



## **Contribution du CESER Grand Est à la réduction des obstacles transfrontaliers**

*Adoptée en séance plénière du 14 décembre 2017*

Vu la Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu la décision du bureau du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est en date du 29 novembre 2017,

Après avoir entendu **Georges WALTZ**, le président de la commission Relations européennes, internationales, transfrontalières et interrégionales et **Danielle POTOCKI-MALICET**, la rapporteure,

**le Conseil économique, social et environnemental régional  
Grand Est a voté la présente contribution à l'unanimité.**

# SOMMAIRE

---

<b>SOMMAIRE</b> .....	1
<b>INTRODUCTION :</b> .....	2
<b>I) Les obstacles physiques à la libre circulation</b> .....	4
<b>A) Liaisons routières</b> .....	4
<b>B) Liaisons ferroviaires</b> .....	5
<b>C) Liaisons aériennes</b> .....	7
<b>II) Les obstacles en tant qu'agent économique, actuel ou futur</b> .....	9
<b>A) Les obstacles pour l'agent économique actuel</b> .....	9
<b>B) Les freins en matière de formation</b> .....	12
<b>III) Les obstacles en tant que citoyen, assujetti administratif</b> .....	15
<b>A) Les obstacles liés à la situation de travailleur frontalier</b> .....	16
<b>B) Les obstacles dans la vie quotidienne</b> .....	18
<b>CONCLUSION</b> .....	22
<b>Remerciements</b> .....	24

## INTRODUCTION :

Dans la perspective d'un conseil des ministres franco-allemand, M. Philippe Richert, Président de la Région Grand Est, a souligné par un courrier du 15 mars 2016 adressé au Président de la République l'urgence d' « *intégrer pleinement la dimension transfrontalière dans les politiques nationales* » pour « *faciliter la levée des freins aux développements transfrontaliers* ».

Quelques mois plus tard, suite à la proposition luxembourgeoise en 2015 de créer un nouvel outil juridique dédié à la coopération transfrontalière, un "Groupe de travail sur les solutions innovantes aux obstacles transfrontaliers" a été mis en place par le Luxembourg et la France. Il a tenu sa première réunion le 5 juillet 2016 à Vienne.

Puis, tout récemment, c'est la Commission Européenne qui s'est saisie de la question des obstacles transfrontaliers dans une communication intitulée « *Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'UE* »<sup>1</sup>. Ainsi que la Commission le note dans ce document, les régions frontalières intérieures couvrent 40% du territoire de l'Union Européenne, représentent 30% de sa population (150 millions de personnes) et produisent 30% du PIB de l'UE. En facilitant la libre circulation, le processus d'intégration européenne – et notamment l'achèvement du marché unique en 1992 – a eu un effet incontestablement positif sur ces régions frontalières, où les opportunités économiques se sont multipliées.

Pourtant, ainsi que le relève toujours la Commission Européenne<sup>1</sup>, « *d'une manière générale, les régions frontalières s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions dans un même Etat membre.* » Par ailleurs, qu'il s'agisse d'emploi, de transports, d'accès aux services publics, de démarches administratives, les interactions transfrontalières donnent encore souvent lieu à des expériences pénibles, aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises ou les pouvoirs publics. En effet, la présence d'une frontière complique souvent la vie quotidienne des habitants des territoires frontaliers. Se déplacer, trouver un emploi ou une formation, recevoir des soins, payer ses impôts, faire jouer la garantie d'un produit, ... autant de démarches qui peuvent s'avérer complexes quand elles impliquent le franchissement d'une frontière. Et il en est souvent de même pour les entreprises souhaitant accéder au marché du pays voisin ou pour les administrations dans leurs rapports avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière.

Seule région française frontalière avec quatre pays (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse), le Grand Est est particulièrement concerné par les interactions transfrontalières. La région compte notamment près de la moitié de l'ensemble des travailleurs frontaliers français (c'est à dire 185 000, un chiffre en progression<sup>2</sup>). C'est pourquoi le CESER a souhaité traiter cette question en contribuant à l'identification des obstacles transfrontaliers, préalable indispensable à toute recherche de solutions efficaces et durables.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – 20 septembre 2017

<sup>2</sup> CESER Grand Est - La conjoncture économique et sociale dans la région Grand Est et ses territoires – Tableau de bord trimestriel n°6 – 12 octobre 2017

Pour l'aborder, le CESER a souhaité partir des problèmes concrets que peuvent rencontrer les personnes dans leur vie quotidienne. Celles-ci peuvent avoir à surmonter des obstacles de différentes natures, selon trois angles correspondant à trois types de rapports avec leur environnement :

- **En tant qu'individu bénéficiant de la libre circulation**, chacun d'entre nous, qu'il soit ou non travailleur frontalier, peut être confronté à des obstacles physiques compliquant ses déplacements.
- **En tant qu'agent économique évoluant sur un marché concurrentiel**, il peut être confronté à des obstacles (culturels, linguistiques, normatifs) limitant son accès : au marché du travail (en tant que salarié), au marché d'offre de biens et services (comme entrepreneur ou comme consommateur), à l'offre de formation.
- **En tant que citoyen/contribuable en rapport avec les administrations de deux pays**, il peut rencontrer des obstacles administratifs qui compliquent sa vie quotidienne et créent des risques d'injustice et de différences de traitement.

L'objectif ultime est l'amélioration de la qualité de vie ; celle du travailleur frontalier, mais aussi celle de tous les citoyens.

Le présent document est construit en trois parties, chacune traitant l'un des types de situations retenus. Afin de les illustrer par des exemples concrets, chaque partie s'ouvre par une présentation des obstacles que rencontrent les membres d'une famille fictive appelée ALBELUS (ALLEMAGNE-BELGIQUE-LUXEMBOURG-SUISSE) : France la mère travailleuse frontalière, Louis le père chef d'une petite entreprise, Mélanie la fille étudiante et Lucas le fils en apprentissage. Un état des lieux, des constats, et une analyse des obstacles sont ensuite détaillés. Ils conduisent à la présentation d'enjeux principaux, de recommandations pertinentes d'action publique et de préconisations d'actions à envisager pour concourir à l'amélioration de la vie des citoyens du territoire Grand Est.

## I) Les obstacles physiques à la libre circulation



France ALBELUS ne travaille pas loin de chez elle : 30 km. Mais il n'est pas rare que cette faible distance lui prenne deux heures. Car, entre son domicile et son lieu de travail, il y a un réseau routier qui peine à absorber le trafic. En effet, elle n'est pas la seule à faire le trajet quotidiennement. Au début, elle avait décidé d'emprunter le train. Mais c'était long, inconfortable et aléatoire : les trains sont saturés, les retards et annulations fréquents. De surcroît, elle était quand même contrainte de prendre sa voiture pour se rendre à la gare de départ, sans garantie d'y trouver une place de parking.

Aussi utilise-t-elle à présent sa voiture. Mais l'autoroute est saturée elle aussi, ce qui affecte sa santé : outre le stress quotidien, elle souffre de plus en plus souvent de problèmes respiratoires et soupçonne la pollution résultant des bouchons d'en être à l'origine. En outre, les mesures de sécurité anti-terroristes se traduisent par des contrôles à la frontière qui rallongent encore son temps de trajet. Elle aimerait essayer le covoiturage, mais ne sait pas comment organiser cela (comment ? où ? avec qui ?).

Enfin, elle doit parfois prendre l'avion pour des voyages professionnels dans toute l'Europe et regrette alors le temps perdu pour se rendre de chez elle à l'aéroport, quel qu'il soit.

### A) Liaisons routières

Que ce soit par choix personnel ou par défaut, en l'absence d'un service ferroviaire adapté à leurs besoins, nombre de travailleurs frontaliers effectuent leurs déplacements quotidiens par la route. C'est à la frontière luxembourgeoise que le problème se cristallise. Selon une étude de l'Observatoire régional des transports et de la logistique de Lorraine (ORT2L), plus de 60 000 véhicules (dont quelque 12 000 poids lourds) circulaient quotidiennement aux abords de la frontière grand-ducale en 2014<sup>3</sup>. Bouchons, ralentissements, circulation en accordéon, le trafic sur l'A31 entre Thionville et Luxembourg-ville est devenu tel qu'il constitue une hantise quotidienne pour les travailleurs frontaliers se rendant au Luxembourg par la route. Ceux-ci adoptent des stratégies d'évitement qui répercutent les encombrements sur les voies secondaires. Début 2017, le gouvernement luxembourgeois a acté le projet d'élargissement à deux fois trois voies de l'autoroute A3 (qui prolonge l'A31), à partir de la frontière française jusqu'à la Croix de Gasperich. Mais cet aménagement ne devrait être achevé qu'en 2023. Par ailleurs, l'urbanisation au Luxembourg à proximité de la frontière est aussi un facteur d'augmentation du trafic sur des voies qui n'avaient pas été calibrées pour des flux transfrontaliers. C'est ainsi que la réhabilitation de l'ancien site sidérurgique de Belval en quartier de la commune luxembourgeoise d'Esch-sur-Alzette/Sanem a motivé la réalisation du contournement d'Audun-le-Tiche sur la nouvelle RD16. Ce tronçon qui entre en service en décembre 2017 a néanmoins

<sup>3</sup> ORT2L – Le transport en Lorraine – Les chiffres-clés – Edition 2014

nécessité plusieurs années de négociations afin de trouver une clé de financement satisfaisante entre les collectivités françaises, l'Etat luxembourgeois et les fonds européens.

Du côté alsacien, on constate une certaine faiblesse des liaisons routières entre l'Alsace et le Bade-Wurtemberg. Les points de franchissement du Rhin sont peu nombreux et généralement sous-dimensionnés par rapport au trafic, notamment parce que la fonction première de plusieurs d'entre eux est d'être des barrages sur le Rhin (Iffezheim, Gamsheim, Marckolsheim). Quant au pont de l'Europe, seul pont reliant Strasbourg à l'Allemagne, il est de conception ancienne (1960) et fait face au surcroît de trafic résultant du récent mouvement d'urbanisation des friches strasbourgeoises des bords du fleuve. Le seul pont moderne est le pont Pierre Pflimlin inauguré en 2002, mais dont la capacité reste sous-exploitée, dans l'attente de son raccordement (prévu en 2020, travaux en cours) à l'autoroute A35. Même après cette date subsistera le sous-dimensionnement des voies de desserte côté allemand. Cet effet « goulot d'étranglement » existe d'ailleurs aussi plus au nord à Lauterbourg, où l'A35 débouche au-delà de la frontière sur la route nationale B9. Ce décalage de tailles illustre parfaitement la coupure qu'a représentée la frontière, qui empêchait de facto de penser les infrastructures à l'échelle d'un territoire transnational.

La problématique des liaisons routières transfrontalières a dû également prendre en compte un paramètre supplémentaire ces deux dernières années : le rétablissement des contrôles aux frontières dans le cadre de l'état d'urgence. Ce dernier a été abrogé le 1<sup>er</sup> novembre 2017, mais cela n'entraînera pas pour autant la disparition totale des contrôles, et donc des perturbations pour les travailleurs frontaliers.

Enfin, à moins que des aménagements soient trouvés en leur faveur, la vignette autoroutière allemande qui entrera en vigueur en 2019 sera pour les travailleurs frontaliers un frein financier s'ajoutant aux obstacles physiques à la circulation.

## B) Liaisons ferroviaires

Bien que situé au cœur de l'Europe et fort de deux capitales communautaires (Strasbourg et Luxembourg), le Grand Est se situe en bordure des grands axes ferroviaires européens. Quant aux dessertes transfrontalières, elles résultent de décisions nationales et régionales prises au fil du temps, sans liens entre elles, et peinent à faire face à l'augmentation des flux de travailleurs frontaliers.

Dès lors, dans le Grand Est le travailleur frontalier qui souhaite utiliser le train peut être confronté à deux problèmes distincts : soit l'inadaptation du service, soit son inexistence pure et simple.

### *- Inadaptation du service*

L'exemple le plus marquant de l'inadaptation aux besoins est l'axe Nancy-Luxembourg : en 2016 ce sont plus de 30.000 voyageurs qui empruntaient le train chaque jour sur cet axe<sup>4</sup>, un chiffre en croissance constante (près de 10% de plus par rapport à l'année précédente) et qui n'a plus rien de commun avec les niveaux de fréquentation d'il y a 20 ans. Or, que ce soit en France ou au Luxembourg, le réseau ferré n'a pas suivi le mouvement et n'est plus adapté au trafic actuel. Il en résulte inconfort,

---

<sup>4</sup> Source SNCF

annulations de trains et retards répétés, la gare et le poste d'aiguillage de Bettembourg, à l'entrée du grand-duché, symbolisant à eux seuls les dysfonctionnements de cet axe. Le cadencement mis en place par la SNCF en avril 2016 constitue un élément de réponse, de même que l'installation progressive du système de signalisation normalisé à l'échelle européenne (ERMTS), qui permettra de réduire l'intervalle entre deux trains et d'augmenter ainsi l'offre de transport. À terme, cette liaison avec le Luxembourg aura vocation à bénéficier en priorité d'un nouveau système de signalisation fondé sur la géolocalisation des trains, ce qui permettra encore d'augmenter le nombre de trains sur une ligne. Par ailleurs, côté luxembourgeois, d'importants travaux sont prévus dans les prochaines années, en vue d'améliorer le service ferroviaire sur cet axe :

- La création d'une troisième voie entre Bettembourg et Luxembourg-ville, qui sera engagée dès 2018 ;
- La création de deux quais supplémentaires en gare de Luxembourg-ville pour accueillir des trains internationaux à grande capacité (selon un calendrier restant à préciser), qui s'ajoutera à la mise en service en décembre 2017 de la nouvelle gare de Pfaffenthal-Kirchberg ;
- La modernisation de la gare de Bettembourg, prévue d'ici 2022.

L'inadaptation des infrastructures se double d'un manque de matériel roulant pour faire circuler des trains sur des voies qui existent et sont capables d'absorber une augmentation du trafic. Le CESER relève les efforts faits de part et d'autre de la frontière franco-luxembourgeoise pour développer le transport ferroviaire. Cependant, ceux-ci restent insuffisants par rapport aux perspectives de développement du Luxembourg. En effet, les tendances constatées en matière d'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers vers le Luxembourg (bientôt 100 000 frontaliers, soit + 3,5%/an depuis 10 ans<sup>2</sup>, en sus des 50 000 résidents français au Luxembourg) rendent indispensable une anticipation des flux futurs, afin d'éviter que les solutions apportées se révèlent inadaptées dès leur mise en œuvre.

#### *- Inexistence du service*

Dans certains cas, il n'y a tout simplement pas de liaison directe. C'est particulièrement le cas en Alsace pour le frontalier travaillant en Allemagne : reliquat de leur histoire conflictuelle, la France et l'Allemagne sont très mal reliées. Hormis à Strasbourg, aucun train ne franchit le Rhin. Des liaisons ont pourtant existé jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale, entre Colmar et Fribourg d'une part, et plus au nord, entre Haguenau et Rastatt d'autre part. Les voies existent encore, mais leur remise en état nécessiterait de lourds investissements. Quant au frontalier travaillant dans le Palatinat, il peut emprunter des trains transfrontaliers depuis Wissembourg (vers Winden) et Lauterbourg (vers Wörth). Mais il n'y a pas de relation directe depuis Strasbourg.

C'est aussi le cas entre Metz et Trèves : il n'existe pas de liaison directe alors que les deux villes sont jumelées. De même, le voyageur souhaitant aller de Metz à Sarrebruck doit changer de train à Forbach.

Quand il existe des relations ferroviaires transfrontalières, même directes, un autre problème peut limiter leur accès de part et d'autre de la frontière : l'absence d'une billettique commune. Le fait de devoir jongler non seulement avec les horaires, mais aussi avec des tarifications et titres de transport distincts n'est pas de nature à favoriser l'usage quotidien des transports publics.

Pour la ligne de tramway Strasbourg-Kehl inaugurée en avril 2017, cette question s'est posée, avec beaucoup d'autres. Certes, ce tronçon ne constitue pas la première liaison transfrontalière



interurbaine du Grand Est puisqu'il existait déjà le Saarbahn, tram-train reliant Sarrebruck et Sarreguemines depuis 1997. Et en décembre 2017 le tram bâlois dessert à nouveau la ville de Saint-Louis, soixante ans après sa dernière incursion dans cette ville mitoyenne de la mégapole suisse. Mais l'extension transfrontalière du tram strasbourgeois s'est avérée plus compliquée à mettre en œuvre car elle a nécessité la construction obligatoire d'un pont dédié, avec des normes techniques et de sécurité qui diffèrent d'un pays à l'autre et deux taux de TVA distincts pour les factures qui s'y rapportent. La complexité juridique du projet explique la durée de gestation du projet – huit années – mais, outre sa valeur symbolique, ce tram transfrontalier démontre par l'exemple que la coopération transfrontalière peut déboucher sur des projets concrets influant directement sur la vie quotidienne de la population.

L'interconnexion des moyens de transport constitue aussi un outil important pour influencer sur les habitudes de déplacement. Ainsi, une gare sur le site de Vandières aurait aussi un rôle à jouer dans une perspective transfrontalière, comme le CESER le notait dans son avis en avril 2017<sup>5</sup> : elle « *favoriserait le renforcement des échanges des métropoles de Nancy et Metz avec les espaces français et étrangers voisins. Pour le Luxembourg, ce serait un accès plus rapide à la LGV. Pour les villes allemandes de Stuttgart, Munich et Sarrebruck, le temps de parcours serait réduit.* »

L'enjeu de l'interconnexion des moyens de transport est également pris en compte par le Luxembourg, dans le cadre de sa Stratégie pour une mobilité durable (MODU) approuvée en 2012. Approche globale, « MODU » entend articuler les questions de transports et de mobilité avec les stratégies et outils de l'aménagement du territoire et les initiatives en matière environnementale. Par ailleurs, le Luxembourg entamera en 2018 la refonte de son programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT), qui sera adopté en 2019. C'est cette même échéance qui est fixée pour la finalisation du SRADDET du Grand Est, en cours d'élaboration.

L'impact de ces programmes et schémas sur les territoires ne s'arrête pas aux frontières. Aussi, le CESER souligne tout l'intérêt pour les institutions luxembourgeoises et celles du Grand Est d'échanger et de communiquer sur ces documents directeurs, afin d'en faciliter la connaissance respective, mais aussi éventuellement de pouvoir en tenir compte, même très partiellement, dans leur construction.

### C) Liaisons aériennes

Les aéroports sont nombreux dans la région Grand Est, mais ils ne répondent pas à tous les besoins. L'attractivité touristique du Grand Est, en particulier de l'Alsace et de la Lorraine, aussi bien que le maintien du statut de capitale européenne pour Strasbourg, imposent d'accorder une attention particulière aux liaisons aéroportuaires du Grand Est.

En termes d'attractivité touristique, la région doit être reliée à un aéroport de niveau mondial. Celui de Roissy-Charles de Gaulle joue ce rôle pour la partie Ouest de la région. Mais plus à l'Est, aucun aéroport français ne peut jouer ce rôle. C'est celui de Francfort, en Allemagne, qui est le plus à même de remplir cette fonction. Mais se pose alors la question des liaisons entre cet aéroport et les grandes villes alsaciennes et lorraines.

---

<sup>5</sup> CESER Grand Est - Avis sur le projet de gare Interconnexion TGV/TER sur le site de Vandières – 20 avril 2017

Par ailleurs, eu égard à son statut de capitale européenne, Strasbourg abrite de nombreuses institutions internationales (Conseil de l'Europe, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Pharmacopée européenne, Fondation Européenne de la Science, quartier général de l'Eurocorps, ...) et représentations diplomatiques. C'est aussi le siège du Parlement Européen et l'une des trois capitales de l'Union Européenne. Or, elle ne dispose pas d'un aéroport qui lui permettrait de faciliter les déplacements des députés et fonctionnaires européens, que ce soit vers Bruxelles ou vers leur pays d'origine. Le CESER rappelle l'importance de la qualité et de la fluidité des échanges européens dans le maintien et le développement du statut de capitale européenne pour Strasbourg.

#### **ENJEUX, RECOMMANDATIONS, PRECONISATIONS**

Favoriser la fluidité des échanges avec les pays frontaliers répond à l'intérêt général, économique, environnemental, de santé et de qualité de vie sur le territoire du Grand Est. Cela répond également à l'intérêt des régions et pays frontaliers du Grand Est.

Aussi, le CESER recommande au Conseil Régional d'impulser une réflexion coordonnée mobilisant tous les acteurs du territoire concernés à l'échelle transfrontalière, en vue d'offrir aux citoyens des infrastructures et services de transports de meilleure qualité et plus intégrés.

Dans cette optique, le CESER émet les préconisations suivantes :

##### **- Pour les liaisons routières :**

- \* expérimenter l'écotaxe dans le Grand Est, en particulier sur l'A31.
- \* engager dans les meilleurs délais la réalisation de l'A31 bis afin de se connecter à la future autoroute A3 élargie à 2 x trois voies.
- \* réserver la 3<sup>e</sup> voie de l'A31 bis au covoiturage et aux bus à haut niveau de service (BHNS).
- \* inciter au covoiturage et faciliter sa mise en œuvre, à la fois par des investissements physiques (parkings dédiés), des solutions numériques (applications), des incitations (gratuité de la 3<sup>e</sup> voie).

##### **- Pour les liaisons ferroviaires :**

- \* augmenter la capacité des trains et leur fréquence.
- \* créer en partenariat avec la SNCF des parkings-relais (park and ride), tel celui en projet à la gare de Longwy.
- \* envisager la création de liaisons directes à partir de la remise en service et de la modernisation des infrastructures existantes.
- \* mettre en place une tarification unique, simple et équitable pour les liaisons transfrontalières, quel que soit le point de départ.

##### **- Pour les liaisons aériennes :**

- \* concentrer les efforts sur les aéroports offrant les meilleures perspectives de liaisons internationales.
- \* favoriser la mise en place d'une liaison ferroviaire rapide et directe entre Strasbourg et l'aéroport de Francfort.

##### **- Pour le développement d'actions avec les pays frontaliers :**

- \* intégrer la dimension transfrontalière dans l'élaboration du SRADDET, en prévoyant l'articulation avec les stratégies et planifications des pays voisins (ex : PDAT du Luxembourg).
- \* saisir l'opportunité de travailler avec tous les acteurs des régions et pays frontaliers, notamment luxembourgeois, disposés à financer des infrastructures destinées à améliorer la circulation.

## II) Les obstacles en tant qu'agent économique, actuel ou futur

### A) Les obstacles pour l'agent économique actuel



France ALBELUS est contente de travailler à l'étranger : en France elle ne trouvait pas d'offre correspondant à sa qualification et elle gagne davantage. Mais la démarche n'a pas été facile, elle a nécessité un véritable effort de sa part. Tout d'abord, elle a dû surmonter sa crainte de l'inconnu. Car, bien qu'ayant toujours vécu à proximité de la frontière, elle ne connaissait pas du tout le pays d'à côté, par manque d'intérêt et de curiosité. En outre, elle a dû prendre des cours de langue intensifs car son niveau datait du lycée. Puis elle a dû repasser son diplôme pour pouvoir être embauchée, sa qualification française n'étant pas reconnue par le pays voisin.

Une fois dans l'entreprise, elle a dû s'adapter à des réglementations et normes techniques spécifiques, ainsi qu'à une mentalité différente.

Quant à son mari, Louis ALBELUS, chef d'une petite entreprise, il éprouve des difficultés à accéder aux marchés de l'autre côté de la frontière. Il aimerait participer à des salons pour se faire connaître, mais ne sait ni où s'adresser, ni s'il pourrait bénéficier d'une subvention dans ce but. De même, un échange d'expérience avec les homologues transfrontaliers de son secteur d'activité l'aiderait à adapter son offre et à se créer un réseau. Enfin, il ne trouve pas forcément dans le Grand Est les compétences dont il a besoin et souhaiterait recruter de l'autre côté de la frontière.

La situation géographique de la région Grand Est est certes une source de richesses et d'opportunités mais la proximité de pays ayant des législations et des pratiques différentes peut causer des difficultés dans divers domaines (commerce, fiscalité, droit du travail, aménagement du territoire, vacances scolaires, ...). Bien que ceux-ci ne relèvent que rarement des compétences régionales, le CESER souligne qu'ils contribuent à la qualité de vie sur le territoire. Or, le Conseil régional, à travers la mise en œuvre de ses différents schémas et politiques publiques, peut contribuer indirectement à la réduction des obstacles dont il est question et ainsi à l'amélioration de la qualité de la vie. Ce qui justifie que ces obstacles soient mentionnés dans la présente contribution.

Pour pouvoir exercer son activité dans (ou avec) le pays voisin, un agent économique transfrontalier doit surmonter plusieurs obstacles :

#### 1<sup>er</sup> obstacle : la frontière mentale

Même si tous les obstacles physiques ont été aplanis et la libre circulation effectivement réalisée dans les meilleures conditions, il reste toujours chez bon nombre de personnes une frontière mentale, liée à l'histoire, l'éducation, la culture, les habitudes de vie. Celle-ci empêche parfois d'imaginer pouvoir travailler dans (ou avec) le pays voisin.

### 2<sup>e</sup> obstacle : le manque d'information

Le manque de connaissances et d'informations sur la vie dans le pays voisin est général. En matière économique, le marché de l'emploi peut s'avérer opaque : quels emplois sont offerts dans les pays limitrophes ? Quelles sont les exigences des employeurs en matière de qualification, diplôme, niveau de langue, ... ?

Pour un entrepreneur ou un indépendant, le problème se pose aussi : quelle visibilité a-t-il sur le marché de son produit ou service ? Comment peut-il nouer des contacts, avoir des échanges, contribuer à la diffusion d'informations ou de produits vers ces pays ? Et a contrario, comment peut-il contribuer à faire venir les travailleurs ou les entreprises avec lesquelles il travaille, sur son propre territoire ?

### 3<sup>e</sup> obstacle : la barrière linguistique

Cet obstacle est étroitement lié aux deux premiers : quand le pays voisin ne parle pas la même langue, la frontière mentale est encore plus prégnante et les informations sont encore plus difficiles à trouver. L'obstacle linguistique est donc un obstacle transversal qui se cumule aux autres, qui les renforce. Cependant, il faut distinguer les différents niveaux de qualification : les connaissances de base peuvent suffire pour les postes peu qualifiés, mais plus le niveau du poste est élevé, plus la maîtrise de la langue du voisin est importante (même si l'anglais reste un outil facilitateur). Signalons à ce sujet que cette maîtrise de la langue peut également concerner les emplois publics ; ainsi, au Grand-Duché de Luxembourg 7,3% des agents de l'Etat ne sont pas luxembourgeois<sup>6</sup>.

### 4<sup>e</sup> obstacle : les réglementations, procédures et normes différentes

Il arrive encore trop souvent que l'agent économique transfrontalier se heurte à des réglementations qui compliquent son accès aux marchés. Pour le marché de l'emploi, ces obstacles peuvent prendre la forme de l'absence de reconnaissance d'un diplôme ou d'une qualification, notamment professionnelle. Des expériences localisées tentent de contourner cet obstacle : ainsi le réseau des Greta développe des cursus débouchant sur une double qualification, française et étrangère. Mais l'harmonisation des diplômes et qualifications reste un vaste chantier qui ne peut être traité efficacement qu'à l'échelle des gouvernements.

Il en est de même pour le télétravail. Théoriquement, cette solution pourrait résoudre une bonne partie des problèmes de mobilité transfrontalière, notamment avec le Luxembourg. Mais pratiquement, elle se heurte encore à de nombreuses inconnues en matière de protection sociale, de droit du travail et de lieu d'imposition, qui devront être traitées à l'échelle nationale et européenne.

La notion même de « *travailleur frontalier* » n'est pas définie de manière univoque. Actuellement, il n'existe pas de définition unique du travail frontalier qui soit unanimement acceptée dans les textes législatifs qui régissent des matières particulièrement sensibles pour ce type d'emploi. Le Règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination du régime de sécurité sociale contient cette définition du travailleur frontalier: "*toute personne exerçant une activité d'employé ou d'indépendant dans un Etat membre et qui habite dans un autre Etat membre où elle retourne en règle générale tous les jours ou au moins une fois par semaine*". A noter que le travailleur

---

<sup>6</sup> Statec – Le Portail des statistiques du Luxembourg – novembre 2017 - <http://www.statistiques.public.lu/fr/index.html>

frontalier se distingue du « *travailleur transnational* » qui a déplacé son domicile dans le pays où il travaille. Quant au « *travailleur détaché* », statut défini par la directive européenne du 16 décembre 1996, il permet à un employé travaillant dans un État membre de l'Union Européenne d'être détaché pour aller travailler dans un autre État membre, en réponse à un besoin de main d'œuvre spécialisé et temporaire dans un domaine précis.

La libre circulation des marchandises et des services est un principe fondateur de la construction européenne, régulièrement réaffirmé depuis 1957 dans divers textes qui proscrivent le protectionnisme entre les États membres de l'Union Européenne. Or, un entrepreneur souhaitant exercer son activité de l'autre côté d'une frontière est souvent confronté à des normes techniques ou juridiques différentes. Ces dernières peuvent être perçues, parfois à raison, comme des marques de protectionnisme déguisé. Mais, dans tous les cas, elles engendrent une charge financière considérable, surtout quand elles sont renforcées par la barrière linguistique. En effet, les entreprises ayant des activités commerciales transfrontalières dépensent 60% de plus que les entreprises qui ne travaillent qu'à l'intérieur du pays, en raison des frais supplémentaires de traduction et de certification<sup>1</sup>. A cela s'ajoutent les surcoûts dus aux communications numériques empruntant des réseaux internationaux. Un frein qui sera levé d'ici 2023 quand l'ensemble du Grand Est sera raccordé au très haut débit.

Dans l'hypothèse où les quatre obstacles cités ci-dessus seraient franchis, l'agent économique transfrontalier peut en rencontrer un 5<sup>e</sup> dans le cours de son activité professionnelle : l'obstacle culturel ou de mentalité.

Pour s'intégrer dans l'entreprise, le frontalier doit s'adapter à la mentalité de ses collègues, et notamment à leur culture de la profession. Forgée au niveau national, celle-ci peut différer radicalement de la sienne. Il existe non seulement des différences au niveau de la compréhension de la notion de profession, mais aussi des caractéristiques propres aux différentes nations en termes de méthodes de travail. Ces disparités peuvent aussi entraîner des difficultés pour l'entrepreneur ou indépendant qui a réussi à décrocher un marché ou un contrat de l'autre côté de la frontière. Elles peuvent poser problème dans la coopération directe sur le lieu de travail, voire donner lieu à des conflits.

#### **ENJEUX, RECOMMANDATIONS, PRECONISATIONS**

Identifier et faire tomber les différents obstacles à une bonne circulation des agents économiques répond à l'intérêt économique de la région Grand Est et de ses habitants.

Aussi, le CESER recommande au Conseil Régional d'inclure les problématiques transfrontalières dans tous ses schémas, orientations et dispositifs, en matière de développement économique et d'emploi, mais aussi dans les domaines culturel, linguistique, numérique, de la santé, etc.

Dans cette optique, le CESER émet les préconisations suivantes :

- Stimuler le multilinguisme dès le plus jeune âge, en mettant l'accent d'une part sur l'apprentissage de la langue du voisin, d'autre part sur l'anglais, langue internationale des affaires. L'un des objectifs serait de pouvoir si nécessaire pratiquer en 2025 trois langues (français, allemand, anglais) dans le Grand Est.

- Favoriser les échanges culturels entre jeunes, en donnant aux établissements scolaires la possibilité d'obtenir des moyens humains et financiers et en leur donnant l'accès à l'information en vue de conclure des accords et conventions dans les pays voisins.
- Favoriser l'échange d'informations et la coopération transfrontalière entre les services publics de l'emploi et les organismes représentant les entreprises, afin d'améliorer l'accès à l'information et à l'emploi sur le marché transfrontalier du travail.
- Développer les procédures en ligne surmontant les différences administratives, notamment en participant à la mise en place du « portail numérique unique » proposé par la Commission Européenne<sup>7</sup> pour donner aux citoyens et entreprises un accès aisé à l'information, aux procédures administratives et à de l'assistance en ligne.
- Participer à la réflexion sur la sécurisation juridique du télétravail, en vue de la mise en œuvre d'espaces dédiés au co-working.
- Permettre aux travailleurs du Grand Est de travailler au service d'un état voisin (sauf armée, police, justice) tout en résidant dans son pays d'origine, à la condition d'en parler la langue.

## B) Les freins en matière de formation



Lucas ALBELUS a souhaité poursuivre sa formation en alternance dans une entreprise située dans un pays frontalier, mais il n'a pas trouvé d'employeur.

Mélanie, la fille a quant à elle noué des relations privilégiées avec des jeunes extérieurs à la région qui souhaitent, comme elle, poursuivre un cursus d'excellence en région Grand Est. La difficulté a été importante également pour finaliser les projets de ces jeunes afin de les faire venir dans la région Grand Est.

### • L'apprentissage

Un jeune apprenti trouve de multiples intérêts à poursuivre sa formation dans un pays étranger : enrichissement personnel, autonomie, confiance en soi, adaptabilité, ainsi que connaissance approfondie du système économique, social et de formation d'un pays avec lequel il pourra développer dans l'avenir des relations professionnelles.

L'apprentissage transfrontalier est aussi une opportunité d'ouverture pour l'entreprise qui accueille des étudiants étrangers. Par cet intermédiaire, elle peut nouer des liens avec tout le tissu économique de la région transfrontalière ou du pays transfrontalier ; en particulier avec les organismes de

---

<sup>7</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en place d'un portail numérique unique destiné à fournir des informations, des procédures et des services d'assistance et de résolution de problèmes et modifiant le règlement (UE) n°1024/2012 du 2 mai 2017

formation pour faire connaître ses besoins en main d'œuvre et compétences, en vue de rapprocher l'offre et la demande de formations.

Enfin, cette mobilité peut aussi être un atout pour la filière de l'apprentissage, dans la perspective d'une meilleure reconnaissance par rapport à l'enseignement traditionnel.

Ce sont ces arguments que développe le site web « Ma voie pro Europe »<sup>8</sup>. Ce portail européen pour la mobilité des jeunes en voie professionnelle est le fruit de la coopération entre l'ONISEP (Office National d'Information sur les Etudes et les Professions) et le Pôle européen et international du service d'information et d'orientation de l'académie de Strasbourg. S'adressant aussi bien aux jeunes qu'aux équipes éducatives et aux entreprises, il met en avant la mobilité comme un sésame qui ouvre des portes et favorise l'insertion professionnelle.

C'est aussi le but visé par le projet INTERREG V Rhin Supérieur « Réussir sans frontière », qui associe la Région Grand Est et le Rectorat afin d'inciter les collèges, lycées et CFA à développer l'apprentissage transfrontalier en fonction des besoins des pays voisins. Il se traduit notamment par un site internet destiné à augmenter la visibilité de l'apprentissage transfrontalier<sup>9</sup>.

Pourtant, faire valoir cette mobilité n'est pas simple. L'un des principaux obstacles était (et demeure souvent) le manque de connaissance et donc de confiance entre les systèmes de qualification des différents pays. C'est à partir de ce constat qu'a été lancé le projet VaLOGReg (Validation des acquis des apprentissages dans la Grande Région), qui associait cinq entités territoriales (France, Belgique, Luxembourg, Sarre, Rhénanie-Palatinat), avec le soutien de la Commission Européenne de 2009 à 2012. A partir d'exemples de formations, il s'agissait de définir les moyens de reconnaissance des qualifications des apprenants d'une région à l'autre. En comparant les certifications en regard des acquis d'apprentissage qu'elles visent, VaLOGReg a permis de démontrer qu'il existait une large compatibilité : 90 % des acquis à la sortie des différents systèmes de formation concordaient. Cette expérience a débouché sur la conclusion d'accords-cadres qui ont permis à des apprentis français et allemands d'effectuer des stages dans le pays voisin.<sup>10</sup>

En mai 2015, la France et le Luxembourg ont par ailleurs signé une déclaration d'intention sur une expérimentation de coopération transfrontalière dans le domaine de la formation professionnelle par apprentissage. Et en juillet 2017 la région Grand Est a conclu un protocole d'accord sur l'apprentissage transfrontalier avec le Luxembourg. C'est dans ce cadre que des élèves du lycée professionnel Saint-André d'Ottange (Moselle) peuvent désormais effectuer leurs deux années d'apprentissage des métiers de l'optique au Luxembourg.

Il n'en reste pas moins que les freins à la mobilité des apprentis restent forts, du fait des sensibles différences entre les systèmes d'apprentissage de la France et des pays frontaliers du Grand Est, en particulier l'Allemagne.

---

<sup>8</sup> <http://mavoieproeurope.onisep.fr/>

<sup>9</sup> <https://reussirsansfrontiere.eu/>

<sup>10</sup> - Accord-cadre de septembre 2013 entre l'Alsace, le Bade-Wurtemberg et une partie du Palatinat,  
- Accord-cadre du 20 juin 2014 entre la Lorraine et la Sarre, étendu à la Grande Région en novembre 2014.

- **Les études supérieures**

Poursuivre ses études dans un pays voisin est une démarche positive et enrichissante pour un jeune. Elle est encouragée dans le cadre du programme ERASMUS qui a fêté ses 30 ans en 2017 et constitue sans nul doute l'une des plus belles réussites de l'Union Européenne. Toutefois, cette démarche peut être freinée dans certains cas, en raison :

- Du coût important que peut représenter un séjour à l'étranger ; c'est l'obstacle majeur avancé par près des ¾ des étudiants<sup>11</sup>,
- Du manque d'informations sur les possibilités d'études à l'étranger : obstacle ressenti par 70% des étudiants<sup>11</sup>,
- De la complexité des démarches administratives, pour 43% des étudiants<sup>11</sup>,
- Des réglementations différentes en matière de stages, la notion même de « stage » n'étant pas définie de manière commune à l'échelle européenne,
- De capacités d'accueil insuffisantes pour les étudiants (Luxembourg), qui peinent comme beaucoup de résidents à trouver un logement à un prix raisonnable,
- De la mise en place de barrières et quotas d'accès pour limiter l'afflux d'étudiants étrangers (cas des études de médecine et dentaire, ou encore de kinésithérapie, en Belgique francophone).

Mais les initiatives se multiplient en vue d'offrir aux jeunes du Grand Est la possibilité de poursuivre leurs études dans des filières de haut niveau, de part et d'autre des frontières. L'une des plus marquantes est la récente (2016) création du Campus Européen EUCOR, qui regroupe les universités du Rhin Supérieur : Bâle, Fribourg, Haute-Alsace, Strasbourg et l'Institut de Technologie de Karlsruhe. Ensemble, ces cinq entités autonomes coopérant depuis 1989 représentent un potentiel de plus de 100 000 étudiants et 15 000 enseignants-chercheurs. L'Université de Strasbourg fait aussi partie des membres fondateurs de la Ligue des Universités de Recherche Européennes (LERU), qui dispensent une formation de haut niveau s'inscrivant dans un environnement de compétition internationale. Quant à l'Université de Lorraine, elle a développé le CFALOR (Centre Franco-Allemand de Lorraine), réseau universitaire regroupant toutes ses formations et recherches franco-allemandes, en partenariat avec des universités germaniques, notamment en Sarre et Rhénanie-Palatinat. On peut également citer l'Université franco-allemande (UFA), réseau de 186 établissements d'enseignement supérieur français et allemands qui proposent presque autant de cursus intégrés binationaux et trinationaux, et accueillent tous les ans quelque 6 500 étudiants.

De même, le programme INTERREG « Université de la Grande région – UniGR » regroupe six universités partenaires (Lorraine, Sarre, Trèves, Kaiserslautern, Luxembourg, Liège, soit 115 000 étudiants et 6 000 enseignants-chercheurs), qui coopèrent, notamment pour faciliter la mobilité, offrir des études et diplômes transfrontaliers, mettre en réseau les chercheurs, apprendre les langues, réduire les barrières administratives.

Encore plus ancien puisque fruit d'un accord intergouvernemental de 1978, l'Institut supérieur franco-allemand des techniques, d'économie et des sciences (ISFATES) délivre un double diplôme de l'Université de Lorraine et de la Hochschule für Technik und Wirtschaft de Sarrebruck.

---

<sup>11</sup> Sondage L'Etudiant-EducPros – janvier 2016



Enfin, de simples conventions entre établissements transfrontaliers peuvent faciliter les échanges entre enseignants et étudiants ; c'est le cas de celle existant entre l'Université de Reims Champagne Ardenne (URCA) en France et la Haute Ecole Namur-Liège-Luxembourg (HENLL) en Belgique sur les sites de Charleville Mézières (à l'Institut Formation Technique Supérieur) et de Pierrard-Virton. Dans le cadre de courts séjours, les étudiants de l'un ou l'autre établissement peuvent bénéficier de cours donnés par les enseignants sur l'un ou l'autre site ou utiliser pour des travaux pratiques des matériels présents sur un site et pas sur l'autre.

#### **ENJEUX, RECOMMANDATIONS, PRECONISATIONS**

L'augmentation des compétences de sa population doit être un levier de développement prioritaire pour la région Grand Est.

Aussi, le CESER attire l'attention du Conseil Régional sur l'intérêt économique, social et culturel de soutenir et promouvoir toutes les initiatives destinées à harmoniser les formations de part et d'autre des frontières et à développer des parcours de formation transfrontaliers.

Dans cette optique, le CESER émet les préconisations suivantes :

- Intégrer la dimension transfrontalière dans le programme régional de formation professionnelle, pour favoriser la mobilité des formateurs et des personnes formées.
- Développer la promotion de l'alternance à l'étranger en s'appuyant sur les entreprises pour qu'elles constituent ou renforcent leur réseau avec les établissements de formation.
- Sans viser une illusoire harmonisation des systèmes d'apprentissage, travailler avec l'Etat (en particulier les rectorats) et les organismes de représentation des entreprises (chambres de commerce, de métiers, de l'économie sociale et solidaire) pour faciliter les systèmes d'équivalence entre les diplômes et les reconnaissances des titres délivrés par les différents systèmes d'apprentissage.
- Encourager les projets visant à créer des filières d'excellence, afin d'attirer les jeunes des pays voisins (et, au-delà, de toute l'Europe), en s'appuyant sur les exemples existants (EUCOR, ISFATES, ...).
- Créer des campus internationaux sur les sites universitaires du Grand Est, afin de favoriser le développement d'échanges d'étudiants.
- Favoriser les filières de formation répondant aux besoins nouveaux.
- Promouvoir un droit à l'expérimentation négociée avec nos voisins, sur certains points précis, tels l'apprentissage et les stages.

### **III) Les obstacles en tant que citoyen, assujetti administratif**

Un premier obstacle, général, est lié à la difficulté de trouver une information fiable et actualisée sur les règles juridiques et administratives (impôts, droit des sociétés, assurances, accidents au travail, ...) du pays voisin.

Ensuite, il faut distinguer les obstacles rencontrés en tant que travailleur frontalier et ceux que l'on peut rencontrer dans d'autres circonstances de la vie quotidienne : soins, consommation, logement, démarches administratives diverses, ...

### A) Les obstacles liés à la situation de travailleur frontalier



France ALBELUS a connu une période de chômage il y a quelques années. Elle a bien perçu des allocations chômage en France, mais elle n'a pas été très aidée pour retrouver un emploi : les organismes dédiés de ses deux pays (de résidence et d'emploi) avaient tendance à se renvoyer la balle. Elle a aussi dû batailler pour éviter une double imposition de ses revenus. C'est du passé maintenant, grâce notamment à l'action de l'association de frontaliers à laquelle elle adhère.

Mais elle a l'impression que tout peut être remis en question et s'inquiète chaque fois qu'elle reçoit un courrier administratif : que va-t-elle y trouver ? D'autant qu'elle sait que la situation des retraités peut être aussi matière à risque et injustice.

Comparés aux autres travailleurs mobiles, les "transnationaux", les travailleurs frontaliers sont confrontés à des obstacles en raison de leur situation spécifique, à savoir que leurs lieux de résidence et d'emploi les ont divisés entre deux pays différents entre lesquels ils se déplacent chaque jour. En fait, les travailleurs frontaliers sont les plus exposés aux formes de discrimination indirecte basées sur le lieu de résidence, c'est-à-dire celles qui passent le plus souvent inaperçues et sont les plus difficiles à éradiquer.

Les travailleurs frontaliers rencontrent des obstacles spécifiques dans trois domaines principaux : la sécurité sociale et les prestations sociales, l'indemnisation du chômage, la fiscalité directe.

- **Sécurité sociale et prestations sociales**

En ce qui concerne les prestations de sécurité sociale, les travailleurs frontaliers issus d'un pays de l'UE ou de l'EEE ou de Suisse, qui résident dans un pays de l'UE ou de l'EEE ou en Suisse, et qui sont employés dans un autre pays limitrophe ou frontalier de l'UE ou de l'EEE ou en Suisse, sont soumis aux dispositions du Règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination du régime de sécurité sociale. Ce Règlement stipule que les travailleurs frontaliers doivent être couverts par le régime de sécurité sociale du pays dans lequel ils travaillent et pas du pays dans lequel ils résident.

Mais ce principe n'est pas toujours appliqué par les administrations concernées, même quand il est confirmé par un accord bilatéral entre deux gouvernements. Ainsi, malgré l'accord conclu en juillet 2016 entre Paris et Berne, des milliers de frontaliers alsaciens, qui ont choisi de s'assurer en Suisse, attendent encore d'être radiés de la Sécurité sociale française et se voient réclamer des milliers d'euros de cotisations impayées.

Une fois que le travailleur frontalier a pris sa retraite, il n'est pas à l'abri de mauvaises surprises. Par exemple, les retraités résidant en France sont, depuis 2017, assujettis à la CSG (Contribution sociale généralisée) et à la CRDS (Contribution au remboursement de la dette sociale) sur leur retraite allemande. Cette situation provoque colère et incompréhension chez les anciens frontaliers concernés qui ont cotisé en Allemagne pour financer la Sécurité sociale allemande. Ils peuvent s'appuyer sur un précédent suisse qui a débouché sur une cotisation minorée.

Au-delà de ce problème spécifique, les associations de défense des frontaliers dénoncent le fait de financer les cinq branches de la Sécurité sociale française (vieillesse, maladie, famille, maladie professionnelle, accidents du travail), alors que les frontaliers ne bénéficient que d'une seule d'entre elles (maladie).

- **Allocations chômage**

La législation de l'UE prévoit l'égalité de traitement des travailleurs dans le même pays de l'UE et de l'EEE en ce qui concerne – entre autres – les conditions d'emploi, de travail et de salaire. Depuis le 1er mai 2010, les travailleurs frontaliers en chômage complet peuvent aussi bénéficier des services de l'emploi de l'Etat de leur dernier emploi, en plus de ceux de leur pays de résidence. Néanmoins, dans la plupart des Etats liés par le Règlement (CE) 883/2004, cette possibilité est refusée à la plupart des travailleurs frontaliers en chômage complet au motif qu'ils ne sont pas domiciliés dans le pays de leur dernier emploi.

La commission européenne a proposé récemment que ce soit désormais le pays d'accueil qui indemnise le salarié au chômage, à partir de 12 mois travaillés sur son territoire. Mais les systèmes d'indemnisation-chômage n'étant pas uniformisés dans l'ensemble des 28 pays de l'Union européenne, un Français travaillant en Allemagne n'aurait de ce fait pas la même indemnisation que ses compatriotes. La France y gagnerait financièrement, mais certains pays (le Luxembourg et la Suisse, qui pourrait également être concernée en vertu d'accords bilatéraux) y sont radicalement opposés. Dans le cas du Luxembourg, le nombre important de frontaliers (176 600, soit 42% des 418 600 emplois du pays<sup>12</sup>) peut expliquer cette position.

- **Fiscalité directe**

La fiscalité directe est une question qui relève généralement de la responsabilité des gouvernements nationaux. Néanmoins, conformément à l'Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les pays de l'UE sont appelés à abolir toute discrimination entre les personnes (et donc les travailleurs) souhaitant exercer le droit de libre circulation dans divers domaines, y compris celui de la fiscalité directe.

Par conséquent, afin d'éviter un risque de conflit de compétence entre les gouvernements concernant la taxation du même revenu imposable, des conventions bilatérales sont conclues afin d'éviter la double imposition sur le revenu et les actifs. Ces conventions peuvent notamment prévoir des accords de rétrocession partielle de l'impôt sur le revenu. Car les travailleurs frontaliers français sont imposés à la source dans le pays où ils exercent leur activité, tout en représentant pour l'Etat et les collectivités françaises des dépenses qui ne sont pas contrebalancées par des recettes. La France a conclu avec la Belgique, l'Allemagne et huit cantons suisses frontaliers des accords de rétrocession partielle. Mais

---

<sup>12</sup> Statec – Le Portail des statistiques du Luxembourg – novembre 2017 - <http://www.statistiques.public.lu/fr/index.html>

aucun accord de ce type n'existe à ce jour avec le Luxembourg, qui préfère apporter une contribution financière sur des projets comme le TGV Est.

Ces conventions bilatérales reconnaissent la nature spécifique des travailleurs frontaliers, mais cela n'élimine pas forcément les soucis pour ces derniers. En effet, la région frontalière (celle où le travailleur frontalier est censé travailler et résider) telle que définie dans l'accord peut ne pas correspondre au territoire réel, qui peut être plus étendu. Dès lors, les travailleurs qui exercent la mobilité transfrontalière mais résident en dehors de la zone frontalière prédéfinie, sont considérés comme des travailleurs transnationaux et ne peuvent donc jouir du même traitement fiscal que les travailleurs frontaliers résidant quelques kilomètres plus près de la même frontière.

#### **ENJEUX, RECOMMANDATIONS, PRECONISATIONS**

La diffusion de l'information et la connaissance des législations contribuent à l'amélioration de la vie des citoyens et des consommateurs sur le territoire, à la fluidité des échanges de marchandises et entre les hommes.

Aussi, le CESER recommande au Conseil Régional de maintenir une veille constante sur ces questions et d'intervenir auprès des administrations françaises pour attirer leur attention sur les obstacles qui demeurent.

Dans cette optique, le CESER émet les préconisations suivantes :

- Améliorer la diffusion de l'information auprès des administrations, entreprises et particuliers, afin que les textes en vigueur, généraux ou particuliers, soient connus et appliqués.
- Affirmer et défendre le droit à l'expérimentation auprès du gouvernement français et au sein des instances européennes, notamment par le biais du bureau de l'association Grand Est à Bruxelles.
- Participer à l'évaluation des expérimentations menées, en y associant le CESER.
- Participer aux débats en vue de la révision des accords fiscaux bilatéraux.
- Participer à la Conférence intergouvernementale (CIG).
- S'appuyer sur les exemples de conventions transfrontalières concluants pour élargir les bonnes pratiques et ainsi harmoniser la situation des travailleurs frontaliers dans tout le Grand Est.
- Expérimenter des « Pôles de Développement économique frontaliers », zones à statuts fiscal et social spécifiques, autour de pôles économiques à fort effet de levier.

#### **B) Les obstacles dans la vie quotidienne**



La situation de frontalier est bien pratique dans certains cas. Ainsi, Lucas ALBELUS a récemment commencé à fumer et il s'est vite rendu compte de l'intérêt d'acheter ses cigarettes de l'autre côté de

la frontière. De même, sa mère achète certains produits là où elle travaille pour profiter de prix plus intéressants. Mais pour les achats importants, ce n'est pas toujours facile car elle a parfois du mal à comprendre la notice technique.

Au fil des années, France et son mari ont aussi connu des soucis ou eu des mauvaises surprises pour diverses démarches courantes qui ne posent généralement pas de problème dans leur pays d'origine :

- Pour faire immatriculer en France la voiture qu'elle avait achetée à un collègue ;
- Pour utiliser leur téléphone portable personnel dans le pays voisin ;
- Pour se faire soigner chez un spécialiste recommandé par l'employeur de France A.

Mais leur plus mauvais souvenir, c'est quand France a eu un accident de la route à 3 km de la frontière et que l'ambulance n'a pu la conduire à l'hôpital le plus proche, à 10 km de là, car il était situé de l'autre côté de la frontière. Heureusement qu'elle n'était que légèrement blessée !

La famille ALBELUS a aussi de beaux souvenirs transfrontaliers : les week-ends dépaysants que permet la proximité de la frontière, avec cette sensation d'être ailleurs tout en étant tout près de chez soi.

- **Habiter, consommer**

Dans les zones frontalières, en particulier celles qui sont définies comme telles par le Trésor Public, le travail frontalier a un impact sur le marché de l'immobilier. Il fait augmenter les prix moyens des biens et complique l'accès au logement de la population qui travaille en France, en particulier les jeunes et les ménages à revenus modestes.

En matière de consommation, le frontalier peut rencontrer certains obstacles qui surviennent généralement après l'acquisition d'un bien ou service. Ainsi, jusque récemment, lorsqu'un Français achetait une voiture dans un autre pays de l'Union Européenne sur la foi d'un rapport de contrôle technique du pays en question, l'administration française exigeait un nouveau contrôle technique français pour accepter l'immatriculation en France. Cet obstacle a été levé par un arrêté ministériel en décembre 2013, en particulier suite aux efforts du Centre Européen de la Consommation (CEC), qui a soulevé le problème. Cette association franco-allemande basée à Kehl a été créée en 1993 à l'occasion de la création du marché unique européen. Elle avait initialement pour but de garantir et promouvoir les droits des consommateurs français et allemands dans leurs rapports avec les acteurs économiques et les administrations du pays voisin. En 2005, à l'initiative de la Commission européenne, un réseau de structures similaires a été créé dans chaque Etat membre pour informer, assister, défendre les consommateurs à l'échelle européenne (ainsi qu'en Islande et en Norvège). La France et l'Allemagne ont souhaité unir leurs efforts et ont donc étendu les missions du centre de Kehl : seule structure binationale du réseau européen, le CEC de Kehl s'adresse aux consommateurs français et allemands qui peuvent le solliciter pour tout litige avec un professionnel établi dans un autre pays de l'UE.

Les factures de téléphonie mobile étaient aussi sources de mauvaises surprises. En juin 2017, les frais d'itinérance (*roaming*) ont été supprimés au sein de l'Union Européenne : ainsi, pour un usager français, appeler un numéro français depuis l'étranger ne génère plus de surcoût, sauf cas particulier. Mais, hormis pour certains opérateurs, cette mesure favorable au consommateur ne concerne pas la Suisse. Et la surfacturation reste d'actualité dans l'autre sens, à moins de disposer d'un forfait incluant certains pays étrangers.

De manière générale, à la complexité résultant des différences administratives s'ajoute l'incertitude juridique. En effet, la coopération transfrontalière dépend fortement du contexte local particulier et des personnes et paraît donc aléatoire et susceptible d'être remise en question. Les individus et administrations sont donc conduits à s'interroger sur la pérennité des solutions qui ont pu être trouvées.

- **Se soigner**

Les régions frontalières sont souvent rurales et donc rarement dotées d'une offre hospitalière ou d'équipements médicaux en mesure de répondre aux besoins. Les patients doivent donc effectuer de longues distances pour recevoir des soins, d'autant plus que les professionnels de santé ne sont guère enclins à s'implanter dans ces territoires.

La solution peut parfois être de franchir la frontière, lorsqu'il existe des infrastructures performantes dans le pays voisin. Mais les structures sanitaires et les principes de remboursement des soins de santé diffèrent suivant les pays et il peut en résulter des procédures longues et complexes représentant une charge mentale importante pour les patients.

Les bonnes pratiques existent pourtant. Ainsi, dans le cadre d'un financement INTERREG, le projet COSANTRAN a permis aux populations françaises et belges d'être soignées au plus près de chez elles, indépendamment du côté de la frontière où elles résident. Cela s'est traduit par la création de zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers (ZOAST), deux d'entre elles concernant le Grand Est : ZOAST LORLUX entre la Lorraine et le Luxembourg belge, ZOAST Ardennes. Dans ces zones, les modalités administratives et financières de prise en charge des patients dans les établissements hospitaliers de part et d'autre de la frontière sont simplifiées. Concrètement, les patients peuvent se rendre sans autorisation médicale préalable dans un établissement hospitalier situé de l'autre côté de la frontière et y recevoir des soins hospitaliers et/ou ambulatoires. Le système est renforcé par la coopération entre les services d'aide médicale urgente sur l'ensemble de la frontière, par l'intervention des SMUR du pays voisin et la prise en charge financière de celle-ci.

Sur ce modèle, d'autres projets de ZOAST sont à l'étude dans l'Eurodistrict Sarre-Moselle et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Sans attendre ces conventions globales, certains établissements nouent des relations de coopération. C'est le cas par exemple du Centre Paul Strauss de Strasbourg et du Centre d'oncologie de l'Ortenau Klinikum (OZO), qui ont conclu en 2014 un accord de coopération en vue d'optimiser les traitements contre le cancer en échangeant notamment savoirs et techniques.

Il convient également de noter que les problèmes liés à la prise en charge des cas d'urgence ont été résolus. En effet, les services d'urgence et de secours ne sont plus empêchés d'effectuer des interventions transfrontalières, en vertu de conventions de prise en charge passées avec la Belgique, l'Allemagne et, plus récemment, le Luxembourg et la Suisse<sup>13</sup>. Au-delà de la prise en charge de l'urgence, l'objectif de ces conventions est d'assurer un meilleur accès à des soins de qualité pour les bassins de vie autour de la frontière.

---

<sup>13</sup> Accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre la France et la Suisse du 27 septembre 2016.

- **Faire du tourisme**

La notion de frontière n'a pas toujours grand sens en matière touristique, notamment quand il s'agit d'un site naturel. C'est par exemple le cas de la réserve de biosphère transfrontalière des Vosges du Nord-Pfälzerwald, à cheval sur la frontière franco-allemande. L'approche transfrontalière prend donc tout son sens en ce domaine, même si elle n'exclut pas la concurrence touristique.

Or, le Grand Est dispose d'atouts non négligeables pour développer le tourisme transfrontalier :

- Une situation géographique au cœur d'un bassin de clientèle internationale très dense ;
- Une histoire et une mémoire communes (Première Guerre Mondiale en particulier) ;
- Des atouts touristiques, naturels (massifs montagneux, cours d'eau) ou patrimoniaux (viticulture, stations thermales, marchés de Noël, ...), qui font écho à ceux des pays voisins.

Le CESER insiste sur l'intérêt d'une stratégie régionale de développement du tourisme culturel et patrimonial, en particulier le tourisme de mémoire, mais aussi le tourisme industriel pour attirer et retenir le touriste français mais aussi le touriste transfrontalier et étranger.

La mise en commun des ressources, des aménagements et des offres touristiques au niveau transfrontalier permet de faire valoir ses spécificités tout en prenant en compte les territoires voisins et transfrontaliers du Grand Est ; cela constitue une réelle opportunité pour les acteurs locaux de promouvoir l'économie locale, la création d'emplois et l'attractivité du Grand Est. Plusieurs projets l'ont déjà démontré : la Route du Feu SaarMoselle, le Ticket – passeport culturel dans la région SaarMoselle, le réseau des villes fortifiées de la Grande Région, ...

Au-delà de sa dimension économique, le tourisme permet les échanges et rencontres entre les populations. Il prend donc une dimension supplémentaire en contexte transfrontalier, devenant un lien social et culturel entre les populations par-delà les frontières. Il contribue ainsi à renforcer l'identité culturelle transfrontalière des populations habitant à proximité d'une frontière.

#### **ENJEUX, RECOMMANDATIONS, PRECONISATIONS**

En matière de vie quotidienne, l'objectif est de créer de véritables bassins de vie transfrontaliers permettant à chaque habitant/citoyen, de part et d'autre de la frontière, de bénéficier de services de proximité, dans des conditions d'accessibilité et de temps comparables, même si cela implique de franchir la frontière.

Aussi, le CESER recommande au Conseil Régional de s'impliquer, dans la mesure de ses compétences, dans les projets susceptibles d'apporter aux habitants du Grand Est des solutions juridiques et techniques facilitant leur accès à des marchés de biens et services intégrés à l'échelle transfrontalière.

Dans cette optique, le CESER émet les préconisations suivantes :

- Communiquer sur les réussites telles que le CEC franco-allemand de Kehl, qui a servi de modèle à l'échelle européenne.

- En vue de dupliquer dans le Grand Est les expériences frontalières innovantes et apportant une réelle plus-value aux citoyens, lancer une étude pour les repérer (et identifier les acteurs susceptibles d'intervenir), en France comme à l'étranger.
- Maintenir un lobbying constant auprès du gouvernement, en vue d'assurer la pérennité des solutions expérimentées (sécurité juridique) et d'avancer vers l'objectif d'une harmonisation des taxes (fiscalité indirecte).
- En cohérence avec les spécificités et identités respectives et en développant les partenariats avec les pays et régions voisines, développer le tourisme transfrontalier.

## CONCLUSION

Les obstacles transfrontaliers sont toujours ressentis au niveau local, mais les solutions sont rarement possibles à ce même niveau local. C'est particulièrement vrai dans un pays encore très centralisé comme la France. Dès lors, la levée de ces obstacles ne peut être qu'un processus complexe et souvent long dans lequel chaque niveau d'administration publique doit s'impliquer.

Le CESER considère que la Région Grand Est dispose d'une double légitimité pour prendre une part active à ce processus. D'une part en raison des compétences fortes dont elle dispose dans des domaines directement concernés par les obstacles transfrontaliers (transports, formation, développement économique). D'autre part du fait de sa situation de première région frontalière française.

Dans cette optique, le CESER estime que le Grand Est peut et doit s'appuyer sur des acquis non négligeables. En effet, dans le Grand Est, et en particulier dans les anciennes régions Alsace et Lorraine, la coopération transfrontalière est riche d'une histoire vieille de plusieurs décennies. Elle a permis d'engager des actions concrètes au bénéfice des habitants du Grand Est et de leurs voisins européens. Le Grand Est dispose donc d'un panel d'expériences unique sur lequel asseoir son action actuelle et future. Les exemples de réussites doivent être mis en valeur, mais aussi dupliqués, élargis, approfondis, chaque fois que possible.

Par ailleurs, que ce soit au niveau national, avec le groupe de travail mis en place en 2016 par le Luxembourg et la France, ou à l'échelle européenne avec l'attention qu'y porte la Commission, la réduction des obstacles transfrontaliers fait partie des « sujets sur la table ». Le CESER y voit un contexte favorable à une action concertée de tous les acteurs concernés.

Innover doit être le maître-mot de cette action. Cela nécessite parfois de pouvoir s'affranchir des textes, normes et réglementations prévus pour un cadre strictement national. Dans ce but, le CESER recommande à la Région Grand Est de réclamer une marge de manœuvre en vue de négocier des expérimentations avec ses partenaires frontaliers et ainsi s'affirmer comme la région européenne « laboratoire des solutions transfrontalières ».

Innover, c'est aussi s'appuyer sur la révolution numérique qui ne connaît pas les frontières. Avec Lor'N'Tech, qui regroupe les acteurs du numérique du Sillon Lorrain au sein du seul cluster



transfrontalier et généraliste du label French Tech, la Région Grand Est a des atouts à faire valoir pour que se matérialise une région transfrontalière où la coopération et l'intelligence collective primeront sur la compétition entre territoires. Ainsi que les trois ex-CESER le notaient en 2015<sup>14</sup>, le Grand Est doit s'affirmer comme une région de réseaux, de territoires et d'acteurs, pour capter les flux matériels et immatériels qui évoluent en permanence dans un monde en mutation rapide.

Dans cette région transfrontalière plus intégrée, l'existence d'une frontière administrative nationale ne sera plus ressentie comme un frein, mais au contraire comme un multiplicateur d'opportunités pour étudier, se former, travailler, se faire soigner, consommer, ... Ainsi, les zones frontalières pourront devenir ce qu'elles ont vocation à être : les territoires où l'intégration européenne est ressentie de la façon la plus positive.

---

<sup>14</sup> Une région transfrontalière, européenne, internationale – Travail commun des CESER Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine en prévision de la création du Grand Est – octobre 2015

## Remerciements

La commission tient à remercier pour leur disponibilité, leur contribution et leur partage d'expériences les personnes qui ont participé à ses travaux :

M. Roger CAYZELLE	Président de l'Institut de la Grande Région
M. Patrice HARSTER	Directeur général des services de l'Eurodistrict PAMINA
M. Pascal ICKX	Administrateur de l'Institut de la Grande Région
M. Jean PEYRONY	Directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière
M. Louis-François REITZ	Directeur général délégué à la coopération institutionnelle à la Ville de Metz
Mme Anne SANDER	Députée européenne
M. Frédéric SCHNUR	Président de l'association Grand Est Numérique et chef d'entreprise
M. Gilles UNTEREINER	Directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie en Allemagne
M. Philippe VOIRY	Conseiller diplomatique du Préfet du Grand Est

# CESER

ALSACE  
CHAMPAGNE-ARDENNE  
LORRAINE

# Grand Est

## **Présidence**

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne cedex  
03 26 70 31 79

## **Antenne territoriale de Strasbourg**

1 Place Adrien Zeller - 67000 Strasbourg  
03 88 15 68 00

## **Antenne territoriale de Metz**

Place Gabriel Hocquard - 57036 Metz Cedex 1  
03 87 33 60 26

[ceser@grandest.fr](mailto:ceser@grandest.fr)

[www.ceser-grandest.fr/](http://www.ceser-grandest.fr/)

Retrouvez le CESER sur Twitter @cesergrandest  
et Facebook [www.facebook.com/ceserge](http://www.facebook.com/ceserge)

