



Un programme de l'UNION EUROPEENNE
cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER)
Ein Programm der EUROPÄISCHEN UNION
kofinanziert vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)



Rapport d'évaluation d'impact du programme Interreg Rhin Supérieur – 2021-2022

**Objectif spécifique 10 : Augmenter l'emploi transfrontalier dans le
Rhin supérieur**

Axen Victoria, Delignon Laure, Michel Thibault

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

Introduction

La situation de l'emploi transfrontalier dans le Rhin supérieur est assez caractéristique d'une région transfrontalière. On constate un manque de main d'œuvre qualifiée dans certaines branches face à un taux de chômage particulièrement fort dans certaines parties de la population. Par conséquent, certains secteurs se retrouvent en tension des deux côtés du Rhin, et au lieu d'observer un équilibre entre les pays on atteint une situation de concurrence pour capter de la main d'œuvre.

Afin d'agir sur la situation, le programme Interreg Rhin Supérieur vise à améliorer la situation de l'emploi transfrontalier sur le territoire. A travers cette étude d'impact, nous verrons si le programme a contribué à la réalisation de ces objectifs.

Pour cette étude, nous avons dans un premier temps travaillé à partir des documents résumant l'activité des 7 projets Interreg¹ relatifs à cet objectif et terminés au moment de la rédaction de ce rapport. Il s'agissait ainsi des formulaires de demande de concours communautaire, ainsi que des rapports intermédiaires et finaux. Dans un second temps, nous avons complété cette étude documentaire d'entretiens. La phase d'entretien se divise en deux catégories. Nous avons en premier lieu organisé des entretiens avec les porteurs de chacun des 7 projets de l'OS 10, ce qui nous a permis d'obtenir un retour de leur part concernant leur expérience de porteur de projet. D'autre part, afin d'obtenir une vision plus large et plus détaillée des problématiques relatives au marché du travail transfrontalier dans son ensemble, nous avons parallèlement mené 9 entretiens avec des acteurs institutionnels dont le périmètre professionnel s'insérait dans l'OS 10.

Lors de cette analyse, nous avons catégorisé la quantité d'informations obtenues lors des entretiens et de l'analyse documentaire, afin de relever les facteurs communs à tous ou certains projets, pour ensuite les classer en fonction de leur nature (interne ou externe au programme Interreg) et de leur effet (apport ou limitation). Ainsi, nous avons dans un premier temps relevé les facteurs internes au programme qui ont contribué à atteindre les objectifs de l'indicateur de résultat, ainsi que les facteurs internes qui ont pu constituer un frein à l'atteinte des objectifs. Ensuite, nous avons évoqué les facteurs externes ayant pu avoir un impact sur l'atteinte de l'indicateur de résultats, et enfin les facteurs externes ayant eu un impact limitatif dans l'atteinte de l'objectif (I).

Dans un second temps, nous avons évoqué les autres impacts non prévus par l'indicateur de l'Objectif Spécifique 10, et les facteurs internes et externes qui ont joué un rôle dans leur apparition (II).

¹ Projets de la période de programmation 2014-2020, terminés au moment de la rédaction de ce rapport (janvier 2021).

I. Analyse de l'impact du programme en lien avec l'indicateur de résultat : le nombre de travailleurs frontaliers

- ❖ Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers?

Pour mémoire : En 2018, 96735 travailleurs frontaliers étaient comptabilisés, contre 93972 en 2015

Une augmentation de l'employabilité transfrontalière à travers la mise en place d'une base d'actions

Le programme a permis de soutenir des initiatives contribuant à élaborer les bases pour que l'augmentation du nombre de travailleurs transfrontaliers soit rendue possible. Ainsi, ces initiatives portaient notamment sur :

- La formation linguistique,
- La reconnaissance des diplômes d'un côté et de l'autre de la frontière, selon le modèle d'une recherche d'adéquation entre ingénieries professionnelles française et allemande, dans le cadre d'un apport administratif plus harmonieux,
- La mise en réseau des acteurs du marché du travail transfrontalier,
- La sensibilisation de potentiels employés aux possibilités de travail transfrontalier.

Cette base d'actions permet de rendre plus accessible l'emploi transfrontalier, puisque davantage de travailleurs sont sensibilisés aux possibilités d'évoluer professionnellement à l'étranger, voire y sont préparés.

On constate ainsi une certaine augmentation des différents indicateurs de réalisation avec entre 2014 et 2020 environ :

- 207 entreprises qui bénéficient d'un soutien,
- 757 participants à des initiatives de mobilité,
- 3 277 participants à des programmes communs d'éducation et de formation soutenant l'emploi des jeunes, les possibilités éducatives et l'enseignement supérieur et professionnel par delà les frontières et,
- 14 nouvelles offres de formation.

Ces chiffres permettent d'indiquer un effet direct du programme Interreg sur des leviers agissant sur l'emploi transfrontalier mais ne nous permettent pas d'obtenir le nombre exact de travailleurs transfrontaliers qui existent sous l'impulsion du programme. Le programme est généralement l'un des facteurs permettant une augmentation du nombre de travailleurs transfrontaliers entre 2015 et 2018, sans pour autant être nécessairement le seul.

Son action se conjugue à celle des autres dispositifs existants tels que les réseaux professionnels, les centres nationaux d'aide à l'emploi, le service de placement transfrontalier, les Infobest, Eures-T, Eurodistricts, ... Ainsi qu'aux évolutions conjoncturelles liées à d'autres facteurs. Cette multiplicité de facteurs possibles rend difficile le fait de donner une

quantification exacte de l'augmentation du nombre de travailleurs transfrontaliers sous l'impulsion d'Interreg.

La mobilité des travailleurs comme finalité sur le long terme

La part des travailleurs participant directement à des projets de l'OS 10 est minime. Les participants sont plutôt de potentiels futurs travailleurs transfrontaliers. Il est donc difficile d'évaluer l'impact des projets en la matière, notamment dans la mesure où les effets de ces projets sont mesurables avant tout sur le long terme. A titre d'exemple, dans le cas du projet Eurostage 2020, les collégiens effectuant leur stage de 3ème en Allemagne seront davantage susceptibles de travailler par la suite en Allemagne, mais cela ne pourra se constater que sur le long terme.

La porteuse de ce projet expliquait de plus qu'il était difficile de garder contact avec les collégiens par la suite, ce qui rend difficile une évaluation d'impact en matière de mobilité sur le long terme.

La majorité des projets portait sur le domaine de la formation et de la promotion de celle-ci. Il est donc impossible d'établir un lien direct entre les actions des projets et l'augmentation du nombre de travailleurs. Les projets visent avant tout à faciliter les éléments et dispositifs existants, à surmonter les freins législatifs et fiscaux, lesquels rendent la collaboration difficile. Les projets Interreg et le programme dans son ensemble sont un moyen pour arriver à cette fin (l'augmentation de l'emploi transfrontalier), sans pour autant représenter une solution instantanée.

❖ Quels ont été les facteurs internes au programme qui ont permis d'atteindre ces valeurs ?

Une augmentation de l'emploi transfrontalier à travers un accompagnement personnalisé des travailleurs permise par les financements Interreg

Le programme Interreg ne permet pas de créer de nouvelles offres d'accompagnement qui remplaceraient celles existantes. Il s'agit plutôt de la mise en place d'actions complémentaires aux outils déjà mis à disposition des travailleurs.

Ces actions complémentaires permettent de s'adapter aux profils qui nécessitent un accompagnement plus personnalisé. Elles sont notamment permises par l'acquisition des financements Interreg, qui donnent la possibilité d'embaucher des personnes supplémentaires chez les porteurs de projets, et ainsi d'aboutir à un suivi davantage spécifique des demandeurs d'emploi. Parmi ces actions, on trouve notamment :

- Un travail de pédagogie et d'explication des différences en matière de culture d'entreprise à la fois auprès des apprentis et des entreprises,

- La mise en place de plateformes d'apprentissage de la langue,
- L'identification de métiers sous tension et la création de programmes de formation, à la fois dans les domaines linguistique et technique,
- La création de binômes réunissant employeurs et employés,
- La mise en place de job datings par secteur.

Une augmentation de l'efficacité des mesures grâce aux financements qui facilitent la mise en réseau et la structuration des partenariats

Le programme Interreg permet de structurer l'existant. Des réseaux sont en effet élaborés à partir du programme afin d'éviter les doublons et de répondre en commun aux problématiques partagées. Une coordination est également mise en œuvre, qui permet de créer une synergie entre les différents projets.

La proximité des interlocuteurs permet en outre de distribuer les ressources là où il y en a besoin, selon le principe de subsidiarité. L'expertise est délivrée à proximité, non pas à Bruxelles ou Paris, et garantit une connaissance pointue des enjeux présents sur le territoire.

- ❖ Quels ont été les facteurs internes au programme qui ont pu avoir un effet limitatif ?

Des procédures administratives importantes qui prennent le dessus sur l'expertise

La lourdeur administrative et financière des formalités du programme Interreg impacte l'ensemble du pilotage des projets.

Ce problème se fait en premier lieu ressentir au niveau de la candidature aux appels à projets. Pour répondre à un appel à projets, il est nécessaire de maîtriser un certain nombre de pratiques administratives. En outre, les réponses aux appels à projets requièrent une quantité importante de temps et d'investissement humain. Les grandes structures peuvent ainsi y consacrer un emploi ou tout au moins disposer d'employés aptes à y consacrer une partie importante de leur temps de travail. A l'inverse, les petites et moyennes structures rencontrent davantage de difficultés à réunir les ressources nécessaires à cette tâche.

En cours de projet, les petites et moyennes structures se heurtent également à des difficultés concernant l'avancement des frais de leurs projets, un problème renforcé par le fait qu'il est parfois nécessaire d'embaucher pour assurer le pilotage du projet. Il peut être difficile d'assumer des coûts dont les remboursements sont versés des années après.

De plus, il est moins facile pour les petites et moyennes structures de prolonger leurs initiatives au-delà de la période de financement communautaire. La poursuite du projet est en effet source de coûts importants, que ce soit sur le plan matériel ou humain.

Les périodes de trois ans sur lesquelles se déroulent les projets sont relativement longues et présentent des évolutions contextuelles. Par conséquent, les objectifs fixés peuvent facilement devenir caduques dans le cas d'un important changement de contexte, comme l'a montré l'exemple du Covid-19. Il est alors considéré judicieux par certains porteurs de projets qu'une plus grande liberté soit présente en matière de modification de certains livrables et objectifs, dans la mesure où les changements demandés sont justifiés et proportionnés.

Enfin, il a été à juste titre pointé du doigt qu'une grande partie du temps, les porteurs de projets sont souvent des experts administratifs, qui savent parfaitement comment faire une demande de fonds et maîtrisent le déroulé d'un projet européen. En revanche, les structures porteuses des projets sont rarement des experts reconnus dans le domaine du projet. À l'inverse, devant l'ampleur des tâches administratives, peu d'organisations spécialisées dans les domaines des OS prennent l'initiative de mettre en œuvre des projets. À quelques exceptions près, le programme n'arrive que peu à susciter des projets portés par des experts très actifs dans le domaine de la protection de la biodiversité.

Une durée limitée des projets qui empêche d'obtenir une réelle légitimité face aux acteurs établis

Considérée longue pour certains, la période de 3 ans des projets a paradoxalement aussi été jugée trop courte par certains porteurs de projets. Le fait que les projets aient une date de péremption entraîne un effet assez limitatif sur la légitimité des projets lorsque ceux-ci sont dans leur fin de période. Ceux-ci seront souvent délaissés en faveur d'initiatives déjà établies. Les chercheurs d'emploi se tourneront ainsi en priorité vers les acteurs nationaux, c'est-à-dire respectivement Pôle emploi ou la Bundesagentur für Arbeit. Néanmoins, le fait de bénéficier de financements Interreg confère aux porteurs de projets une légitimité supplémentaire. Les projets Interreg nécessitent une légitimation par les personnes qui y prennent part. En effet, le meilleur moyen de garantir une bonne publicité pour les projets est que les personnes ayant fait appel au service en sortent satisfaites et le recommandent à d'autres. Pourtant, le temps qu'un réel effet de renvoi et de bouche à oreille se mette en place, les projets seront déjà en fin de vie.

- ❖ Quels ont été les facteurs externes au programme qui ont permis d'atteindre ces valeurs ?

Des conditions structurelles qui impliquent d'importants déséquilibres et par conséquent une mobilité "forcée"

Quasi systématiquement, nous avons observé que les personnes qui participent aux projets le font en raison de facteurs externes intrinsèques aux déséquilibres structurels entre les trois pays (par exemple : chômeurs français, personnes âgées qui ne trouvent pas d'emploi en France). En effet, ces différences structurelles quant à la bonne santé du marché de l'emploi des pays respectifs sont à l'origine d'importants déséquilibres. En conséquence, *comme le souligne la IHK Pfalz*, les travailleurs transfrontaliers sont en grande majorité des français travaillant en Allemagne. L'inverse n'est vrai que dans une très faible mesure.² Un déséquilibre est ainsi présent en matière de rapport de force entre travailleurs français et entreprises allemandes, ce sont davantage aux travailleurs français de s'adapter. Il arrive alors d'observer des situations où les employés français sont priés de faire plus de compromis puisqu'ils sont de toute manière en position de faiblesse, dans la mesure où ils n'ont pas d'alternatives quoiqu'il arrive.

- ❖ Quels ont été les facteurs externes au programme qui ont pu avoir un effet limitatif ?

Des barrières à la mobilité d'ordre infrastructurel

L'un des problèmes majeurs en matière de mobilité est constitué par le manque d'infrastructures permettant de passer la frontière ou de rejoindre son lieu de travail. Ce problème trouve en partie son origine dans la présence d'une forme de frontière naturelle. Il est par exemple plus difficile à certains endroits de franchir la frontière entre le Bade-Wurtemberg et la France, séparés par le Rhin, qu'entre le Sud Palatinat et la France, dont la séparation ne comporte aucune frontière naturelle. Cette difficulté révèle le manque de reconstruction présent lors des années de l'après Seconde Guerre mondiale, puisque seul $\frac{1}{3}$ des ponts existant avant 1939 a été reconstruit³, ce qui rend difficile le franchissement de la frontière dans certaines zones. La distance géographique est ainsi un obstacle à la prise de fonctions de l'autre côté de la frontière. Or, les offres de transports en commun sont peu développées au sein des régions rurales, ce qui ne permet pas de surmonter cet obstacle. Il serait ainsi utile et nécessaire de repenser cette offre, en mettant par exemple en place des navettes. L'aide à l'obtention de

² En 2019 on a environ 26 200 français qui travaillent en Allemagne face à 1 300 allemands allant en France. (Région du Rhin supérieur, faits et chiffres 2020, suivi du marché du travail EURES-T 2021 (publié par l'Office statistique de Bâle-Ville))

³ Entretien avec Astrid Holzer et Willuth, le 6.12.21

véhicules et de permis de conduire peut également constituer une voie de développement de la mobilité des travailleurs.

D'autre part, une répartition géographique inégale conduit parfois à la saturation de certains espaces, au détriment d'autres. Dans le cas d'Eurostage 2020, de nombreux élèves de 3ème participant au projet étaient issus du nord de l'Alsace et souhaitaient s'orienter sur des espaces proches, et en leur sein autour de villes de taille importante comme Karlsruhe ou Fribourg. Cela provoquait une saturation de ces espaces et il était nécessaire de rediriger les élèves ailleurs. À l'inverse, peu d'élèves issus du sud de l'Alsace participaient au projet et il était ainsi difficile de trouver des partenaires suisses, étant donné que les élèves recherchaient avant tout une proximité entre leur lieu de vie et de travail.

La mobilité en elle-même peut constituer un repoussoir. Les projets Emploi 360° et Tremplin sur le Rhin étaient par exemple tournés vers un public très éloigné de l'emploi, pour qui la reprise d'une forme d'activité professionnelle, même dans un lieu proche, constitue un pas difficile à franchir. Cette difficulté, l'appréhension du futur travailleur et son manque d'envie sont a fortiori renforcés quand il s'agit de travailler à l'étranger.

NB : il a également été mentionné que la particularité de ces déplacements individuels transfrontaliers du public cible est mal prise en compte par des programmes censés financer la mobilité tel qu'Erasmus (financement en fonction de la distance = pas rentable dans le cas du transfrontalier). Par ailleurs, on peut noter comme facteur interne au programme Interreg également cet aspect, car celui-ci ne couvre pas ces frais de déplacement des publics-cibles non plus, ce qui représente une barrière supplémentaire.

Quand les secteurs en tension sont les mêmes, le voisin devient un concurrent

Certaines professions font face à un manque de main d'œuvre de part et d'autre de la frontière, notamment dans les domaines du soin et du social. Les filières en tension sont souvent les mêmes des deux côtés de la frontière.

Une incompréhension se fait alors sentir chez certains acteurs, qui s'interrogent sur le besoin de former des gens pour les envoyer travailler à l'étranger, alors qu'un besoin de main d'œuvre est présent localement.

On constate également une baisse d'attractivité de l'Allemagne auprès des jeunes travailleurs français. Depuis 1999, les effectifs de travailleurs transfrontaliers du Grand-Est sont en hausse vers le Luxembourg et la Suisse (+4,7% et +0,9% par an respectivement) alors qu'ils diminuent vers l'Allemagne (-1,5% par an) ⁴.

⁴ Insee Analyse Grand Est n°97 : 18/06/2019 "Depuis 1999, le nombre de frontaliers à destination du Luxembourg a doublé".

Cette baisse de l'emploi peut être expliquée par le départ à la retraite des transfrontaliers, la barrière de la langue qui empêche les jeunes d'aller en Allemagne ainsi que les salaires plus attractifs en Suisse et au Luxembourg.

Des différences administratives et culturelles au niveau des entreprises...

D'une manière générale, la culture d'entreprise et les pratiques culturelles dans le monde du travail diffèrent considérablement entre les pays, et sont sources de nombreuses difficultés pour l'intégration et l'acclimatation des employés étrangers dans l'entreprise, mais aussi en amont lors de la candidature.

La liste ci-dessous n'est pas exhaustive et relève les principales observations à ce sujet dans l'ensemble des entretiens :

- Candidature : Des différences en matière de calendrier, dans la manière de rédiger et présenter sa candidature (CV en particulier),
- Des différences relatives à la reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles,
- Des différences entre les systèmes de formation scolaire et universitaire,
- Des différences en matière d'exigence vis-à-vis des diplômés et de leurs formations, en particulier concernant la part de pratique et de théorie dans les enseignements reçus (Au sein de l'Union européenne, l'espace académique est bien plus perméable que l'espace professionnel grâce au processus de Bologne, tant qu'il n'y aura pas un tel équivalent pour l'emploi, les programmes auront un effet limité par les différences nationales.)
- Une hiérarchie davantage lissée en Allemagne... etc

... et des barrières linguistiques plus que jamais présentes chez les (futurs) travailleurs

Avec un changement générationnel important, on constate un retour d'une barrière de la langue plus présente qu'auparavant.

Cela se constate dans un premier temps au niveau de l'Alsace. En effet, on est passé de 63% de dialectophones en 1997⁵ à 43% en 2012.⁶ La part des dialectophones est très inégale selon les âges, les plus de 60 ans se déclarent à 74% dialectophones face à 12% des 18-29 ans.⁷

⁵ Étude sur le bilinguisme d'Alsace réalisée par MVS pour l'Office Régional du Bilinguisme (ORBI) auprès de 1840 personnes représentatives de la population alsacienne. Avril 1997.

⁶ Etude réalisée pour l'OLCA par EdInstitut sur la base de 801 personnes résidant en Alsace interrogées par téléphone selon la méthode des quotas entre le 1er et le 9 mars 2012 (cf. supra).

⁷ France 3 régions : "Etat des lieux des langues régionales : 600.000 locuteurs du dialecte alsacien" 20/01/2014 à 11h38 Écrit par avec AFP.

Les jeunes français parlent moins allemand et moins alsacien rendant difficile la recherche d'emploi outre-Rhin. Certaines personnes souhaitant travailler de l'autre côté de la frontière ne sont parfois même pas conscientes de la nécessité de parler la langue du voisin pour le faire. Cette baisse de la pratique de la langue a entraîné des difficultés au niveau d'un certain nombre de projets. Le sourcing de candidats correspondant aux critères de sélection linguistiques est difficile, avec des disparités en matière de bilinguisme en Alsace par exemple.

Le franchissement de cette barrière de la langue et plus largement de la barrière culturelle entre France et Allemagne nécessiterait un apprentissage commençant très tôt. Or bien souvent, les opportunités de travailler en Allemagne sont introduites sur le tard et la formation interculturelle et linguistique est manquante.

Au-delà de la barrière linguistique, travailler à l'étranger requiert également une certaine volonté à sortir de sa zone de confort et à s'ouvrir à l'Autre, des compétences d'adaptabilité et de flexibilité qui ne sont pas forcément au cœur des professions concernées par le programme Interreg. Ainsi, un apprenti qui suit une formation dans le pays partenaire n'a pas forcément vocation à y travailler plus tard. Cette formation à l'étranger constitue un apport non négligeable dans sa carrière, qui lui sera utile dans son pays d'origine, mais il se soustrait ainsi à la valeur absolue des travailleurs transfrontaliers. Par exemple, dans le cadre du projet Doppelqualifikation HEP-ME, l'ensemble des apprentis, bien qu'ayant obtenu un diplôme binational, avait pour vocation de s'installer et travailler en Allemagne.

Des rivalités qui subsistent dans la définition du périmètre de compétence et d'autorité

Bien qu'un travail de fond de coordination et de coopération entre les acteurs du Rhin-supérieur soit à l'œuvre, il est difficile pour les particuliers de savoir à qui s'adresser. Il manque une détermination claire du périmètre d'action de chaque projet, de chaque acteur. Un aperçu global, par exemple sous la forme d'un annuaire, serait pertinent.

De plus, on observe des rivalités entre les différents acteurs de l'emploi transfrontalier. Chacun défend son périmètre et perçoit parfois l'action des autres comme empiétant sur ses propres « plates-bandes ». Il existe également des problèmes en matière de définition géographique des périmètres d'action, ce qui peut susciter des incompréhensions et parfois des tensions. Ces facteurs constituent ainsi un frein à l'harmonisation des actions.

La légitimité des petites et moyennes structures est également questionnée par les partenaires de projets plus établis. Ainsi, certains partenaires utilisent parfois les projets Interreg comme des moyens de traiter des cas qu'ils ne peuvent pas ou ne souhaitent pas traiter eux-mêmes.

Certains porteurs de projets reportent une difficile coopération avec les acteurs établis tels que Pôle emploi. Au lieu d'agir en coopération on constate plutôt un renvoi de cas qu'ils ne souhaitent ou ne peuvent pas traiter.

La crise du Covid-19 et la réapparition de barrières

La crise du Covid-19 a engendré d'importants impacts sur les travailleurs transfrontaliers. Le premier confinement a entraîné une fermeture des frontières, laissant les travailleurs dans un flou total concernant la possibilité d'un retour à leurs postes en présentiel, et la date de ce potentiel retour.

Les structures destinées à conseiller les travailleurs, telles qu'Eures-T, ont de plus constaté une hausse des préoccupations et questions liées aux licenciements, au chômage partiel, etc... Les interrogations des particuliers ont évolué avec la crise sanitaire : les structures chargées de les conseiller ont de manière logique été moins sollicitées pour des questions relatives au transport et davantage pour les problématiques en lien avec le télétravail et la protection sociale.

Le passage au télétravail engendre des conséquences en matière administrative, avec des impacts concernant le statut du travailleur transfrontalier ou les taxations auxquelles il est soumis.

Toutefois, si le Covid-19 a affecté les travailleurs de manière importante, il ne semble pas qu'un licenciement massif des travailleurs transfrontaliers se soit produit devant le développement de la crise sanitaire. La question avait par exemple été posée de savoir si la Suisse avait exporté son chômage durant la pandémie, en licenciant en priorité les travailleurs transfrontaliers. Or, on a constaté, à l'inverse, que le taux de chômage avait augmenté plus fortement en Suisse que dans le sud de l'Alsace et du Bade-Wurtemberg.⁸ Les travailleurs transfrontaliers établis en Suisse n'ont pas davantage perdu leur emploi que les travailleurs suisses, notamment car ils occupent souvent des postes qualifiés et bien rémunérés et que le besoin de main d'œuvre relatif à ces travailleurs n'a pas diminué durant la pandémie⁹.

Une de ces problématiques s'est accrue avec le versement du chômage partiel. La convention fiscale entre la France et l'Allemagne du 1er janvier 2016 pose un principe d'imposition exclusive des revenus versés au titre des assurances sociales légales de l'Etat dont le bénéficiaire est résident. C'est à dire qu'un frontalier résidant en France sera imposé sur son *Kurzarbeitergeld*¹⁰ en France, pourtant l'Allemagne effectue déjà un prélèvement à la source sur ce chômage partiel. Les frontaliers résidant en France sont donc doublement chargés pour ce versement entraînant une réduction conséquente de son montant.

La pandémie a donc eu un impact majeur sur les projets. Les efforts portés en matière de sensibilisation des travailleurs aux possibilités de mobilité ont eu des effets limités. Les formats en distanciel ne sont pas non plus nécessairement accessibles à toutes les structures ou à l'ensemble des demandeurs d'emploi. La participation aux événements organisés est moindre. Le périmètre de mobilité s'est réduit d'une manière générale, le Covid ayant pris le dessus sur les besoins plus classiques des entreprises.

⁸ suivi du marché du travail EURES-T 2021 (publié par l'Office statistique de Bâle-Ville), Insee, Agence fédérale pour l'emploi, SECO

⁹ Entretien réalisé avec Marc Borer, Infobest Palmrain, 19 novembre 2021.

¹⁰ Chômage partiel.

- ❖ En conclusion, le programme a-t-il contribué à augmenter le nombre de travailleurs transfrontaliers dans l'espace du Rhin supérieur ?

Un programme permettant de ralentir le déclin des navetteurs vers l'Allemagne sans pour autant renverser la tendance

À travers les divers projets, plusieurs aspects de l'employabilité sont améliorés. Ainsi, les travailleurs ont plus de chance de devenir travailleurs transfrontaliers dans le futur. En effet, à travers les efforts de sensibilisation, des travailleurs vont s'intéresser à l'emploi de l'autre côté du Rhin, de plus ils vont obtenir des accompagnements personnalisés pour réussir dans leurs démarches. On les prépare concrètement pour ce marché du travail grâce au programme dans son ensemble.

Il reste cependant difficile de chiffrer précisément si le programme a contribué à l'augmentation des travailleurs transfrontaliers. De nombreux éléments internes mais aussi externes contribuent à la décision de chacun à travailler au niveau transfrontalier ou non.

Lorsqu'on observe simplement les statistiques, on constate une baisse des frontaliers vers l'Allemagne, et une hausse faible vers la Suisse. Cela laisserait donc croire que les frontaliers diminuent et les divers projets du programme n'ont pas eu d'effet.

Pourtant, deux phénomènes parallèles doivent être pris en compte. Dans un premier temps, il y a un phénomène de départ à la retraite important, en particulier dans l'industrie avec une baisse de -1,9% des navetteurs par an en moyenne entre 2010 et 2015.¹¹ Les travailleurs transfrontaliers avec l'Allemagne ont un profil plutôt âgé par rapport à ceux du Luxembourg et de la Belgique notamment. Il y a donc une baisse des travailleurs transfrontaliers liée à l'âge. En parallèle, il y a un remplacement plus lent, les jeunes choisissant plutôt le Luxembourg ou la Suisse pour travailler en raison des salaires plus élevés notamment.

On peut donc observer des effets positifs liés aux divers projets du programme Interreg, mais ces efforts ne permettent pas de compenser des effets structurels et impacts externes tels que les départs à la retraite, la baisse d'attractivité de l'Allemagne et les barrières linguistiques.

¹¹ Insee Première n°1755 Juin 2019 : "Forte croissance du nombre de travailleurs frontaliers vers la Suisse et le Luxembourg".

II. L'impact général du programme sur l'emploi transfrontalier

- ❖ D'autres impacts, hors indicateur de résultat, ont-ils pu être identifiés ?

Une offre coordonnée et augmentée grâce à une mutualisation des forces

Comme évoqué dans la première partie, les principaux révélateurs de l'impact du programme se situent en amont de la prise de poste à l'étranger. Les projets agissent notamment aux niveaux suivants :

- Une augmentation de l'offre de formation servant à préparer la mobilité,
- Une meilleure coordination entre les différents acteurs.

- ❖ Si oui, quels ont été les facteurs internes au programme qui ont eu un impact différent sur l'atteinte de l'objectif spécifique 10 de manière générale ?

Une stratégie de communication structurée et structurante

Des efforts en matière de communication ont été mis en œuvre, afin de permettre aux potentiels intéressés de ne pas se perdre au sein de la très importante quantité d'informations. Ce développement de la communication est souvent permis par la création de postes dédiés. Il repose sur la publicité, sur la rédaction de brochures, la mise en place de sites internet ainsi que sur des mesures d'information et est très important. En effet, les travailleurs s'intéressent peu et sont peu sensibilisés aux possibilités transfrontalières s'ils n'ont pas d'expérience en lien avec ce domaine dans leur cercle rapproché (comme des proches, ou une expérience passée dans un autre pays).

Toutefois, une communication plus importante ne signifie pas nécessairement une mobilité plus importante. La communication seule ne suffit pas.

Des attentes et une implication qui diffèrent en fonction des partenaires

Des différences en matière d'ambitions et de perceptions étaient parfois présentes entre les partenaires de certains projets. Des organisations telles que Pôle Emploi ou la Bundesagentur für Arbeit étaient partenaires de certains projets mais sont aussi et avant tout des structures travaillant à l'insertion professionnelle des personnes résidant dans leur périmètre géographique. De fait, ces structures sont parfois sollicitées par des entreprises locales, qui voient d'un mauvais œil le départ de salariés locaux de l'autre côté de la frontière alors qu'elles font face à des difficultés pour recruter. Pôle Emploi est ainsi quelquefois réticent à

envoyer certains des chômeurs dont il a la responsabilité vers l'Allemagne. De son côté, la Bundesagentur für Arbeit peut se montrer parfois peu encline à favoriser l'embauche de salariés français au sein des entreprises allemandes, considérant que ces embauches représenteraient des places en moins sur le marché du travail pour les demandeurs d'emploi allemands.

Il a parfois été considéré que certains projets comptaient trop de partenaires. Au sein de certains projets, des partenaires sont présents seulement pour des raisons politiques et de manière purement formelle, n'investissant pas de ressources budgétaires ou humaines dans le projet.

Chaque partenaire entre dans le projet avec des attentes différentes : certains ont la volonté de faire avancer les choses, d'autres souhaitent seulement rester informés.

Il est nécessaire de garantir une certaine transparence concernant les objectifs de chacun des partenaires.

- ❖ Si oui, quels ont été les facteurs externes au programme qui ont eu un impact différent sur l'atteinte de l'objectif spécifique 10 de manière générale ?

Une difficile répartition des compétences - des législations nationales qui empêchent le compromis

On constate que les modes de fonctionnement sont encore pensés sur un référentiel national, en particulier en France avec un système très centralisé sur Paris. Pourtant les besoins de la capitale diffèrent fortement du quotidien des transfrontaliers alsaciens.

Certaines coordinations sont impossibles du fait des différences entre autorités compétentes. Ainsi, la mise en place d'un nouveau cadre juridique apparaît nécessaire, dans un contexte où les normes nationales ne permettent pas de répondre aux besoins réels des espaces transnationaux.

Ce nouveau cadre juridique a été mentionné dans des entretiens avec des acteurs institutionnels qui mentionnent le projet d'élargir les compétences des Eurodistrict et de mettre en place des clauses d'expérimentation. Cette idée est apparue lors de la négociation du traité d'Aix-La-Chapelle. Bien que ce traité a facilité la coopération transfrontalière au niveau local, en dotant les Eurodistricts de compétences propres par exemple, l'effet reste limité. De trop nombreuses décisions sont encore prises centralement et doivent être remontées à Paris, Stuttgart ou à Mayence. Cela pèse dans de nombreux domaines, tel que l'apprentissage, la formation initiale, etc., et crée de l'incompréhension.

La volonté politique française vis-à-vis des filières professionnelles

Les filières professionnelles françaises jouissent globalement d'une mauvaise réputation en comparaison aux parcours universitaires.¹² Selon une étude de l'Institut Montaigne¹³, en 2014, 43 % des Français considéraient que l'apprentissage est réservé aux jeunes « qui rencontrent des difficultés scolaires » et « débouche sur des métiers faiblement rémunérés ». À cette époque, l'Institut proposait justement de s'inspirer du modèle allemand pour inverser la tendance, qui était même à la baisse en comparaison aux années précédentes (300 000 contrats d'apprentissage en 2012, environ 270 000 en 2015)¹⁴.

La réforme de l'apprentissage professionnel proposée par le gouvernement Macron se veut aller à l'encontre de cette stagnation, en donnant des moyens financiers à ce secteur de formation, tout en assouplissant les contraintes liées aux contrats entre apprentis et entreprises. Depuis la mise en place de cette réforme, le Ministère du travail se félicite de la dynamique engagée et affiche d'excellents chiffres. Sur la période de programmation Interreg V justement, on observe une hausse importante de l'apprentissage (25% de hausse entre 2014 et 2021¹⁵). En revanche, le bilan positif porté par le gouvernement ne semble pas partagé par les régions¹⁶. En effet, depuis le 1er janvier 2020, les conseils régionaux ne sont plus responsables de la formation au profit des organisations professionnelles. Il est reproché à cette réforme de centraliser l'action à Paris et exclusivement dans les branches professionnelles, et de mettre en difficulté financière les Centres de Formation Apprentis (CFA).

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a également eu un impact important sur la formation transfrontalière dans la région, et a été mentionnée par de nombreux interlocuteurs comme un frein manifeste. En effet, le volet apprentissage de cette réforme de la formation professionnelle ayant destitué les régions de leur compétence, la région Grand Est n'a donc plus de raison de contribuer à l'apprentissage transfrontalier, par le biais par exemple du règlement de la taxe d'apprentissage. Cette perte de compétence a forcément un impact significatif sur l'atteinte des objectifs de l'OS 10 du côté français. A la fois en rendant la promotion de l'apprentissage par les régions elle-même caduque, mais aussi en créant des déséquilibres entre pays partenaires. Cette réforme ne prend pas en compte les particularités transfrontalières, et a créé un trou de financement sur certains domaines d'actions directement liés à l'apprentissage qui n'étaient plus financées par le côté français. Entre temps, le Ministère de l'Économie, du Travail et du Tourisme du Bade-Wurtemberg s'est emparé du problème et s'est engagé à développer un nouvel accord pour l'année de

¹²<https://etudiant.lefigaro.fr/orientation/actus-et-conseils/detail/article/l-apprentissage-toujours-aussi-mal-percu-par-les-francais-4638/>.

¹³ Sondage du CSA pour l'Institut Montaigne sur l'image des formations en apprentissage, Février 2014, <https://docplayer.fr/20516019-Sondage-de-l-institut-csa-pour-l-institut-montaigne-fevrier-2014.html>.

¹⁴ <https://www.institutmontaigne.org/publications/apprentissage-un-vaccin-contre-le-chomage-des-jeunes>.

¹⁵ <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/au-moins-650-000-contrats-d-apprentissage-en-2021-hausse-de-25-20211216>.

¹⁶ <https://regions-france.org/apprentissage-laissons-territoires-agir/>.

formation 2022/2023 dans une publication du 6 janvier 2022¹⁷. Cette réactivité souligne la volonté ferme des deux pays d'harmoniser au mieux leurs législations afin de faciliter et soutenir la formation en alternance franco-allemande.

Conclusion

Au vu des observations réalisées, on peut estimer que le programme Interreg a eu un impact non négligeable sur l'augmentation du nombre de travailleurs transfrontaliers. La part d'Interreg dans cette évolution apparaît toutefois difficile à quantifier précisément, notamment car le programme n'est pas le seul outil agissant en ce sens. De la même façon, les effets d'Interreg sur la mobilité des travailleurs sont difficiles à évaluer, les projets étant avant tout tournés vers la formation, tandis qu'une analyse du développement de la mobilité exigerait une observation de plus long terme.

Les succès et les difficultés rencontrées par les acteurs du programme Interreg sont le résultat de différents facteurs, à la fois internes et externes au programme.

Parmi les facteurs internes de succès, on peut relever l'accompagnement personnalisé des travailleurs ou l'amélioration des dispositifs existants. D'autres facteurs internes ont à l'inverse eu des effets limitatifs, comme les lourdeurs et rigidités administratives et financières, auxquelles se sont notamment heurtées les petites structures, ainsi que la perte de légitimité liée à la faible durée des projets.

Dans le domaine des facteurs externes au programme, les déséquilibres structurels présents entre les différents espaces que compte le Rhin supérieur ont pu avoir pour effet de favoriser la mobilité transfrontalière. En revanche, d'autres éléments se sont révélés être des freins, comme les aspects liés à la géographie, au manque d'infrastructures de transport, à la concurrence entre voisins dans les secteurs professionnels saturés ou de manière importante à la barrière de langue. En matière administrative, on peut également mentionner les différences présentes entre systèmes de formation professionnelle, pour lesquelles il subsiste d'importantes différences entre les pays. Bien que concernant les systèmes académiques et universitaires, une harmonisation a été opérée au travers du système de Bologne. La crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19 a en outre logiquement constitué un frein très important au développement de l'emploi transfrontalier, bien que ses effets soient encore difficiles à identifier précisément et doivent être analysés sans idées préconçues.

Si l'on adopte une démarche statistique, les évolutions de long-terme du nombre de travailleurs transfrontaliers peuvent laisser penser à un déclin de cette population dans certaines zones

¹⁷<https://www.cafa-rso.eu/index.php/de/aktuelles/212-finanzierung-fur-duale-deutsch-franzoesische-ausbildung>

géographiques, et par conséquent à une inefficacité des programmes. Il convient néanmoins d'utiliser ces statistiques avec parcimonie et de prendre en compte des évolutions structurelles, comme les transformations générationnelles et l'important phénomène de départ en retraite actuellement à l'œuvre couplé à un remplacement insuffisant au niveau des postes libérés par les néo-retraités. Cette tendance structurelle provoque mathématiquement une baisse du nombre des travailleurs frontaliers. Les effets positifs des projets ne permettent pas nécessairement de compenser des transformations de cette importance et n'en ont pas l'ambition.

De manière plus générale, le programme Interreg a été la source, en plus de son impact sur le nombre de travailleurs transfrontaliers, d'autres effets. Ainsi, sous son impulsion, nous avons pu constater une augmentation de l'offre de formation présente, ainsi qu'une amélioration de la coordination entre les acteurs de l'emploi transfrontalier. Ces développements ont été en grande partie permis grâce à une importante stratégie de communication, laquelle reposait sur différentes initiatives en la matière. Les effets sur l'emploi transfrontalier de manière plus générale ont également été soumis à certains freins, liés notamment à des divergences de vue entre partenaires ou à des problématiques de différences entre législations nationales.