

La pandémie COVID-19 et le phénomène frontalier

Juin 2020

De façon inattendue, la pandémie COVID 19 s'est invitée à la fin de cette phase diagnostic. Compte tenu de sa gravité, la plus dramatique catastrophe sanitaire ayant touché la France et la plupart des pays du monde depuis 70, voire 100 ans, il nous a paru indispensable d'ajouter des premiers constats complétant notre analyse. Ce tiré-à-part nous permet d'apporter des éléments d'information et de réflexion aux élus de Metz Métropole, il aura vocation à s'intégrer dans le rapport du groupe de travail relatif au phénomène frontalier.

Vécue dans un contexte transfrontalier, elle a touché profondément la population, elle a interpellé les relations de proximité en réponse à une mondialisation défailante.

Le Grand Est est la région de France la plus rapidement et la plus violemment touchée. Elle a bénéficié de l'aide de ses voisins de la Grande Région qui ont permis le transfert de malades afin de désengorger les services de réanimation. Comme ses voisins, le Luxembourg s'est montré solidaire de la France pour alléger la charge des hôpitaux du Grand Est, proches de la rupture. Cette solidarité est à saluer.

1 – les rumeurs causales : la Lorraine a-t-elle pâti de sa position géographique entre le Haut Rhin et le Luxembourg ? *Cum hoc ergo propter hoc*¹

- *Premier élément* : la ville de Mulhouse est une des origines géographiques de la pandémie en Grand Est. De là, l'épidémie s'est rapidement diffusée et la Moselle a connu des effets de la maladie supérieurs à la moyenne.
- *Second élément* : le Luxembourg est un partenaire commercial important de la Chine. Qu'il s'agisse du fret aérien, du transport ferroviaire, du secteur financier ou du tourisme, la coopération entre la Chine et le Luxembourg est de grande envergure.² Selon le Statec, des marchandises d'une valeur de 222 millions d'euros sont passées du Luxembourg à la Chine en 2018. En sens inverse, la Chine a exporté des marchandises d'une valeur de 231 millions d'euros vers le Luxembourg. Le Grand-Duché approvisionne, notamment la Chine en biens de l'industrie métallurgique, et en contrepartie la Chine vend des équipements mécaniques et électriques au Luxembourg.

Selon le ministère des Affaires étrangères, plus de 3.700 Chinois vivent au Grand-Duché et plus de 30.000 visiteurs chinois découvrent chaque année le Luxembourg.

¹ Dictionnaire de philosophie : cum hoc (ergo propter hoc) : Expression qui signifie littéralement « avec ceci, donc à cause de ceci » et qui renvoie au sophisme qui consiste à défendre une conclusion de nature causale simplement en invoquant le fait qu'il y a corrélation entre deux phénomènes.

² Luxemburger Wort 12/02/2020

Cargolux réalise 23 vols hebdomadaires avec la Chine et dessert Pékin, Shanghai, Zhengzhou et Xiam ~~et~~. CFL Multimodal a lancé en collaboration avec la compagnie chinoise Chengdu International Railway Service, un nouveau train reliant le Luxembourg à la Chine : du terminal intermodal Bettembourg-Dudelange (Luxembourg) au port ferroviaire international de Chengdu Qingbaijiang (Chine).

Rapprocher ces deux éléments suffit aux victimes de « l'effet cigogne », confondant corrélation et causalité, pour chercher au Luxembourg certaines causes du caractère important de l'épidémie en Moselle.

Pour s'en tenir aux faits, rappelons les mesures rapides et répétées prises par le Luxembourg, dès fin janvier 2020, pour réduire, puis arrêter ses relations d'échanges avec la Chine. Le calendrier des contaminations ne permet pas d'avaliser une transmission du Luxembourg vers le Grand Est et la réactivité et l'esprit de solidarité des autorités luxembourgeoises ont plutôt permis de sauver des Lorrains.

Si le déploiement du virus en Moselle, un des départements français les plus touchés, était en partie lié aux relations économiques et aux mobilités des personnes entre la Chine et le GDL, la population luxembourgeoise devrait l'être aussi. Or cela ne semble pas le cas. D'après les statistiques officielles nationales³, le GDL enregistre 98 cas de décès cumulés liés au Covid-19 au 6 mai 2020 (soit 15,9 pour 100 000 habitants), alors qu'à la même date on en dénombre 694 en Moselle (66,9 pour 100 000) et 3 037 dans la région Grand Est (55,0 pour 100 000).

Que cache la rumeur causale ? N'est-elle pas aussi l'expression d'une 'xénophobie' réactivée à l'occasion de l'épisode Covid-19 et principalement orientée contre la Chine. On a pu observer de tels comportements anti-chinois ou contre des Chinois un peu partout dans le monde. Et ce qui serait visé dans la rumeur causale ne serait pas, d'abord et avant, tout la Chine. Le Luxembourg n'apparaissant alors que comme une victime collatérale.

Ce relent de 'xénophobie' se ressent aussi dans l'impact qu'a pu avoir la fermeture des frontières au sein de la Grande Région, notamment la fermeture très stricte du côté allemand. La presse luxembourgeoise s'est largement fait l'écho de l'incompréhension de la population et des maires luxembourgeois frontaliers, voire même du ministre luxembourgeois des affaires étrangères, face à cette fermeture de l'Allemagne dans une région marquée par les accords de Schengen. Voici quelques extraits de presse pour mémoire.

« Le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères Jean Asselborn a appelé mardi le gouvernement allemand à cesser les contrôles à la frontière entre les deux pays, mis en place pour lutter contre la pandémie de nouveau coronavirus. (...) M. Asselborn a insisté sur le fait que le Luxembourg – où le coronavirus a causé la mort de 96 personnes, soit nettement moins qu'en Belgique ou aux Pays-Bas en proportion de la population – ne représentait en rien une menace sanitaire pour les régions voisines. » (Le Quotidien 5 mai 2020).

« Le ministre des Affaires étrangères, Jean Asselborn, a sermonné lundi les 15 pays de l'espace Schengen ayant partiellement ou entièrement fermé leurs

³ Santé Publique France et STATEC (Luxembourg)

frontières pour faire face à la propagation du Covid-19. La mesure n'aurait aucun effet, serait contraire aux lois européennes et constituerait une discrimination entre citoyens européens. » (Le Quotidien 23 mars 2020)

« Les bourgmestres des villes luxembourgeoises et allemandes de la vallée de la Moselle écrivent ce mardi une lettre conjointe aux responsables des länder de Sarre et Rhénanie-Palatinat. Ils s'inquiètent des conséquences de la fermeture de la frontière luxembourgo-allemande sur le long terme.

Le symbole est trop fort : l'accord de Schengen, portant sur la levée des contrôles aux frontières entre états membres de l'UE, n'existe plus... à Schengen même. Depuis le début de la crise sanitaire du Covid-19, seuls les frontaliers peuvent passer à des points de contrôles précis, sur la frontière luxembourgo-allemande. L'Allemagne, qui justifie cette position par la volonté de contenir le virus et d'appliquer des mesures sur un territoire précis, tient une position similaire avec d'autres états frontaliers. » (Le Quotidien 14 avril 2020).

Les rumeurs font aussi état de comportements anti-français à l'égard de Mosellans ayant traversé la frontière, au début du confinement, pour faire un plein d'essence ou acheter des cigarettes de l'autre côté de la frontière.

Cet impact sur les mentalités des habitants de la grande région doit être pris en compte. C'est peut-être un peu excessif de parler d'actes xénophobes entre habitants du GDL, Moselle et Sarre. Mais le moins qu'on puisse dire c'est que les recommandations de distanciations sociales préconisées pour lutter contre la propagation du virus ont aussi induit, indirectement, des distanciations nationales plus ou moins fortement exprimées et ressenties au niveau des populations. En revanche, au niveau des autorités nationales, la solidarité a joué, notamment dans le domaine sanitaire et la prise en charge de patients du Grand Est.

2 – L'interdépendance économique, sociale, salariale, sanitaire des pays frontaliers

La fermeture brutale des frontières et ses conséquences

Les premières mesures prises par les états ne se référaient pas au grand esprit européen de libre circulation mais plutôt à l'enfermement des territoires nationaux par le rétablissement des frontières. Les conséquences étaient immédiates. La frontière réduisait immédiatement les bassins d'activités des artisans et des petites entreprises. La Grande Région a été absente des débats, ses membres ont développé leurs mesures en ordre dispersé. Il appartiendra aux élus de tirer les enseignements d'une situation sanitaire qui vient, en peu de temps, balayer près de 50 ans de Commission intergouvernementale, de Sommets, de groupes de travail transfrontaliers.

Ainsi La coopération transfrontalière en matière de santé s'est révélée insuffisante. On s'est rendu compte que les autorités et organismes français ne disposaient pas des coordonnées des interlocuteurs de l'autre côté de la frontière. Ainsi, par exemple, l'ARS Grand Est ne pouvait pas joindre directement les hôpitaux allemands et ce sont les eurodistricts (Saar-Moselle et PAMINA) qui ont servi de passerelles. Personne n'était en capacité d'estimer le nombre de lits

de chaque côté de la frontière. Il a fallu improviser. L'ARS, administration lourde et pléthorique, a démontré son manque de réactivité et son inadaptation aux situations de crise.⁴

Pour les citoyens, cette fermeture de frontières et les mesures de confinement limitaient drastiquement toutes les activités (travail, commerce, services, loisirs, culture, éducation et formation) y compris sur le territoire de la Grande Région. Les entreprises devaient notamment mettre en place des stratégies de contournement pour trouver la route moins contrôlée leur permettant de changer de pays (cette situation a été particulièrement prégnante avec l'Allemagne)

Paradoxalement l'A31 devenait fluide dans le même temps que les TER étaient à l'arrêt ou incertains.

La situation des travailleurs frontaliers : des adaptations pour ne pas pénaliser les salariés

Alors que des mesures de contrôle renforcées ont été mises en place de façon coordonnée aux frontières avec les pays voisins, la situation particulière des nombreux travailleurs frontaliers a été pleinement prise en compte par leurs autorités et leurs droits ont été garantis dans cette période difficile.

Ainsi les travailleurs frontaliers exerçant une activité qui ne peut s'effectuer à distance ont pu se rendre sur leur lieu de travail. Des mesures spécifiques ont été prises afin de faciliter le franchissement des frontières.

D'une manière générale, le contrat de travail des frontaliers a été maintenu et tous les droits et protections associés garantis. L'employeur doit faire bénéficier le salarié frontalier des mêmes dispositions que les autres salariés, s'agissant des possibilités de recourir au télétravail. En cas de déclenchement par l'entreprise du dispositif d'activité partielle, le salarié frontalier en bénéficie comme les autres salariés.

Au cas où une entreprise demande à un salarié frontalier français de ne pas se rendre sur son lieu de travail, la totalité du salaire sera maintenue.

Un accroissement du temps passé sur le territoire français dû au recours accru au télétravail (habituellement limité à 25 %) n'aura pas d'impact en matière de couverture sociale : le salarié frontalier continue de jouir de la sécurité sociale de son État d'activité.

La France a passé un accord avec l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et le Luxembourg pour que le maintien à domicile des travailleurs frontaliers n'entraîne pas de conséquence sur le régime d'imposition qui leur est applicable dans cette situation de force majeure.

Seul le cas des intérimaires ne semble pas avoir fait l'objet de décisions spécifiques.

⁴Contribution du pôle Relations extérieures du Conseil économique, social et environnemental régional au Groupe de Travail territorial Refondation

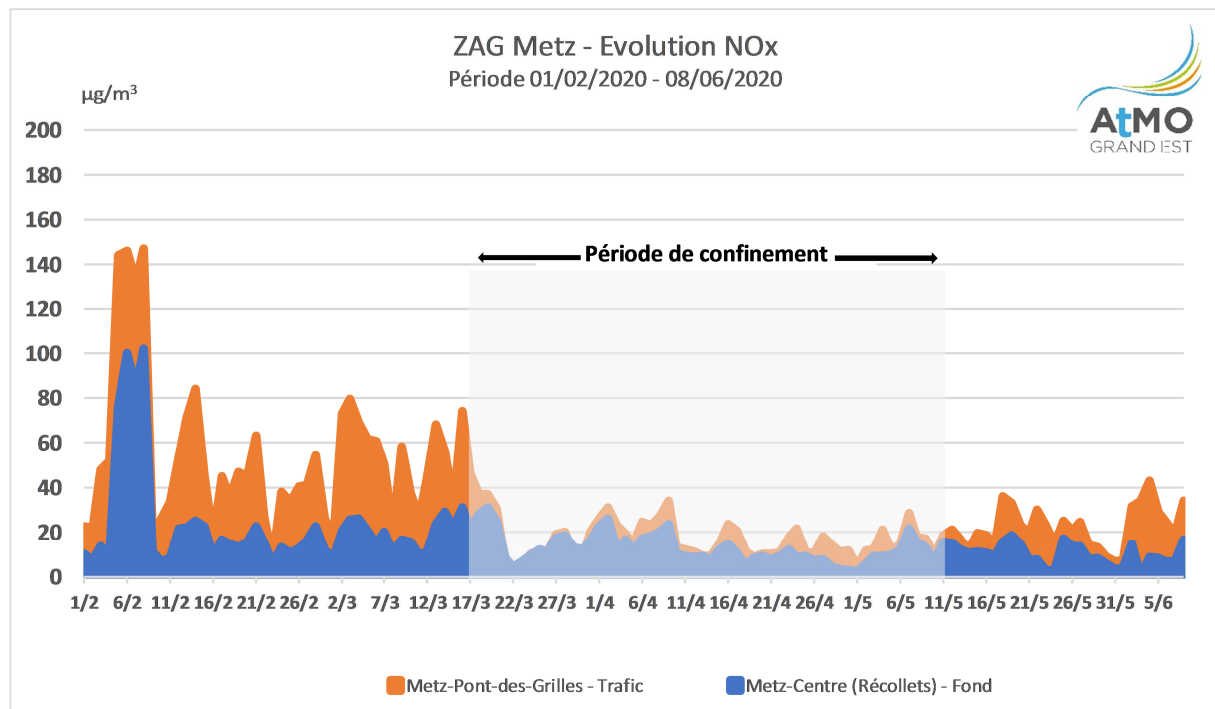
Cette évolution réglementaire peut conduire, au-delà de cette période de crise, à faire prendre conscience aux employeurs et aux travailleurs frontaliers que le télétravail, dès lors qu'il est moins limité par les règlements, permet de créer des conditions de travail et de productivité meilleures : pas de perte de temps dans les transports, moins de retards, moins de stress.

Cette évolution des relations de travail, associée au triomphe des GAFAs qui promeuvent des relations humaines et commerciales dont le contact humain est absent, ne doit-elle pas être observée de près et ne pas être considérée trop vite comme une panacée.⁵

Sur le plan de la mobilité, en ce qui concerne les liaisons ferroviaires, les travailleurs frontaliers ont pu connaître des gênes dans la mesure où la SNCF ne communiquait que la veille au soir les horaires des trains en circulation. Ils ont pu être tentés de reprendre la voiture du fait, d'une part, qu'elle permet mieux la distanciation sociale, et, d'autre part, d'une A31 beaucoup plus fluide.

Il est toutefois important de souligner que l'organisation en urgence de nouvelles modalités de travail s'est accompagnée de façon quasi immédiate, d'importantes diminutions du trafic routier au niveau des grandes agglomérations, et notamment de Metz Métropole, avec plus de 70% de diminution du trafic.

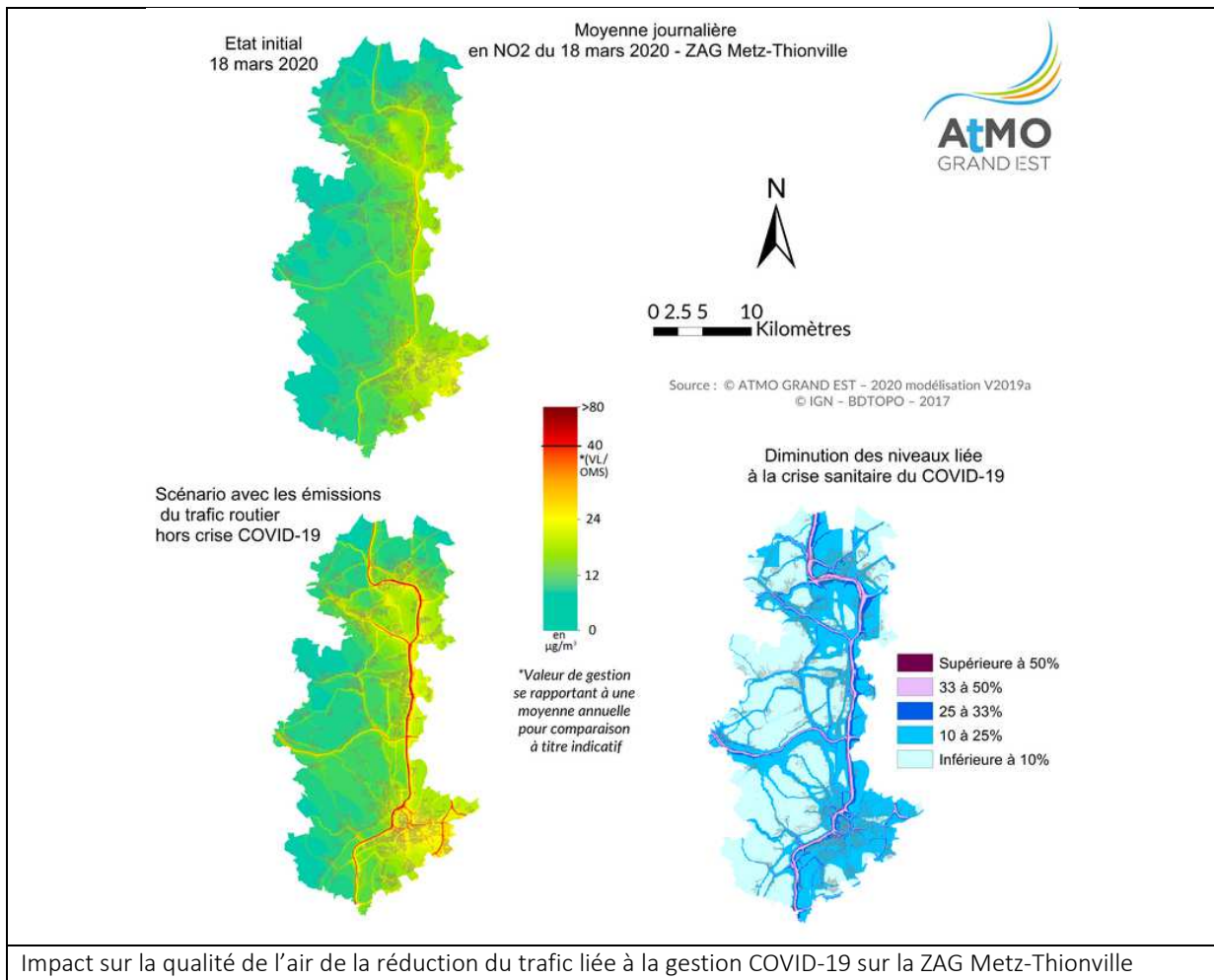
Cette diminution considérable du trafic routier a conduit à une importante baisse des niveaux de pollution en milieu urbain et par voie de conséquence de l'exposition des populations comme le montre le graphe ci-dessous à travers l'évolution des concentrations journalières moyennes en oxydes d'azote, polluants caractéristiques du trafic routier.



⁵ Voir propos de Michel Houellebecq et Daniel COHEN, école normale supérieure

Impact du confinement sur les concentrations journalières moyennes d'oxydes d'azote à Metz

A l'échelle du territoire du Plan de Protection de l'Atmosphère des Trois Vallées, dans lequel est intégré Metz Métropole, et qui est par ailleurs directement impacté par le flux quotidien des travailleurs transfrontaliers, une modélisation de l'impact de la diminution du trafic routier sur les concentrations en dioxyde d'azote (NO₂) met en évidence une réduction pouvant aller jusqu'à 50% de ce polluant en proximité des axes routiers. Une grande partie territoire métropolitain bénéficie par ailleurs d'une diminution estimée entre 10 et 25%.



Ces observations sont à considérer avec le plus grand intérêt dans le cadre des travaux autour du phénomène transfrontalier. Ils interrogent sur une nouvelle organisation possible, avec un impact positif sur l'environnement, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution en milieu urbain, et bien sûr en corollaire la santé des populations. Elles ne manqueront pas non plus d'interroger sur la nécessaire adaptation des dispositifs fiscaux, qui pour l'heure limitent le télétravail pour les frontaliers français à 29 jours par an.

Le cas particulier de la santé

Dans le secteur de la santé comme dans d'autres, le Luxembourg est particulièrement dépendant de sa main-d'œuvre étrangère. Le confinement en France, notamment a mis en péril le système de santé et alerté les autorités luxembourgeoises sur la gestion, non seulement du quotidien, mais aussi de l'après crise sanitaire ou de l'après confinement.

Aussi le gouvernement, pour éviter que le système sanitaire ne « s'effondre », a demandé, courant mars, aux hôteliers de proposer des chambres à destination des personnels du secteur hospitalier, afin que ces derniers viennent « avec leur famille pour rester chez nous », indiquait la ministre de la santé.

Le gouvernement luxembourgeois a annoncé, fin avril, au cours d'une conférence de presse que toute la population et les travailleurs frontaliers pourraient être testés à partir du 19 mai.

Selon des données 2018, 17.595 professionnels travaillaient au Luxembourg, dans le secteur de la santé et des soins, dont 15.062 professions de santé réglementées et 2.331 médecins.⁶

Les deux tiers de l'effectif global des professionnels de santé réglementés concernent les infirmiers et les aides-soignants. Autant de personnels qui, majoritairement, résident du côté français de la frontière.

Le recours à des professionnels non luxembourgeois est devenu indispensable au système de santé. Cela rend le pays « extrêmement vulnérable par rapport aux décisions politiques et économiques des pays frontaliers en faveur des soignants. Actuellement, les professions de santé réglementées sont occupées à 62% par des étrangers», indiquait la Ministre.

Un chômage en hausse, un impact à observer de près

Avec la crise sanitaire du Covid-19, cette interdépendance est officiellement reconnue et évoquée par les autorités nationales, notamment du côté luxembourgeois. Auparavant le sujet relevait plus du domaine du connu mais du non-dit.

Le Statec estime toutefois que la hausse du chômage sera «très probablement à l'image de ce qui avait été constaté lors de la grande récession de 2008». Entre 2007 et 2009, le chômage était passé de 4,2% à 5,4 % au Grand-Duché.

Cette interdépendance est un enjeu pour le territoire métropolitain. Plusieurs scénarii peuvent être évoqués.

⁶ Etude « État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg » Ministère de la santé, octobre 2019

- Les embauches à venir se feront-elles encore sur notre territoire ou le Luxembourg élargira-t-il sa zone de recrutement au-delà, au vu, notamment, du vieillissement de la population dans la Grande Région ?
- Le Luxembourg sera-t-il conduit à la fin de cette période à développer une politique d'accueil sur son territoire des travailleurs « particulièrement nécessaires », en offrant des logements à coût réduit par exemple.
- Les partenaires de la Grande Région devront-ils aller beaucoup plus loin dans l'organisation et la définition d'un cadre juridique et réglementaire efficace pour une interdépendance du quotidien qui respecte les spécificités des territoires et sert au bien-être de tous ?

Le CODEV propose de co-construire avec les Etats français et luxembourgeois une expérimentation sur le territoire métropolitain (notamment fiscale et réglementaire) montrant une volonté de co-développement, conciliant besoin de main d'œuvre au Luxembourg et nécessité de maîtriser et limiter les déplacements dans une démarche écoresponsable.