

Jean-Alain HERAUD

Une approche économique de la frontière : application au cas du Rhin supérieur

La coopération transfrontalière est un sujet de première importance pour l'Alsace. Elle l'est plus généralement pour le Grand-Est, même si les problématiques sont différentes en Lorraine, Champagne ou Ardennes - parce que les territoires limitrophes sont eux-mêmes différents. C'est aussi un sujet essentiel pour l'Europe, comme en témoignent les efforts faits pour favoriser la construction de l'Europe le long de ces « coutures » que sont les frontières entre Etats membres. Le programme *Interreg* en est l'exemple le plus saillant, avec beaucoup d'interventions dans l'espace du Rhin supérieur, mais on peut aussi citer *Peace* qui a aidé pendant des années les deux parties de l'Irlande à se réconcilier et aux territoires proches de la frontière entre l'Eire et l'Irlande du Nord de ne pas déperir du fait de leur situation enclavée. Espérons d'ailleurs que le Brexit ne reconstituera pas une zone tampon contraire aux intérêts des habitants de l'Ulster, ancienne région historique qui s'étend des deux côtés de la frontière. Des régions allemandes ont aussi connu ce sort - coupées par un mur autrement plus imperméable, et dont on peut encore de nos jours constater les conséquences en termes de développement régional malgré tous les efforts de l'Allemagne réunifiée depuis plus d'un quart de siècle.

La réflexion peut aller plus loin : est-ce que les territoires frontaliers peuvent carrément *bénéficier* de leur situation, lorsque la limite administrative et institutionnelle non seulement s'efface en tant qu'obstacle aux échanges, mais est vécue comme une richesse grâce à ses fonctionnalités d'interface active ?

L'objet de cette note est de réfléchir sur le point de vue des économistes en matière de territoires transfrontaliers. Elle se fonde sur un travail mené en collaboration entre l'auteur de ces lignes et son collègue Hansjörg Drewello, Professeur à la Hochschule de Kehl, travail qui fera l'objet d'une communication au Symposium *Interdisciplinary Discourses on Cross-Border Cooperation in Europe* (Euro Institut, Kehl, 26/10/2017), puis d'une publication dans un ouvrage collectif sous la direction de Joachim Beck.

Précisons d'emblée que la question posée dans notre titre est assez éloignée du cœur de la théorie économique - elle interpelle plus naturellement les sciences politiques et les sciences humaines. Les sciences de gestion ne se sont pas non plus notablement penchées sur le cas des entreprises situées près d'une frontière. On s'attendrait pourtant à ce que les économistes et les gestionnaires nous éclairent sur la question des avantages et inconvénients de la localisation des activités en zone frontalière.

Les acteurs économiques réclament une coopération administrative pour compenser l'effet frontière

Une première réflexion sur le sujet de la *coopération transfrontalière* concerne la relation entre coopération et *efficacité économique*. Le bon sens pousse à considérer que la coopération administrative et politique ne peut que favoriser le développement économique par un effet de réduction de la complexité normative, légale et fiscale qui frappe toute interaction transfrontalière. Si l'on fait l'hypothèse que les acteurs régionaux ont un avantage quelconque à intervenir dans une certaine proximité géographique, ils sont limités à 180° de leur territoire naturel par ces contraintes extra-économiques. La théorie traditionnelle du commerce international qui prône le libre-échange depuis David Ricardo (et plus généralement les économistes *classiques* de la fin du 18^{ème} siècle) devrait s'appliquer tout particulièrement aux territoires situés près des frontières. Nous allons voir que la réalité est beaucoup plus complexe (et intéressante) que l'image réductrice proposée par l'approche standard, qu'elle soit macro ou microéconomique. Il faut aller plus loin sur le plan analytique et considérer la théorie générale de la *coopération* en économie et la théorie des *organisations* en gestion. La coopération transfrontalière ne se réduit pas à un cas d'application des théories libre-échangistes.

Par ailleurs, la théorie économique dont nous avons besoin ici est celle qui donne un sens à la distance : nous ne sommes pas dans un exercice d'économie *internationale*, mais d'économie *spatiale*. Si le phénomène ne relevait que de l'économie internationale, la frontière sur le Rhin poserait autant de problème à un consommateur ou une entreprise de Paris qu'aux mêmes agents situés à Strasbourg (et le Brexit serait vécu de la même manière à Londres qu'en Ulster). La science économique s'est longtemps développée sans rapport avec la géographie ; la variable temps est restée beaucoup plus prégnante que l'espace dans ses modèles. Une honorable exception fut la contribution des économistes géographes allemands (à partir de W. Christaller et ses *Zentrale Orte*) et américains (H. Hotelling), mais cette approche est longtemps restée attachée à une définition simple et quelque peu restrictive de la distance : l'espace compte dans les variables et les comportements économiques à travers la distance géographique qui se manifeste à travers un coût de transport. *L'économie régionale* est beaucoup plus riche dans son approche puisqu'elle analyse l'existence de multiples variables caractérisant des *territoires*. La « distance » qu'instaure la frontière est de nature légale, normative, linguistique, culturelle, etc.

La coopération est aussi une stratégie des acteurs économiques

Il faut revenir sur la notion de *coopération* et l'envisager pour les acteurs économiques présents dans les zones transfrontalières. D'une manière très générale, la théorie des organisations est venue enrichir la représentation des économistes en relativisant le rôle des marchés. Les fonctions essentielles du marché, comme l'allocation des ressources ou la coordination des actions individuelles peuvent être remplies aussi bien par des formes organisées d'interaction (coopération) que par des échanges marchands. Ronald Coase, en économie, a introduit la notion de *coût de transaction* pour expliquer l'existence d'organisations comme les firmes – une existence supposée mais pas expliquée par les modèles économiques standard. Pourquoi y a-t-il des firmes dans le monde réel et pas seulement des marchés ? Oliver E. Williamson, en management stratégique, a montré dans quelles conditions les firmes elles-mêmes arbitrent entre des mécanismes de *marché* (transactions commerciales) ou *d'organisation* (hiérarchie, partenariat) pour développer leurs activités de production et d'échange. Les agents économiques choisissent des arrangements organisationnels, de long terme, si les coûts de transaction qu'impliquent les interactions à court terme apparaissent trop élevés ; ils recourent au contraire au marché si les *coûts d'organisation* sont excessifs – si les organisations sont « inefficaces ». Cette approche théorique est fort utile pour

analyser de nombreux phénomènes contemporains qui évoluent dans le sens organisationnel (nationalisations, fusions, partenariats stratégiques, ententes légales ou illégales...) ou au contraire dans celui du marché (privatisations, externalisations, schémas d'intéressement, ubérisation...). Pour le sujet qui nous intéresse, il est important d'analyser ce que la frontière implique : plus de coûts de transaction qui entravent le marché ? ou des occasions de tisser de fructueuses coopérations entre agents différents mais complémentaires ?

L'approche économique dont nous avons besoin doit donc prendre en compte les nombreux réseaux formels (partenariats, contrats divers) ou informels (externalités) auxquels participent les entreprises et les représenter dans leur insertion territoriale lorsque c'est le cas : il faut en effet reconnaître que certains réseaux et champs d'externalités concernant les entreprises régionales s'inscrivent dans l'espace régional, alors que d'autres relèvent de champs nationaux ou internationaux – et dans le cas d'entreprises frontalières, la situation est complexe puisque le régional se confond en partie avec l'international.

Pour une approche « régionale » de l'économie frontalière

Avant d'aborder ces questions il est utile de revenir sur la définition de la *région*. Ce concept peut être défini de manière politico-administrative, donc de manière *exogène* vis-à-vis du champ économique ; la région est alors une structure institutionnelle infra-nationale avec des spécificités propres et même éventuellement une part d'autonomie, mais elle s'inscrit dans un cadre législatif et normatif national. On peut au contraire la définir de manière *endogène* à partir d'une réalité socio-économique. C'est le cas de la « région homogène » au sens de la littérature régionale française (François Perroux, Philippe Aydalot, ou, en Alsace, Etienne Juillard) est un territoire défini par une plus grande proximité de ses composantes internes que celle observée entre éléments internes et externes (relative homogénéité interne et hétérogénéité externe). Les proximités sont mesurées en termes de variables comme le revenu, les spécialisations économiques, la taille et le type des entreprises, le comportement de ces dernières, etc.).

Pour ne prendre qu'un type de variable : le Bade-Würtemberg par exemple est plus marqué par le phénomène du *Mittelstand* (entreprises moyennes, familiales, innovantes et actives à l'export) que d'autres Länder allemands, même voisins comme le Palatinat. Sa définition institutionnelle comme Etat fédéré reconnu par la constitution est donc en quelque sorte sur-déterminée par une réalité culturelle, sociologique et économique. Si l'on pouvait démontrer que certaines des caractéristiques évoquées sont également communes à l'Alsace au titre d'une sorte de « modèle rhénan », alors on pourrait aussi parler d'une région naturelle transfrontalière (de ce point de vue).

En économie régionale on trouve une autre définition *endogène* du territoire, c'est-à-dire également fondée sur des faits socio-économiques et non instituée administrativement. Il s'agit de la « région polarisée ». Les éléments géographiques qui la composent ne sont pas homogènes mais hiérarchisés. Il s'agit typiquement d'une zone structurée par une métropole. Elle peut dans certains cas englober une frontière administrative. Strasbourg est dans ce cas : sa zone d'influence, mesurée selon divers flux comme les migrations alternantes ou les zones d'achalandise, ne couvre pas toute l'Alsace, ni même tout le Bas-Rhin, par contre elle franchit le Rhin – ce que l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, territoire de projet et de coopération, tente d'institutionnaliser. Réciproquement, par bien des égards Wissembourg appartient à la zone de polarisation de Karlsruhe. Dans une géographie de territoires polarisés, la frontière prend une autre définition : c'est la limite entre deux champs de polarisation.

A quelles conditions les firmes transfrontalières peuvent se jouer de la frontière et en profiter

Revenons aux acteurs économiques situés à la limite entre deux régions administratives. La présence d'une zone polarisée transfrontalière est certainement un facteur de réduction des coûts de transaction, mais le marché reste forcément perturbé. Les organisations peuvent pallier ces freins aux échanges économiques : les organisations publiques en coopérant (voir les efforts faits dans la Région Métropolitaine Trinationale (RMT) du Rhin supérieur) ; les organisations privées en développant des stratégies particulières. Pour donner quelques exemples on peut évoquer la création d'une filiale dans le pays voisin, dans la forme juridique propre à ce pays. Il est imaginable aussi de choisir un partenaire sur place. La firme transfrontalière peut alors découvrir des avantages qui viennent renforcer l'intérêt de la stratégie d'implantation à l'étranger. En étant présent dans deux systèmes nationaux, on a accès à des sources de facteurs complémentaires et on peut arbitrer entre les contraintes et opportunités respectives des deux pays. La firme transfrontalière va accéder par exemple à une main d'œuvre plus abondante et moins chère, à un marché local plus dynamique, à des contraintes environnementales moins pressantes, à une meilleure acceptabilité sociale de certaines activités, à une capacité d'apprentissage et de création élargie grâce à un environnement d'affaires plus stimulant... Avec un peu de chance tous ces avantages viendront compenser le coût et le risque d'un investissement à l'étranger. Il n'y a là rien de très nouveau pour une grande firme multinationale qui a « globalisé » depuis longtemps ses diverses fonctions. Par contre, une telle stratégie appliquée en transfrontalier devrait intéresser les entreprises de taille moyenne qui n'ont pas encore les moyens de se projeter sur un autre continent. La proximité géographique, éventuellement culturelle, ainsi que des effets de polarisation transfrontalière donnent aux acteurs proches de la frontière un accès aux avantages d'une multinationale que n'ont pas leurs équivalents éloignés des frontières. Pour cela il faut cependant que la frontière soit administrativement poreuse. Pour prendre la terminologie de Remigio Ratti, il faut une frontière « ouverte ».

Ratti (1995) distingue trois degrés.

- La frontière *impénétrable* est celle qui prévalait entre les deux parties de l'Europe du temps de l'empire soviétique. Certaines régions allemandes continuent à en pâtir, malgré la réunification et des décennies de reconstruction des infrastructures. Une partie de la *Mitteldeutschland* reste marquée par le retard de développement qu'a engendré la proximité d'un mur infranchissable. Une belle région, géographiquement et culturellement centrale, comme la Thuringe reste paradoxalement enclavée et subit actuellement une perte notable d'attractivité.

- La frontière *filtre* est un « agent de discrimination » entre des systèmes économiques et politiques différents. Elle est relativement poreuse pour les activités économiques mais l'effet frontière se traduit par des coûts de transaction alourdis. Ces coûts sont connus et mesurables (par exemple les droits de douane), ou bien s'expriment en termes d'incertitude, de manque de transparence. Il y a l'incertitude liée à des langues, cultures et habitudes différentes, mais aussi le risque de l'arbitraire politique (voir le cas de la frontière entre le Mexique et les Etats-Unis ou les frontières de l'Ukraine).

- La frontière *ouverte* est d'un type où le principe de contact domine celui de séparation. Les effets négatifs à court terme (coûts de transaction supplémentaires) qui restent peuvent être compensés à long terme par les opportunités qu'ouvre la situation d'interface entre deux systèmes nationaux.

Un modèle d'entreprise agile

La question de savoir au niveau microéconomique si les acteurs savent se saisir des opportunités évoquées est autre. Tout dépend des capacités individuelles. Il en est de même pour les individus en tant que travailleurs que pour les entrepreneurs. Les individus, particulièrement les jeunes, doivent faire l'effort d'ouverture consistant par exemple à apprendre la « langue du voisin » et plus

généralement avoir la curiosité de découvrir une autre société. L'entreprise, elle, peut et doit déployer toute une gamme de stratégies. Comme nous l'avons déjà signalé, même à court terme il y a des avantages à tirer du jeu transfrontalier, à condition d'être suffisamment opportuniste pour jouer sur les prix de facteurs, les normes, la fiscalité, l'accès aux infrastructures, etc. A plus long terme, l'opportunisme devient de la *sérendipité*, une dimension essentielle de la créativité. La situation frontalière peut être vécue comme complexe, mais complexité n'est pas qu'un inconvénient : celui qui sait la dominer en tire un avantage en termes d'évolution. Que peut-on observer au niveau du Rhin supérieur ? Un travail exhaustif sur les entreprises concernées en France, en Allemagne et en Suisse serait fort ambitieux, mais nous avons procédé à quelques interviews ciblées pour voir comment des entreprises badoises et alsaciennes perçoivent l'intérêt d'être présent en proximité sur plusieurs pays. Ne pouvant procéder à des études statistiques sur un nombre encore réduit de cas, nous évoquerons sous forme de « faits stylisés » la problématique d'une petite entreprise innovante idéalement placée pour bénéficier de l'effet frontière. Nous choisissons ici volontairement un exemple différent du cas le plus fréquent, celui de l'entreprise badoise qui a développé depuis longtemps une filiale en Alsace.

L'entreprise X a été fondée par des chercheurs de l'Université de Strasbourg. Cette structure est devenue une petite entreprise industrielle exploitant des brevets issus de la créativité scientifique et technique du système académique strasbourgeois (relevant à la fois de l'université et du CNRS). L'entreprise continue à bénéficier de l'appui et des conseils du laboratoire à l'origine de sa création – ainsi que des compétences d'autres composantes disciplinaires locales.

Au cours des dernières années le développement de la production a nécessité un agrandissement de l'unité de production. Malgré l'appui des pouvoirs publics il n'a pas été possible de trouver un lieu adéquat en Alsace. Une opportunité s'est présentée en Allemagne (pas très loin, dans l'*Ortenauerkreis*). Elle a été saisie et l'entreprise n'a qu'à s'en féliciter car elle est actuellement installée dans une zone d'activité très bien équipée et gérée, à côté de plusieurs petites entreprises industrielles ou commerciales partageant les fonctions nécessaires. L'acceptabilité sociale vis-à-vis de l'activité industrielle dans la petite commune de l'Ortenau est également meilleure que c'était le cas en Alsace.

La production est assurée par une société filiale de droit allemand, mais l'essentiel des employés est français (résidant à Strasbourg). Les débouchés en Allemagne sont facilités par le statut et la localisation de la société allemande.

Le capital de la société X est international, en grande partie américain. La raison est que trouver des capitalistes « patients » est plus fréquent en Amérique du Nord qu'en Europe. Une société mère a été créée à Paris – principalement une boîte aux lettres – pour faciliter la visibilité financière et parce que quelques partenaires stratégiques résident dans la capitale française.

Conclusion

Une approche économique pertinente de la frontière consiste à la percevoir non pas comme un obstacle exogène et arbitraire aux échanges, mais comme un défi qui est l'occasion pour les acteurs les plus agiles de jouer de manière créative sur la complexité systémique. Cette affirmation synthétique qui nous sert de conclusion n'est en rien contradictoire avec la recommandation traditionnelle et quelque peu réductrice des « économistes » selon laquelle il faut lutter avant tout contre les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges pour maximiser le bien-être économique général. Depuis sa création, l'Union Européenne n'a eu de cesse que de promouvoir le marché commun (des biens, des services, de la science, de la culture, etc.), mais on doit aussi garder

à l'esprit, au niveau micro comme macro, que la diversité européenne est également une force créatrice dans le long terme. Les entreprises et les citoyens européens qui sont proches d'une des frontières internes sont particulièrement bien placés pour en profiter et montrer le chemin de l'innovation.

Références

- Aydalot P. (1976) *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris : Economica.
- Christaller W. (1933) *Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeiten der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Réed. 1980, *Wissenschaftliche Buchgemeinschaft*, Darmstadt
- Coase R. H. (1960) "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*. Vol. 3, 1-44.
- Héraud J-A. (2011), "Reinventing creativity in old Europe: a development scenario for cities within the Upper Rhine Valley cross-border area", *City, Culture and Society* 2, 65-73.
- Hotelling H. (1929) "Stability in Competition", *The Economic Journal*, Vol. 39, No. 153: 41-57.
- Juillard, E. (1962) "La région: essai de définition", reproduit in E. Juillard, *La région. Contributions à une géographie générale des espaces régionaux*, Paris : Ed. Ophrys, 1974 (27-43).
- Ratti R. (1995) « Problématique et stratégies de développement des régions frontières », *Außenwirtschaft*, Vol. 50, series II, Zurich, 351-370.
- Williamson O. E. (1985) *The economic institutions of capitalism*, New York: Free Press.