste cependant sujette à caution, même si la Commission n'a toujours pas exigé de clarification de la situation par la CJUE pour des raisons politiques.

Le 4 septembre 2020, la Commission a soumis au Conseil une proposition de recommandation<sup>27</sup> définissant un système de feux de signalisation uniforme et recommandant que les restrictions à l'entrée (exclusivement sous forme de quarantaine ou de tests) ne soient imposées que lorsque le feu est rouge ou qu'aucune donnée n'est disponible dans une zone donnée. La recommandation a été adoptée par le Conseil européen le 12 octobre<sup>28</sup>. Le projet prévoit que l'ECDC publie une carte de l'UE et de l'EEE au niveau régional, mise à jour chaque semaine, sur laquelle les États membres doivent fonder leurs décisions. Ainsi, la présente recommandation tient compte de la pertinence du niveau régional pour l'analyse de prévalence d'infection. Toutefois, elle n'indique pas à quel niveau régional (État fédéral, arrondissement ou municipalité) cette analyse doit être effectuée, et n'apporte pas non plus de réponse concrète aux problèmes particuliers des régions frontalières au-delà de la recommandation de « prêter une attention particulière à leur position spécifique ». Les principales capacités de décision et de coordination demeurent du ressort des États membres.

On peut s'étonner que l'Union européenne dépende de la bonne volonté d'États-nations dont la plupart ne sont pas coordonnés, précisément dans le domaine où elle a accompli l'une de ses réalisations les plus symboliques - la libre circulation des personnes. Pour sortir de cette situation paradoxale, une réorganisation institutionnelle aux frontières intérieures est nécessaire.

### Les États européens referment leurs frontières (mars-juin 2020)

Lorsque le nombre de victimes du Covid-19 a grimpé en flèche à la mi-mars 2020, les États européens ont réagi en fermant massivement leurs frontières, ce que l'Europe n'avait pas vu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le 11 mars, la Slovénie est devenue le premier État membre de l'UE à fermer sa frontière avec l'Italie. Deux jours plus tard seulement, le 13 mars, les étrangers de l'UE n'étaient plus autorisés à entrer en Slovaquie sans permis de séjour. Le 14 mars, le Danemark a imposé une réglementation similaire. Au cours des deux semaines suivantes, tous les autres États de l'UE, à l'exception du Luxembourg, de l'Irlande, des Pays-Bas et de la Suède, ont introduit des restrictions d'entrée draconiennes aux frontières intérieures de Schengen, qui ont principale-

ment touché les citoyens des autres pays de l'UE. Même Angela Merkel, qui s'était clairement opposée le 11 mars à la fermeture des frontières, a cédé sous la pression des autres exécutifs. Dès le 16 mars, un régime frontalier est entré en vigueur dans la République fédérale, qui s'est avéré être l'un des plus stricts d'Europe occidentale. De l'autre côté du Rhin, le gouvernement français n'a jamais soutenu cette approche, mais a appliqué un principe de réciprocité aux contrôles frontaliers, ce qui, associé à une stratégie de verrouillage stricte, a conduit à des restrictions sévères dans les zones frontalières. Seul le Luxembourg s'est abstenu de réintroduire tout contrôle aux frontières et a protesté publiquement contre les actions de ses voisins; le drapeau européen était en berne à Schengen - sans succès dans un premier temps. Ce n'est que trois mois plus tard, le 15 juin, quelques jours avant le 30e anniversaire de Schengen, que les barrières à la plupart des frontières intérieures de l'Europe ont été à nouveau levées, cette fois de manière concertée. Mais même dans ce cas, la priorité n'était pas d'améliorer la situation des zones transfrontalières, mais plutôt de faciliter la reprise des secteurs de l'industrie et du tourisme.

Cette action, largement non coordonnée, a été principalement menée par crainte des clusters étrangers. Les responsables politiques allemands, par exemple, ont regardé avec inquiétude la situation dramatique des villes lombardes de Palerme et de Milan, d'où des cas avaient déjà été « importés », ainsi que l'importante épidémie de Mulhouse, proche de la frontière allemande. Cela explique également pourquoi le fédéralisme allemand a favorisé plutôt que ralenti les fermetures de frontières : par manque de communication transfrontalière, souvent aussi en raison d'un manque de confiance dans la capacité de leurs homologues étrangers à maîtriser la situation, les responsables politiques régionaux ont exigé la seule chose qui semblait promettre une certaine protection pour leur propre peuple : l'isolement. Les responsables politiques locaux et les représentants des eurorégions, dont les zones sont directement concernées, étaient bien sûr d'un avis différent : à ce niveau, cependant, le principe de subsidiarité n'a pas été appliqué de manière cohérente, et les personnes directement affectées par la décision n'ont pas été suffisamment consultées.

L'ampleur des restrictions aux différentes frontières allemandes semblait dépendre avant tout de la volonté politique des différents États fédéraux. Cela a parfois donné lieu à de forts contrastes régionaux : la Rhénanie-du-Nord-Westphalie s'est très vite engagée dans une coopération plus étroite<sup>29</sup> avec ses voisins belge et néerlandais et a opté pour l'ouverture des frontières en créant une *task force* commune. La proximité de Düsseldorf, la capitale de l'État, avec la frontière néerlandaise peut

27. *Proposal for a Council recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic*, Commission européenne, 4 septembre 2020.

28. *Covid-19 : Le Conseil adopte une recommandation visant à coordonner les mesures ayant une incidence sur la libre circulation*, Conseil de l'Union européenne, 13 octobre 2020.

29. *Ministerpräsident Laschet initiiert eine „Cross-Border Task Force Corona“*, Gouvernement de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, 20 mars 2020.

avoir sensibilisé aux questions frontalières : à Hanovre, en Basse-Saxe, qui est loin de la zone frontalière, les autorités ont été moins proactives. La situation a été similaire en Finlande, où on a porté dans un premier temps beaucoup plus d'attention à la coopération entre Helsinki et la capitale estonienne, Tallinn, bien que séparées de plus de cent kilomètres, plutôt qu'à la situation des villes jumelles Tornio et Haparanda à la frontière avec la Suède. Grâce à la très bonne coopération, il y a eu peu d'incidents entre la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et les Pays-Bas orientaux ; les contrôles ont été relativement rares et la frontière n'a pratiquement jamais été fermée. Le contraire s'est produit à la frontière franco-allemande, où le ressentiment a refait surface rapidement des deux côtés de la frontière. Les responsables politiques régionaux allemands y étaient initialement moins favorables à la réouverture de la frontière franco-allemande que dans le Nord-Ouest du pays, pour des raisons qui ne sont pas entièrement connues. Ainsi, dans une lettre officielle de la mi-juillet, le gouvernement sarrois a continué à défendre les premières fermetures de frontières en affirmant que les contrôles aux frontières dans le cadre de la pandémie n'étaient « pas contraires à l'idée européenne ».

Il est donc clair que le fédéralisme n'est pas une garantie d'ouverture et de volonté de dialogue à la frontière. Même dans la France centraliste, où le verrouillage ordonné à Paris ignorait les différentes situations régionales, le préfet des Hauts-de-France, à l'extrême nord du pays, a pu prendre très rapidement des initiatives pour mettre en place un dialogue interrégional efficace.

### Un monde coupé en deux : les régions frontalières pendant la « première vague »

Les régions frontalières européennes ont probablement été les plus directement et sévèrement touchées par les restrictions persistantes à l'entrée et à la sortie sur lesquelles elles n'avaient pas été consultées, et par le manque de coordination entre les acteurs nationaux et régionaux. Dans les zones de vie transnationales, les mesures ont non seulement affecté l'économie, mais surtout la vie quotidienne et sociale de nombreux citoyens dans une mesure qui aurait été considérée comme déraisonnable ailleurs sur le territoire national. Il est vrai que leurs concitoyens dans le reste du pays ont également été confrontés à des restrictions drastiques dans leur vie quotidienne. Mais dans la plupart des pays de l'UE, ils étaient au moins autorisés à faire leurs courses, à travailler ou à voir leur médecin plus ou moins normalement ; les interactions sociales étaient encore possibles dans le cercle restreint dans de nombreux endroits. Les habitants des régions frontalières, cependant, ont connu un bouleversement complet dans leur vie quotidienne du fait de cette « renationalisation » des espaces frontaliers<sup>30</sup>. Après

des décennies de disparition presque complète de toutes les frontières nationales, la division brutale de l'espace quotidien semblait arbitraire et impitoyable pour de nombreux citoyens. En outre, les individus et les organisations devaient se conformer non seulement à un, mais à deux, parfois trois ensembles de règles différents en même temps, avec des changements de cap parfois brusques. Ce qui, dans les zones moins intégrées, a surtout entraîné une perturbation du trafic frontalier et des allers-retours des travailleurs transfrontaliers, a été vécu comme un choc par de nombreuses personnes dans les espaces de vie les plus intégrés, comme la région du Luxembourg et de ses environs avec ses 250 000 travailleurs transfrontaliers<sup>31</sup>, à la frontière suédo-finlandaise (Tornio/Haparanda) ou dans le Tyrol. Les images de villes divisées, de routes et de « ponts de l'amitié »<sup>32</sup> fermés réveillent des souvenirs douloureux en Europe. Ils ont suscité l'indignation des frontaliers. Il serait toutefois erroné de les considérer comme exclusivement symboliquement dérangeants. Ces images témoignent également de mois d'ingérence dans la vie quotidienne de nombreux citoyens, dont les droits fondamentaux ont été beaucoup plus restreints que ceux de leurs concitoyens à l'intérieur, simplement parce qu'une partie de leur vie quotidienne se déroule en temps normal dans un autre État. Ce traumatisme restera. Ses conséquences pour l'avenir de l'idée européenne dans les régions frontalières ne sont pas encore claires, mais la grande incertitude de ces derniers mois jettent déjà un doute sur l'Europe à de nombreux endroits. Toute personne ayant son centre de vie de l'autre côté de la frontière et y ayant investi une partie de ses avoirs a vécu la fermeture soudaine de la frontière comme un grave abus de confiance. Ce précédent pourrait dissuader les futures générations de citoyens frontaliers de suivre leur exemple.

Les conséquences économiques de cette gestion impitoyable des frontières sont multiples<sup>33</sup>. Les enseignes des zones transfrontalières qui prospèrent grâce au tourisme commercial ont été frappées, mais plus globalement c'est l'ensemble des activités économiques qui se déroulent à proximité des frontières qui ont été déstabilisées. Par exemple, les agriculteurs des deux côtés de la frontière germano-danoise ont dû faire de très longs détours pour cultiver leurs champs de l'autre côté de la frontière. Les

pendant la pandémie de coronavirus, voir WILLE Christian et KANESU Rebekka (éd.) *Bordering in Pandemic Times. Insights into the COVID-19 Lockdown. Borders in Perspective*, Vol. 4, UniGR-Center for Border Studies, 2020.

31. *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région*, onzième rapport pour le 16e Sommet de la Grande Région, Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi, janvier 2019.
32. Voir WILLE Christian et WEBER Florian, *Analyzing border geographies in times of COVID-19*. In : Mein, Georg / Pause, Johannes (éd.), *Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences* (The Ends of Humanities, Vol. 2). Esch-sur-Alzette, Melusina Press (online, preprint), 2020.
33. Concernant les suites socio-économiques de la pandémie de coronavirus dans les zones frontalières françaises, voir *La crise du covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT*, Mission opérationnelle transfrontalière, juin 2020.

30. Concernant le quotidien en zone frontalière et l'importance des frontières

détaillants et les prestataires de services à proximité immédiate des postes frontières qui ont été fermés ont perdu la plupart de leurs revenus, tandis que ceux qui travaillaient aux postes frontières qui sont restés ouverts ont pu en bénéficier. La population frontalière en général a également dû faire face non seulement à l'augmentation du prix de certains produits en raison de l'impossibilité des achats outre-frontière, mais aussi à de longs trajets et temps d'attente, à des difficultés de détachement de personnel, à de longs embouteillages aux postes-frontières etc. Même le personnel médical a été empêché d'aller travailler dans les premières semaines de la pandémie, par exemple à la frontière germano-tchèque. Les gens étaient invités à changer de lieu de résidence ou à renoncer à leur travail. Un certain nombre de travailleurs de divers secteurs de l'économie ont perdu leur emploi parce que leur propre gouvernement national a refusé de leur permettre de traverser la frontière, sans parler des travailleurs saisonniers et temporaires qui ne sont jamais arrivés sur les lieux de travail prévus. De nombreux travailleurs transfrontaliers, comme par exemple à la frontière franco-espagnole, n'ont pas pu bénéficier du chômage technique. Le problème du télétravail transfrontalier, qui n'est pas prévu dans les traités européens, n'est pas encore résolu.

Sur le plan social également, la fermeture des frontières a conduit à des situations critiques pour la population frontalière. Les patients allemands vivant en Alsace, qui recevaient habituellement un traitement en Allemagne, ne pouvaient être amenés de l'autre côté de la frontière qu'avec beaucoup de difficultés. Les visites aux médecins de l'autre côté de la frontière, comme c'est la coutume entre la Suisse et l'Allemagne, par exemple, n'étaient pas autorisées. Les échanges scolaires transfrontaliers ont été brutalement interrompus. Une jeune fille n'a pas été autorisée à dire au revoir à sa mère mourante parce que la réglementation frontalière entre l'Est de la Belgique et Aix-la-Chapelle ne le permettait pas. Les aliments pour bébés d'un pays ne pouvaient plus être donnés à une initiative citoyenne d'un autre pays. Les partenaires non mariés n'ont pas droit aux visites familiales. Cela a considérablement déstabilisé les personnes et la société dans les zones frontalières et a alimenté l'insécurité, d'autant plus que la distance géographique restait faible dans la plupart des cas malgré l'impossibilité de se rencontrer.

Pour les acteurs de la coopération transfrontalière, il était particulièrement inquiétant de voir à quelle vitesse les ressentiments nationaux étaient ravivés par la fermeture des frontières après des années de coexistence pacifique. Au départ, c'est surtout la colère contre le durcissement des régimes frontaliers qui a provoqué des tensions ; avec l'inquiétude croissante que suscitaient la situation épidémiologique et le risque de contagion aux frontières mis en avant par les hommes politiques, les citoyens du pays voisin - même ceux qui résident en per-

manence dans le pays - sont vite devenus méfiants. Dans les villes frontalières allemandes, des citoyens français ont été injuriés et agressés en pleine rue, dans les magasins et sur les lieux de travail<sup>34</sup>. Le personnel infirmier étranger, en particulier, a souffert de cette tension. Dans l'Ouest de la République tchèque, pendant les vacances scolaires bavaroises, un sentiment de crainte s'est développé à l'encontre des Allemands, par peur de l'infection. Il est évident que la fermeture des frontières a encouragé une logique de suspicion et de méfiance. D'une part, les citoyens du pays voisin étaient parfois présentés comme une menace latente pour la santé publique ; d'autre part, les *hotspots* domestiques n'étaient pas toujours systématiquement bouclés et leur traitement faisait appel de manière démonstrative à la solidarité avec leurs propres compatriotes.

Les premières fermetures de frontières ont prévu des exceptions pour leurs propres citoyens - même ceux qui ne vivaient plus dans le pays - mais pas pour les habitants de la zone frontalière qui se trouvaient être en possession du «mauvais» passeport. Elles s'accompagnent souvent d'une rhétorique martiale qui mettait trop l'accent sur l'unité d'une nation qui s'était construite par elle-même, vis-à-vis du monde extérieur. Cette situation a été perçue par une partie de la population comme une confirmation de ses propres préjugés. En même temps, la sévérité avec laquelle l'État voisin a traité ses propres citoyens a suscité du ressentiment en de nombreux endroits, ce qui ne pouvait que renforcer les tendances isolationnistes des deux côtés de la frontière. Par exemple, l'interdiction de faire des achats pour les frontaliers français dans le Bade-Wurtemberg a suscité l'incompréhension des deux côtés. En revanche, les zones où ces tensions ne se sont pas manifestées sont souvent celles où le régime frontalier est plus souple ou coordonné, comme à la frontière franco-suisse ou germano-néerlandaise.

Mais un centralisme intransigeant a également alimenté les conflits au sein de divers États de l'UE : du nord de la Finlande à la Corse en passant par Marseille et le Tyrol du Sud, l'impression que les gouvernements nationaux ne prenaient pas en compte les circonstances locales dominaient.

### Le rôle essentiel des eurorégions

Plusieurs eurorégions ont répondu au manque de considération des gouvernements centraux pour la situation dans les zones frontalières par des initiatives de coordination transrégionale. Les exécutifs régionaux ont coordonné leurs activités lors de visioconférences conjointes régulières<sup>35</sup>, qui ont été soutenues par les Eurorégions. Des équipes de crise ou *task forces* ont été mises en place

34. Grenzgänger berichten von Diskriminierungen, SR3, 27 mars 2020.

35. Par exemple : La Grande Région - Ensemble contre le coronavirus, 30 avril 2020.

aux frontières germano-belge, germano-néerlandaise, franco-belge et austro-italienne et dans la Grande Région autour du Luxembourg, entre autres. Lorsque cela fait partie des compétences propres des régions, des modalités communes de régulation du trafic frontalier pourraient ainsi être définies et adaptées, et les équipements, laboratoires et lits pourraient également être utilisés de manière transrégionale en cas de congestion dans certaines zones. Les représentations parlementaires dans les eurorégions ont publié des résolutions conjointes appelant à la fin rapide des restrictions à l'entrée et à la sortie<sup>36</sup>. Les parlementaires ont écrit aux chefs d'État et de gouvernements nationaux pour attirer leur attention sur la situation dans les régions frontalières. Des plans communs ont été élaborés pour faciliter la coopération dans les mois suivant la « première vague » et pour éviter si possible de nouvelles fermetures de frontières. Des protestations ont été exprimées en particulier dans les municipalités frontalières - malgré ou précisément à cause de l'impuissance ressentie par les municipalités directement concernées face aux décisions des gouvernements centraux<sup>37</sup>. Au Luxembourg notamment, les maires se sont mobilisés contre la fermeture des frontières. Des rassemblements de solidarité et des manifestations pacifiques ont eu lieu dans toute l'Europe aux frontières intérieures. Dans la plupart des cas, une coordination étroite au sein des structures transfrontalières existantes, suivie d'un lobbying parallèle des deux côtés de la frontière, s'est avérée être la stratégie la plus sûre et la plus efficace pour obtenir des améliorations. En revanche, la voie diplomatique via les ambassades et les ministères des affaires étrangères s'est avérée moins fructueuse : le sentiment que la capitale ne bougeait pas malgré tous les efforts déployés était amer pour les communautés frontalières concernées, d'autant plus qu'on ne savait pas dans quelle mesure cette absence de réaction était due à un manque de temps et de personnel ou à un manque de volonté politique de la part des gouvernements nationaux.

Même aujourd'hui, dans la plupart des régions frontalières, le sentiment que la politique nationale ne comprend pas et ne s'intéresse pas à la position particulière des régions frontalières domine. Dans les capitales, les mesures frontalières ont été adoptées sans tenir compte des conditions locales ou des difficultés pratiques par des gouvernements qui, après trente à soixante-dix ans d'ouverture des frontières, n'étaient probablement pas pleinement conscients des conséquences de ces mesures. L'énorme discrimination à l'encontre de la population frontalière n'était pas un problème politique à l'époque, et elle ne se reflète toujours pas dans la plupart des opinions publiques nationales aujourd'hui. Les États subsidiaires

tels que la Belgique, l'Allemagne ou la Suisse ont un potentiel d'adaptation plus élevé, car des représentants des régions (frontalières) participent aux principaux comités de coordination : Par exemple, le « Comité de concertation »<sup>38</sup> belge comprend également des représentants de la Communauté allemande qui, en raison de la situation géographique particulière de leur région, jouent un rôle pionnier dans les questions frontalières. En Suisse, le canton de Genève entretient des contacts particulièrement étroits avec les départements français voisins de l'Ain et de la Haute-Savoie, sur le territoire desquels se trouve une grande partie de l'agglomération genevoise (Genevois Français). Depuis la fin de la « situation extraordinaire » à la mi-juin, les cantons ont recouvré leur souveraineté en matière de politique de santé et, en tant que membres de divers organes, ils participent à la définition de la stratégie fédérale de gestion du Covid-19. Dans les États centralisés, cependant, aucun changement de paradigme ne semble en vue. Là, les acteurs locaux et régionaux n'ont d'autre solution que d'unir leurs forces et de travailler sur des solutions locales dans la mesure de leurs possibilités. Pourtant même cela n'est pas sans danger. Par exemple, le gouvernement italien n'a pas précisé s'il allait contester les lois régionales spéciales, ce qui aurait pu avoir de graves conséquences personnelles pour les responsables politiques des régions. De même, alors que le gouvernement français refusait toutes les demandes de l'exécutif corse - dominé par les autonomistes - tendant à bénéficier de davantage de marge de manoeuvre locale, notamment celle de la mise en place d'un « green pass » pour les touristes présentant un test négatif, ce dernier est parvenu à prévenir une réouverture des classes qu'il jugeait trop précoce, en n'envoyant pas au travail le personnel technique des établissements scolaires qui relèvent de sa responsabilité.

Au niveau de la planification et de l'information, les eurorégions ont pu faire un effort important et efficace ces derniers mois. Cela concerne principalement le conseil aux transfrontaliers et la création de « points d'information frontaliers » (EDR), mais aussi, par exemple, des concepts communs pour la réglementation du tourisme d'hiver (Tyrol), des études de terrain poussées sur la situation du bassin transfrontalier (Euskadi), voire un fond d'aide commun (Pyrénées-Méditerranée). Grâce à leur réseau dense de contacts et à leur longue pratique de la médiation, les eurorégions ont également servi de lien entre les différentes unités institutionnelles, en identifiant les bons contacts et en fournissant le soutien linguistique et culturel nécessaire. En tant qu'institution proche des citoyens, elles ont collecté, résumé et traduit les informations provenant des autorités les plus diverses et les ont mises à la disposition de la population frontalière en ligne ou dans la presse régionale. Lorsque les repré-

36. La Grande Région, laboratoire européen pendant la pandémie du coronavirus : *Sortir ensemble de la crise et en tirer les bonnes leçons pour l'avenir*, Résolution du Conseil parlementaire interrégional (CPI), 62ème Assemblée plénière, 5 juin 2020 ; *Coopération transfrontalière au regard de la pandémie du Covid-19*, Décision du bureau du Conseil rhénan, 24 avril 2020.

37. Voir WILLE Christian et WEBER Florian, op. cit.

38. Comité de concertation, Premier ministre de Belgique, consulté le 29 octobre 2020.

sentants des eurorégions siégeaient dans les comités de coordination, ils étaient également en mesure de signaler les difficultés, les incohérences et les griefs, et de veiller à ce que les intérêts légitimes des citoyens des zones frontalières soient mieux pris en compte. De façon isolée, les Eurorégions auront parfois été consultées par des organes constitutionnels nationaux. En fonction de leurs statuts et de leur structure, elles peuvent également agir en tant que porte-parole des communautés frontalières dans les échanges interinstitutionnels par la création de groupes de travail. Au niveau de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), des retours d'expérience ont déjà été organisés.

Dans la mesure du possible, une planification soignée des mesures d'urgence transfrontalières devrait renforcer la sécurité et réduire l'incitation des gouvernements centraux à recourir à des mesures radicales telles que la fermeture des frontières. Si les États-nations ont jusqu'à présent échoué dans leur gestion des crises dans les régions frontalières, les institutions régionales et transrégionales devraient y voir une opportunité de gagner leur propre légitimité pour surmonter les crises futures grâce à des initiatives de planification et de coordination significatives et indépendantes. Ceci est dans l'intérêt de leurs populations et s'inscrit dans la logique d'une subsidiarité vécue, qui se déploie fonctionnellement au niveau des bassins de vie. Les concepts de crise intégrés qui considèrent ces domaines de la vie comme des unités de base pourraient être sanctionnés ultérieurement par des traités internationaux et servir ainsi de garde-fous juridiques contre les efforts nationaux isolés en matière de gestion des frontières. Toutefois, cela nécessite d'abord des concepts solides et bien coordonnés qui peuvent compter sur le soutien d'une large majorité sur le terrain. Cela pourrait devenir une nouvelle priorité pour la coopération transfrontalière en Europe.

### **La deuxième vague sera-t-elle différente ? (juin-novembre 2020)**

Depuis le printemps, les capitales européennes ont partiellement reconsidéré leur position à la suite de leur propre expérience de la crise. Fin septembre 2020, le chef de la Chancellerie allemande, Helge Braun, a admis qu'ils n'avaient « pas eu de bonnes expériences avec les fermetures de frontières »<sup>39</sup>. Dès le mois de juillet, les premiers ministres de Rhénanie-Palatinat et de Sarre ont clairement indiqué qu'ils ne considéraient plus ces mesures comme appropriées<sup>40</sup>. Après une réunion à Berne, la présidente suisse Simonetta Sommaruga et le chancelier autrichien Sebastian Kurz se sont prononcés contre une nouvelle fermeture des frontières en cas de « deuxième vague ».

Même si la fermeture massive des frontières semble actuellement (en novembre 2020) exclue, on craint toujours que l'obligation générale de quarantaine qui s'applique dans toute l'Europe aux rapatriés de diverses grandes régions européennes n'aggrave de façon permanente la situation dans les zones frontalières. Si aucune exception n'est prévue pour la population frontalière ou pour de courts séjours, l'obligation de quarantaine équivaut à une fermeture « dure » des frontières comme au printemps. Ainsi, début octobre 2020, l'Institut allemand Robert Koch a déclaré que toute la Belgique était une zone à risque, bien que le nombre de cas soit relativement faible dans les cantons frontaliers de l'Est, où ces mesures restreignent le plus la mobilité quotidienne. De la même façon, depuis le début de l'année, la frontière entre la Suède et la Finlande n'aura été totalement dépourvue de contrôles qu'une semaine, en août. En revanche, des signaux positifs sont venus de Berne : le Conseil fédéral suisse n'a jusqu'à présent inclus aucune région frontalière dans sa liste de quarantaine, même si le nombre de ces régions est supérieur aux seuils de risque définis. Cependant, cette attitude des autorités suisses est une exception en Europe, grâce au bon lobbying des cantons frontaliers, mais aussi à la grande pertinence économique et sociale des déplacements dans le pays. En conséquence, la Suisse, pays non membre de l'UE, reconnaît la réalité sociale et économique des espaces de vie communs de manière beaucoup plus cohérente et non bureaucratique que la plupart des membres de l'UE et adapte sa réponse politique en conséquence. Dans la plupart des autres États européens, les mesures de quarantaine pour des régions ou des pays entiers continuent d'être adoptées de manière relativement indifférenciée, sans respect particulier pour les zones transnationales. La situation change de jour en jour, ce qui rend beaucoup plus difficile la planification de projets transfrontaliers. Il n'est pas non plus certain qu'en cas de nouvelle augmentation rapide du nombre d'infections ou d'apparition de clusters importants dans un pays voisin, les réflexes nationaux ne pourraient pas se réaffirmer. Tant que les zones d'habitation (éventuellement transfrontalières) ne sont pas considérées comme le niveau primaire pour l'analyse de l'activité épidémiologique et qu'il n'existe pas de concepts communs de gestion des crises, cela ne peut être exclu. Ainsi, à la mi-octobre, le ministre bavarois de l'Intérieur Herrmann<sup>41</sup> a envisagé la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières dans le cas d'une aggravation de la situation épidémiologique à l'étranger, tandis que Markus Söder s'est prononcé en faveur d'un transfert de compétences au gouvernement fédéral dans le domaine de la lutte contre les maladies. Le secrétaire d'Etat français en charge des affaires européennes, Clément Beaune, bien que s'étant exprimé contre l'idée de fermeture des frontières en juillet dernier, ne les exclut plus « en dernier

39. WELZ Franka, «Überlegen, ob Reisen im Winter sein muss», Tagesschau, 22 septembre 2020.

40. Dreyer und Hans wollen keine Grenzschließung zu Luxemburg, Süddeutsche Zeitung/DPA, 14 juillet 2020.

41. Söder: Corona-App ein «zahnloser Tiger», ZDF, 20 octobre 2020.

recours<sup>42</sup>.

Grâce à cette crise, les acteurs locaux et régionaux ont pu établir de nouveaux contacts transfrontaliers et approfondir les anciens. Après le choc des fermetures de frontières au printemps, la pertinence des échanges sans entrave et de la gestion commune des crises dans les zones touchées n'a fait que s'affirmer. Ils ont montré le sens du projet politique européen, mais aussi l'énorme écart entre l'image idéale et la réalité contemporaine. Ils ont mis en évidence l'existence d'une multitude d'espaces de vie transnationaux et post-nationaux et ont donné vie à un drame d'arbitraire et de division, dont on n'a malheureusement que trop rarement fait état.

### La crise de confiance

La chancelière allemande a récemment qualifié la réponse politique à la pandémie de coronavirus de « gaueure démocratique »<sup>43</sup>. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les graves atteintes aux libertés civiles fondamentales que la plupart des pays de l'UE ont décidé de prendre pour lutter contre la pandémie. Dans les situations d'urgence, le maintien de l'équilibre entre proportionnalité et efficacité est un défi pour les gouvernements à tous les niveaux.

Une autre difficulté fondamentale concerne l'acceptation des mesures par les citoyens. Si on ne fait pas confiance aux gouvernements, ils perdent non seulement leur efficacité mais aussi leur légitimité démocratique ; même lorsque ce manque de légitimité n'a pas de conséquences juridiques, il constitue une grave menace pour la cohésion de la société à long terme. Les niveaux décisionnels régionaux et locaux qui sont en contact direct avec la réalité sur le terrain et avec leurs citoyens sont considérés comme plus fiables que le gouvernement central. Pour l'Allemagne, l'institut de sondage Forsa a constaté que la confiance en tous les niveaux politiques s'est accrue avec la crise du Covid-19<sup>44</sup> ; les meilleures notes d'approbation continuent d'être accordées aux gouvernements des États et des collectivités locales, les grandes municipalités - où la distance entre les représentants et les électeurs est apparemment la plus grande - obtenant en moyenne de moins bons résultats que les petites.

Selon le dernier Eurobaromètre, publié en décembre 2019<sup>45</sup>, avant la pandémie, seuls 34 % des citoyens européens faisaient confiance à leurs gouvernements et parlements nationaux, tandis que 53 % faisaient confiance à leurs autorités régionales ou locales. En Allemagne, le

coronavirus aurait peu contribué à modifier la prime de satisfaction structurelle des cadres de l'État vis-à-vis du gouvernement fédéral<sup>46</sup>. Malgré d'énormes fluctuations dans les notes absolues d'approbation, dans les 27 pays de l'UE, on fait davantage confiance aux autorités régionales et locales qu'au gouvernement central. Ce niveau de confiance plus élevé, contrairement au modèle répandu de la loi d'urgence émise par le gouvernement central, préconise le renforcement du rôle des niveaux politiques inférieurs en temps de crise.

Ce renforcement des niveaux régional et local serait d'autant plus bénéfique pour les États où l'augmentation de l'approbation du gouvernement central liée au coronavirus intervient au cœur d'une crise de confiance profonde et de longue durée. Dans une étude portant sur six pays<sup>47</sup>, le groupe de réflexion More in Common a constaté qu'il existe des différences interétatiques significatives dans la satisfaction des citoyens à l'égard des actions de leurs gouvernements nationaux dans la crise de la couronne : alors qu'en Pologne et en France, une majorité (54% à 60%) des personnes interrogées qualifient l'action gouvernementale d'« antidémocratique », d'« incompétente » et d'« injuste », 60% à 72% des Allemands et des Néerlandais considèrent que la gestion des crises dans leur pays est « démocratique », « compétente » et « équitable ». Les pays où la confiance dans le gouvernement central était particulièrement faible avant la pandémie (24 % en France, 35 % en Pologne) sont, comme on pourrait s'y attendre, également ceux où les citoyens sont les moins satisfaits de la gestion de la crise. Dans ces pays, la confiance dans les autorités régionales et locales est souvent beaucoup plus élevée (60 % en France, 53 % en Pologne), ce qui confère à ces niveaux une légitimité qui fait défaut au gouvernement central, même en temps de crise.

### III. Subsidiarité de crise : un nouveau modèle transnational pour l'Europe

#### La subsidiarité en Europe : réalité juridique et principe normatif

Selon les termes du président de la Commission Européenne Jacques Santer au Parlement européen en mai 1998, le principe de subsidiarité que consacre le droit européen depuis Maastricht permettrait « [d']agir moins pour agir mieux »<sup>48</sup>. La formule insiste ainsi sur l'efficacité qu'entend favoriser le principe de subsidiarité. Perçu comme un garde-fou face à l'approfondissement communautaire, l'article 5 TUE souligne avant tout le caractère secondaire des actions européennes par rapport aux ac-

42. Clément Beaune : «Les mesures de fermeture des frontières sont à éviter autant que possible en Europe», France Inter, 29. Juli 2020.gag

43. Conférence de presse de la Chancelière Merkel du 28 août 2020.

44. GÜLLNER Manfred, *Deutsche vertrauen Kommunen und ihren Institutionen*, Kommunal, 2 juin 2020.

45. *L'Opinion publique dans l'Union européenne*, Eurobaromètre standard 92, Commission européenne, déc. 2019.

46. KÜHNE Simon et al., *Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten von Corona: Eine Chance in der Krise?*, SOEPpapers Nr. 1091, SOEP, DIW Berlin, 2020.

47. KRAUSE Laura-Kristine et al., *Vertrauen, Demokratie, Zusammenhalt: wie unterschiedlich Menschen in Deutschland die Corona-Pandemie erleben*, More in Common e.V., 2020.

48. SANTER Jacques, *Perspectives pour le Conseil européen de Cardiff: des idées pour l'avenir*, Parlement européen, Bruxelles, 27 mai 1998.

tions nationales. En 2007, le Traité de Lisbonne l'érige comme l'un des principes fondamentaux de l'Union, à l'instar des principes de proportionnalité et d'attribution, auxquels il est par ailleurs étroitement lié.

Ainsi, conformément au principe de proximité, énoncé à l'article 10 du TUE, le principe de subsidiarité a pour objet de rapprocher le plus possible les citoyens des prises de décisions. Il ne s'applique qu'aux compétences partagées, c'est-à-dire à celles pour lesquelles aussi bien l'Union que les États ont le pouvoir de légiférer. L'objectif principal de la subsidiarité est d'octroyer la plus haute indépendance aux institutions inférieures par rapport aux institutions supérieures, en l'occurrence, ici, aux Parlements nationaux par rapport au Parlement Européen. Cette proximité est réputée générer un gain d'efficacité. Seulement, l'articulation de la subsidiarité européenne autour des deux seuls échelons nationaux et européen, contrastant avec un modèle de subsidiarité multiscalair « à l'allemande », en diminue considérablement l'effet. Loin de l'idéal de proximité, d'adaptabilité et d'efficacité promis, le principe de subsidiarité tel que le consacrent les traités se contente d'opérer un arbitrage entre deux échelons possibles, le national et l'europpéen, dont aucun n'est adéquat pour gérer une crise multiscalair comme celle du Covid-19

Revoir notre principe de subsidiarité au niveau européen pour mettre en place des politiques publiques plus adaptées aux réalités quotidiennes et aux spécificités territoriales apparaît donc indispensable. Pour ce faire, s'intéresser davantage à la politique régionale de l'Union est une piste intéressante. La politique régionale, dont le budget constitue le deuxième poste de dépense de l'Union et qui agit via des fonds d'actions spécifiques (FC, FEDER, etc.), est un de ses principaux leviers d'action concrète. Entre 2008 et 2011, le rapport de la Commission européenne de 2017<sup>49</sup> affirme que plus d'un million d'emploi ont été directement créés grâce à la politique de cohésion. De même, de nombreux citoyens européens ont pu en bénéficier notamment dans les domaines de la santé, du traitement des eaux usées et de protection en cas des catastrophes naturelles.

Ce mode de fonctionnement pourrait inspirer une nouvelle manière d'envisager le principe de subsidiarité, en faisant de l'Union la garante de son application non seulement vis-à-vis des États membres, mais aussi au sein des États eux-mêmes, avec une attention particulière portée à l'échelle régionale. Une fois les frontières de son application redéfinies, il pourrait devenir un véritable principe de politique générale. Il s'agirait, au fond, de renouer avec sa définition initiale. Car avant d'être une norme juridique contraignante, la subsidiarité est avant tout une notion

politique normative. Dans sa *Politica methodice digesta* (1603), Althaus, philosophe calviniste et syndic de la cité-État d'Emden, propose un régime politique fondé sur une pyramide de groupes humains de plus en plus vastes, procédant par délégation ascendante. Convaincu que les citoyens d'une cité ou d'une province gagnent à s'allier avec ceux des cités ou des provinces voisines pour garantir leur prospérité et leur sécurité, il défend l'idée qu'un groupe humain a toujours besoin du groupe supérieur. Seulement, l'aide du groupe supérieur ne doit en aucun cas se substituer à toutes les activités du premier groupe, mais seulement pallier ses insuffisances avec son accord.

Finalement, dans un contexte de défiance vis-à-vis de l'Union, mais aussi de nombre d'exécutifs nationaux, revoir notre approche du principe de subsidiarité légitimerait davantage les politiques engagées à toutes les échelles. Dans un système politique réellement subsidiaire, la plus grande proximité des citoyens avec les centres de décision accroît l'acceptabilité des mesures prises ; l'adaptabilité de celui-ci aux réalités territoriales favorise dans le même temps une meilleure proportionnalité de l'action politique.

### **Vers une gestion de crise territoriale, décentralisée et transfrontalière**

Dans le cadre d'une crise sanitaire, un enjeu essentiel consiste à identifier le territoire pertinent pour mettre en place des mesures contraignantes (mesures de protection obligatoires, quarantaine ou limitations de circulation) à même de contenir la diffusion du pathogène tout en préservant autant que possible les libertés fondamentales des personnes. Or, dans un bassin de vie transnational totalement intégré, tel qu'il existe dans la région du Léman ou au Luxembourg, des restrictions prenant pour repère les frontières nationales et s'appliquant indistinctement aux résidents de chacun des États concernés, indépendamment de leur résidence dans le bassin de vie lui-même, ne sauraient remplir aucune de ces deux fonctions.

En effet, s'il est acquis<sup>50</sup> que l'épidémie de Covid-19 s'est propagée en Europe suivant les principaux axes de transport internationaux, notamment aériens, il semble contestable que la fermeture des frontières au sein d'un bassin de vie fortement intégré puisse constituer une mesure suffisamment efficace pour justifier le coût extrêmement élevé qu'il impose à la population locale. En l'absence de restrictions de circulation, la diffusion de la maladie au sein d'un tel bassin peut en effet être considérée comme relativement homogène, du fait des contacts permanents qu'entretiennent les différentes zones. Or, la logique des restrictions de circulations imposées par les gouvernements (fermetures de frontières ou quaran-

49. Ma région, mon Europe, notre futur, septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Commission européenne, 9 octobre 2017.

50. LINKA Kevin et al., Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions, *Computer Methods in Biomechanics and Biomedical Engineering*, 23:11, 2020, p. 710-717.

taines) consiste à isoler les territoires où l'activité épidémique est importante de ceux où elle est beaucoup plus faible, afin d'éviter une diffusion du virus. Cette condition n'étant pas remplie au sein d'un bassin de vie constitué, qu'il soit transnational ou non, la pertinence d'une telle mesure apparaît incertaine.

S'il peut être justifié d'isoler un bassin de vie des autres, introduire des divisions au sein d'un espace déjà pleinement intégré est d'une utilité contestable, et conduit à des restrictions considérables dans le quotidien de la population. Par exemple, 40% des thionvillois traversent la frontière franco-luxembourgeoise tous les jours afin de se rendre au travail. Pour être pleinement efficaces et légitimes, c'est donc à l'échelle des bassins de vie que les mesures restrictives doivent se déployer.

La gestion d'une crise sanitaire, pour qu'elle soit efficace, doit par conséquent être subsidiaire et transnationale. Dans certains contextes spécifiques, des outils de gestions subsidiaires et transnationaux ont déjà vu le jour. C'est notamment le cas pour les districts hydrographiques dont la délimitation suit la géographie naturelle des bassins. Ils sont, pour près de la moitié (par exemple ceux du Rhin, de la Meuse ou du Danube), transnationaux<sup>51</sup>. Adoptée en 2000, la directive cadre européenne « Eau » (DCE) oblige les États membres à établir des plans communs de gestion des districts hydrographiques. Elle met donc l'accent sur la nécessité de gérer ces territoires à l'échelle la plus adaptée sans prendre en compte les découpages nationaux.

Dans la même idée, le projet de réhabilitation de la centrale de Fessenheim, dont le démantèlement s'est achevé en juin 2020, associe les acteurs économiques, associations, collectivités et services publics de part et d'autre du Rhin<sup>52</sup>. Ce projet franco-allemand vise à faire de ce territoire binational un exemple européen de reconversion économique et énergétique. Le projet est piloté par une société d'économie mixte franco-allemande dont le plus gros actionnaire est la Région Grand Est<sup>53</sup>, ce qui en fait un programme transnational et régional à part entière. Des coopérations interrégionales, parmi lesquelles l'Interreg TransfAir à la frontière franco-belge, existent également dans le domaine environnemental.

Lors de la crise de la Covid-19, la fermeture de la majorité des frontières intérieures de l'espace Schengen, sur décision de ses propres États membres, a rendu impossible la création de tels espaces de décision communs.

51. La Directive-cadre européenne sur l'eau, Commission européenne, 2014 et *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC)*, Commission européenne, 26 février 2019.

52. *Avancement du projet de territoire de Fessenheim*, Ministère de la transition écologique et solidaire, dossier de presse, 26 septembre 2019.

53. *Une société mixte franco-allemande va piloter la reconversion du territoire autour de Fessenheim*, Le Figaro/AFP, 17 janvier 2020.

Face à la nécessité empirique de mettre en place une gestion de crise transfrontalière, des initiatives locales et régionales ont cependant vu le jour. Ainsi, sous l'égide de l'ORCA (Organisation et coordination de secours en cas d'accident majeur ou de catastrophe), un organisme suisse, l'agglomération du Grand Genève a organisé des réunions auxquelles étaient conviés des représentants des préfetures de l'Ain et de Haute-Savoie ainsi que des représentants des cantons de Genève et de Vaud. L'objet de ces réunions était de tenter d'harmoniser les mesures sanitaires, sécuritaires et économiques sur l'ensemble du territoire transfrontalier<sup>54</sup>. Si le Grand Genève a tenté de s'organiser spontanément, de nombreuses régions transfrontalières n'avaient ni les structures ni les moyens pour le faire.

Au regard des observations précédentes, il apparaît évident qu'une gestion de crise doit se penser de manière flexible, territoriale et transfrontalière. Il s'agit, pour les régions, collectivités et acteurs locaux, de s'adapter aux spécificités que présentent leurs territoires en coopérant, afin de répondre au mieux aux situations rencontrées.

#### **Pour une action multiscale de la commune au continent**

Au regard de ces éléments, la nécessité de gérer les crises de manière territorialisée, flexible et transfrontalière semble manifeste. Il s'agit de repenser le rôle de l'Union européenne, des États membres, des régions et des communes, aussi bien en termes politiques que de répartition des compétences exécutives, afin qu'ils puissent orchestrer une gestion des crises par le bas.

Lors d'une crise multiscale, la répartition des compétences entre les échelons locaux, nationaux et supranationaux doit être pensée sur le modèle d'une subsidiarité effective et non plus symbolique. Il en va d'une part de l'efficacité des politiques publiques dans leur ensemble - étant attendu que le centralisme s'accompagne de coûts de coordination très élevés tout en présentant des risques de pertes informationnelles significatives -, d'autre part de leur proportionnalité et de leur adaptation concrète aux réalités locales, essentielles pour assurer leur légitimité démocratique. L'observation du modèle de subsidiarité allemand fournit un certain nombre de clefs pour penser cette nouvelle organisation transnationale. L'un de ses principaux enseignements est que les échelons supérieurs gagnent à envisager leur rôle comme celui d'une coordination active et d'un cadre normatif plutôt que comme celui d'une instance exécutive. Transposé au contexte européen, il s'agirait pour l'Union et les États de coordonner les actions des régions, tout en laissant à celles-ci une plus grande liberté quant à l'exécution des mesures prévues par le législateur. S'il apparaît irréaliste, au vu de

54. Voir le site du Grand Genève, consulté le 29 octobre 2020.

l'hétérogénéité des pratiques, d'en appeler à une délégation intégrale des compétences de gestion des crises aux niveaux régionaux et locaux, la mise en place progressive de plans de crise territorialisés, arrêtés en concertation avec les autorités nationales compétentes et sous l'impulsion des élus locaux, permettrait de limiter la nécessité d'une prise de décision « verticale » et de sanctuariser en amont certaines délégations de compétences.

Le rôle de coordination de l'Union et des États membres est également essentiel en ce qui concerne l'institutionnalisation de la planification de crise transnationale dans les régions frontalières. En effet, ces régions, dont le rôle est particulièrement fondamental dans la « dorsale européenne », constituent des ensembles économiques et des bassins de vie unifiés que les fermetures de frontières affectent d'une manière extrêmement pénalisante. Dans des zones où la frontière semblait s'être durablement effacée, la division brutale des bassins de vie constitue, pour la population, un arbitraire social et économique qui eût été jugé inacceptable dans n'importe quel territoire intérieur. Pour éviter la répétition d'une telle situation, il semble donc indispensable de mettre en place des structures décisionnelles et des accords (trans) régionaux tenant compte des particularités des régions qui ne peuvent fonctionner dans un seul cadre national. Cette logique constitue un approfondissement naturel de la démarche engagée, depuis les années 1960, avec la création d'espace de coopérations transfrontalières indépendants de l'Union, dits eurorégions<sup>55</sup>, à l'instar de la Regio Basiliensis (1963, DE-FR-CH) ou encore de la région Meuse-Rhin (1976, BE-DE-NL)<sup>56</sup>. L'association des régions frontalières européennes dénombre aujourd'hui plus d'une centaine de ces coopérations<sup>57</sup>. Ces eurorégions, pour la plupart, restent cependant bâties sur une vision de la coopération transfrontalière comme démarche multilatérale de moyen et long terme, qui ne permet pas d'envisager une organisation commune face à l'urgence. En situation d'urgence, cette conception exclusivement long-termiste de la coopération transfrontalière conduit les acteurs régionaux à prioriser la gestion de crise interne par rapport à la coopération transrégionale. Or cette alternative entre traitement des dossiers urgents et prise en compte des problématiques transfrontalières n'est qu'apparente, car l'urgence, s'établissant à l'échelle du bassin de vie - a fortiori d'un bassin de vie brutalement coupé en deux -, est elle aussi transfrontalière. C'est donc une vision opérationnelle de la coopération transfrontalière, pouvant s'envisager sous la forme d'une coordination renforcée et institutionnalisée des différents acteurs régionaux en cas de crise, qu'il importe désormais

d'imaginer. Là où les structures et les échelles d'action - celles des bassins de vie - sont clairement identifiées, l'expérience de l'épidémie de Covid-19 invite à un approfondissement et à une formalisation de la coopération au sein des instances existantes plutôt qu'à une refondation totale des structures.

55. WASSENBERG Birte et al., *La coopération territoriale en Europe - Une perspective historique*, Office des publications de l'Union, 2015.

56. *Site internet de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur*, consulté le 29 octobre 2020.

57. HERMAND Marie-Hélène, La fabrique discursive des eurorégions : créer un environnement spatial par l'incitation, *L'Espace géographique*, tome 45(2), 97-111.

# Nos propositions

## 1. Adopter une charte européenne consacrant la nécessité d'une approche subsidiaire dans la gestion des crises

À travers une charte européenne réaffirmant l'importance de la subsidiarité et de la prise en compte de l'échelon régional dans les situations d'urgence, un signal fort sera lancé en faveur d'une approche flexible, territorialisée et proportionnelle des crises, notamment sanitaires.

Bien que non contraignante, l'adoption d'une telle charte marquerait une avancée politique majeure en revalorisant le pouvoir décisionnel des instances régionales, tout en permettant aux acteurs non-nationaux de se fédérer autour d'une plateforme commune. La prise en compte des régions transfrontalières et des difficultés liées au centralisme serait ainsi largement facilitée, et le débat européen autour de ces questions s'en trouverait renforcé.

Des institutions chargées de la coopération transfrontalière et régionales telles que l'Association des régions frontalières européennes (ARFE/AEBR) pourraient initier l'élaboration de cette charte et encourager les différentes instances nationales et régionales ainsi que les organisations transfrontalières à la signer. Cette charte inciterait notamment à des prises d'initiatives locales en amont (plans de crise territorialisés, instances de concertation) pour prévenir la mise en place d'actions étatiques inadaptées à des réalités régionales hétérogènes. Elle valoriserait également la formation de plateformes de coordination opérationnelles interrégionales sur le modèle de la conférence des Ministres-présidents allemands. Sur le long-terme, cette « coalition par le bas » pourrait faciliter l'adoption de traités ad hoc, à l'image du traité bilatéral d'Aix la Chapelle concernant la réhabilitation du site de Fessenheim.

En outre, l'Union, tout en soutenant cette démarche, devrait s'engager concrètement au travers d'instances adaptées pour accroître l'autonomie régionale et locale et créer ainsi un contre-pouvoir aux tendances centralisatrices de certains États-membres. Si, depuis le premier Interreg (1989), l'Union a considérablement renforcé sa politique de cohésion, qui est avant tout une politique de développement économique et social (FEDER, fonds de cohésion), il s'agit désormais d'intensifier ces efforts dans le sens d'une meilleure prise en compte politique de l'échelle régionale et eurorégionale, notamment en cas de crise. Le Comité européen des régions (Cor) travaille déjà dans ce sens<sup>58</sup>, Il serait donc opportun de le doter de moyens supplémentaires pour qu'il puisse remplir sa mission pleinement.

## 2. Identifier et organiser les bassins de vie pour permettre une gestion des crises et des flux subsidiaire, transparente et démocratique

Grâce à des études systématiques des flux quotidiens de personnes dans l'ensemble des régions européennes - et particulièrement dans les zones frontalières -, les bassins de vie existants seront identifiés selon des critères objectifs. Ces bassins de vie serviront d'unité de base pour la gestion de crise, permettant de faire coïncider l'échelle de la délibération et celle à laquelle les mesures se déploient (*all-affected principle*<sup>59</sup>/*Betroffenheitsprinzip*).

Les unités administratives existantes sont particulièrement mal adaptées pour analyser les dynamiques épidémiques et mettre en place des mesures ciblées, efficaces et proportionnées. Les bassins de vie transfrontaliers sont inévitablement coupés en deux voire trois parties distinctes par les échelons régionaux ou sous-régionaux employés, alors que des bassins de vie très éloignés (par exemple l'agglomération de Strasbourg et celle de Reims pour la région Grand-Est) se trouvent regroupés au sein de vastes entités administratives sans pertinence sur le plan des flux. Or, ce n'est qu'en prenant en compte l'échelle des relations sociales réelles qu'une approche véritablement objective et subsidiaire de ces questions peut être développée.

58. Site internet du Comité européen des régions (Cor), consulté le 3 novembre 2020.

59. NÄSSTRÖM Sofia, The Challenge of the All-Affected Principle, *Political Studies* vol. 59, 2011, p. 116-134.

Des jeux de données mesurant l'interconnexion entre les différentes zones géographiques dans le cadre des déplacements du quotidien existent déjà pour plusieurs pays<sup>60</sup>. Une étude détaillée de ces données permettrait d'établir une cartographie objective des territoires de vie, selon des critères quantitatifs précis. Des plans de gestion de crise, non limités aux questions sanitaires, pourraient ensuite être déployés à l'échelle de ces territoires.

L'analyse du risque ainsi que la réponse des autorités (mesures de quarantaine obligatoires, restrictions d'activité, télétravail) seraient alors prioritairement déclinés à cette même échelle. Ainsi, des territoires transfrontaliers ou transrégionaux cohérents formeraient, vus du dehors, une unique entité (notamment en tant que « zone à risque ») qui ne serait plus distribuée, comme aujourd'hui, entre plusieurs zones administratives. Ces territoires seraient invités à se doter d'outils de planification et de gestion de crise communs pour organiser leur réponse locale, tout en obtenant la garantie d'un traitement non discriminant et unifié en cas de crise. Les éventuelles mesures d'isolation d'une zone géographique ciblée devraient avoir lieu aux frontières de ces territoires, afin de limiter les conséquences des restrictions sur le quotidien de la population tout en assurant une meilleure proportionnalité de l'action publique. Au-delà des seules questions sanitaires, une identification systématique de ces territoires permettrait une prise de conscience des frontières réelles des groupes sociaux et leur prise en compte par le politique, y compris sous la forme de consultations citoyennes ou d'une institutionnalisation progressive des bassins de vie.

### **3. Accorder aux territoires transfrontaliers une place centrale dans la gestion des frontières internes européennes**

Les Eurorégions, après avoir adopté le statut de Groupements européens de coopération territoriale (GECT), seront impliquées dans l'ensemble des politiques gouvernementales ayant un impact sur le libre passage des frontières dans leur bassin de vie, à travers un avis consultatif ou conforme, voire une gestion partiellement ou totalement déléguée de cette compétence régaliennne.

Aujourd'hui, de nombreux bassins de vie transfrontaliers sont structurés et institutionnalisés dans la cadre des Eurorégions. Ces organisations entre collectivités territoriales de part et d'autre des frontières reposent sur des statuts divers (établissement public, institution résultant d'un traité international, voire association de droit privé) alors que le statut de GECT leur est offert par le droit de l'Union européenne. Ce statut est régi par le Règlement (CE) n°1082/2006 du 5 juillet 2006, dans le cadre de la politique européenne de cohésion. Il n'a cependant pour but que de donner un cadre juridique unique à tous groupements volontairement constitués par les collectivités publiques concernées. S'inspirant de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) qui rend obligatoire la constitution de districts hydrographiques résultant des bassins d'eau, qu'ils soient transfrontaliers ou non (Art. 3 § 1), une directive viendrait compléter le règlement GECT en rendant obligatoire la constitution d'Eurorégions et l'adoption du statut de GECT pour l'ensemble des zones transfrontalières, et ainsi accompagner institutionnellement et localement les dynamiques de ces bassins de vies.

Selon le degré d'intégration choisi par ces Eurorégions dans leurs conventions constitutives et leurs statuts, tels que définis par les articles 8 et 9 du Règlement GECT, la directive instituerait une procédure afin de rendre obligatoire leur consultation par les États membres dans le cadre de toute fermeture partielle ou totale de frontières au-delà d'une certaine durée. Ainsi, pour conserver la rapidité nécessaire à une application efficace du Code des frontières Schengen (Règlement (UE) n°2016/399), la fermeture des frontières serait décidée par l'exécutif national concerné. Toutefois au-delà d'un laps de temps suffisant pour permettre au GECT de se réunir, le maintien de la fermeture de frontière serait, selon le degré d'intégration, conditionné à un avis consultatif ou conforme de l'organe délibérant du GECT, lequel prendrait la forme d'une réunion institutionnalisée des exécutifs locaux et des représentants de l'Eurorégion. Les territoires disposant d'un degré d'intégration culturel, économique et institutionnel poussé, dis-

60. Logements, individus, activité, mobilités scolaires et professionnelles, migrations résidentielles en 2017, INSEE, 19 octobre 2020.

posant d'un exécutif intégré, pourraient à terme se voir déléguer une compétence frontalière.

#### 4. Utiliser l'échelon européen comme un outil de coordination active pour la gestion de crise interrégionale et transfrontalière

Le Conseil de l'Union européenne se dotera d'une formation dédiée aux problématiques transfrontalières et à l'appréhension des risques qui y correspondent, afin de bénéficier de l'outil européen pour mettre en place une coordination active des États membres pour ces questions, l'échelon européen étant particulièrement adapté et légitime pour se saisir de ces questions.

Sur le modèle de la *Ministerpräsidentenkonferenz* allemande, organe délibératif réunissant les dirigeants des *Länder*<sup>61</sup>, le Conseil européen devrait adopter à la majorité qualifiée une décision établissant une onzième formation du Conseil de l'Union européenne selon les modalités de l'art. 236 TFUE, ayant pour rôle la coordination des politiques transfrontalières et interrégionales, notamment en période de crise. Aux côtés des représentants des gouvernements nationaux, le Comité des régions enverra un délégué avec un rôle consultatif, permettant de faire remonter les positions des territoires, notamment ceux impliqués dans le cadre d'Eurorégions.

En effet, selon l'art. 16 § 1 du TUE, le Conseil est compétent pour représenter les États membres dans la procédure législative de l'Union mais aussi pour exercer des fonctions de coordination. Agissant au nom des États, le Conseil pourrait se saisir de la coordination des politiques relevant de la compétence nationale, afin de décider de positions communes, volontairement acceptées, débattues au cas par cas, destinées à garantir la continuité des bassins de vie transfrontaliers et à appréhender des échelles de crise différentes. Le choix du Conseil permet, contrairement à celui de la Commission européenne, de garantir une plus grande subsidiarité des réponses. En effet, bénéficiant de l'expertise directe des administrations nationales, le Conseil pourra prendre des décisions plus rapides et davantage adaptées aux réalités du terrain, tout en bénéficiant immédiatement de l'appui de toutes les administrations locales et territoriales comme courroie de transmission des décisions prises en son sein.

61. Voir Partie I.