



Commission
européenne

La coopération territoriale

en Europe

Une perspective historique

Politique
régionale
et urbaine

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Numéro d'appel gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile n'autorisent pas l'accès aux numéros 00800
ou peuvent facturer ces appels.

La rédaction de la présente publication a été finalisée en juin 2015 et a été coordonnée par la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne.

De plus amples informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'Internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

ISBN 978-92-79-49500-7
doi:10.2776/715158

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Photos: p. 3 © Commission européenne, p. 10 © Commission européenne, p. 11 © Commission européenne, p. 12 © Thinkstock par Getty Images, p. 21 © Conseil de l'Europe, p. 22 © Commission européenne, p. 25 © Commission européenne, p. 26 © Bernard Reitel, p. 31 © Commission européenne, p. 34 © Commission européenne, p. 36 ETC © Winnet8, p. 43 © Commission européenne, p. 49 © Bernard Reitel, p. 50 © Bernard Reitel, p. 53 © Thinkstock par Getty Images, p. 57 © Commission européenne, p. 58 © MOT, p. 59 © Commission européenne, p. 63 © Commission européenne, p. 64 © Commission européenne, p. 65 © Zasnep EGTC, p. 71 © Commission européenne, p. 72 © Commission européenne, p. 77 © Thinkstock par Getty Images, p. 81 © Commission européenne, p. 82 © MOT, p. 84 © Bernard Reitel, p. 88 © MOT, p. 93 © Thinkstock par Getty Images, p. 94 © Matilda Schön, p. 97 © Haparanda/Tornio, p. 101 © 2015 Latvijas Valsts prezidenta kanceleja, p. 109 © Commission européenne, p. 110 © Commission européenne, p. 111 © Eurotunnel, p. 115 © Commission européenne, p. 116 © Agence pour le développement régional Mura, p. 118 © Commission européenne, p. 121 © Commission européenne, p. 122 © Regionální sdružení územní spolupráce Těšínského Slezska, p. 124 © Thinkstock par Getty Images, p. 127 © EGTC Tritia, p. 129 © Commission européenne, p. 133 © Commission européenne, p. 134 © Commission européenne, p. 135 © Commission européenne, p. 136 © IPA Cross-Border Programme, p. 139 © Thinkstock par Getty Images, p. 140 © Thinkstock par Getty Images, p. 141 © Thinkstock par Getty Images, p. 142 © Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, Italia, p. 145 © Commission européenne, p. 149 © Greek-Cyprus Interreg IIIA Programme, p. 153 © Thinkstock par Getty Images, p. 154 © Programme de coopération transfrontalière entre la Hongrie et la Croatie, p. 159 © Commission européenne

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.



La **coopération
territoriale**

en Europe

Une perspective historique

par Birte Wassenberg et Bernard Reitel,
en coopération avec Jean Peyrony et Jean Rubió



 CORINA CREȚU
Commissaire européenne
en charge de la politique régionale

L'année 2015 marque le 25^e anniversaire d'Interreg, l'instrument de l'Union européenne pour promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

Interreg en tant qu'instrument financier a été introduit en 1990, principalement pour compenser l'introduction du marché unique et atténuer son impact sur les régions frontalières qui, de l'avis de tous, souffriraient le plus de l'abolition des frontières économiques. Depuis lors, d'importants progrès ont été accomplis par la communauté Interreg.

Toutefois, l'histoire de la coopération transfrontalière européenne remonte encore plus loin. En effet, au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, la coopération institutionnelle est née aux frontières entre les Pays-Bas et l'Allemagne ou entre la France, le Luxembourg et l'Allemagne. Les premiers promoteurs de ces initiatives avaient saisi toute l'importance de la réconciliation et, ensuite, de l'instauration de la confiance mutuelle pour une Europe pacifique et prospère. Leur concept «d'eurorégion» a porté ses fruits. Fortes des dispositions juridiques adoptées par le Conseil de l'Europe, les autorités locales et régionales eurent la possibilité de travailler de manière autonome par-delà les frontières.

L'Union européenne a, elle aussi, su mesurer l'importance de la coopération territoriale. Les initiatives novatrices prises dans les années 80 ont permis de développer un véritable instrument de coopération transfrontalière. L'Europe ne s'est plus arrêtée depuis. Aujourd'hui, nous sommes dans la cinquième phase d'Interreg, et nous pouvons nous réjouir des nombreux accomplissements réalisés. L'Union européenne a également consolidé le cadre juridique de la coopération

transfrontalière: c'est ainsi que le Groupement européen de coopération territoriale a vu le jour en 2006, pour permettre aux autorités publiques de part et d'autre des frontières de créer des organismes juridiques conjoints pour fournir des services spécifiques ou mettre en œuvre des projets de coopération.

En tant que nouvelle Commissaire en charge de la politique régionale, je m'emploie à explorer les améliorations possibles pour les communautés frontalières à travers l'Europe. En effet, les citoyens et entreprises de ces régions doivent encore parfois faire face à des complications inutiles lorsqu'ils entreprennent des activités transfrontalières. Les obstacles, souvent de nature juridique ou administrative, sont encore nombreux, grevant ultérieurement les activités transfrontalières. C'est pourquoi je vais utiliser mon mandat pour faire le point sur cette situation et formuler des propositions concrètes.

La présente publication est la solution choisie par la Commission européenne pour rendre hommage à toutes les personnes visionnaires qui, au fil des ans, ont compris que la collaboration transfrontalière nous rend plus forts. Je souhaite féliciter chaleureusement tous ceux qui, avec Interreg ou à travers d'autres initiatives et projets, ont contribué à créer une Europe plus unie, où les différences sont respectées et la diversité constitue un atout.

Joyeux anniversaire, Interreg!

Interreg



EUROPEAN UNION

25 years

Table des matières

•	Préface	3
•	Table des matières	5
•	Avant-propos	6
•	Introduction générale	8
1	L'Union européenne et ses politiques de coopération aux frontières internes et externes	
1.1	Les regroupements régionaux en Europe: des espaces aux géométries variables	20
1.2	Les forums de coopération et communautés de travail transfrontaliers	24
1.3	Les programmes INTERREG (1990-2020): de la coopération transfrontalière de proximité aux coopérations multivariées	30
1.4	Les stratégies macrorégionales et maritimes	42
1.5	La coopération aux frontières externes de l'Union	48
1.6	La coopération transfrontalière et transnationale dans les régions ultrapériphériques	56
1.7	Le GECT, un outil juridique pour la coopération territoriale	62
2	La coopération territoriale aux frontières des pays de l'Union européenne	
2.1	L'Allemagne	74
2.2	Les pays du Benelux: la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas	80
2.3	La France	86
2.4	Le Danemark, la Suède et la Finlande	92
2.5	La Lituanie, la Lettonie et l'Estonie	100
2.6	Le Royaume-Uni et l'Irlande	108
2.7	L'Autriche et la Hongrie	114
2.8	La République tchèque et la Slovaquie	120
2.9	La Pologne	126
2.10	La Roumanie et la Bulgarie	132
2.11	L'Italie et Malte	138
2.12	L'Espagne et le Portugal	144
2.13	La Grèce et Chypre	148
2.14	La Slovénie et la Croatie	152
•	Conclusion générale	158
•	Bibliographie	164
•	Les auteurs	171

Avant-propos



■ **BIRTE WASSENBERG**,
professeure en histoire
contemporaine,
Université de Strasbourg



■ **BERNARD REITEL**,
professeur en géographie,
Université d'Artois



■ **JEAN PEYRONY**,
directeur général de la
Mission opérationnelle
transfrontalière



La coopération territoriale est une politique qui s'est formalisée relativement récemment, dans la construction européenne. La coopération territoriale caractérise les partenariats établis entre des collectivités régionales ou locales d'un État européen, avec des collectivités de niveau équivalent d'un ou de plusieurs autres États européens, en vue de développer des initiatives conjointes et de répondre à des problèmes considérés comme similaires. Depuis 2007, la coopération territoriale est devenue un des objectifs de la politique régionale de l'Union européenne (UE), ce qui souligne l'importance accordée aux relations entre les acteurs territoriaux, de part et d'autres des frontières des États. Ce glissement sémantique de coopération transfrontalière à coopération territoriale souligne aussi la complexification des relations et le fait que l'UE conçoit les partenariats à différentes échelles, à la fois, dans la proximité géographique, à travers l'existence de réseaux, et sur des espaces transnationaux de tailles variées. Nous utiliserons, plus particulièrement, l'expression «coopération transfrontalière» pour qualifier des relations de proximité (à faible distance), entre des

collectivités situées de part et d'autre d'une frontière, dans des territoires adjacents. La coopération territoriale s'est développée au cours des 25 dernières années, du fait de l'intensification de la coopération transfrontalière, des élargissements successifs et de la dévaluation des frontières au sein de l'UE. Au niveau scientifique, l'étude de ces relations entre voisins qui s'établissent après la Deuxième Guerre mondiale, de part et d'autre des frontières en Europe, reste, jusqu'à ce jour, relativement rare.

Si, à partir des années 1970, plusieurs disciplines scientifiques se sont intéressées à la coopération territoriale, c'est souvent dans une perspective d'étude de cas spécifique, en examinant une région transfrontalière prise isolément, sans établir nécessairement un lien avec le processus d'intégration européenne, et sans proposer de perspectives de comparaison avec d'autres espaces transfrontaliers. Certes, ce domaine de recherche est complexe: chaque coopération territoriale en Europe est a priori unique et dépend du contexte historique, économique, politique et social des territoires concernés, et des relations entre les acteurs en place. Mais, en même temps, l'étude des manières dans lesquelles ces espaces s'articulent et coopèrent, aux échelles locales et régionales, est nécessaire afin de pouvoir comprendre les logiques qui conduisent au renforcement de l'intégration en Europe. La coopération territoriale est, en fait, un outil essentiel pour comprendre que l'objectif ne se résume pas à coopérer avec son ou ses voisin-s. En cherchant, à la fois, à répondre à des besoins sociaux, à faciliter et à améliorer la vie quotidienne des citoyens, à résoudre des problèmes qui proviennent de l'existence de différentiels entre les territoires nationaux (systèmes juridiques et pratiques culturelles), et à développer des régions attractives et compétitives, les acteurs publics inventent des dispositifs communs, qui dépassent les frontières nationales. En cela, la coopération territoriale est une pierre angulaire d'une Europe unie et proche du citoyen, un objectif prioritaire pour réussir l'avenir de l'UE.

Cet ouvrage poursuit principalement deux objectifs. Premièrement, il cherche à fournir une clé de compréhension pour appréhender la complexité, la richesse et la diversité de l'ensemble des coopérations

territoriales en Europe, et pour illustrer leur rôle dans le processus d'intégration européenne. Depuis 25 ans, l'UE accompagne ces coopérations, en les soutenant avec des moyens, à la fois, financiers, techniques et humains. Elle contribue ainsi à créer un lien entre ces régions transfrontalières, leur dynamique d'intégration régionale et le processus d'intégration européenne à l'échelle communautaire. Grâce à cette brochure, le lien entre l'histoire de l'UE et les «micro-histoires», celles des territoires aux échelles locale et régionale de la coopération territoriale en Europe, devient compréhensible et lisible. L'articulation entre l'émergence de régions transfrontalières et la politique régionale européenne, ainsi que leurs influences mutuelles, depuis la mise en place du programme Interreg en 1990, seront illustrées de manière systématique, à l'échelle de l'UE, à l'aide de cartes géographiques accompagnées d'articles explicatifs.

Deuxièmement, l'ouvrage s'intègre dans un projet plus large d'élaboration d'un dictionnaire critique sur la coopération transfrontalière en Europe. Ce projet résulte d'un cycle de recherche que le centre des historiens Frontières, acteurs et représentations d'Europe (FARE) de l'Université de Strasbourg, devenu le centre Raymond Poidevin (unité mixte de recherche (UMR) Dynamiques européennes) en 2014, et l'Euro-Institut Kehl ont réalisé entre 2008 et 2010. Six ouvrages intitulés «Vivre et penser la coopération transfrontalière», parus entre 2009 et 2014, chez l'éditeur Steiner, à Stuttgart⁽¹⁾, ont été publiés à partir des conférences de ce cycle. Ce travail a permis d'identifier une importante lacune: malgré les expertises réalisées, par de nombreux chercheurs, sur des régions transfrontalières, il manque une approche généralisée

■
1 Birte Wassenberg (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (volume 1): les régions frontalières françaises*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2009; Birte Wassenberg, Joachim Beck (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2011; *Living and researching cross-border cooperation (volume 3): the European dimension*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2011; *Vivre et penser la coopération transfrontalière (volume 4): les régions frontalières sensibles*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2011; *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 5): Integration und (trans-) regionale Identitäten*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2013; *Vivre et penser la coopération transfrontalière (volume 6): vers une cohésion territoriale?*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2014 (sous presse).

à l'échelle européenne (au sens des 28 États membres de l'UE et des 47 États membres du Conseil de l'Europe) de ce thème de la coopération transfrontalière. En effet, il n'existe pas d'outil de travail qui permette, tant aux acteurs qu'aux chercheurs, de trouver des informations claires sur la terminologie et les aspects théoriques, ou d'avoir une description succincte sur des régions transfrontalières en Europe. L'idée est, par conséquent, d'éditer un dictionnaire analytique de la coopération transfrontalière en Europe, à l'instar des dictionnaires qui ont récemment été publiés sur l'UE. Ce dictionnaire comportera deux parties distinctes: une première partie, théorique et conceptuelle, sera consacrée à la terminologie et aux outils de la coopération transfrontalière et une deuxième partie, géographique, présentera un répertoire des régions transfrontalières européennes de l'UE. Le projet sera dirigé par Birte Wassenberg, professeure en histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg, en coopération avec Bernard Reitel, professeur en géographie à l'Université d'Artois, et sera réalisé dans le cadre du réseau Transborder European Institute Network (TEIN) qui, piloté par l'Euro-Institut de Kehl, regroupe 12 organismes de formation et universités européens, et qui a pour but de constituer des ressources de formation sur les questions transfrontalières à l'échelle de l'UE, en partenariat avec l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE) et la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT).

La présente publication, sur les 25 ans de coopération territoriale en Europe, est le fruit d'un travail collectif entre trois partenaires, deux chercheurs (Birte Wassenberg et Bernard Reitel) et la MOT à travers son directeur, Jean Peyrony, et son géographe-cartographe, Jean Rubio. Par ailleurs, la recherche documentaire a été effectuée par Anna Quadflieg, une doctorante de Birte Wassenberg. Cet ouvrage sera considéré comme une base fondamentale de la réalisation de ce dictionnaire. Un grand merci est adressé à Nathalie Verschelde à la DG Politique régionale et urbaine, qui a rendu cette coopération possible, par son dynamisme, son esprit d'innovation et son ouverture au monde universitaire.

Introduction générale

Les premières formes de coopération transfrontalière qui s'établissent entre des régions européennes limitrophes, séparées par une frontière nationale, se développent progressivement, à partir de la fin des années 1950. Parmi les régions pionnières, figurent, par exemple, l'espace germano-néerlandais, dénommé l'Euregio, à Gronau, et créé en 1958, l'espace franco-germano-suisse du Rhin supérieur, dont les débuts remontent à la création de la Regio Basiliensis, à Bâle, en 1963, ou l'espace franco-germano-luxembourgeois, appelé SarLorLux, depuis 1968. Le point de départ de cette coopération coïncide incontestablement avec la création du marché commun des six, en 1957, et s'insère également dans la période de la réconciliation franco-allemande, couronnée par la signature du traité de l'Élysée, en 1963⁽¹⁾.

Toutefois, ces forums de coopération et communautés de travail transfrontaliers ont vu le jour indépendamment de la construction européenne, qui se développe au niveau interétatique, et des évolutions des relations bilatérales. La coopération transfrontalière est un partenariat entre des acteurs locaux ou régionaux, séparés par une frontière d'État et dont les actions ont des répercussions aux échelles régionales et locales, de part et d'autre de cette frontière. Elle entre dans le cadre des relations internationales mais implique des acteurs locaux et régionaux, géographiquement proches, avec l'accord explicite ou implicite des États. La coopération transfrontalière peut donc être envisagée comme une manière de recréer de la proximité, alors que la frontière apparaît habituellement comme un dispositif de séparation et de mise à distance.

En tant que limite de souveraineté, la *frontière* introduit une difficulté particulière à une coopération. Plusieurs définitions, correspondant à des conceptions divergentes, sont proposées mais, de manière générale, ces dernières convergent vers l'idée que la frontière constitue un objet de séparation, qui révèle l'existence de

différences juridiques, politiques, économiques ou culturelles⁽²⁾. Le terme *coopération* ne pose, en soi, pas de problèmes, étant défini comme «l'action de participer à une œuvre commune»⁽³⁾. Les analystes distinguent pourtant diverses formes d'application de la coopération transfrontalière: la concertation, l'harmonisation ou l'intégration. La *coopération* indique ainsi, non seulement, les activités communes mais, également, tous les mécanismes de concertation formels et informels entre les acteurs frontaliers. L'adjectif *transfrontalier*, quant à lui, traduit la traversée, le passage de la frontière: il s'applique a priori à tout mouvement ou toute relation, à travers une limite politique entre deux États. La notion de transfrontalier est liée à celle de proximité: les relations transfrontalières s'établissent entre des unités spatiales appartenant à deux régions voisines, séparées par une limite nationale⁽⁴⁾. Enfin, le terme *coopération transfrontalière* n'a été officiellement retenu qu'en 1980, par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la coopération transfrontalière, parmi toute une palette d'autres notions, telles que la coopération entre régions frontalières ou la concertation suprafrontalière⁽⁵⁾.

La frontière est au cœur de l'objectif de la coopération: il s'agit de relativiser, de surmonter ou d'affaiblir la frontière, sur le plan matériel, fonctionnel et symbolique⁽⁶⁾. Trois dimensions de la frontière sont particulièrement importantes pour comprendre la coopération transfrontalière: la dimension politique, bien évidemment, à laquelle s'ajoutent la dimension culturelle et le caractère physique (frontière naturelle).

1 WASSEMBERG, B., *Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

2 ANDERSON, M., BORT, E., *The frontiers of the European Union*, Chippenham, Palgrave, 2001, p. 13.

3 LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Genève, Paris, PUF, 1994, p. 2.

4 REITEL, B., *Une première approche des dynamiques urbaines dans le Rhin supérieur*, Strasbourg, 1996, p. 201.

5 Conseil de l'Europe, *Convention-cadre pour la coopération transfrontalière*, Madrid, 1980.

6 RATTI, R. & REICHMAN, S. (Ed.), *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1993, p. 241.

Les frontières politiques séparent les territoires de différentes collectivités publiques nationales: elles sont, pour la plupart, définies de manière précise, par convention, et matérialisées par des bornes (démarcations). Ces frontières nationales délimitent des États-nations qui, depuis le XIX^e siècle, sont considérés comme des entités où l'exclusivité du pouvoir de l'État sur un territoire est légitimée par l'existence d'une population identifiée. L'ordre international repose ainsi sur ce triptyque: un État, une nation, un territoire⁽⁷⁾. Le territoire national est divisé en collectivités publiques emboîtées et hiérarchisées, et qui disposent chacune de compétences distinctes⁽⁸⁾. La frontière politique délimite, non seulement, des territoires mais aussi, des systèmes politico-administratifs, chacun caractérisés par une organisation spécifique du pouvoir et une répartition originale des compétences indiquant implicitement le champ d'exercice de la souveraineté nationale. Les différentes composantes du territoire national sont imprégnées de ces logiques⁽⁹⁾; c'est ce qui rend la coopération transfrontalière particulièrement délicate. Par ailleurs, il est nécessaire de connaître l'histoire de la construction de la frontière afin de comprendre certains antagonismes. Certains États se sont édifiés en opposition à un État voisin: la frontière est alors assimilée à l'idée de tensions et de pressions. Cela est d'autant plus le cas lorsqu'une guerre a eu lieu entre des États voisins. La traversée de la frontière nationale est, pour beaucoup, le voyage dans un pays qui a été l'ennemi pendant la guerre, ce qui fait resurgir des souvenirs de blessures et de destruction. Longtemps après la fin des conflits, la mémoire de la frontière vive demeure, surtout auprès des anciennes générations. La présence de ces frontières politiques rend ainsi difficile l'émergence d'un espace commun intégré. Pour les défenseurs de la coopération, il s'agit surtout de faciliter le dialogue entre les acteurs et de rendre ces frontières perméables, sans pour autant les supprimer.

7 TAYLOR, P., *The state as container: territoriality in the modern world-system*, dans: *Progress in Human Geography*, 18, 2, 1994, pp. 151-162.

8 ANTE, U., *Politische Geographie*, Braunschweig, 1981, pp. 62-65.

9 RICQ, C., *Manuel de coopération transfrontalière en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006, p. 9.

Contrairement aux frontières politiques que nous venons de décrire, les frontières culturelles, dites parfois normatives, sont fluctuantes et relèvent souvent plus de la transition et du gradient que de la délimitation⁽¹⁰⁾. La définition de la frontière normative tient compte de son aspect d'outil: «la frontière est un instrument géographique de différenciation et, par conséquent, en fin de compte, d'organisation de l'espace»⁽¹¹⁾. Les frontières culturelles correspondent à des limites d'influence culturelle, qui peuvent varier dans le temps. Ainsi, la frontière linguistique est caractérisée par une isoglosse, une limite qui sépare deux aires où sont parlées deux langues considérées comme différentes. Ceci suppose que chaque langue possède une homogénéité et que la rupture entre les langues est brutale, ce qui est loin d'être le cas. Les langues sont marquées par l'existence de continuums ou par des transitions. Les États ont, cependant, essayé d'ajuster la frontière linguistique (et culturelle) à la frontière politique, sans y parvenir totalement⁽¹²⁾. Par ailleurs, les frontières politiques délimitent des institutions caractérisées par l'existence de normes, de règles, de logiques et de pratiques. Ainsi, la Suisse présente un cas tout à fait original: en dépit de la diversité linguistique du pays, la population vit dans un État fédéral, caractérisé par l'existence d'une démocratie directe et l'importance accordée aux référendums et à l'autonomie locale. Les Suisses se distinguent ainsi des populations des États voisins, avec lesquelles ils partagent souvent une langue commune. En définitive, la superposition d'une frontière politique et d'une frontière culturelle est aussi profondément liée aux relations entretenues avec le territoire national limitrophe. Dans certains cas, la distanciation est renforcée par un discours qui exacerbe les différences, alors que, dans un contexte global, la proximité culturelle semble bien plus évidente. La coopération transfrontalière n'a pas pour objectif d'abolir les frontières administratives ou culturelles. Elle exerce plutôt une fonction d'apprentissage et d'articulation: entreprendre une démarche d'interculturalité est souvent nécessaire.

10 BROMBERGER, C., MOREL, A. (dir.), *Limites floues, frontières vives*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2000, p. 5.

11 GUICHONNET, P., RAFFESTIN, C., *Géographie des frontières*, Paris, 1974, PUF, p. 7.

12 SIGUAN, M., *L'Europe des langues*, Bruxelles, Mardaga, 1996.



Douanes à la frontière entre la Belgique et la France (1980)

Elle consiste à apprendre davantage sur le système de l'autre: comprendre la langue du voisin et son organisation politique et administrative.

Les frontières naturelles, enfin, sont des frontières qui ont été instaurées par les États sur des barrières physiques, ce qui augmente l'impression de séparation et de mise à distance, à la fois, réelle et symbolique, comme, par exemple, des montagnes ou des fleuves⁽¹³⁾. Ces éléments naturels nécessitent, pour être franchis, la mise en

place de moyens techniques, qui, non seulement, sont coûteux mais requièrent des accords élaborés, à partir de délicates négociations: construction de ponts, de tunnels, etc. La frontière naturelle constitue un obstacle qui peut entraver la coopération mais elle peut, le cas échéant, être source de partenariat entre des États qui expriment leur volonté de renforcer leurs relations et de réaliser des projets communs.

L'instauration de la frontière politique a incité les États à développer une politique de «congruence» qui vise à articuler toutes les différenciations – qu'elles soient culturelles, juridiques ou économiques – autour d'une seule délimitation. Chaque État édifie ainsi un «système

13 LAPRADELLE, P., *La frontière*, Paris, Éditions internationales, 1928, p. 175.



Villach, poste frontière entre l'Autriche et la Slovénie

sémique»⁽¹⁴⁾ qui lui est propre et qui se distingue de celui de ses voisins, la frontière devenant ainsi le révélateur des différences les plus fondamentales. En définitive, l'Europe est caractérisée, non seulement, par une grande diversité d'États mais, aussi, par une grande variété de dyades (une frontière entre deux États contigus). Chaque dyade présente ainsi ses propres spécificités et l'un des enjeux de la coopération transfrontalière est de pouvoir instaurer un cadre qui connaisse ces caractéristiques.

14 RAFFESTIN, C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairie technique, 1980.

La priorité de la coopération transfrontalière est l'affaiblissement ou l'abolition des effets négatifs créés par les frontières. En effet, malgré les destructions physiques et psychologiques causées par la Deuxième Guerre mondiale, les changements politiques et économiques, et les recompositions territoriales, les frontières font partie du quotidien de nombreux habitants, qui ne peuvent les ignorer. Franchir la frontière reste un acte obligatoire pour la population locale de nombreuses régions frontalières en Europe. Les différences existant entre les systèmes nationaux offrent de nombreuses opportunités et ces dernières sont d'autant plus significatives pour les populations, en l'absence d'entraves à la mobilité aux frontières. Le fait d'habiter près de la frontière n'est pas signe d'immobilité mais bien de mouvement.

Cependant, cette situation frontalière est aussi source de tensions. Le franchissement de la frontière nationale peut être entravé par des discontinuités diverses. La coopération transfrontalière n'est pas un simple partenariat entre des collectivités: elle sert, non seulement, à surmonter les frontières naturelles, politiques et culturelles mais, aussi, à dépasser les frontières psychologiques et à réduire leur capacité de séparation. Elle a pour objectif de pacifier les relations, dans des régions qui ont parfois été éprouvées par les deux guerres mondiales. Dans le même temps, elle cherche à faciliter la gestion de la vie quotidienne des populations et à proposer des solutions pour résoudre les problèmes de contiguïté. Le contexte des années 1960 est aussi celui d'une atmosphère pacifiée (en Europe occidentale) et d'une augmentation des échanges internationaux, ce qui se traduit par une forte croissance des flux aux frontières. Les initiatives transfrontalières permettent ainsi l'établissement de nouvelles relations de confiance, propices à la coopération entre des États voisins. La construction européenne et la coopération transfrontalière poursuivent, par conséquent, le même objectif: il s'agit de sauvegarder la paix en Europe et de rapprocher les peuples européens.

Les défenseurs de la coopération transfrontalière l'affirment clairement: il faut «surmonter les frontières nationales pour guérir les cicatrices de l'Histoire». Cette citation est souvent utilisée pour expliquer



Visa italien pour l'espace Schengen

la raison d'être de la coopération transfrontalière, dont elle est devenue, en quelque sorte, une devise. Elle est attribuée, selon l'auteur qui l'utilise, à tel ou tel personnage connu du monde transfrontalier: les Suisses l'attribuent ainsi à l'ardent partisan du régionalisme, Denis de Rougemont, tandis que les Allemands l'imputent à Karl Ahrens, parlementaire au Bundestag et président de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. À l'origine de cette citation se trouve, toutefois, Alfred Mozer, membre du parti social-démocrate allemand (SPD), secrétaire du commissaire à l'agriculture de la première Commission européenne de 1958. Il est chargé de mettre sur pied la première Euregio transfrontalière, le long de la frontière germano-néerlandaise, et devient ensuite le premier président de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), en 1972. Alfred Mozer a ainsi suivi les premières étapes de la construction européenne et celles de la coopération transfrontalière. Pour lui, ces deux processus ne pouvaient qu'être complémentaires. Leur élément fédérateur était de ne pas oublier les frontières nationales mais, en même temps, de ne pas les exacerber: «les frontières sont les cicatrices de l'Histoire. On ne doit pas les oublier. Mais on ne devrait pas les cultiver»⁽¹⁵⁾. Toutefois, en y regardant de plus près,

15 MOZER, A., «Entwicklungspolitik zu Hause», dans: SCHÖNDUBE, C., *Entwicklungsregionen in der EWG. Ursache und Ausmaß der wirtschaftlichen Benachteiligung*, Bonn, Osang Verlag, 1973, pp. 14-25.

quelques différences fondamentales, entre le processus de l'intégration européenne et celui de la coopération transfrontalière, méritent d'être soulignées, avant de montrer qu'un lien s'établit entre eux, notamment par le biais de la politique régionale européenne.

Tout d'abord, les pionniers de la coopération transfrontalière n'ont pas, au départ tout au moins, la même ambition que ceux de l'intégration européenne, qui visent, eux, d'emblée, à établir, selon les termes de la déclaration Schuman de 1950, une «union sans cesse plus étroite entre les peuples européens». Lorsque les premières régions transfrontalières commencent à lancer des initiatives de coopération dans les années 1960, elles ont une approche à la fois plus simple et plus pragmatique: il s'agit de trouver des solutions pratiques aux problèmes frontaliers qui se posent lorsque la frontière nationale est traversée au quotidien. Il faut aussi souligner qu'il ne s'agit pas des mêmes acteurs et que ces derniers n'interviennent pas à la même échelle: le processus d'intégration européenne se réalise entre les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) ou, à partir de 1992, de l'UE. C'est un processus de coopération interétatique, qui a une dimension supranationale et dont les acteurs principaux sont les États. La coopération transfrontalière, quant à elle, place les acteurs publics agissant aux niveaux local ou régional (régions, villes, associations de communes, etc.) ou les acteurs privés (associations, entreprises, travailleurs frontaliers, chambres de commerce, etc.), au centre de l'activité.

En second lieu, l'intégration européenne et la coopération transfrontalière n'utilisent pas les mêmes outils. La spécificité de la méthode communautaire fonctionnaliste, développée par les pères fondateurs de l'Europe, notamment par Jean Monnet, est la dimension supranationale, qui s'avère contraignante pour les États. La construction européenne s'accompagne d'un droit communautaire, qui prime sur le droit national et qui permet d'appliquer les politiques européennes dans le champ des compétences communautaires, de manière cohérente et uniforme, de tous les États membres. Les outils de la coopération transfrontalière doivent être conformes aux cadres juridiques nationaux, ce qui se traduit par l'existence d'une grande variété de dispositifs

et des formes souvent complexes: de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux tiennent compte des limites de compétence des collectivités publiques infra-étatiques de chaque État intégré à la coopération. Il n'existe pas de méthode unique ou évidente de coopération transfrontalière. La richesse de cette dernière se trouve, cependant, dans ces approches multiples, qui sont différentes d'une région à l'autre et qui montrent une grande capacité des acteurs à inventer, sans cesse, des dispositifs permettant de s'adapter à l'évolution constante des besoins. L'ingénierie transfrontalière permet de proposer, à chaque cas particulier, des solutions ingénieuses et adaptées, là où les outils classiques nationaux s'avèrent inefficaces.

En troisième lieu, l'intégration européenne et la coopération transfrontalière ont évolué de manière fondamentalement différente. Le processus d'intégration européenne a une histoire unique, qui s'effectue par étapes, concerne un vaste espace composé de plusieurs États, et commence – si l'on retrace l'histoire de la Communauté européenne – avec l'annonce du plan Schuman, le 9 mai 1950, qui se traduit par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952, puis par la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. Depuis les années 1960, ce processus de construction européenne s'est traduit, à la fois, par un approfondissement institutionnel et par une expansion spatiale: en 1992, le traité de Maastricht a donné naissance à l'Union européenne (UE) qui, depuis 2013, comporte 28 États membres. Aujourd'hui, l'UE intervient dans presque tous les domaines politiques: un marché intérieur permet la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux; une monnaie commune associe 19 États membres qui forment ensemble la zone euro; une coopération étroite s'opère également dans le domaine de la politique intérieure et de la justice; et la politique étrangère et de sécurité commune, elle-même, figure dans les traités européens⁽¹⁶⁾. Une part de cette

■
16 Pour une analyse plus précise, cf. *L'expérience européenne. 50 ans de construction européenne 1957-2007. Des historiens en dialogue*, textes réunis par BOSSUAT, G., BUSSIÈRE, E., FRANK, R., LOTH, W., VARSORI, A., Bruxelles, Bruylant, 2010.

Europe harmonisée se retrouve dans de nombreux aspects de la vie quotidienne: aujourd'hui, l'Européen utilise la même ampoule standardisée et consomme du lait répondant aux mêmes normes de sécurité alimentaire. Toutes les universités européennes délivrent des diplômes de master équivalents. Les marqueurs identitaires européens⁽¹⁷⁾ sont également nombreux: un drapeau européen, un hymne européen, un patrimoine culturel européen, l'Eurovision, une coupe d'Europe de football, etc. Tous ces éléments ne proviennent pas ou ne se limitent pas nécessairement à l'UE mais sont, néanmoins, souvent perçus par les citoyens comme le symbole d'une Europe unie. De ce point de vue, la coopération transfrontalière n'apparaît pas comme unique. Elle semble marquée par trois caractéristiques: la singularité, la diversité et la complexité. Chaque région transfrontalière est unique par son histoire et par ses particularités géographiques et politiques. Il n'y a donc pas une histoire de la coopération transfrontalière mais bien autant d'histoires qu'il y a de régions frontalières. Ceci induit aussi une diversité des acteurs, des formes et des dynamiques de la coopération transfrontalière en Europe. Dans chaque région, un système spécifique d'acteurs intervient et oriente différemment le développement de relations transfrontalières: dans certains cas, ce sont plutôt les syndicats qui poussent à la coopération, dans une autre région, ce sont les entrepreneurs, tandis que, dans une troisième, ce sont les responsables politiques locaux ou régionaux qui font preuve d'initiative. Par ailleurs, la spécificité et la diversité se reflètent dans les innombrables formes que prennent les coopérations (juridiques, politiques et institutionnelles), dont le cadre d'application dépend de chaque région transfrontalière et qui résultent d'accords interétatiques différents (accord de Karlsruhe pour la coopération entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse; accord de Bayonne pour la coopération entre la France et l'Espagne; etc.). Enfin, la complexité de la coopération transfrontalière découle des deux premières caractéristiques: chaque région transfrontalière nécessite une analyse

■
17 FRANK, R., *Les identités européennes au XX^e siècle. Diversités, convergences et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

approfondie permettant de déterminer sa situation, son développement, et la diversité de ses acteurs et de ses formes de coopération.

Un lien commence à s'établir entre les deux processus à partir du milieu des années 1980, et, plus précisément, avec le projet de réaliser un marché unique à l'intérieur de la CEE. Pour faciliter la mise en œuvre de ce projet, c'est la Commission européenne qui, à partir de la réforme de la politique régionale en 1988, va allouer un rôle aux régions frontalières dans la construction européenne: celui d'un espace modèle ou d'un espace «laboratoire» de l'intégration européenne. Elle introduit, en 1990, un programme d'initiative communautaire, INTERREG, qui vise à soutenir la coopération transfrontalière. À partir de ce moment, cette dernière gagne en force: grâce au soutien financier que la Commission européenne lui accorde, avec ses différents instruments de la politique régionale, elle contribue activement à la réalisation du marché unique de 1993. Depuis les années 1990, un lien direct est établi entre les régions frontalières et l'intégration européenne. La coopération transfrontalière est reconnue comme un facteur de l'unité européenne, nécessaire à la croissance économique et à la cohésion territoriale dans l'UE. Cette fonction d'intégration de la coopération transfrontalière s'est encore renforcée dans de nombreuses régions frontalières, suite à la fondation de l'union monétaire et à l'introduction de l'euro. La disparition des monnaies et des taux de change facilite la mobilité à l'intérieur de l'UE, et c'est dans ces régions frontalières que les succès et les échecs de l'intégration européenne économique sont, finalement, les plus visibles et les plus sensibles. Dans la politique régionale européenne, l'importance croissante de la coopération transfrontalière, pour le processus d'intégration européenne, se traduit par l'introduction, en 2007, d'un nouvel objectif dans son dispositif: la coopération territoriale, qui comprend, à la fois, la coopération transfrontalière (coopération de proximité entre régions voisines, séparées par une frontière), la coopération transnationale (coopération à l'échelle de vastes espaces) et la coopération interrégionale (coopération en réseau, à l'échelle de l'Europe).

Le lien entre l'intégration européenne et la coopération transfrontalière se renforce également avec le bouleversement géopolitique

que connaît l'Europe après 1989. Une nouvelle dimension paneuropéenne (est-ouest) de la coopération transfrontalière se dessine: elle confère à cette dernière un rôle dans la réunification du continent européen. Les premières eurorégions, créées entre des territoires de l'est et de l'ouest, au début des années 1990, sont réalisées en vue de préparer l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE. La Commission européenne soutient la coopération transfrontalière avec les pays candidats, grâce à l'instauration d'aides financières (programme PHARE). De plus, la coopération transfrontalière est de plus en plus identifiée comme un facteur pouvant contribuer à la stabilité et à la sécurité en Europe: elle devient ainsi un élément important pour gérer les relations aux frontières externes (programme TACIS). Le nouvel équilibre géopolitique, qui se dessine après le démantèlement du rideau de fer et qui remplace l'ordre issu de la guerre froide, dépend des relations de «voisinage» aux frontières, avec certains pays non membres de l'UE. Les régions frontalières participent à la stratégie de la Commission qui cherche à assurer une «stabilité démocratique» en Europe, à l'intérieur des frontières de l'UE comme sur ses bordures.

Le lien entre la coopération transfrontalière et l'intégration européenne a été effectué par les politistes. Ainsi, au début des années 1990, de nombreuses approches sur «l'Europe des régions», en science politique, insistent sur le rôle des régions dans le cadre de l'intégration européenne, car elles semblent représenter l'échelon de gouvernance «idéel» pour réaliser une Europe réunifiée et proche du citoyen⁽¹⁸⁾. Cela vaut notamment pour les régions frontalières, qui, de zones excentrées, périphériques et défavorisées, deviennent des acteurs centraux du processus d'unification européenne: les effets de l'intégration deviennent mesurables à grande échelle et sont représentatifs de l'évolution de la totalité de l'espace communautaire. Marie-Thérèse

18 Cf. HRBEK, R., WEYAND, S. (dir.) *Das Europa der Regionen, Fakten, Probleme, Perspektiven*, München, Beck, 1994; BULLMANN, U. (dir.), *Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994; KOHLER-KOCH, B., *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske & Budrich, 1998; LANGE, N., *Zwischen Regionalismus und europäischer Integration*, Baden-Baden, Nomos, 1998.

Bitsch est la première historienne à mettre l'accent sur ce rôle des régions frontalières dans l'intégration européenne après 1945, lors d'un colloque sur «Le fait régional dans la construction européenne» à Strasbourg, en 2002⁽¹⁹⁾. La contribution du fait régional au processus d'intégration européenne n'est pas, seulement, identifiable à travers les questions de mobilité mais, aussi, à travers les questions, plus sensibles et difficilement mesurables, de l'identité européenne. Dans les régions frontalières, ou mieux encore les eurorégions, les citoyennes et citoyens sont déclarés «Européens modèles», du simple fait qu'ils vivent l'Europe au quotidien, du fait de leur franchissement régulier de la frontière et du fait des échanges constants qu'ils entretiennent avec leurs voisins⁽²⁰⁾. À partir des années 1990, la recherche sur la coopération transfrontalière s'entend comme un complément aux travaux sur le rôle des acteurs dans la construction européenne⁽²¹⁾.

Ces travaux scientifiques constituent un bon point de départ pour appréhender la coopération transfrontalière en Europe mais cela ne s'avère pas suffisant pour comprendre le phénomène dans sa globalité. En effet, compte tenu de la multiplicité et de la complexité des espaces de voisinage, la totalité des thèmes et des espaces géographiques n'a pas encore été explorée. Cet ouvrage, à l'occasion des 25 ans de la coopération territoriale en Europe (INTERREG), est un pas supplémentaire vers une meilleure compréhension de l'évolution de la coopération transfrontalière européenne dans son ensemble et de son lien avec la construction européenne. Il aborde la coopération transfrontalière sous deux angles différents: du point de vue «centralisé» de

l'UE, d'une part, et du point de vue «décentralisé» des territoires transfrontaliers dans les États membres de l'UE, d'autre part.

La première partie traitera ainsi de l'UE et de ses politiques de coopération aux frontières internes (celles entre ses États membres) et externes (entre un État membre et un État non membre de l'UE). Nous chercherons à répondre à plusieurs questions: quelle est l'approche générale de la politique régionale de l'UE et comment s'articule-t-elle avec les politiques menées par les autres organisations européennes? Quelles sont, plus précisément, les politiques de coopération de l'UE et les instruments de soutien à la coopération territoriale en Europe? Comment cet ensemble s'est-il édifié dans le temps et quelles sont les configurations spatiales qui en découlent? La coopération territoriale contribue-t-elle à l'émergence d'un territoire européen? La deuxième partie effectuera une présentation succincte des coopérations territoriales des 28 États de l'UE. L'objectif est de voir les territorialités transfrontalières qui s'esquissent. Quand et comment la coopération transfrontalière se développe-t-elle dans chaque État membre de l'UE? Quels objectifs sont poursuivis par la coopération transfrontalière? Enfin, quels acteurs sont impliqués, quelles formes présentent les coopérations et quelles échelles de coopération se dessinent? Cette analyse permettra ainsi d'appréhender le phénomène de la coopération territoriale dans sa globalité en Europe, ainsi qu'à l'échelle des territoires nationaux.

-
- 19 Plusieurs communications abordent le sujet de la coopération transfrontalière, cf. BITSCH, M.-T. (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- 20 WASSENBERG, B., «Coopération franco-germano-suisse et identité régionale (1963-2007). L'identité régionale favorise-t-elle la coopération transfrontalière dans l'espace rhénan?», dans: LIBERA, M., WASSENBERG, B. (dir.), *L'Europe au cœur, études en l'honneur de Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, pp. 141-163.
- 21 KAISER, W., LEUCHT, B., RASMUSSEN, M. (dir.), *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational policy 1950-1972*, Abingdon, Routledge, 2009.



L'Union européenne
et ses politiques
de coopération
aux frontières internes
et externes

À partir des années 1990, la CEE, puis l'UE, s'impliquent dans la coopération transfrontalière mais, d'emblée, elles inscrivent leurs politiques dans une perspective plus large que celle des seuls États membres. Un certain nombre d'outils sont mis en place. Dès 1990, un programme de soutien à la coopération transfrontalière est instauré dans le cadre de la politique régionale: INTERREG. Grâce aux aides financières versées, ce programme, non seulement, permet de renforcer les coopérations de proximité mais, à partir de 1997, il favorise des cadres de coopération, sur des espaces qui associent des parties de territoires de plusieurs États. Par ailleurs, l'instauration de macrorégions autour d'aires géographiques considérées comme des espaces à enjeux (la mer Baltique, le Danube, l'Adriatique et les Alpes), à partir de 2006, permet d'élaborer des stratégies qui ont une dimension géopolitique. Enfin, l'UE s'est dotée d'un outil de politique extérieure, à travers la création d'instruments de préadhésion (IPA), en 2006, et de la politique de voisinage (PEV), en 2007. Parallèlement, un outil juridique pour la coopération territoriale a également été instauré en 2007: le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Tout ceci montre que la coopération territoriale s'est diversifiée et que les logiques de proximité se sont complexifiées. Une différenciation s'est opérée entre les «frontières internes» et les «frontières externes». Les premières séparent les territoires limitrophes d'États membres, tandis que les deuxièmes délimitent un État membre d'un État qui ne l'est pas. Implicitement, cette différence indique que l'UE et les États qui la composent opèrent une distinction entre un «territoire européen» et ce qui l'entoure. Cette distinction n'est, cependant, pas valable avec certains États, comme la Suisse ou la Norvège qui, bien que non membres de l'UE, participent aux programmes INTERREG, du fait de leur situation géographique et de leur intégration à certaines politiques communes (espace Schengen, accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, etc.). La politique de voisinage accompagne, elle, un changement d'échelle: la coopération transfrontalière de proximité est envisagée entre l'Europe, considérée comme une entité identifiée, et deux ensembles géopolitiques: la Russie et les États issus de la décomposition de l'URSS, et les États de la rive sud de la Méditerranée.

Dans cette première partie, nous examinerons, tout d'abord, les configurations territoriales variables que prennent les regroupements régionaux de l'Europe (l'UE, le Conseil de l'Europe, l'espace Schengen et la zone euro), puis nous nous intéresserons, dans une perspective historique, aux forums de coopération et aux communautés de travail transfrontaliers, avant d'analyser l'évolution des programmes INTERREG. Les deux derniers points seront consacrés aux coopérations macrorégionales (en intégrant les stratégies maritimes) et à la coopération transfrontalière, dans la perspective des élargissements et de la politique de voisinage.

Une série de cartes originales permettent d'offrir une vision globale de la coopération territoriale, déclinée dans les différentes catégories présentées, l'objectif de ces cartes étant de montrer l'existence de cadres de coopération, en s'inscrivant dans un contexte, à la fois, historique et géographique. Cela signifie que nous cherchons à montrer les évolutions dans le temps de périmètres de coopération, et à prendre en compte les différentes échelles de ces dernières. L'objectif est de présenter des cadres reconnus de coopération institutionnelle et, non pas, des partenariats entre institutions ou acteurs. Ces cadres ne présentent pas toujours une grande stabilité temporelle et il n'est pas rare que certains d'entre eux aient disparu. La représentation se veut la plus exhaustive possible mais l'exercice est délicat, en l'absence d'une source unique de recensement de ces cadres.

Une légende type des cadres de la coopération transfrontalière a été élaborée, ce qui permet d'avoir une vue globale sur toute l'Europe. Elle repose sur deux caractéristiques: les échelles et les différences entre urbain et rural. Trois échelles ont été retenues (cf. tableau ci-dessous): locale, régionale⁽¹⁾ et suprarégionale. L'idée est de distinguer, d'abord, ce qui relève d'une échelle locale (très petit territoire

■
1 Il est précisé que le mot région est ici compris dans son sens allemand (territoire de niveau inférieur à celui des Länder, comme pour les eurorégions à la frontière allemande, créées avec l'appui de l'ARFE) et non, français (entité politique de taille NUTS2, comme pour les eurorégions à la frontière entre la France, l'Italie ou l'Espagne).

Échelle	Aspects spatiaux	Description	Exemples
Locale	«Urbain»	Coopérations entre deux ou plusieurs communes urbaines contiguës	<ul style="list-style-type: none"> • Francfort/Oder-Stubice • Eurode Kerkrade-Herzogenrath • Pôle européen de développement (PED) Longwy
	«Rural»	Coopérations entre structures communales/ intercommunales contiguës, dans des espaces faiblement urbanisés	<ul style="list-style-type: none"> • Pyrénées-Cerdagne • Espace Mont-Blanc
Régionale	Métropole transfrontalière	Coopérations entre territoires contigus (NUTS3 ou NUTS4), avec une structuration métropolitaine (leadership, orientation stratégique), mono-centrique ou polycentrique	<ul style="list-style-type: none"> • Eurodistrict trinational de Bâle • Maas-Rhin • Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai
	Non métropolitain	Coopérations entre territoires contigus (NUTS3 ou NUTS4), sans structuration métropolitaine	<ul style="list-style-type: none"> • Euregio • Eurodistrict de l'Espace catalan
Suprarégionale	Dimension métropolitaine	Coopérations entre territoires contigus (NUTS2, voire NUTS3), avec existence d'une dimension métropolitaine (leadership, orientation stratégique)	<ul style="list-style-type: none"> • Grande Région • Rhin supérieur
	Dimension non métropolitaine		<ul style="list-style-type: none"> • Arc Manche

et très grande proximité entre les acteurs) des échelles régionales. En effet, les différences de dimension des périmètres et la plus ou moins grande proximité entre les acteurs ont aussi des implications sur les actions. Deuxièmement, nous distinguons une échelle régionale d'une échelle suprarégionale. Dans le premier cas, le périmètre est en général plus petit; le territoire représenté répond à la définition d'une région polarisée par une grande agglomération. Dans le second cas, le périmètre est certes plus grand mais, de surcroît, il semble marqué par une plus grande complexité: existence d'un réseau polycentrique de villes et d'un enchevêtrement d'acteurs agissant à différentes échelles. En général, il englobe plusieurs régions transfrontalières, telles que nous venons de les définir. Lorsqu'un espace transfrontalier est identifié et qu'il comporte un emboîtement de régions transfrontalières qui répondent à la

première définition, nous parlerons effectivement d'échelle suprarégionale. La différence d'organisation géographique est liée à la gouvernance transfrontalière: le poids prépondérant d'une ville facilite l'émergence d'un leadership ou d'un pôle, alors que, dans une configuration polycentrique, la prépondérance d'un pôle est plus difficile. Une part de subjectivité demeure dans la délimitation de ces deux types de régions.

La deuxième caractéristique s'appuie sur la distinction entre des territoires marqués par la forte présence d'espaces urbains et des territoires qualifiés de ruraux. Le clivage s'appuie sur une différence entre des espaces denses, caractérisés par la présence d'une ou de plusieurs grandes villes, et des espaces plus faiblement peuplés, marqués par la présence de villes petites ou moyennes.

1.1 Les regroupements régionaux en Europe: des espaces aux géométries variables

Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le processus de construction européenne est lancé par des élus pro-européens, au Congrès de La Haye, en 1948. L'objectif est de préserver la paix en Europe, en rapprochant les peuples européens. La création d'une «Europe sans frontières» est considérée comme une condition essentielle pour atteindre cet objectif et la coopération territoriale entre les collectivités locales et régionales sera un des moyens mobilisés pour y parvenir. Le processus de construction européenne commence, d'abord, par la création d'organisations européennes, dont deux vont se consacrer, tout particulièrement, à la coopération territoriale: le Conseil de l'Europe, créé le 5 mai 1949, à Strasbourg, par dix États européens⁽¹⁾, et qui compte, à présent, 47 États membres, soit une «grande Europe», qui s'étend jusqu'aux pays du Caucase et qui inclut tous les États européens (à l'exception de la Biélorussie et du Kosovo), y compris la Turquie, la Russie, les micro-États européens, l'Islande, la Norvège et la Suisse; puis, la Communauté économique européenne (CEE), instaurée par six États fondateurs⁽²⁾, le 25 juin 1957, à Rome, qui devient l'Union européenne (UE) en 1992, et qui comporte, à présent, 28 États membres⁽³⁾.

Pour le Conseil de l'Europe, une Europe sans frontières signifie regrouper un ensemble d'États autour de la défense des valeurs fondamentales des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie. C'est aussi la première organisation européenne qui parle de coopération transfrontalière. En 1957, le Conseil de l'Europe crée la Conférence européenne des pouvoirs locaux (CPL), au sein de laquelle des représentants locaux siègent régulièrement. La coopération transfrontalière est un des principaux thèmes débattus, ce qui conduit à l'élaboration d'un premier accord intergouvernemental,

qui permet aux collectivités locales et régionales en Europe de formaliser les relations avec leurs voisins transfrontaliers, dans le respect des systèmes juridiques nationaux respectifs. La Convention-cadre pour la coopération transfrontalière est adoptée le 21 mai 1980 à Madrid, et elle est ensuite amendée par trois protocoles additionnels en 1995, 1998 et 2009, dont le dernier prévoit la création d'un véritable outil juridique, le Groupement eurorégional de coopération (GEC), pour faciliter la coopération transfrontalière des régions frontalières membres du Conseil de l'Europe. Au sein de cette instance, le thème de la coopération territoriale est alors étroitement lié au principe de la démocratie locale et régionale. La charte de l'autonomie locale, adoptée en 1985, fournit un cadre juridique qui permet aux États membres du Conseil de l'Europe, de laisser les autorités locales gérer la coopération transfrontalière de manière indépendante. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, créé en 1994, comme instance de représentation des villes et des régions, veille tout particulièrement à ce que la démocratie locale et régionale constitue un principe fondamental du fonctionnement des collectivités territoriales, et propose qu'une véritable gouvernance transfrontalière soit instaurée à l'échelle de la grande Europe. Après l'ouverture du mur de Berlin, en 1989, le Conseil de l'Europe est la première organisation européenne à intégrer les États d'Europe centrale et orientale, puis à s'ouvrir, au milieu des années 1990, aux anciennes républiques yougoslaves et soviétiques, devenues des États indépendants – y compris la Russie. La coopération territoriale devient alors un enjeu pour la stabilité démocratique en Europe car elle favorise la reconnaissance des frontières des nouveaux États membres. Le Conseil de l'Europe s'est engagé en faveur de la coopération territoriale, considérée comme un facteur de sécurité démocratique. Les régions frontalières ont désormais acquis un rôle géopolitique de stabilité, encouragé par le Conseil de l'Europe.

La CEE s'est intéressée, plus tardivement et avec des objectifs différents, à la coopération territoriale. Une politique régionale est mise en place dès 1975, avec la création d'un Fonds européen de développement régional (FEDER), mais ce n'est qu'après l'adoption de



1 La France, le Royaume-Uni, les trois États du Benelux, l'Italie, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Irlande.

2 La France, l'Allemagne, les trois États du Benelux, l'Italie.

3 Liste des États intégrés: le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973; la Grèce en 1980; l'Espagne et le Portugal en 1986; la Suède, la Finlande et l'Autriche en 1995; Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque en 2004; la Bulgarie et la Roumanie en 2007; la Croatie en 2013.



Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

l'Acte unique, en 1987, que la CEE va s'intéresser à la coopération transfrontalière, dans le cadre du processus d'intégration européenne. En effet, l'Acte unique prévoit la création d'un marché intérieur européen en 1993, et la Commission européenne réalise que les régions frontalières constituent des espaces sensibles, dans le cadre de la réalisation de ce dernier. Après la réforme de la politique régionale et la mise en place des fonds structurels en 1988, la Commission finance la coopération transfrontalière en Europe, à partir de 1990, à travers un programme de soutien spécifique: le programme d'initiative communautaire (PIC), INTERREG. Pour la CEE, il s'agit surtout de créer une Europe garantissant la libre circulation, où les flux économiques et la mobilité des personnes ne seraient pas entravés par les barrières frontalières. Les régions frontalières retiennent alors l'attention car c'est au sein de ces espaces que les effets de la dévaluation des frontières seront les plus tangibles: l'intégration territoriale de ces micro-espaces peut ainsi être observée au quotidien. Pour la CEE, ces régions frontalières deviennent, au début des années 1990, à la fois, des laboratoires et des modèles pour une Europe sans frontières. La Commission européenne soutient la coopération transfrontalière, afin d'atténuer les effets indésirables de l'ouverture des frontières et de faire avancer l'intégration économique, par la création de nouvelles liaisons de transport transfrontalières, de réseaux de recherche, etc. L'UE renforce le rôle des régions européennes, comme contributrices actives au processus

d'intégration, notamment par l'introduction de deux nouveaux éléments, avec l'adoption du traité de Maastricht, en 1992: premièrement, le principe de subsidiarité, ancré dans l'article 3b du traité (aujourd'hui, l'article 5 du traité de Lisbonne) et dont l'application résultera désormais en une gouvernance européenne «à niveaux multiples», incluant aussi l'implication de l'échelon local et régional; et, deuxièmement, le Comité des régions, qui sera créé, en 1994, comme instance de représentation des collectivités territoriales au sein de l'UE. À partir des années 1990, l'UE envisage donc une participation de plus en plus importante des collectivités territoriales au processus d'intégration européenne, ce qui se confirme aussi avec le renforcement constant des moyens financiers mis à disposition, dans le cadre des différentes périodes de programmation de la politique régionale, dont profite notamment l'initiative INTERREG. Toutefois, pour l'UE, le développement de potentiels économiques dans les régions frontalières devient, peu à peu, une priorité. En 2007, après l'adoption du traité de Lisbonne, la cohésion territoriale devient un objectif de l'Union et fait désormais office de priorité de la politique régionale européenne. La coopération territoriale y est intégrée comme troisième objectif, à côté des objectifs de «convergence» et de «compétitivité régionale et de l'emploi». Par conséquent, les «régions transfrontalières», désormais explicitement mentionnées à l'article 174 du traité, ne sont plus, seulement, des laboratoires d'un marché intérieur commun mais elles sont censées



participer à la construction d'un espace social et économique intégré. Cette orientation de l'UE signifie que les régions frontalières ne peuvent plus être simplement considérées comme des espaces économiques mais aussi comme des acteurs politiques, qui doivent être impliqués dans la politique d'intégration. C'est la raison pour laquelle l'UE a créé, à l'instar du Conseil de l'Europe, un outil juridique pour la coopération entre des acteurs territoriaux des régions communautaires: par un règlement de 2006 et applicable à partir de 2007, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) de l'UE permet la mise en place de structures juridiques communes. Enfin, depuis la mise en place de la politique européenne de voisinage (PEV) en 2004, l'UE utilise, comme le Conseil de l'Europe, la coopération transfrontalière comme un moyen de stabilisation des frontières extérieures. L'Instrument de la politique européenne de voisinage (IEVP) de 2007 met à disposition des fonds permettant de coopérer entre régions frontalières, à la fois, sur les frontières internes et externes de l'UE. L'instauration de bonnes relations de voisinage est censée contribuer à la stabilité de l'espace européen, en créant un «espace uni de sécurité» en Europe. Les objectifs du Conseil de l'Europe et de l'UE concordent aujourd'hui à ce sujet. Au final, l'importance croissante des régions frontalières en Europe, pour l'intégration européenne, a conduit à ce que, globalement, les stratégies de coopération transfrontalière du Conseil de l'Europe et de l'UE se rejoignent.

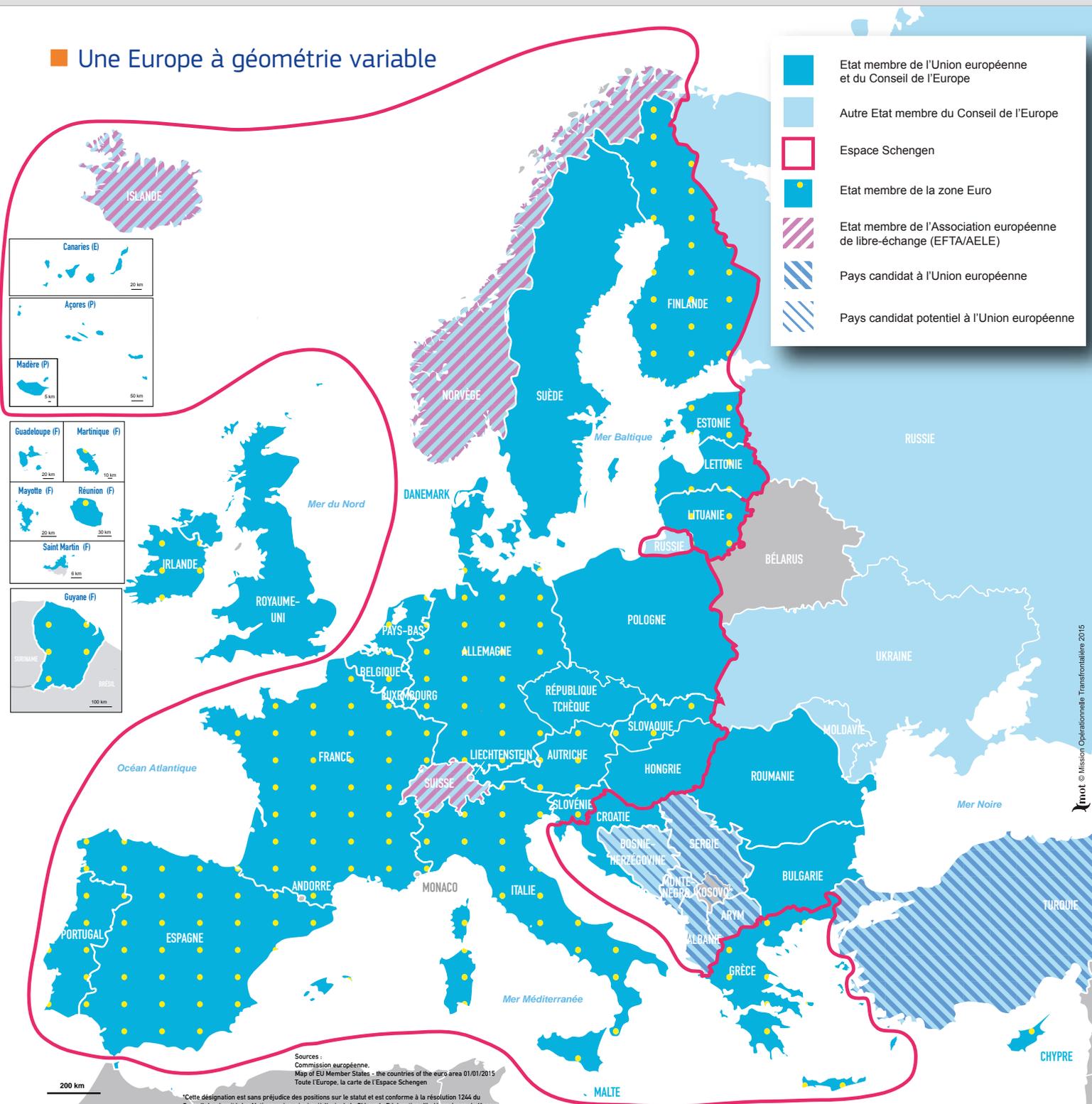
Plus récemment et parallèlement au projet du marché unique de la CEE de 1987, qui vise à supprimer les entraves à la circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux en Europe, certains pays de la Communauté européenne envisagent également la disparition des contrôles frontaliers des voyageurs. Les premiers accords, signés par l'Allemagne, la France et les trois pays du Benelux, le 14 juin 1985, à Schengen au Luxembourg, donnent lieu à une convention en 1990, qui entre en vigueur le 26 mars 1995 et à laquelle se joignent progressivement jusqu'à 26 États, dont certains ne font pas partie de l'UE (la Suisse, le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège)⁽⁴⁾. Enfin, avec l'adoption de l'Acte unique en 1987, commence également la mise en place d'une «communauté monétaire européenne», à laquelle ne participent pas tous les États membres de la CEE. La première étape de l'unification monétaire est réalisée en 1992, avec l'adoption du traité de Maastricht et la réalisation de la libre circulation des capitaux. À la suite du référendum organisé par le Danemark sur ce traité et qui rejette ce dernier, ce pays et la Suède négocient un opting out de sorte que, lors de la troisième phase de l'union monétaire, en 2002, seuls 11 États font partie de la zone euro: l'Allemagne, l'Autriche, les trois pays du Benelux, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Irlande et le Portugal. D'autres pays rejoignent cette zone sans frontières monétaires par la suite: la Grèce, la Slovaquie, Chypre, Malte, la Slovaquie et les trois États baltes. La zone euro compte, au total, 19 États en 2015, ce qui correspond à une zone peuplée de plus de 320 millions d'habitants.

L'Europe apparaît, dès lors, aujourd'hui, comme une construction qui présente des géométries variables mais dont les périmètres révèlent plusieurs types d'intégration et dont la coopération territoriale constitue l'une des formes les plus abouties.



4 À part les cinq États fondateurs et ces quatre pays, sont membres de l'espace Schengen: l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Slovaquie, la Suède et la République tchèque.

Une Europe à géométrie variable



- Etat membre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe
- Autre Etat membre du Conseil de l'Europe
- Espace Schengen
- ★ Etat membre de la zone Euro
- Etat membre de l'Association européenne de libre-échange (EFTA/AELE)
- Pays candidat à l'Union européenne
- Pays candidat potentiel à l'Union européenne

Sources :
 Commission européenne.
 Map of EU Member States - the countries of the euro area 01/01/2015
 Toute l'Europe, la carte de l'Espace Schengen

*Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'à l'avis de la CJ sur la Déclaration d'Indépendance du Kosovo.

1.2 Les forums de coopération et communautés de travail transfrontaliers

Après la Deuxième Guerre mondiale, les relations de voisinage, prises au sens de liens entre des acteurs, de part et d'autre d'une frontière, dans une relative proximité géographique en Europe, prennent plusieurs formes: elles peuvent s'inscrire dans un cadre de coopération multilatérale au sein des organisations européennes, ou s'effectuer dans le cadre d'accords bilatéraux entre deux États voisins. Mais elles vont très vite aussi se tisser au niveau infranational, grâce à une coopération plus informelle, entre acteurs locaux et régionaux se trouvant d'un côté et de l'autre d'une frontière nationale. Il s'agit par conséquent de distinguer deux volets d'évolution de ces relations de voisinage: les forums de coopération et les communautés de travail transfrontaliers.

Les forums de coopération transfrontaliers sont fondés principalement au niveau interrétatique. Ils regroupent deux ou plusieurs États limitrophes, en vue de gérer des problèmes communs et de coordonner les relations, mais aussi pour établir des coopérations. Dans certains cas, cela peut aller jusqu'à la mise en œuvre d'un processus d'intégration transfrontalière. Le premier forum de ce type émerge dès la période de l'entre-deux-guerres, avec la création de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, en 1921. Sur la base de cette coopération, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas mettent en place une union douanière en septembre 1944, ratifiée en 1947, qui entre finalement en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Cette union est bien plus qu'un forum de coopération: les trois États prévoient une coopération économique très élaborée, avec l'instauration d'une communauté tarifaire débouchant, en 1958, sur un traité qui institue une véritable union économique du Benelux. Cette dernière prévoit la suppression des droits d'importation sur les échanges commerciaux internes, ainsi qu'un tarif extérieur commun envers des pays tiers. Jusqu'en 1960, la mise en œuvre du traité implique l'instauration d'une libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes. Par la suite, la coopération Benelux se transforme, en tenant compte des modalités d'intégration de la CEE, puis de l'UE: prise en compte des accords de Schengen, signés en 1985, avec la France et l'Allemagne, sur la suppression des contrôles aux frontières internes; mise en œuvre d'un traité d'intervention policière

transfrontalière, avec un dispositif commun de patrouilles et d'observation de suspects. En 2008, le traité est révisé et instaure désormais une Union Benelux qui fixe trois thématiques pour l'avenir de la coopération: le marché intérieur et l'union économique, le développement durable, et la justice et les affaires intérieures. Avant l'entrée en vigueur du nouveau traité, en 2010, les États du Benelux définissent l'élargissement de la coopération transfrontalière et, notamment, la possibilité d'une collaboration avec les structures de coopération régionale d'autres États membres de l'UE, parmi les principaux objectifs de leur coopération avec l'extérieur.

Le deuxième forum de coopération est mis en place au début des années 1950, entre des pays du nord de l'Europe. Le Danemark, la Norvège et l'Islande ayant préféré, dès 1949, une adhésion à l'Alliance atlantique, à la création d'une union de défense scandinave, le projet d'union douanière ne paraît plus être un projet réaliste. Aussi, en 1951, le Premier ministre danois, Hans Hedtoft, propose la mise en place d'une assemblée consultative commune pour les pays scandinaves, proposition qui est aussitôt adoptée par le Danemark, la Norvège, l'Islande et la Suède: c'est la naissance du Conseil nordique en 1952. Ce forum de coopération nordique est élargi, dès 1955, à la Finlande, puis, en 1970, aux Îles Féroé et Åland, et en 1984 au Groenland, qui possèdent chacun un statut d'autonomie. Il s'agit principalement d'une coopération interparlementaire, entre 87 représentants provenant de ces cinq États et des trois territoires autonomes. Depuis 1996, le Conseil nordique organise des sessions annuelles ordinaires et des sessions à thème. La coopération politique dépasse largement la simple concertation ou les échanges d'information. Dès sa création, le Conseil va instaurer des règles communes entre les membres, concernant l'organisation du marché du travail et la sécurité sociale. En 1954, il met également en place une union nordique des passeports, qui garantit la libre circulation des citoyens entre les États membres. L'entrée en vigueur de cette dernière, en 1958, bien avant la signature des premiers accords de Schengen, montre le caractère pionnier de la coopération nordique dans ce domaine. En 1971, le Conseil nordique parlementaire est complété par une instance intergouvernementale,



le Conseil des ministres nordique, qui se réunit régulièrement pour discuter de problèmes communs et de sujets de coopération transfrontalière. Le Conseil nordique est toujours en vigueur actuellement.

Un troisième forum de coopération interétatique voit le jour en Europe centrale et orientale en 1989, peu après la chute du mur de Berlin. Le groupe Visegrad est initié en février 1991, lors d'une rencontre entre les chefs d'État et de gouvernement de la Pologne (Lech Walesa), de la Tchécoslovaquie (Václav Havel) et de la Hongrie (József Antall). L'objectif de cette coopération repose, au départ, sur la volonté de solder le passé des démocraties populaires dont les frontières étaient très contrôlées, de surmonter les ressentiments entre États voisins, et de développer une stratégie commune envers les instances européennes. Entre 1991 et 1993, le groupe se consacre donc activement au rapprochement avec la CEE/UE et avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Après la division de la Tchécoslovaquie en deux États, la République tchèque et la Slovaquie, le groupe Visegrad comprend désormais quatre États membres. La coopération est réalisée par l'intermédiaire de nombreux groupes de contact à tous les niveaux: diplomates, experts, organisations non-gouvernementales, associations, etc. Les thèmes abordés sont également très divers et peuvent

concerner, aussi bien, la culture, l'environnement, les transports, le tourisme, la science et l'éducation, que des sujets plus sensibles, comme la sécurité ou la défense. La coopération s'établit principalement par des réunions de concertation, selon un mode informel. Les relations de voisinage ne sont pas formalisées ou contractualisées et aucune institution de coopération n'est créée. Néanmoins, un fonds international Visegrad, créé en 2000, est alimenté annuellement par les gouvernements des États membres, pour financer les différents projets de coopération. Depuis, un plan d'action est élaboré chaque année, afin de fixer les priorités de la coopération. Par ailleurs, le groupe Visegrad vise également à établir de bonnes relations de voisinage avec les États situés en Europe centrale et orientale, qui partagent une histoire commune: régimes socialistes après 1945, transition économique et politique depuis 1989.

Enfin, la déclaration de Kirkenes institue, en 1993, un forum de coopération plus ciblé sur la protection de l'environnement, autour de la mer de Barents, dans l'Espace Arctique. Ce forum, regroupant des États riverains de l'Arctique (la Norvège, la Finlande, la Russie, la Suède, le Danemark et l'Islande), est composé de deux organes distincts: le Conseil euro-arctique, qui réunit les ministres des Affaires étrangères des États membres et la Commission européenne, et le Conseil régional de Barents, qui associe les différentes entités régionales de la région de Barents, ainsi que des représentants des peuples autochtones vivant en Finlande, Norvège, Suède ou Russie. Chacun de ces conseils a ses propres groupes de travail, en matière d'environnement, de transport et de coopération économique, mais d'autres groupes ont été mis en place pour le tourisme, la santé, la culture et l'environnement. L'organisation bicéphale de la coopération dans la région de Barents, au niveau intergouvernemental et au niveau régional, fait de ce forum de coopération un ensemble hybride, dont les modalités de fonctionnement s'apparentent à une communauté de travail transfrontalière.

En effet, les communautés de travail transfrontalières sont, en principe, des regroupements de collectivités régionales qui visent à établir une coopération transfrontalière, de type bilatéral ou multilatéral.



Vallée de Chamonix et Mont-Blanc

Or, il n'existe pas de définition exacte d'une communauté de travail transfrontalière, dans la terminologie de la coopération transfrontalière. Une communauté de travail est souvent proche d'un forum, où des expériences sont échangées mais qui n'ont pas vocation à développer des projets. Les bases juridiques sont, par conséquent, non contraignantes et les membres de ces communautés n'ont pas transféré de pouvoirs décisionnels à l'instance commune. La plupart d'entre elles s'inscrivent sur des périmètres larges, autour d'espaces qui présentent une unité de géographie physique (autour d'une chaîne de montagne, par exemple), et regroupent, en général, un grand nombre de collectivités régionales. Les communautés de travail transfrontalières se distinguent des eurorégions. Ces dernières

réunissent également des collectivités territoriales, de deux ou plusieurs régions frontalières, mais elles ont pour objectif de créer un véritable espace transfrontalier. De ce fait, un cadre de coopération plus contraignant est élaboré, ce qui permet l'instauration de politiques et la réalisation de projets communs.

Historiquement, les deux notions de communauté de travail et d'eurorégion sont toutefois intrinsèquement liées. La première eurorégion créée en Europe, à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne, l'Euregio Gronau, est, au départ, une communauté de travail transfrontalière. À l'origine, en 1954, deux associations locales, une allemande et une néerlandaise, sont fondées pour rapprocher cinq

régions frontalières qui regroupent, ensemble, de part et d'autre de la frontière, plus de 100 communes. Le travail commun de ces deux structures donne naissance à l'Euregio en 1958. Le secrétariat général commun, créé en 1985, est localisé à 75 mètres de la frontière germano-néerlandaise. La communauté de travail transfrontalière est transformée, par étapes, en eurorégion. La même évolution est observée à la frontière franco-germano-suisse, dans l'espace du Rhin supérieur. La Regio Basiliensis, fondée en tant qu'association suisse à Bâle, en 1963, a pour objectif de rapprocher les collectivités territoriales françaises, allemandes et suisses, en vue d'assurer le développement de l'agglomération bâloise, dans un cadre trinational. Deux associations homologues sont ensuite mises en place: d'abord, la Regio du Haut-Rhin à Mulhouse en France (1965), puis la Regio à Fribourg-en-Brisgau en Allemagne (1985). En 1995, ces trois structures fusionnent pour former la Regio TriRhena, qui comprend la région Bade Sud (Allemagne), la région Suisse du Nord-Ouest (Bâle, Soleure, Argovie et Jura), et le département du Haut-Rhin (France). Là encore, la structuration de cet ensemble débouche sur une eurorégion. Le processus n'est pas identique pour toutes les régions transfrontalières. Ainsi, l'Institut pour la coopération régionale dans les régions frontalières intercommunautaires, mis en place en 1971, entre l'Allemagne, la France et le Luxembourg, par des entreprises industrielles, la Régie des mines de Sarre (Saarbergwerke), les Houillères du bassin de Lorraine et les Aciéries réunies de Burbach-Eich-Dudelange, forme une première communauté de travail. Dans le même temps, une commission intergouvernementale mixte franco-germano-luxembourgeoise est érigée par les ministères des Affaires étrangères de chaque État. La communauté de travail s'intègre ainsi dans un cadre institutionnalisé de coopération. Un cadre équivalent, regroupant des syndicats, le Conseil syndical interrégional SarLorLux, est fondé en 1976, une première en Europe. L'Euregio SarLorLux, association de droit luxembourgeoise, est créée en 1995, afin de renforcer la coopération transfrontalière au niveau régional.

Les communautés de travail transfrontalières qui se développent par la suite s'apparentent à des coopérations multilatérales autour d'un

espace naturel partagé, comme un lac ou un massif montagneux. La Conférence internationale du lac de Constance, créée en 1972, en est le premier exemple. Les collectivités régionales riveraines de l'Allemagne (le Land Bade-Wurtemberg), de la Confédération suisse (les cantons de Schaffhausen, d'Appenzell, de Thurgau, de Saint-Gall et de Zurich), de l'Autriche (le Land Vorarlberg) et de la Principauté du Liechtenstein, fondent un forum de discussion international sur les problèmes de gestion environnementale du lac. À partir des années 1970, plusieurs communautés de travail transfrontalières voient le jour pour gérer des massifs montagneux. Une première communauté de travail, regroupant des collectivités de cinq États, est ainsi créée dans les Alpes centrales, l'Arge Alp, en 1972. Une deuxième communauté de travail, dénommée Alpe-Adria et dont certains membres sont aussi présents dans l'Arge Alp, est instituée dans les Alpes orientales, en 1978. L'originalité de cette communauté de travail est la coopération entreprise avec la Yougoslavie, État au régime communiste. La fin de la guerre froide et le démantèlement de la Yougoslavie ont eu pour effet l'introduction de nouveaux États membres dans l'Alpe Adria.

À partir des années 1980, le dynamisme du processus d'intégration européenne, dont la Confédération suisse ne fait pas partie, incite les cantons frontaliers de cette dernière à fonder plusieurs communautés de travail, en vue de renforcer leur coopération transfrontalière. Une véritable dynamique de coopération transfrontalière est entreprise dans la région du Mont-Blanc. Ainsi, en 1982, une première communauté de travail est mise en place dans les Alpes occidentales: la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO). Fondée à Marseille, elle est centrée autour de Genève et réunit des collectivités régionales de trois pays (France, Italie et Suisse). Au sein de cette dernière, la communauté du Mont-Blanc, composée de collectivités locales et régionales, est fondée en 1991. Elle est consolidée en 2014, par l'engagement des partenaires de créer un Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Plus au nord, la Communauté de travail du Jura regroupe, à partir de 1985, des cantons suisses et la région Franche-Comté en France. Elle prend le nom de Conférence transjurassienne en 2001. Une

deuxième communauté de travail franco-suisse, centrée sur Genève et la Métropole lémanique, est créée en 1987, le Conseil du Léman. Enfin, entre l'Italie et la Suisse, deux communautés sont instituées: le Conseil Valais-Vallées, en 1990, et la Regio Insubrica, en 1995.

Après la mort de Franco, en 1975, et la transition démocratique en Espagne, une coopération transfrontalière peut également être envisagée autour des Pyrénées, entre la France et l'Espagne. Quelques années avant l'adhésion de l'Espagne à la CEE, la Communauté de travail des Pyrénées voit le jour en 1983, entre trois régions françaises, quatre régions ou communautés autonomes espagnoles, et la Principauté d'Andorre, qui est, de fait, l'initiatrice de cette coopération et héberge le siège de l'association. Il faut, en revanche, attendre plus longtemps pour voir la naissance de communautés transfrontalières entre l'Espagne et le Portugal. La Communauté de travail Galice-Nord du Portugal, fondée en 1991, voit sa légitimité renforcée en devenant un GECT en 2010. Dans les années 2000, deux autres communautés de travail transfrontalières voient le jour entre les deux pays: la Communauté de travail Castille et Léon-Nord du Portugal, en 2000, et la Communauté de travail Eurorégion Algarve-Alentejo-Andalousie, en 2010. La dénomination simultanée de cette dernière comme communauté de travail et comme euro-région montre que la distinction entre les deux formes de coopération reste floue, tant sur la forme que sur le contenu.

La description des instances de la coopération transfrontalière le long de l'ancien rideau de fer confirme ce constat: alors que, dès les années 1990, de nombreuses eurorégions sont instituées, notamment entre l'Allemagne et les États voisins, le nombre de créations de communautés de travail reste limité. Une Arge Donauländer (communauté

de travail du Danube), dont les membres sont, à la fois, des collectivités régionales et des États, est mise en place en 1990, lors d'une conférence de chefs d'État et de gouvernement des pays riverains du Danube, à Maria Taferl, en Autriche. Le Partenariat de l'Oder, créé en 2006 à Berlin, réunit des régions et des villes frontalières entre l'Allemagne et la Pologne (Berlin, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-occidentale, Saxe, Grande-Pologne, Lubusz, Dolny Slask et Poméranie occidentale). Enfin, en 2002, une communauté de travail voit le jour entre la Slovénie et la Carinthie: Arge Kärnten-Slovénie.

À côté des forums de coopération et communautés de travail transfrontaliers, des forums de coopération interrégionale ont vu le jour. L'accord de coopération «Quatre moteurs pour l'Europe», qui associe quatre régions qui sont des puissances économiques régionales au sein de leurs États respectifs, en Europe de l'Ouest (Catalogne, Lombardie, Bade-Wurtemberg et Rhône-Alpes), en 1988, est original mais peu institutionnalisé. À partir de 1990, ce forum associe également la Flandre et le pays de Galles. Au même moment, l'Arc atlantique est créé, comme forum interrégional maritime entre 32 régions littorales, de l'Écosse à l'Andalousie, sous l'égide de la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM). Enfin, depuis 1996, l'Arc Manche réunit des collectivités françaises et britanniques, en vue d'instaurer une coopération maritime.

Cette description rapide des forums de coopération et communautés de travail transfrontaliers en Europe montre que ces derniers sont très diversifiés et multiformes. Ils partagent, néanmoins, un point commun: leur objectif est de réunir des collectivités frontalières, en vue d'améliorer leurs relations de voisinage. La création de plateformes de discussion, d'échange et de concertation, conforte cet objectif.

Forums de coopération et communautés de travail transfrontalières



* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'à l'avis de la CJ sur la Déclaration d'Indépendance du Kosovo.

Sources : DG REGIO, Interact

* inclus aussi le Groenland (non représenté sur cette carte)

1.3 Les programmes INTERREG (1990-2020): de la coopération transfrontalière de proximité aux coopérations multivariées

INTERREG est, au départ, un programme d'initiative communautaire (PIC), dont l'objectif est de tisser des liens, dans un cadre de proximité entre des acteurs localisés, de part et d'autre des frontières nationales, dans les États membres. Cette mise en couture de territoires frontaliers, qui s'inscrit dans la perspective du marché unique de 1993, envisage de réduire la fonction d'obstacle aux relations et aux échanges, de la frontière. Quatre générations de programmes, d'une durée comprise entre quatre et sept ans, ont ainsi vu le jour depuis 1990, et une cinquième phase, ouverte en 2014, s'achèvera en 2020. Depuis 2007, la coopération territoriale européenne (CTE) est devenue un objectif à part entière de la politique de cohésion. Les programmes du PIC INTERREG, puis de l'objectif de CTE (dont le nom d'usage est resté INTERREG), visent à une intégration à différentes échelles (transfrontalière, transnationale et interrégionale), dans le cadre d'une gestion décentralisée et selon une approche normalisée (gestion partagée). Cette politique a accompagné l'évolution de l'UE de 12 à 28 États membres.

L'initiative d'un programme de soutien communautaire à la coopération transfrontalière remonte au milieu des années 1980. La crise sidérurgique, qui affecte conjointement des espaces limitrophes du Luxembourg, de la Belgique et de la France, incite la Commission européenne à innover: la création du Pôle européen de développement (PED), en 1985, est alors envisagée comme une réponse conjointe à la reconversion d'un espace trinational. 35 ans après la déclaration de Robert Schuman, c'est, à nouveau, la transformation du charbon et la production de l'acier qui favorisent l'émergence d'une initiative européenne innovante. L'accord signé entre les trois États associe ces derniers à des acteurs territoriaux locaux, au sein d'une même démarche institutionnelle. Cette initiative ouvre la voie à une réflexion plus générale.

Dès 1987, l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), créée en 1971, amorce une discussion avec la Commission et des élus du Parlement européen, en vue de proposer des projets à long terme bénéficiant de soutiens financiers européens dans des régions frontalières. Ces dernières apparaissaient alors comme des régions

périphériques au sein des territoires nationaux, dont l'économie est dépendante de la présence de la frontière. Le programme vise tout autant à atténuer les effets indésirables de l'ouverture des frontières de 1993 qu'à dépasser les différences nationales. Les 14 projets pilotes, principalement situés dans les six États fondateurs de la CEE, sont dotés d'un financement de 21 millions d'écus et inscrits dans l'article 10 du Fonds européen de développement régional (FEDER). Bien que modestes, ces expériences sont validées et facilitent l'initiation du programme INTERREG. Ce dernier inscrit une dimension territoriale au sein de la politique régionale, en identifiant les régions frontalières des États membres d'une UE à 12 comme des territoires dont la situation géographique engendre des caractéristiques spécifiques. Le programme INTERREG cherche à impliquer les acteurs locaux et régionaux dans la suppression des entraves à la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services, en leur permettant de développer des projets transfrontaliers. Ces acteurs participent ainsi, au même titre que les États, au processus d'intégration européenne. Cela permet à ces territoires de perdre leur caractère de régions périphériques dans des cadres nationaux, et de gagner une position de pivot dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux.

L'instauration d'une réciprocité à travers un projet transfrontalier ne peut, cependant, pas être appliquée sur toutes les frontières de la même manière, notamment celles qui constituent les limites extérieures de l'UE à 12. Les zones éligibles sont essentiellement des territoires de niveau NUTS3 (nomenclature des unités territoriales statistiques)⁽¹⁾, séparées par une frontière terrestre ou maritime. Cependant, la carte 1 montre que, en dehors de rares exceptions (Corse-Sardaigne, Kent/Nord-Pas de Calais, Storstrøm et Fyn au Danemark), les zones éligibles correspondent à des espaces séparés



1 Les NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) correspondent à un découpage harmonisé, hiérarchisé et emboîté du territoire européen en six niveaux (NUTS0 à NUTS6). Le niveau 0 correspond aux territoires des États membres et des États de l'AELE associés à ce découpage. Le niveau régional est divisé en trois zones: le NUTS1 correspond au niveau régional le plus important; le NUTS3 est un niveau intermédiaire. Pour de nombreux États, et notamment les plus petits, certains niveaux n'existent pas.



Projet Vomare (Voluntary Maritime Rescue): développement de la coopération entre les systèmes de secours finlandais et estoniens

par des frontières terrestres. La sélection des projets repose sur un certain nombre de principes: association d'au moins deux acteurs, situés de part et d'autre d'une frontière, dans le cadre des zones éligibles du programme; cofinancement entre différents partenaires (l'UE apportant jusqu'à 85 % de la somme pour la période 2014-2020); autonomie de gestion (une autorité de gestion devient l'interlocuteur direct de la Commission); contrôle de gestion assuré par les États, sous la supervision de la Commission. Chaque programme, négocié entre ses partenaires, de part et d'autre de la frontière, et la Commission, comprend une stratégie destinée à orienter les projets. Cette procédure permet ainsi aux acteurs locaux et régionaux de devenir des interlocuteurs directs de la Commission, ce qui renforce leur autonomie.

En 2015, les programmes transfrontaliers de la CTE concernent l'ensemble des régions frontalières des 28 États membres, des États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et des États limitrophes des États membres sur des périmètres qui, dans certains cas, ont été élargis, au point que, et c'est notamment le cas des États qui ont intégré l'UE après 1995, certains territoires nationaux

sont totalement ou en quasi-totalité couverts par les zones éligibles (Estonie, Lettonie, Lituanie, Suède, Slovaquie, Slovénie, etc.). Chaque génération de programmes INTERREG a pris en compte les élargissements successifs de l'UE, en associant, à chaque fois, un nombre de plus en plus élevé de zones éligibles, que nous qualifierons de régions transfrontalières, terme consacré par le traité depuis 2007. Les trois cartes montrent que l'extension de ces dernières se fait au gré des différents élargissements, mais aussi que certains États non membres sont largement intégrés au processus: la Suisse depuis INTERREG I, la Norvège depuis INTERREG III. Par ailleurs, plusieurs régions, présentes lors des deux premières phases d'INTERREG, ont vu leur périmètre s'étendre notablement lors des phases d'INTERREG IV et V. Enfin, les régions maritimes font dorénavant partie des zones éligibles et cela concerne principalement les pays les plus anciennement intégrés: la France, l'Italie, le Royaume-Uni, le Danemark, mais aussi la Suède et la Grèce. En effet, la Commission prend mieux en compte, depuis INTERREG IV, les dimensions maritimes de la frontière. Ceci montre aussi que la frontière maritime n'est plus considérée comme une discontinuité mais

Tableau 1 – Les projets INTERREG, phases et montants financiers du FEDER

INTERREG	Phase	Nombre de Programmes	Montant financier (en Mio EUR constants)	Nombre d'États de l'UE
O	1988-1989	14 projets	0,021	
I	1990-1993	31	1,082	12
II	1994-1999	59	3,500	15
III	2000-2006	79	5,100	25 (après 2004)
IV	2007-2013	92	7,800	27
V	2014-2020	100	10,100	28

Sources: INTERACT, The Community Initiative INTERREG; LRDP LTD, *Ex-post* Evaluations

comme une interface. À la fin de chaque période de programmation, un bilan des actions est mené dont les résultats sont pris en compte pour redéfinir les programmes de la phase suivante. De surcroît, chaque programme est envisagé en articulation avec d'autres volets de la politique européenne.

Bien que couvrant une surface restreinte, INTERREG I (1990-1993) intègre des régions frontalières dont les caractéristiques, en termes de population, d'activités et de développement, sont très variées. Ainsi, les frontières du Benelux, ou entre la France et l'Allemagne, apparaissent très ouvertes et caractérisées par de nombreuses interactions, alors que d'autres, au contraire, sont marquées par leur caractère périphérique et une faible connaissance réciproque des acteurs territoriaux (péninsule Ibérique, Grèce, Irlande).

Après INTERREG I, qui offre la possibilité d'effectuer une expérimentation à l'échelle européenne, INTERREG II (1994-1999), d'une durée de six ans, introduit de nombreuses innovations. D'une part, en dehors des trois nouveaux États membres, les zones éligibles prennent en compte certains pays de l'AELE qui apportent un soutien aux régions frontalières de leur territoire (Norvège). D'autre part, la coopération ne se décline plus, seulement, dans un contexte de proximité mais prend en compte deux nouvelles dimensions. INTERREG IIB reprend le finance-

ment des réseaux d'énergie transfrontaliers, qui était assuré par l'initiative REGEN⁽²⁾, pendant la phase précédente, selon un principe de continuité territoriale (une thématique est partagée par l'ensemble des acteurs territoriaux). INTERREG IIC, introduit, en 1997 dans quatre régions regroupant de vastes zones contiguës de plusieurs États membres, puis INTERREG IIIB, à partir de 2000, où chaque région européenne est désormais concernée par au moins un programme, constituent un nouveau volet d'INTERREG, celui de la coopération transnationale. INTERREG IIC se situe dans la filiation d'une réflexion sur l'aménagement du territoire européen, préfigurée par la Conférence des ministres de l'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (CEMAT), et lancée, pour ce qui est de l'UE, par la première réunion des ministres à Nantes, en 1989, en présence du président de la Commission, Jacques Delors, puis par des études lancées par la Commission européenne: Europe 2000 et Europe 2000+. Les crues catastrophiques du Rhin et de la Meuse, en 1993-1995, ont conduit au lancement du programme INTERREG Rhine-Meuse Activities (IRMA), à l'échelle de l'ensemble des deux bassins. Dans la foulée, sous la pression d'organisations comme la Conférence des régions périphé-

2 REGEN est une initiative de la Commission, destinée à améliorer les connections entre les réseaux d'énergie (gaz, électricité) et à les développer, dans des régions périphériques.

riques maritimes (CRPM), la Commission a proposé la création de programmes INTERREG ne portant plus exclusivement sur les territoires frontaliers contigus mais également sur de grands ensembles dits transnationaux, qui s'inspireraient des huit ensembles régionaux appartenant à plusieurs États membres de l'UE et aux pays tiers européens et méditerranéens, que l'étude Europe 2000+ avait identifiés. Le volet INTERREG IIC est lancé dès 1997; il est vu comme le complément programmatique de la démarche de planification amorcée à Nantes, qui aboutira à l'approbation du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), à Potsdam, en 1999.

INTERREG III (2000-2006) s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne («devenir la région la plus compétitive du monde en 2010») et la stratégie territoriale esquissée par l'UE à travers le SDEC de 1999. Il intègre les perspectives d'élargissement de 2004 et 2007, avec le premier programme PHARE (Pologne Hongrie Aide à la reconversion économique). Les projets dans les régions frontalières des futurs États membres bénéficient d'un soutien depuis 2000. De même, les régions frontalières russes limitrophes de la Finlande sont aidées à travers le programme TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). INTERREG III couvre toutes les régions frontalières internes et externes de l'UE des 15, puis de l'UE des 25 après 2004. La période suivante (2007-2013) voit INTERREG changer de nom: la coopération territoriale européenne (CTE) devient officiellement un des trois objectifs de la politique européenne de cohésion d'alors. Les trois volets A, B et C conservent leurs rôles mais de nouveaux instruments sont mis en place, pour aider au développement régional des frontières externes: IPA CBC (instrument de préadhésion) et IEVP CTF (instrument de voisinage). Par ailleurs, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), instrument créé par un règlement en 2006, est conçu comme un outil juridique sensé faciliter la coopération à toutes les échelles. Le volet B cherche à répondre à des problématiques d'aménagement du territoire dans 13 ensembles spatiaux. Enfin, le volet C (coopération interrégionale) souhaite promouvoir des réseaux à l'échelle européenne, à travers quatre programmes (INTERREG IVC, ESPON, URBACT et INTERACT).

Une nouvelle phase INTERREG V est ouverte pour la période 2014-2020, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie Europe 2020 de l'UE et vise à promouvoir, à la fois, une croissance intelligente (*smart*) et durable (*sustainable*), et une société diversifiée et intégrée (*inclusive*). 11 priorités thématiques, se rapportant directement à la stratégie Europe 2020, ont été définies et sont déclinées par chacun des programmes INTERREG V, en fonction des priorités territoriales de chacun. INTERREG V se décline, à présent, en plus d'une centaine de programmes, dont 60 pour le volet A, 15 pour le volet B, 12 pour IPA CBC et 16 pour IEVP CTF, auxquels il convient d'ajouter le volet C, avec INTERREG Europe, et les trois programmes de mise en réseau, déjà présents dans INTERREG IV (URBACT, INTERACT et ESPON).

Depuis 1990, les programmes INTERREG ont gagné en intensité et en complexité. Comparées aux régions d'Europe de l'Ouest et du Sud, les régions transfrontalières d'Europe de l'Est et du Nord sont souvent moins peuplées, mais leur périmètre est plus étendu. La succession dans le temps des programmes INTERREG s'inscrit dans le cadre d'une politique originale de territorialisation, qui transforme les frontières d'État, de lignes de séparation en interfaces. Les régions transfrontalières sont devenues des espaces d'articulation, caractérisées par l'existence de liens durables et que l'on cherche à rendre inaliénables. L'assemblage de zones de coopération, à différentes échelles, permet d'associer des collectivités diverses autour de projets, en dépassant les frontières nationales existantes. En opérant un repositionnement scalaire (*rescaling*) dans des contextes transfrontaliers et en proposant des cadres formels et financiers de coopération, la Commission se rapproche ainsi de ce que le politologue Fritz Scharpf⁽³⁾ appelle l'«intégration positive» (la mise en place de systèmes supranationaux de régulation), plus aboutie que l'«intégration négative» (l'abolition des barrières entre les territoires nationaux). La cohésion territoriale européenne s'en trouve, par conséquent, renforcée.

3 Scharpf Fritz, *Governing in Europe. Effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 252 p.

Dans ce contexte, il est possible de connaître les principaux thèmes dans lesquels s'inscrivent ces projets. Les transports correspondent au poste budgétaire le plus important, surtout pour INTERREG I et II: ils répondent à des enjeux de désenclavement et d'intégration. Ils sont suivis par le tourisme et l'environnement. À partir d'INTERREG III, de nouveaux thèmes émergent, comme la santé et la culture.

INTERREG apparaît donc comme un outil essentiel de légitimation d'une approche supranationale, qui devient un vecteur d'intégration européenne, à travers la diffusion de bonnes pratiques (gouvernance multiniveaux entre Commission, États et acteurs régionaux et locaux;

gouvernance transfrontalière associée à des actions de gestion, d'interculturalité, de codéveloppement, etc.).

Le tableau 2 montre que les programmes INTERREG sont devenus une composante essentielle de la coopération territoriale au sein de l'UE et sur ses limites. La gestion des fonds et la réalisation des projets incombent souvent aux acteurs régionaux et locaux mais le soutien de l'UE n'est apporté que si le projet suit un certain nombre de règles et de principes. Les territoires éligibles sont toujours transfrontaliers (au sens où ils regroupent des régions situées dans des États limitrophes) mais leur organisation spatiale et les formes d'intégration



Projet MED-Laine: redynamisation de l'industrie de la laine (Corse, Toscane, Sardaigne)

Tableau 2 – Les trois volets d'INTERREG (à partir d'INTERREG II)

Volets	Logique spatiale	Intégration	Échelles des acteurs
A. Transfrontalier	Proximité	Contiguïté	locale, régionale
B. Transnational	Cohérence	Thématique structurante de l'aménagement (transport, environnement, etc.)	régionale, suprarégionale, nationale
C. Interrégional	Réseau	Interactions	régionale, suprarégionale, locale

Sources: INTERACT, The Community Initiative INTERREG; LRDP LTD, *Ex-post* Evaluations

y diffèrent souvent sensiblement. Le volet A favorise la mise en œuvre des régions transfrontalières, à travers le renforcement des acteurs locaux et régionaux, dans un cadre de proximité. Le volet B cherche à promouvoir une cohérence autour d'enjeux communs d'aménagement du territoire, sur de vastes zones couvrant plusieurs États: la mise en place de structures de gouvernance est encouragée, afin de définir des stratégies et des programmes d'action. Le volet C est envisagé comme un cadre de coopération mettant en interaction des acteurs locaux et régionaux sur tout le territoire de l'UE, en s'appuyant sur une dimension réticulaire.

On peut considérer ces coopérations à différentes échelles, qui jouent sur divers modes de gestion de la distance, comme des laboratoires de la construction européenne, puisque les acteurs qui sont tous inscrits dans leurs territoires nationaux doivent, s'ils veulent coopérer, faire preuve d'inventivité et établir des relations apaisées et constructives avec leurs partenaires étrangers (gestion de l'interculturalité, gouvernance transfrontalière), tout en intégrant les dispositifs élaborés par la Commission. En définitive, les programmes de coopération territoriale INTERREG se présentent comme un ensemble d'instruments très élaborés d'intégration, par-delà les frontières nationales, qui transforment ces dernières en lignes d'interface articulant des territoires aux échelles et aux enjeux, à la fois, différents et complémentaires. En incitant à s'inscrire dans

des logiques de partenariat, ils permettent de dépasser les cadres nationaux existants, tout en les respectant.

Les programmes INTERREG apparaissent ainsi comme un succès, dans la mesure où ils ont permis de réduire les distances entre des acteurs territoriaux situés dans des États étrangers différents, et où ils apparaissent comme des outils d'apprentissage de l'altérité dans la proximité. Chaque frontière est le fruit d'une longue histoire et d'un héritage parfois douloureux. Les programmes ont permis de diminuer le rôle de la frontière en tant que lieu de tension, de réduire l'ignorance sur le voisin et, dans certains cas et non des moindres, de permettre la réconciliation en encourageant les partenariats, en développant les logiques de projet et en luttant contre les incompréhensions. Ces programmes ont servi, comme nous le verrons plus loin, de support à l'élaboration des politiques d'élargissement et de voisinage, entre l'UE et les États voisins. La coopération territoriale européenne apparaît ainsi comme une politique d'intégration qui met des acteurs frontaliers, locaux et régionaux, en relation avec les instances européennes, tout en favorisant les liens horizontaux par-delà les frontières.

En revanche, INTERREG, du fait notamment de ses moyens financiers limités, n'est pas en mesure d'assurer seul une cohésion des régions transfrontalières: il ne permet pas de réguler les différentiels écono-

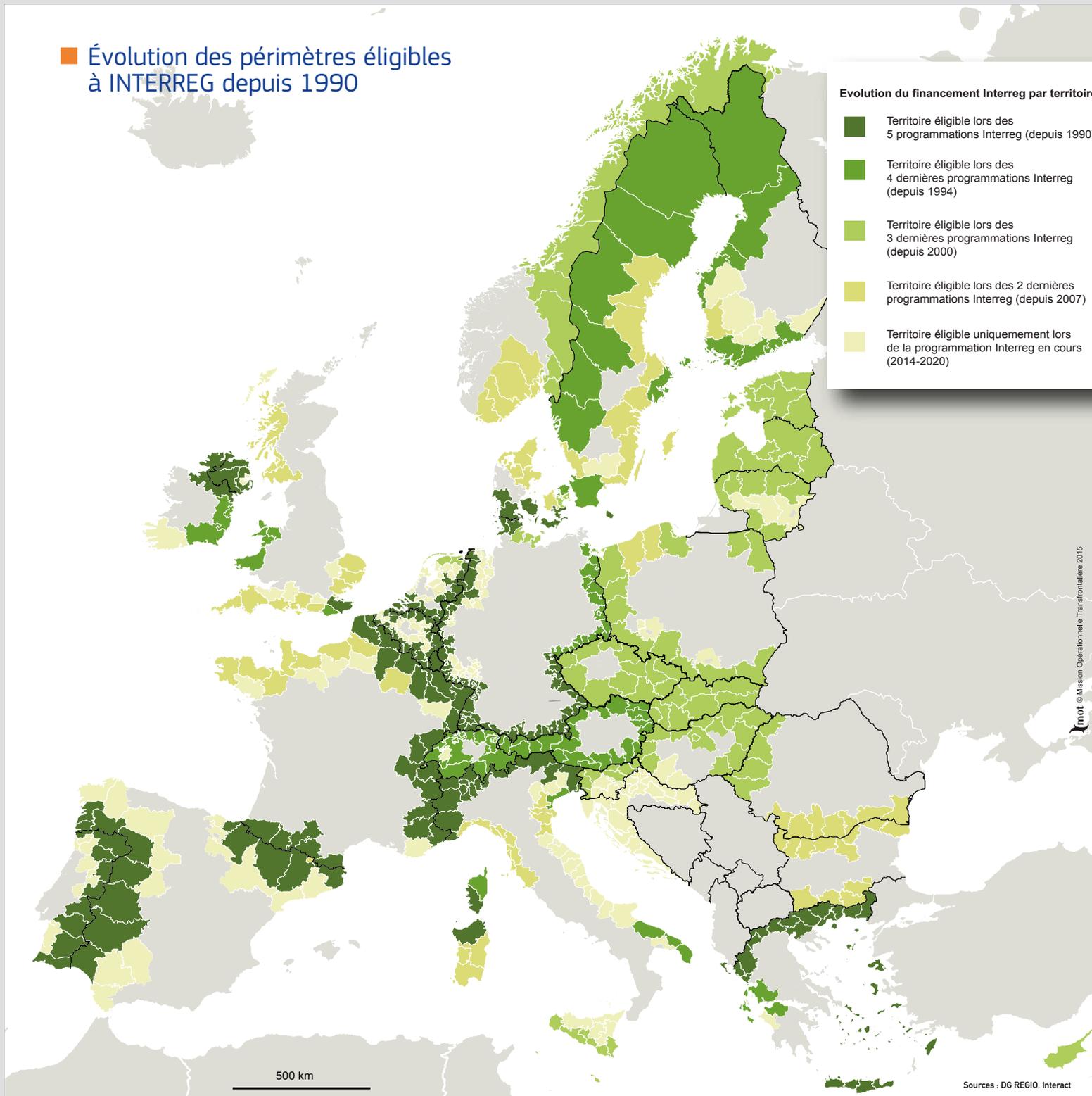


Projet WINNET 8: renforcement de la présence des femmes sur le marché du travail, regroupe des acteurs de 8 États membres

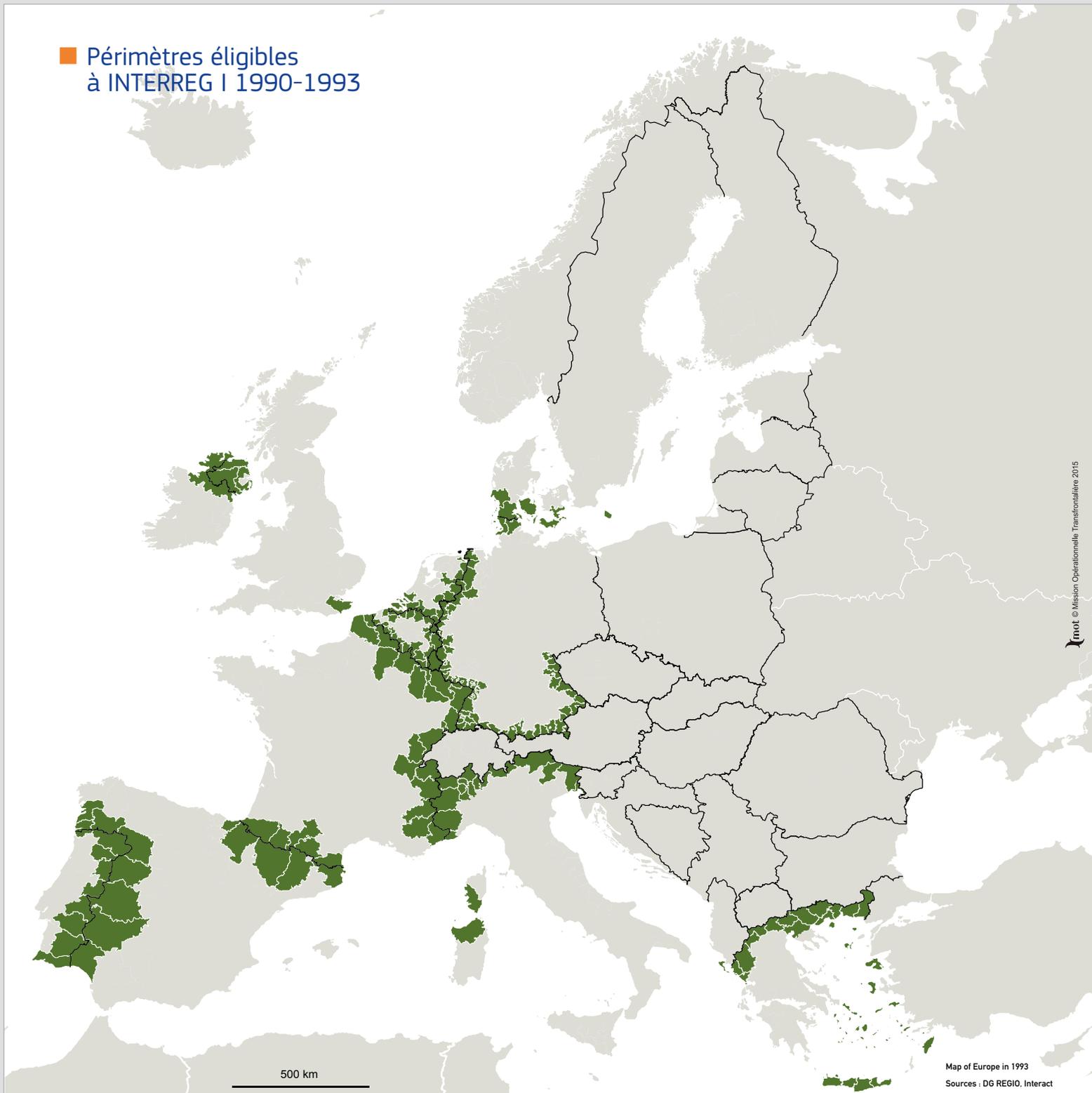
miques par-delà les frontières. L'un des enjeux, dans l'avenir proche, est certainement d'assurer des perspectives de co-développement au sein des régions transfrontalières, en coordonnant par delà les frontières les stratégies et les moyens de financement des régions et des États, INTERREG jouant un rôle de catalyseur. Par ailleurs, de très fortes différences continuent d'exister entre les régions transfrontalières, à l'échelle de l'Europe: les tensions n'ont pas complètement disparu, d'autant plus, lorsque les différentiels économiques demeurent élevés. Enfin, les projets transfrontaliers suivent une logique essentiellement institutionnelle, au sein de laquelle les acteurs économiques sont peu présents. La forte présence des acteurs institutionnels, et notamment des grandes collectivités

(villes, instances de niveau régional), traduit une sélectivité, du fait de l'absence de ressources ou du manque d'intérêts des autres acteurs. Les acteurs économiques s'inscrivent dans une logique rarement transfrontalière et plutôt mondiale, européenne ou nationale. Les autres acteurs de la société civile ne disposent pas toujours des ressources humaines nécessaires pour monter des dossiers complexes nécessitant un véritable savoir-faire. De surcroît, y compris pour les collectivités impliquées, la coopération transfrontalière reste parfois marginale et ne figure pas toujours au centre de leurs préoccupations. Face à ces difficultés, l'engagement de l'UE dans la coopération territoriale européenne s'inscrit indéniablement dans une perspective de long terme.

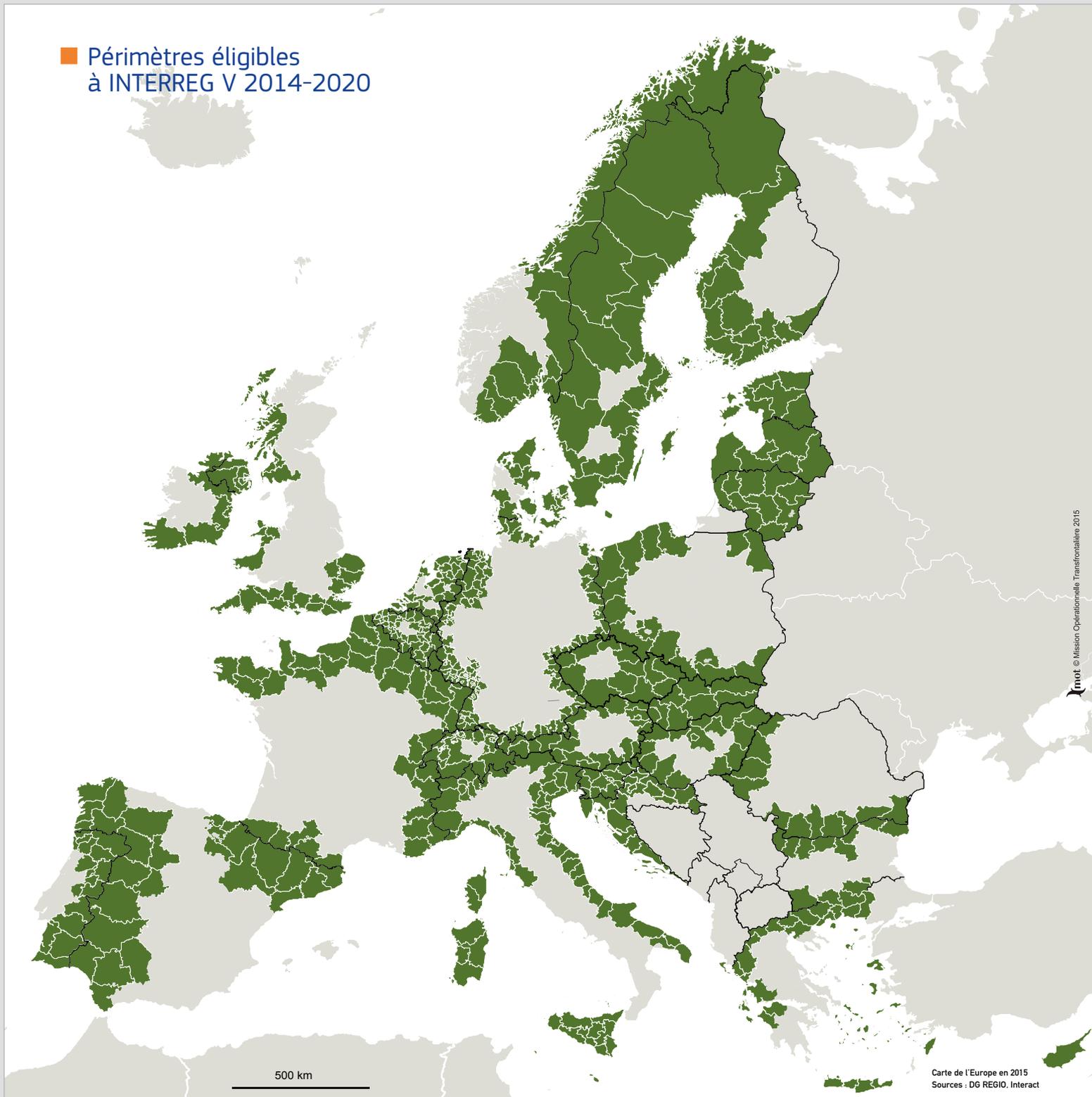
Évolution des périmètres éligibles à INTERREG depuis 1990



■ Périmètres éligibles
à INTERREG I 1990-1993



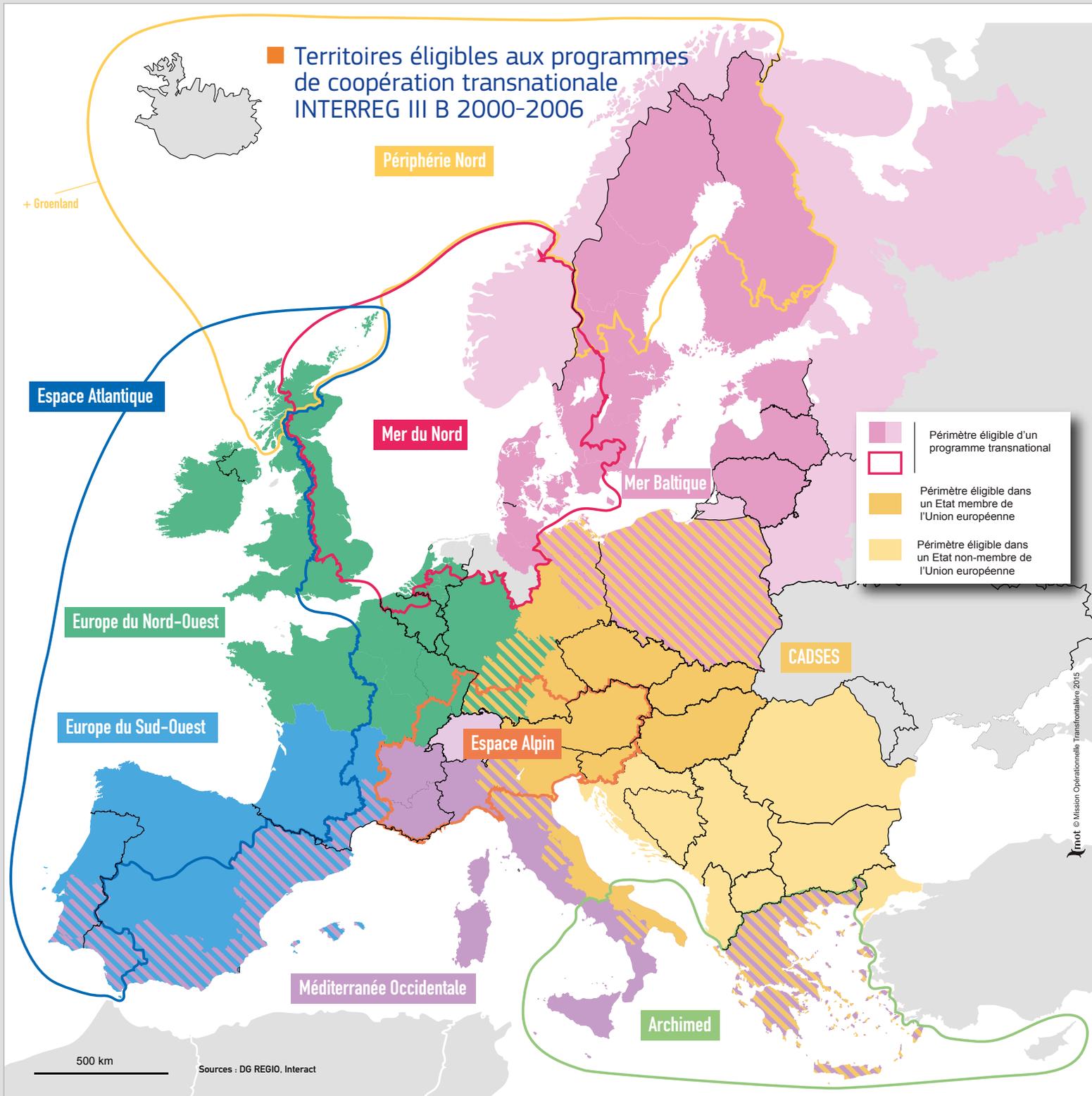
■ Périmètres éligibles
à INTERREG V 2014-2020



met © Mission Opérationnelle Transfrontalière 2015

Carte de l'Europe en 2015
Sources : DG REGIO, Interact

Territoires éligibles aux programmes de coopération transnationale INTERREG III B 2000-2006



Territoires éligibles aux programmes de coopération transnationale INTERREG V B 2014-2020

Périphérie Nord et Arctique

+ Groenland

Espace Atlantique

Mer du Nord

Mer Baltique

Europe du Nord-Ouest

Espace Alpin

Europe centrale

Europe du Sud-Ouest

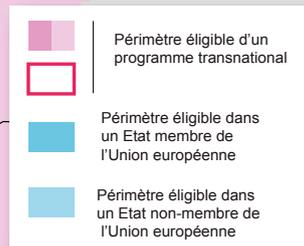
Espace Danube

+ Açores-Madère-Canaries

Méditerranée

Adrien

Balkans-Méditerranée



500 km

Sources : DG REGIO, Interact

1.4 Les stratégies macrorégionales et maritimes

L'approche macrorégionale de l'UE est une tentative de réponse et d'adaptation aux bouleversements économiques, politiques et sociaux, observés depuis la fin des années 1980, et aux élargissements successifs qui ont fait passer, depuis lors, l'UE de 12 à 28 États membres. Avec la mondialisation, la croissance des flux globaux et la libéralisation des échanges au niveau mondial, mais aussi du fait du changement de l'ordre géopolitique, depuis la chute du mur de Berlin, en 1989, l'UE se trouve confrontée à de nouveaux défis: le défi de réussir l'élargissement à l'est; le défi de (re)définir ses relations avec les pays voisins; le défi d'assurer un rôle dans la stabilisation du continent européen, qui est secoué, dès 1991, par des conflits dans les Balkans; le défi de définir une politique de sécurité post-guerre froide qui puisse répondre à des nouvelles menaces, non seulement de type militaire mais aussi de type environnemental (protection climatique), économique (crises monétaires), voire humanitaire (traite des êtres humains, flux migratoires, etc.). Dès le traité de Maastricht, en 1992, l'UE a mis en place une politique de sécurité commune (PESC) mais cette dernière répond surtout aux menaces «classiques» en cas de conflits politiques et d'affrontements militaires. Elle nécessite d'être complétée par d'autres politiques de bon voisinage, à des échelles micro- et macrorégionales, qui apportent aussi des réponses aux autres menaces. Ainsi, par exemple, les enjeux environnementaux, à l'échelle de bassins maritimes ou fluviaux, ou de massifs de montagne, requièrent une action plus coordonnée entre les États.

À la fin des années 2000, les stratégies macrorégionales de l'UE sont élaborées dans des zones régionales clés, pour contribuer à la stabilisation du continent européen, à travers le soutien à la coopération et à la croissance économique. Pour la Commission européenne, une macrorégion se définit comme un regroupement d'entités couvrant plusieurs États membres ou régions, qui partagent certaines caractéristiques et qui se rassemblent pour coopérer sur des questions d'intérêt commun. Les macrorégions se distinguent des eurorégions transfrontalières car elles sont multilatérales et ce sont les États qui, en général, en sont les acteurs principaux. À partir de 2009, l'UE met en place progressivement quatre stratégies

macrorégionales, dont deux autour d'espaces maritimes (la Région Mer Baltique (EUSBSR) et la Région adriatique et ionienne (EUSAIR)), une autour du bassin d'un grand fleuve (la Région Danube (EUSDR)), et une autour d'un massif montagneux (la Région alpine (EUSALP)).

Mais l'idée d'une concertation interétatique autour d'un espace macrorégional n'est pas nouvelle. Historiquement, cette approche peut être retracée à l'initiative des pays du nord qui, dès 1952, créent le Conseil nordique, dont l'un des centres d'intérêt majeurs est la gestion de la mer Baltique, commune à trois de ses membres. Cet objectif se retrouve également à la base de la création, en 1993, du Conseil euro-arctique de Barents, entre les mêmes pays et la Russie, dont la coopération a pour objectif la préservation de l'environnement et la stabilité politique dans la région. Enfin, en 1996, le Conseil arctique, dont l'approche est comparable aux deux précédents, est créé entre huit États riverains de la zone arctique (le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis).

Par ailleurs, l'UE n'est pas la seule organisation européenne à s'intéresser à une approche macrorégionale. Le Conseil de l'Europe soutient, dès les années 1990, la création d'eurorégions multilatérales, dont le concept se distingue clairement des stratégies macrorégionales de l'UE. Ces coopérations macrorégionales, ont pour objectif de favoriser la stabilisation démocratique des régions concernées, ce qui constitue un enjeu majeur pour le Conseil de l'Europe. La création de macrorégions est considérée comme une stratégie de dimension géopolitique qui vise à diffuser les valeurs fondamentales de l'organisation (droits de l'Homme, démocratie et État de droit). L'UE soutient d'ailleurs cette démarche. Ainsi, en février 1993, sous l'égide de l'UE, une première macrorégion est inaugurée par le secrétaire général du Conseil de l'Europe, Catherine Lalumière, en Europe centrale et orientale: l'Eurorégion des Carpates réunit des régions frontalières de quatre États (la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et l'Ukraine) et la Convention des Carpates sera adoptée en 2006. Ces coopérations macrorégionales du Conseil de l'Europe mettent l'accent sur la participation des collectivités territoriales. Le Congrès

des pouvoirs locaux et régionaux est ainsi chargé de leur mise en œuvre. Trois autres coopérations macrorégionales vont progressivement être constituées autour des espaces maritimes, avec le soutien de l'organisation de Strasbourg: l'Eurorégion Mer Baltique (1997), l'Eurorégion Adriatique (2006) et l'Eurorégion Mer Noire (2008).

Pour l'UE, les stratégies macrorégionales sont censées renforcer la coopération entre les pays du périmètre concerné, afin d'accroître la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace européen, ce qui les rapproche des objectifs de coopération transnationale définis dans les programmes INTERREG. Grâce à cette approche intégrée, les stratégies macrorégionales peuvent répondre à des enjeux transversaux d'aménagement, comme la protection de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique. En favorisant la coordination horizontale entre différentes politiques communautaires, ces stratégies apportent une réelle valeur ajoutée à l'UE, en transcendant les territoires habituels.

Plusieurs éléments différencient aussi les stratégies macrorégionales des coopérations transfrontalières classiques. La première caractéristique de ces coopérations est qu'elles concernent de vastes zones géographiques présentant une certaine unité physique (bassin fluvial, espace maritime, massif montagneux) et qu'elles sont multilatérales (elles impliquent au moins trois États membres de l'UE). En second lieu, leur cadre juridique et administratif est clairement défini: elles s'établissent sur demande du Conseil européen et se basent sur la législation de l'UE; ensuite, elles sont généralement accompagnées d'un plan d'action qui est adopté par la Commission européenne, puis approuvé par le Conseil européen. Enfin, ces stratégies doivent suivre trois principes, appelés aussi les trois «non»: ne pas proposer une nouvelle législation européenne, ne pas créer de nouvelles institutions communautaires et ne pas demander de nouveaux financements de l'UE. Trois niveaux de gouvernance interviennent pour gérer les stratégies macrorégionales. D'une part, la Commission européenne et un groupe de coordinateurs, au niveau intergouvernemental, supervisent la mise en œuvre générale. D'autre



Rencontre entre Herwig van Staa, président du Parlement régional du Tyrol, et Corina Crețu, commissaire européenne à la politique régionale (stratégie macro-régionale alpine)

part, des points de contact nationaux sont responsables de l'administration dans chaque État. Enfin, des experts par thématique et des coordinateurs par région prioritaire gèrent les stratégies, au niveau régional, et la mise en œuvre des projets.

Malgré ce cadre général et ces principes communs, les quatre stratégies macrorégionales de l'UE ne sont pas développées au même moment, ni par les mêmes acteurs. Chaque stratégie macrorégionale a donc sa propre histoire.



Ainsi, la stratégie macrorégionale pour la **Région Mer Baltique (EUSBSR)** est initiée dès 2006, sur la base d'un rapport du Parlement européen. En décembre 2007, le Conseil européen demande à la Commission européenne d'élaborer rapidement une stratégie commune, compte tenu de la dégradation de l'environnement de la mer Baltique (eutrophisation), liée à l'insuffisance de coordination des politiques des États riverains. En 2009, l'EUSBSR (European Strategy for the Baltic Sea Region) est adoptée pour cette région et réunit huit États membres de l'UE (l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Pologne, la Suède et les trois États baltes), et sur le périmètre de laquelle résident plus de 85 millions d'habitants. L'accord prévoit également une coopération avec des États limitrophes de la région, comme la Biélorussie, la Norvège et la Russie. Plusieurs priorités ont été définies. En premier lieu, est prévu de mieux protéger l'environnement de la mer Baltique, en agissant notamment sur les points suivants: qualité de l'eau, préservation de la biodiversité et sécurisation de la navigation. Ensuite, il est préconisé de renforcer les réseaux afin d'accroître la prospérité de la région (amélioration des moyens de transport, renforcement de la fiabilité des marchés de l'énergie, consolidation du marché unique et de la stratégie Europe 2020) et de lutter contre le crime transfrontalier. Par ailleurs, l'EUSBSR propose de suivre des actions horizontales de l'UE, telles que l'aménagement du territoire, le développement durable et une politique de voisinage avec les États extérieurs dans l'espace baltique. Les premiers résultats de la stratégie macrorégionale semblent prometteurs: la situation de l'environnement de la mer Baltique s'est améliorée, grâce à des actions de lutte contre la pollution (CLEANSHIP) ou grâce au soutien à des projets de recherche scientifique sur l'évolution des écosystèmes marins (BONUS Baltic Sea Research 24).



Ce n'est qu'en 2011, que la deuxième stratégie pour la **Région Danube (EUSDR)** voit le jour. Si, au niveau des États, cette stratégie se base sur une initiative conjointe de l'Autriche et de la Roumanie, elle a, en fait, déjà été impulsée au milieu des années 2000, par le Land allemand de Bade-Wurtemberg, qui organise successivement deux conférences sur le Danube à Bruxelles, en 2006 et en 2008. Lors de la deuxième conférence, le ministre-président de Bade-Wurtemberg, Günther Oettinger, demande à la commissaire responsable de la politique régionale, Danuta Hübner, qu'une stratégie soit mise en place pour l'espace du Danube, en développant trois thèmes: l'écologie, les transports et le domaine socioéconomique. Cette démarche est d'abord appuyée par le Comité des régions puis par le Parlement européen, qui se prononce en faveur d'une stratégie pour la région du Danube en 2010. Comparé à la mer Baltique, cet espace présente l'avantage de connaître une longue tradition de coopération depuis 1856, date de la création d'une commission européenne du Danube. L'EUSDR, adoptée en 2011, couvre un périmètre géographique très vaste qui correspond approximativement au bassin fluvial du Danube, et s'étend de la Forêt Noire, en Allemagne, jusqu'à la mer Noire (en Roumanie et en Ukraine). 115 millions de personnes y résident. Neuf États membres de l'UE sont associés à cette stratégie, ainsi que trois États candidats ou candidats potentiels (la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie) et deux États extérieurs (la Moldavie et l'Ukraine). Les priorités de l'EUSDR sont de relancer le développement économique, d'améliorer les interconnexions dans les réseaux de transport et d'énergie, de protéger l'environnement et de renforcer la sécurité. Dans les faits, la stratégie s'appuie sur des domaines analogues à ceux de l'EUSBSR. Les fonds européens sont les mêmes que ceux sollicités pour la mise en œuvre des projets. La différence entre les deux stratégies réside donc principalement

dans le caractère maritime de l'EUSBSR, alors que l'EUSDR coopère autour d'un fleuve. À cet égard, l'EUSDR peut être qualifiée d'exemple de bonne pratique: la navigation du Danube s'est améliorée grâce à des travaux de maintenance, et des projets comparables à ceux de l'EUSBSR, en matière de protection d'environnement et du développement de technologies propres, sont en cours de réalisation. En revanche, l'absence de réponse coordonnée à l'inondation dévastatrice du Danube en 2013, montre que tous les obstacles à la coopération n'ont pas été levés.



La troisième stratégie, la **Région adriatique et ionienne (EUSAIR)**, est liée à une initiative du Conseil européen, auprès de la Commission européenne, en 2012. La communication, accompagnée d'un plan d'action, est approuvée en 2014, par la Commission, sur la base d'une consultation avec les acteurs territoriaux et en tenant compte des expériences des deux premières stratégies macrorégionales. L'EUSAIR intègre d'ailleurs la stratégie maritime pour les mers Adriatique et Ionienne. Lancée en décembre 2012, cette dernière est destinée à tous les États membres riverains, et s'inscrit dans le cadre de la stratégie maritime globale de l'UE. Quatre États non membres (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie) participent à l'EUSAIR, en plus des quatre membres de l'UE (l'Italie, la Grèce, la Slovénie et la Croatie). Les domaines d'intervention prioritaires demandent encore à être affinés, en référence aux deux premières stratégies: l'EUSAIR traite de la diversité économique, sociale et environnementale, et de la fragmentation de la région adriatique et ionienne. Cette stratégie est, d'emblée, synchronisée avec le nouveau dispositif de la programmation 2014-2020 de l'UE. Ceci permet à l'EUSAIR de bénéficier, non seulement, des financements habituels mais aussi des fonds du Cadre d'investissement en faveur des Balkans et de la Banque européenne pour l'investissement (BEI).



Enfin, la quatrième stratégie macrorégionale pour la **Région alpine (EUSALP)** est la seule à avoir été impulsée au niveau inter-régional. Historiquement, une coopération transfrontalière inter-étatique existe déjà, depuis 1995, dans cette région: ainsi, la Convention alpine est un traité international pour le développement durable et la protection des Alpes, conclu entre les pays alpins (l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie et la Suisse). En mars 2010, sept régions alpines adoptent une première déclaration en faveur d'une telle stratégie, à Mittelwald, en Bavière (Allemagne)⁽¹⁾. En 2011, la Conférence alpine, organe décisionnel de la Convention alpine, soutient cette idée et envisage de l'articuler à la Convention, qui a pour objectif de promouvoir le développement durable de la région alpine, depuis son entrée en vigueur, en 1995. La Conférence alpine attire l'attention des gouvernements nationaux et de la Commission européenne en 2012, ce qui aboutit à un document commun, signé à Grenoble, en octobre 2013, par quinze régions et sept États. L'EUSALP est ensuite élaborée par la Commission européenne, avant son approbation par le Conseil européen, prévue au second semestre 2015. Elle intègre, au total, 48 régions, cinq États membres de l'UE (l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Slovénie) et deux États non-membres (le Liechtenstein et la Suisse).

1 La Bavière, le Tyrol du Sud, le Canton de Grisons, Tyrol, la Province de Trente, les Länder Salzbourg et Vorarlberg.

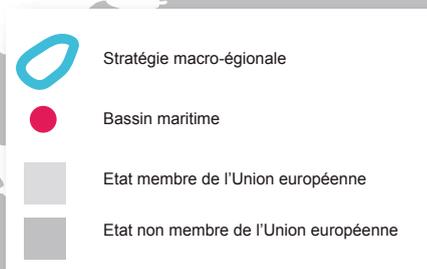
Les stratégies macrorégionales de l'UE ne peuvent être dissociées des bassins maritimes de l'UE, qui se présentent comme des espaces de coopération des États et des collectivités infraétatiques autour d'espaces maritimes et d'océans. Huit bassins maritimes sont intégrés dans la politique intégrée maritime de l'UE, développée depuis 2007: les mers Adriatique et Ionienne, l'océan Atlantique, l'océan Arctique, la mer Baltique, la mer Noire, la Méditerranée, la mer du Nord et l'espace maritime des régions ultrapériphériques. Seule la Stratégie de l'Atlantique a formellement été adoptée, telle quelle, en 2011. Elle est accompagnée d'un plan d'action pour la période 2014-2020 qui est censée contribuer à réaliser la stratégie dite de «croissance bleue» de l'UE. Les autres stratégies régionales par bassin maritime soit sont intégrées par la suite dans une stratégie macrorégionale (Adriatique et Ionienne, Baltique), soit restent, pour l'instant, un instrument de la politique maritime intégrée de l'UE.

Les stratégies macrorégionales renforcent la capacité de l'UE à intervenir en matière d'aménagement du territoire, considéré, non pas, en termes de planification contraignante (*master plans, hard planning*) mais comme une approche intégrée, comportant une véritable dimension stratégique (*place based approach, soft planning*: coordination horizontale entre politiques sectorielles, et coordination verticale entre régions, États et Union européenne). En d'autres termes, ces dispositifs renforcent la capacité de l'UE à produire une cohésion territoriale, en complément des politiques d'aménagement des États. Cependant,

certaines pensent que le principe des trois «non» limite la capacité de mise en œuvre, du fait du manque de soutiens financiers apportés par l'UE. Cette dernière a donc prévu, dans le cadre des règlements pour la période de programmation 2014-2020, de demander un lien plus systématique entre les programmes transnationaux de coopération territoriale (INTERREG), d'une part, et une coordination entre les stratégies macrorégionales et les stratégies de bassins maritimes, d'autre part. Les programmes de coopération, dont les montants sont limités par rapport à ceux des programmes régionaux de la politique de cohésion ou de ceux des États membres, retrouvent alors leurs rôles de catalyseurs, imaginés à leur origine, ne dispensant pas les États et les régions de prendre la coopération au sérieux, en l'intégrant au cœur de leurs stratégies et de leurs programmes (en dépassant le cadre d'INTERREG). De surcroît, d'après les évaluations, ces stratégies ont permis de compléter l'approche ascendante (*bottom-up*), qui caractérise la pratique INTERREG, par une logique descendante (*top-down*). C'est pour cette raison que le Conseil européen a demandé à la Commission de préparer une stratégie pour la mer Baltique. L'élaboration de ces stratégies constitue une approche innovante et intégrée, qui combine démarches ascendante et descendante. Enfin, les stratégies macrorégionales répondent à un besoin d'articuler des territoires localisés à l'intérieur de l'UE et des territoires situés au-delà de ses frontières externes, en vue de gérer des espaces qui présentent une unité physique et qui sont soumis aux mêmes pressions environnementales. Seule une approche multilatérale peut répondre à ces défis.

Stratégies macrorégionales et bassins maritimes

Océan Arctique



Macro-région baltique

Océan Atlantique

Mer du Nord

Mer Baltique

Macro-région Danube

Macro-région alpine

Macro-région adriatique et ionienne

Mers Adriatique et Ionienne

Mer Noire

Mer Méditerranée

200 km

Sources : Interact, DG REGIO, DG MARE
 *Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'à l'avis de la CJU sur la Déclaration d'Indépendance du Kosovo.

1.5 La coopération aux frontières externes de l'Union

L'Union européenne a mis en place deux instruments destinés à faciliter la coopération transfrontalière sur ses frontières externes: l'instrument de préadhésion (IPA) et l'instrument européen de voisinage (IEV). Si le premier s'intéresse aux pays candidats qui intégreront l'UE, à courte ou moyenne échéance, et concerne, par conséquent, les frontières qui deviendront, à terme, internes, le deuxième s'adresse à des États qui n'ont pas vocation, nécessairement, à entrer dans l'UE, et correspond à des frontières externes destinées à le rester durablement.

La politique de voisinage s'inscrit dans le prolongement des programmes PHARE et TACIS, ainsi que de MEDA, pour la zone méditerranéenne. Les deux premiers programmes sont élaborés en réponse aux changements d'ordre géopolitique qui affectent l'Europe, à la fin des années 1980. Le troisième se situe dans une perspective plus large, celle du développement des territoires autour de la mer Méditerranée. Dans les trois cas, l'objectif est d'instaurer une aire de stabilité, qui s'étende au-delà du continent européen, et d'éviter que les frontières externes ne deviennent des lignes de disparités marquées.

En 1989, la CEE instaure le programme PHARE en vue d'apporter un soutien financier à la transition économique et politique de la Pologne et de la Hongrie, deux pays socialistes du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), qui connaissent des changements politiques substantiels préfigurant l'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989: négociations entre le gouvernement et le syndicat Solidarnosc, qui instaurent des élections, en partie libres, à l'assemblée, en Pologne, au printemps 1989; démantèlement partiel du rideau de fer, au printemps 1989, en Hongrie. Ce programme, qui sera étendu ensuite à d'autres pays, est destiné à apporter des soutiens à la transition des États d'Europe centrale et orientale, après la fin de la guerre froide (démantèlement du rideau de fer), et devient, à partir de 1994, un instrument de la stratégie de préadhésion de ces États. L'objectif est, dans un sens, économique, puisqu'il s'agit de faciliter le passage d'une économie planifiée à une économie capitaliste, mais aussi politique, puisqu'il s'agira de favoriser l'émergence de régimes démocratiques fondés sur l'État de droit.

Tous les pays intégrés entre 2004 et 2013 ont perçu ces aides (à l'exception de Malte et de Chypre).

Le programme TACIS, mis en place en 1991, accompagne la transition de 12 États résultant du démantèlement de l'URSS en 1991, dont la Russie. Les objectifs sont similaires à ceux de PHARE, mais TACIS se distingue de ce dernier car il accompagne la transition des Nouveaux États indépendants (NEI), qui, géographiquement, sont plus éloignés (et, pour certains, localisés en Asie), vers la démocratie parlementaire et l'économie de marché. La Mongolie faisait d'ailleurs partie de ce groupe d'États entre 1991 et 2003. TACIS sera remplacé, à partir de 2007, par la politique européenne de voisinage (PEV). Cette politique est accompagnée d'un instrument financier, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), puis par l'instrument européen de voisinage (IEV) depuis 2014.

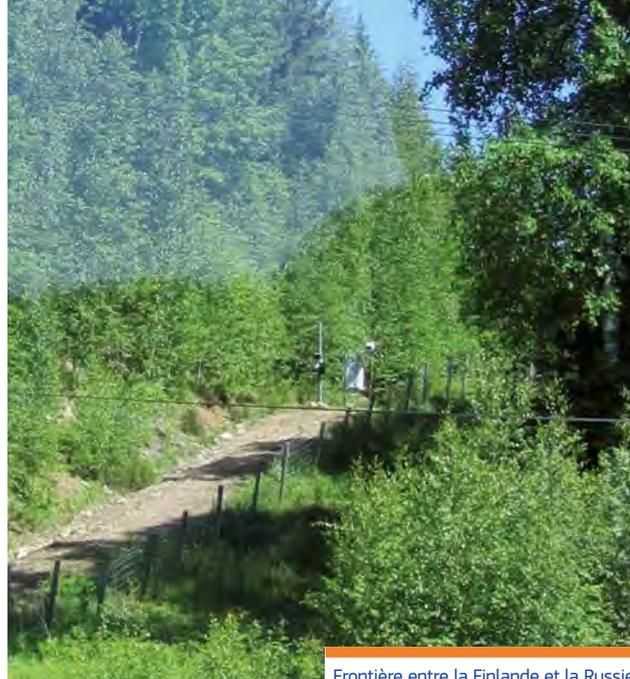
Le programme MEDA avait comme objectif d'apporter un support financier à la politique de l'Union méditerranéenne, définie par la déclaration de Barcelone de 1995. Cette initiative de l'UE, qui associe à cette dernière une dizaine de pays des rives orientales et méridionales, est destinée à promouvoir un espace de paix et de stabilité et à construire une aire de prospérité partagée, autour de cet espace maritime. Cette politique part du constat que la mer Méditerranée constitue une zone révélant des écarts notables de développement, qu'il convient d'atténuer, afin d'éviter l'émergence de tensions. Le processus a été renforcé par la création de l'Union pour la Méditerranée (UpM) en 2008, qui associe les 28 États de l'UE à 15 États riverains (dont certains États limitrophes de la mer Adriatique, comme l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro).

PHARE a été transformé en programme de préadhésion, en perspective de l'élargissement de 2004, à partir de 2000. Il a alors été complété par deux nouveaux instruments: l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) et l'instrument agricole de préadhésion (SAPARD), le premier étant destiné à préparer les pays candidats à la gestion des politiques communautaires et de la politique régionale, et le second, à la politique agricole commune (PAC). Le besoin de préparer

les pays candidats à la gestion des fonds européens et d'assurer une transition, a incité à la mise en place de l'IPA. L'article 49 du traité de l'UE prévoit qu'un futur candidat doit respecter les critères du Conseil européen de Copenhague, de juin 1993, à savoir l'adoption d'un régime démocratique doté d'institutions stables, l'instauration d'un État de droit, le respect des droits de l'Homme, de la liberté, de l'égalité et d'une protection des minorités, et enfin, l'existence d'une économie de marché et l'obligation de suivre les règles du traité sur l'UE. Depuis 2007, deux types de pays bénéficient de l'IPA: d'une part, les pays candidats⁽¹⁾ et, d'autre part, les pays potentiellement candidats⁽²⁾. La différence entre les deux catégories dépend du degré d'avancement des négociations avec la Commission européenne. L'IPA permet à l'UE d'apporter un soutien à des programmes entre des États membres et des États en préadhésion, des États en préadhésion entre eux, mais aussi entre ces derniers et d'autres pays limitrophes, non membres de l'UE. L'IPA est ainsi divisé en cinq composantes: assistance technique et construction des institutions, coopération transfrontalière, développement régional, développement des ressources humaines et développement rural. Seules les deux premières composantes sont ouvertes à l'ensemble des partenaires. Le programme IPA CBC (cross-border cooperation), qui intègre les coopérations entre les États membres et les pays bénéficiaires, mais aussi celles entre les pays candidats entre eux, joue un rôle essentiel, car il incite les partenaires, localisés des deux côtés de la frontière, à une gestion partagée et à développer une approche transitionnelle: application des mêmes règles, gestion commune des budgets. L'objectif est de disposer d'une seule autorité de gestion, localisée dans un État membre, afin de renforcer l'harmonisation et l'intégration; mais la possibilité existe de décentraliser une partie de la gestion dans le pays voisin, si l'émergence d'une seule autorité pose des difficultés entre les partenaires. La démarche consiste à combiner des principes avec une approche pragmatique, tout en

1 Albanie, Monténégro, ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie, Turquie.

2 Bosnie-Herzégovine, Kosovo.



Frontière entre la Finlande et la Russie

favorisant l'utilisation de pratiques similaires, ce qui permet d'accroître la cohésion le long de ces frontières.

Pour la période 2007-2013, l'IPA a remplacé et regroupé plusieurs programmes (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, instruments financiers pour la Turquie), ce qui a permis de renforcer la cohérence, grâce à une gestion plus intégrée. Tous les champs de coopération sont couverts: éducation, culture, emploi, transport, environnement. Pour la période 2014-2020, l'IPA II continuera de se focaliser sur les futurs élargissements. 12 programmes sont prévus pour cette période entre l'UE et les pays candidats, qui couvrent des régions transfrontalières en Europe du Sud-Est, de la mer Adriatique à la mer Noire. En dehors de la Grèce, présente dans trois programmes (avec l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie), les États membres considérés ont été intégrés récemment, en 2004 ou en 2007. Le passage d'État candidat à État membre modifie la structure de certains programmes. Ceci a été le cas lors de l'adhésion de la Croatie, en 2013, puisque certaines frontières, en devenant internes, bénéficient alors des fonds du FEDER. L'IPA concerne essentiellement des États d'Europe centrale et des frontières édifiées récemment (celles qui résultent de la décomposition de l'ancienne République de Yougoslavie), ainsi que la Turquie. Il existe ainsi sept programmes entre des États non membres. Par



Île de Rügen, mer Baltique

ailleurs, deux programmes de coopération transfrontalière avec la Turquie n'ont pas été validés (Grèce-Turquie et Chypre-Turquie). La gestion suit largement les règles existantes des fonds structurels.

Pour la politique de voisinage, deux types de partenariat ont été mis en œuvre (partenariat avec l'est et partenariat avec le sud), qui poursuivent des objectifs plus ou moins similaires, mais leurs modalités d'application et les démarches sont singulièrement différentes. De manière générale, l'objectif politique est d'éviter que les frontières externes de l'UE ne soient synonymes de fossés, et de faire en sorte que des relations étroites puissent se développer entre l'UE et ses États voisins. Cette politique prône, par conséquent, non seulement la recherche de la stabilité mais aussi la croissance de la prospérité, la sécurité et la promotion d'un développement durable. Le Partenariat oriental se décline sous la forme de programmes associant six États et concernant essentiellement des frontières terrestres: lors de son élaboration, elle devait concerner, en 2002, la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie, puis elle a été élargie, en 2004,

aux trois États du Caucase. La Russie participe indirectement à ce partenariat, à travers un programme de coopération interrégional et sept, transfrontaliers. La dyade entre la Finlande et la Russie, d'une longueur supérieure à 1 500 km, fait l'objet de coopérations transfrontalières, depuis le début des années 1990: elle sert de cadre d'inspiration aux autres coopérations. Le second partenariat a été élaboré avec une dizaine d'États méditerranéens (y compris l'autorité palestinienne). Sur le plan juridique, le traité de Lisbonne évoque le développement de liens privilégiés avec des États qui n'ont pas forcément vocation à intégrer l'UE. Trois programmes ont été initiés: ils couvrent des frontières entre États membres et non membres, essentiellement maritimes: sur les trois programmes, un seul est transfrontalier (Italie-Tunisie), alors que les deux autres s'établissent à un niveau interétatique (mer Méditerranée, Mid-Atlantic). Les instruments du partenariat méditerranéen s'inscrivent principalement dans une logique interétatique, alors que, dans le Partenariat oriental, la présence des deux niveaux traduit l'importance de la coopération transfrontalière.

Pour la période 2007-2013, l'UE s'est dotée d'un instrument unique, l'IEVP, qui a fait l'objet d'une première stratégie en 2006, pour une période de quatre ans (2007-2010), puis d'une deuxième, élaborée en cours de programme, pour 2011-2013. Le fonctionnement du programme suit trois étapes. La Commission élabore des rapports sur les situations économiques, sociales et institutionnelles de chacun des pays. Dans un deuxième temps, sont négociés des plans d'action ou agendas d'association, spécifiques à chaque État, qui décrivent les propositions à mettre en œuvre, pour une période allant de trois à cinq ans: 12 plans bilatéraux (présentant l'assistance de l'UE à chacun des pays) ont été signés pour l'instant. L'UE demande à des comités de suivre l'évolution des plans et d'évaluer leur mise en application: un rapport sur les progrès de la politique de voisinage est d'ailleurs publié tous les ans. À côté des plans bilatéraux, des programmes interrégionaux (proposant une assistance à un certain nombre de pays de la zone géographique concernée, sur un thème particulier) et transfrontaliers (coopération entre des régions des États membres et pays partenaires, de part et d'autre de la frontière externe de l'UE) ont également été initiés. La Commission apporte un soutien financier, qui peut être complété par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Comme pour les programmes de préadhésion, la gestion des programmes de coopération transfrontalière prévoit l'existence d'un cadre commun, de règles partagées, avec pour objectif d'établir un partenariat équilibré entre les différents partenaires. Le projet ne peut débuter que s'il est instauré conjointement des deux côtés de la frontière. La gestion est assurée par une autorité locale ou régionale, située dans un État membre. Les projets doivent s'inscrire dans l'un des quatre grands domaines stratégiques: promouvoir un développement économique et social des deux côtés de la frontière; relever des défis communs dans les secteurs de l'environnement, la santé et la lutte contre la criminalité; sécuriser les frontières; et promouvoir des actions transfrontalières pour rapprocher les populations.

Pour la période 2014-2020, trois catégories de programmes de coopération transfrontalière ont été élaborés. Les deux premiers associent des régions NUTS3 des États membres, avec des régions de

taille équivalente dans les États non membres. Les programmes s'établissent sur les frontières terrestres ou entre des régions séparées par un étroit espace maritime (distance inférieure à 150 km). De la mer de Norvège à la mer Noire, en passant par la mer Baltique, 11 programmes transfrontaliers concernent principalement l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie et la Russie (y compris l'oblast de Kaliningrad). Sur la mer Méditerranée, un seul programme est recensé: organisé autour d'une frontière maritime (canal de Sicile), il associe les provinces méridionales de la Sicile aux gouvernorats côtiers de la Tunisie mais ne comprend pas Malte, qui est pourtant située entre ces deux territoires.

Enfin, parmi les programmes établis sur les frontières terrestres, le programme Kolarctic présente une originalité, tant par son périmètre, qui lui donne une dimension interrégionale, que par ses caractéristiques géographiques. Il couvre une zone située en périphérie nord de l'Europe, en bordure de la mer de Norvège et de la mer de Barents. Ces territoires, peu peuplés et largement couverts de forêts, sont également habités par des peuples qualifiés d'indigènes, les Sames notamment. Le programme cherche à promouvoir une coopération transfrontalière, dont l'une des dimensions consiste à lutter contre l'enclavement et l'éloignement et à favoriser le développement économique, dans ces espaces de très faible densité. La Norvège, associée à cette coopération, apporte ses propres ressources financières.

La troisième catégorie de programmes réunit des régions NUTS2 des États membres, à des régions de taille équivalente dans les États non membres, autour d'un espace maritime qui est considéré, à la fois, comme une frontière et comme un espace de ressources commun: la mer Baltique, le bassin méditerranéen, le Mid-Atlantic et la mer Noire. Les programmes peuvent intégrer des territoires adjacents sur certaines actions, à condition de le justifier.

Parmi les 16 programmes, deux couvrent un périmètre très étendu. Le programme Bassin maritime Méditerranée comprend 14 États limitrophes de l'espace maritime. Il caractérise une zone où les

contrastes socioéconomiques entre la rive nord et la rive sud sont particulièrement accusés. Deux grandes orientations ont été privilégiées par les États participant aux programmes, qui ont choisi ces thèmes parmi ceux proposés par la Commission: la promotion du développement économique et social, d'une part, et la gestion de l'environnement, d'autre part. Dans ce cadre, la coopération interculturelle est considérée comme un axe transversal.

Le programme Mer Baltique couvre, lui aussi, une très large étendue, puisque, en dehors des États limitrophes, il associe également la Norvège et la Biélorussie dans leur ensemble, ainsi que plusieurs régions russes et polonaises éloignées, qui correspondent aux bassins fluviaux des cours d'eau qui se jettent dans la mer Baltique. La lutte contre la pollution étant l'un des objectifs visés, il est important d'associer l'ensemble des collectivités pouvant contribuer à une amélioration de la situation environnementale. Ce programme s'articule autour de la stratégie macrorégionale pour la Région Mer Baltique (EUSBSR), qui couvre un périmètre plus vaste et qui associe les autorités nationales.

Les deux autres programmes sont moins étendus que les précédents. Le programme Mer Noire est destiné à renforcer la coopération régionale entre les États limitrophes de la mer Noire. Le périmètre du programme dépasse cependant les six États limitrophes, puisqu'il inclut également des États du Caucase (l'Arménie et l'Azerbaïdjan), la Moldavie et la Grèce. Les enjeux de ce programme concernent, à la fois, le transport de l'énergie, puisqu'il s'agit d'un des itinéraires qu'empruntent les pétroliers et les méthaniers transportant le gaz et le pétrole produits en Russie et dans les pays riverains de la mer Caspienne, vers le reste du monde, et les conflits de la région du Caucase. Contrairement aux trois autres programmes, qui existaient déjà lors de la phase précédente de programmation, le programme Mid-Atlantic, centré sur le Maroc (dont il couvre une partie du territoire national sur la côte atlantique) et les régions du sud du Portugal, l'Andalousie et l'archipel des Canaries, en Espagne, a débuté en 2014: il recouvre une partie du programme RUP MAC (Madère-Açores-Canaries).

En définitive, les politiques de coopération menées sur les frontières externes de l'UE, qualifiées d'IPA, concernent les États dont le processus d'adhésion est en cours. Ces programmes de coopération suivent, par conséquent, les mêmes règles que les programmes INTERREG. L'IPA est bien un processus de transition qui doit permettre aux acteurs des pays candidats de s'habituer aux normes de gestion de la Commission. Ces frontières externes sont destinées à se transformer progressivement en frontières internes.

L'instrument européen de voisinage poursuit six objectifs principaux: faciliter l'émergence d'un cadre démocratique, permettre une convergence des règles avec les normes régissant le marché intérieur, gérer la mobilité des personnes, favoriser le développement économique et social, mettre en œuvre une atmosphère basée sur la confiance et les bonnes relations, et améliorer les coopérations à différentes échelles. C'est dans ce dernier volet que s'inscrivent les programmes CBC de l'IEV, qui s'inspirent de la politique de coopération des programmes INTERREG, mais ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et, de ce fait, se distinguent de l'instrument de préadhésion, tout en utilisant des règles similaires de mise en œuvre. Grâce au développement de partenariats à différentes échelles, qui permet d'associer, à la fois, des États et des collectivités locales, l'UE incite ces derniers à se doter de moyens communs et de ressources partagées, et à élaborer des stratégies communes. La politique de voisinage est pensée, avant tout, comme un moyen d'assurer une stabilité politique dans des zones limitrophes de l'UE et, en cela, elle s'inscrit bien dans le cadre de la construction européenne visant à élaborer un large espace de paix, auquel est associée l'idée de prospérité. L'objectif n'est cependant pas simplement d'élaborer des partenariats mais de diffuser un modèle politique et économique, celui de régimes démocratiques, qui reposent sur l'existence d'États de droit, respectant la liberté des individus, les droits de l'Homme et l'autonomie des collectivités territoriales, et qui adoptent un système économique capitaliste. L'idée est bien de développer une approche commune des frontières externes, à partir de l'UE, et d'assurer une forme d'intégration, sans que les États considérés fassent partie de l'UE. Cette politique établit, en quelque sorte, un nouveau cadre de proximité entre l'UE et les États qui lui sont limitrophes.



Sveti Stefan, Montenegro

Dans ce contexte, le Partenariat oriental diffère sensiblement du Partenariat méridional. À l'est, l'enjeu de la politique de voisinage est d'assurer de bonnes relations avec les États situés entre l'UE et la Russie qui, en obtenant leur indépendance, ont vu leur situation géopolitique changer. Ces derniers apparaissent comme une zone intermédiaire entre l'UE et la Russie. C'est aussi une zone de transit, marquée par l'enjeu du transport énergétique. Mais la politique de voisinage, censée apporter et garantir une stabilité, semble être considérée par la Russie, comme un instrument de diffusion d'un modèle politique, idéologique et culturel lui étant défavorable. Au sud, la zone méditerranéenne apparaît comme un espace marqué par des situations tendues ou fragiles. L'espace maritime s'apparente à une discontinuité physique qui révèle des disparités économiques, politiques et socioculturelles, et qui est marquée par les tensions migratoires.

L'organisation des politiques de coopération transfrontalière repose sur une logique d'auréoles concentriques, au centre desquelles se

trouvent l'UE et les États européens non membres de l'UE faisant déjà partie des programmes INTERREG (Suisse, Norvège), puis les futurs candidats et les États de la politique de voisinage (y compris la Russie), qui fonctionnent comme une périphérie associée, et enfin, les autres États du monde. Cette organisation se heurte, cependant, au fait que la politique de voisinage tient compte des différences existant entre les États et que, par conséquent, une harmonisation des pratiques est difficile à opérer à court terme, sur l'ensemble des programmes. Par ailleurs, on peut se demander si cette politique est en mesure de résorber les différentiels économiques et politiques existants, tant ces derniers sont parfois importants. Seule une politique de long terme peut envisager une éventuelle convergence. On peut toutefois s'interroger sur la manière dont les États perçoivent et interprètent la politique de voisinage. Le développement de partenariats peut, selon les cas, apparaître comme une opportunité (financière, politique ou symbolique), ou s'apparenter à une contrainte, voire à une forme subtile de domination.

Programmes transfrontaliers de l'Instrument d'aide de préadhésion IPA CBC 2014-2020

- Programme IPA CBC 2014 -2020
- Programme IPA CBC entre pays hors UE
- Etat membre de l'Union européenne
- Etat non membre de l'Union européenne

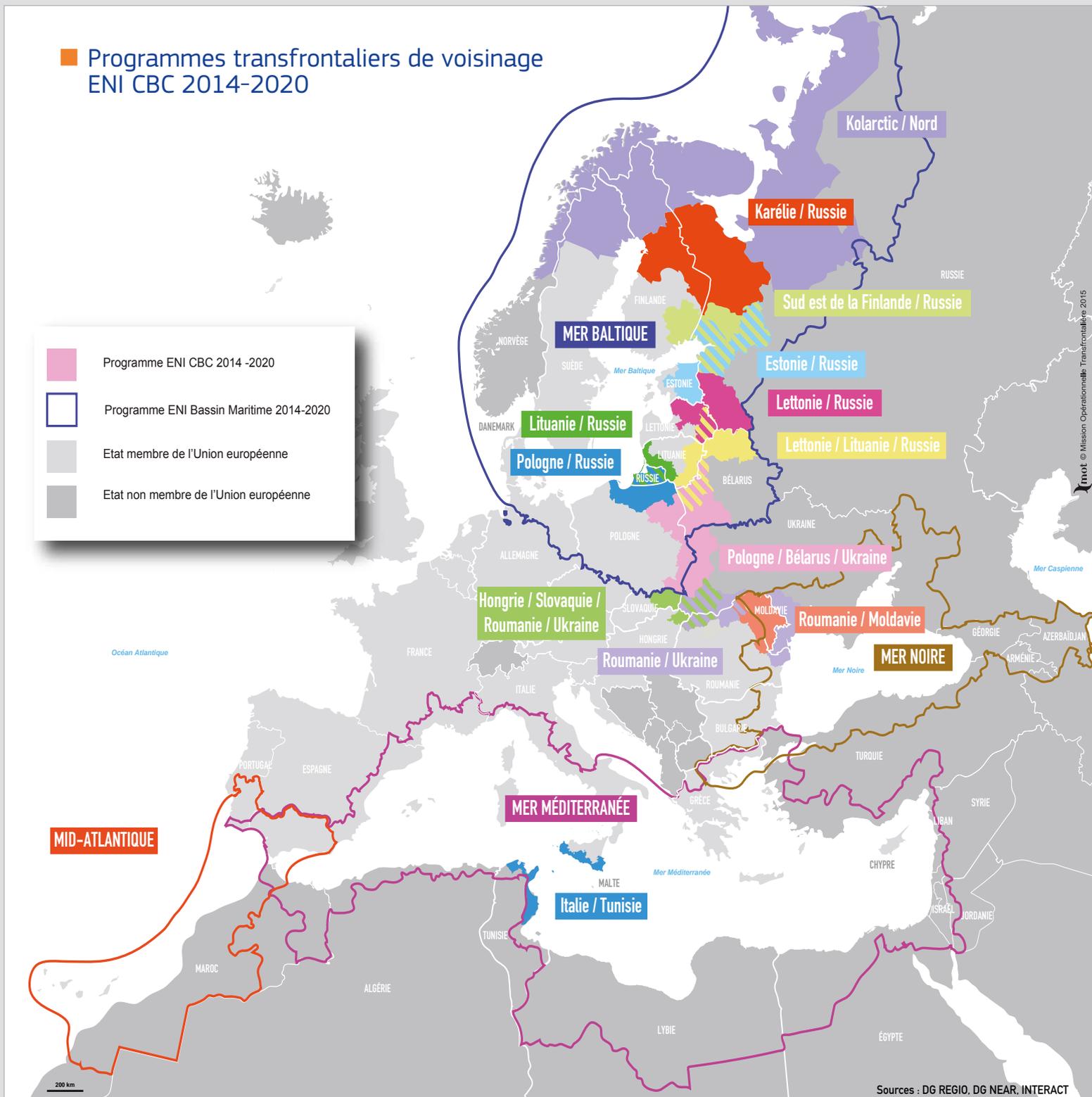


200 km

*Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la Déclaration d'Indépendance du Kosovo.

Sources : DG REGIO, INTERACT

Programmes transfrontaliers de voisinage ENI CBC 2014-2020



1.6 La coopération transfrontalière et transnationale dans les régions ultrapériphériques

Les régions ultrapériphériques (RUP), dont le statut a été attribué officiellement par l'UE en 1992, regroupent des territoires qui font partie d'États européens, tout en étant situés hors de ce qui est défini, par convention, comme l'Europe géographique. Considérés comme insérés géographiquement dans d'autres continents, les RUP sont marquées par une double discontinuité: géographique (distance, présence d'une étendue maritime) avec leur territoire politique, et politique (frontière internationale) avec l'espace géographique environnant. Tous les territoires lointains des États membres n'entrent cependant pas dans cette catégorie. En effet, le statut de RUP ne s'applique pas aux territoires d'outre-mer du Danemark, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de certains territoires français. Il convient de distinguer les RUP membres de l'UE et qui, à ce titre, participent aux programmes de coopération territoriale et bénéficient des aides de la politique régionale, des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui font partie d'un État membre mais qui ne sont pas intégrés à l'UE, et qui, à ce titre, ne peuvent obtenir des aides de ces fonds. En 2014, deux nouvelles régions françaises sont venues s'ajouter aux sept régions identifiées en 1992 (les Açores, les Canaries, la Guadeloupe, la Guyane, Madère, la Martinique et l'Île de la Réunion): Saint-Martin qui a été détachée de la Guadeloupe en 2009, et Mayotte qui, en passant du statut de collectivité territoriale d'outre-mer à département, a intégré l'UE en 2014.

Depuis le traité d'Amsterdam (1999), les RUP sont identifiées comme des régions qui présentent des handicaps spécifiques: insularité, faiblesse de la population, éloignement des métropoles. L'obtention de ce statut, qui a fait l'objet de négociations avec les instances européennes, à partir de la fin des années 1980, est l'expression d'une revendication et résulte d'une réflexion stratégique émanant de plusieurs de ces territoires. Une première conférence réunit les autorités de gestion des territoires considérés, dès 1988, à Madère, avec pour objectif d'établir un dialogue avec les instances européennes et avec leurs États respectifs, afin d'obtenir la reconnaissance de leurs spécificités et de bénéficier de financements européens. Cette stratégie porte ses fruits: obtention du statut en 1992, reconnaissance des handicaps en 1999. Considérées

comme des régions en retard de développement, les RUP bénéficient, à la fois, de financements du FEDER et du Fonds social européen (FSE), avec un taux de financement plus élevé que celui des autres régions: ce dernier peut atteindre 85 % contre 50 %. Cette spécificité a été conservée après 2004, alors que, dans le contexte de l'élargissement de 2004, plusieurs RUP ont vu leur place, dans l'échelle des richesses de l'UE, se modifier et quitter le cadre des régions pauvres. De 2007 à 2013, les RUP sont éligibles à l'objectif «convergence», qui concerne les zones les moins développées de l'UE. Elles bénéficient ainsi de dispositifs spécifiques, mis en place pour répondre à leurs handicaps: Programmes d'options spécifiques pour l'éloignement et l'insularité (POSEI).

Les enjeux auxquels sont confrontés les RUP ont été décrits dans plusieurs documents stratégiques, élaborés par les instances européennes (communication en 2004; communication «Les régions ultrapériphériques: un atout pour l'Europe» en 2008; 22 recommandations proposées en 2011; communication «Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive» en 2012), mais aussi par les États de tutelle (mémoire signé par l'Espagne, la France et le Portugal en 2010) et par les régions elles-mêmes (mémoire «Les RUP à l'horizon 2020» en 2009). Ces travaux montrent que, progressivement, les RUP ne sont plus définies, uniquement, à travers leurs handicaps mais en fonction de leurs potentialités. Elles contribuent, du fait de leurs localisations géographiques, au rayonnement de l'UE dans différentes régions du monde. Dans le cadre de la programmation 2014-2020, l'UE souhaite renforcer l'adaptation des politiques européennes dans ces territoires, à travers cinq axes stratégiques: améliorer l'accessibilité au marché unique; accroître la compétitivité; renforcer l'intégration régionale avec les territoires environnants; conforter la dimension sociale; et prendre en compte le réchauffement climatique.

La stratégie générale qui s'esquisse, envisage une double intégration des RUP, à la fois, au sein de l'UE et au sein de leur environnement régional. Elle prend en compte les handicaps qui relèvent tant



Le massif de Sete Cidades, Açores, Portugal

de leurs caractéristiques intrinsèques que de leurs situations géopolitiques. Les RUP sont le plus souvent des territoires insulaires⁽¹⁾, désavantagés par leurs petites tailles: superficie réduite et faiblesse du nombre d'habitants. L'étroitesse de leur marché empêche la réalisation d'économies d'échelle. Leur économie est spécialisée dans certains secteurs, comme le tourisme, la pêche ou l'agriculture, ce qui les rend dépendantes de l'extérieur pour répondre aux besoins de leurs populations. Enfin, du fait de leur localisation dans des régions tropicales, la probabilité de risques climatiques est plus importante qu'en Europe. En définitive, leur situation géographique les pénalise doublement. L'Europe est éloignée géographiquement: elle n'est accessible que par voie aérienne et maritime, ce qui se traduit par

1 La Guyane, certes située sur la partie terrestre du continent américain, est très étendue, mais entretenant assez peu de relations avec les États voisins (Brésil, Suriname) et comptant peu d'habitants, relève d'une situation de même nature.

des coûts élevés de transport. L'intégration politique à des États européens permet certes de bénéficier du soutien et des infrastructures d'un pays développé, mais les RUP sont concurrencées par les territoires limitrophes moins développés, spécialisés dans les mêmes créneaux économiques et dont les coûts salariaux sont souvent moins élevés, mais avec lesquels elles entretiennent peu de relations. Pour la période 2014-2020, l'ambition est forte, puisqu'il s'agit de procéder à une double intégration (avec l'Europe et avec leur environnement géographique). L'UE entend faire de ces territoires, des têtes de pont de son action vers les espaces environnants. Les RUP font partie de six programmes de coopération territoriale, qui intègrent une dimension multiscale et qui couvrent des périmètres extrêmement étendus, hors de l'Europe géographique.

Le programme MAC réunit les archipels de Madère, des Açores, et des Canaries, en associant des pays d'Afrique occidentale. Le

programme existe depuis 2000 et comporte une dimension transnationale. L'objectif est principalement de favoriser la coopération entre les trois territoires, d'assurer un développement intégré et de permettre une collaboration avec les États africains limitrophes, selon trois grands axes: la promotion de la recherche et l'innovation; le renforcement de la gestion de l'environnement et la prévention des risques; la coopération avec les pays tiers, avec l'application du principe de voisinage élargi.

Le programme INTERREG Caraïbes, entre la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et Saint-Martin, s'étend sur un périmètre très vaste: il associe des États et territoires insulaires de la zone des Caraïbes, ainsi que des États continentaux de l'Amérique centrale (y compris le Mexique) et d'Amérique du Sud (la Colombie, le Guyana, le Suriname, le Venezuela et des États du nord du Brésil). Le programme, initié en 2000, présente

l'originalité d'associer deux composantes d'INTERREG (transfrontalier et transnational). Il comporte trois axes: favoriser la croissance et l'emploi et renforcer l'attractivité, par le désenclavement et la connectivité; valoriser et protéger le capital environnemental, à travers une gestion durable et la prévention des risques; renforcer la cohésion et l'intégration sociale de l'espace Caraïbes. La zone des Caraïbes est largement couverte par des organisations régionales: la Communauté des Caraïbes (CARICOM), le Forum des Caraïbes (CARIFORUM) et l'Association des États de la Caraïbe (AEC).

Le programme opérationnel Amazonie couvre une partie de la zone continentale précédente et finance des projets de coopération entre la Guyane française et les États continentaux voisins, le Suriname et le Brésil. Pour la période 2007-2013, il présentait une dimension exclusivement transfrontalière. La nouvelle programmation



Frontière entre la France (Guyane)
et le Brésil



XX^e conférence des Présidents des RUP, Guadeloupe, France (2015)

intègre un volet transnational et le Guyana fait, à présent, partie des territoires éligibles. Alors que le programme INTERREG Caraïbes met l'accent sur l'intégration des RUP dans un contexte insulaire (les Caraïbes) et selon une approche régionale (avec les États continentaux), le programme opérationnel Amazonie répond aux spécificités d'une zone continentale caractérisée par l'existence de très faibles densités de population et de la présence d'un milieu physique spécifique.

Le programme opérationnel Océan indien couvre également une très large étendue. Il associe la Réunion (et depuis 2014, Mayotte) à des États riverains de l'Océan Indien (le Kenya, le Mozambique et la

Tanzanie en Afrique), l'Inde et l'Australie ainsi que les États insulaires de la Commission de l'Océan indien (COI) (les Comores, Madagascar, l'Île Maurice et les Seychelles). Ce programme, qui a débuté en 2000, présente également une double dimension transnationale et transfrontalière.

Les deux derniers programmes ont débuté en 2014 et couvrent des aires restreintes, comparées aux zones décrites dans les quatre programmes précédents. Ainsi, le programme opérationnel Mayotte-Madagascar-Comores couvre une partie de l'aire couverte par le programme Océan indien et se concentre sur Mayotte et les deux territoires qui lui sont limitrophes: l'archipel des Comores et

Madagascar. Trois priorités ont été retenues: accroître les échanges commerciaux; améliorer l'état de santé de la population et les secours; et faciliter la mobilité des enseignants.

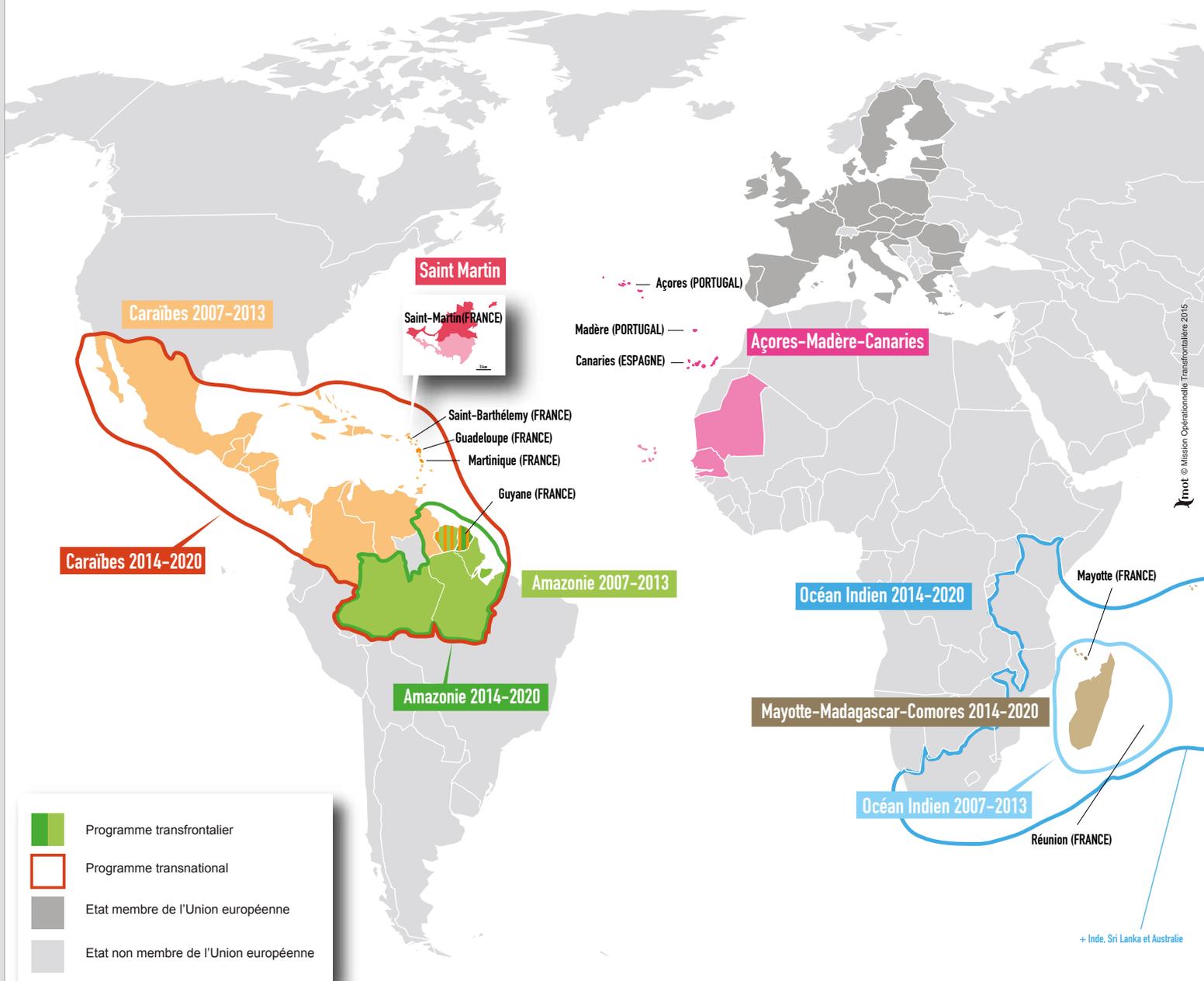
Le programme transfrontalier Saint-Martin est adapté à la situation particulière du territoire. En effet, l'île de Saint-Martin est divisée en deux, la partie nord étant un RUP et la partie sud, Sint Maarten, un pays au sein des Pays-Bas. Lors du programme précédent, Saint-Martin était associé à la Guadeloupe. Le changement de statut permet ainsi d'envisager un programme dont l'objectif principal est de renforcer la coopération avec Sint-Maarten, notamment dans les domaines de l'environnement, de la gestion de l'eau et de la prévention des risques.

Le FEDER, qui en règle générale, ne peut être dépensé que sur le territoire européen, peut, par exception, être versé dans les régions voisines des RUP, jusqu'à hauteur de 30 % de la dotation de chaque programme. Par ailleurs, de nombreux pays voisins des RUP entrent

dans la catégorie des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et bénéficient, à ce titre, du financement du Fonds européen de développement (FED); une coordination de la programmation de ces deux fonds est prévue pour financer conjointement des projets de coopération.

Ces différents programmes montrent que les stratégies développées dans chaque zone doivent intégrer des dimensions très diverses, à la fois culturelles (aires culturelles et linguistiques), économiques (des niveaux de développement différents), géographiques (aire climatique, milieux physiques, peuplements, caractéristiques continentales et maritimes) et géopolitiques (existence ou non de puissances régionales). En définitive, il convient de souligner qu'en dépit de cette diversité et au-delà des caractéristiques communes déjà décrites, la particularité des RUP réside également dans la conscience qu'elles ont de leurs spécificités et de la solidarité qui semblent les animer et qui les a conduit à revendiquer leur statut, tout en devenant une force de proposition envers l'UE et leurs États nationaux respectifs.

La coopération transfrontalière et transnationale dans les régions ultrapériphériques



1.7 Le GECT, un outil juridique pour la coopération territoriale

Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) est un instrument juridique de l'UE, ayant pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération territoriale (transfrontalière, transnationale ou interrégionale), dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Il permet de constituer une structure dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière entre des membres publics (États, collectivités, etc.). Il peut aussi comporter des entreprises en charge de l'exploitation de services publics. Cette structure permet d'instaurer une gouvernance de la coopération entre les membres concernés et de mener, pour le compte de ceux-ci, des projets entrant dans leur champ commun de compétences, avec ou sans participation financière de l'UE.

Le GECT est régi par trois sources de droit: le règlement européen (UE) n° 1082/2006, modifié par le règlement (UE) n° 1302/2013; les dispositions de sa convention et de ses statuts; le droit interne de l'État membre où le GECT a son siège. Il est constitué d'au moins une assemblée, composée des représentants de ses membres, et d'un directeur le représentant et agissant en son nom et pour son compte. D'autres organes peuvent être constitués facultativement, comme un bureau ou un conseil consultatif. L'assemblée adopte annuellement le programme de travail du groupement, entrant dans le cadre de ses missions telles que définies dans sa convention constitutive, ainsi que son budget.

En 2004, le commissaire Barnier a pris l'initiative de lancer la préparation d'un outil juridique qui fut largement soutenue par le Parlement européen, le Comité des régions et les associations de collectivités. Créée par le règlement (UE) n° 1082/2006, concomitamment à la nouvelle programmation des fonds structurels de l'UE, pour la période 2007-2013, cette innovation législative s'inscrit pleinement dans l'approfondissement de la politique européenne de cohésion, instituée avec l'Acte unique européen de 1986, en corrigeant une carence initiale de cette politique. Celle-ci encourage, en effet, la gestion conjointe de programmes et de projets transfrontaliers, alors même qu'aucun outil juridique public de l'UE n'était disponible pour porter une telle gestion.

En vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1082/2006, la constitution des GECT doit être notifiée au Comité des régions de l'UE, avant leur publication au Journal officiel de l'UE. Au 24 mars 2015, 53 GECT ont été créés sur le territoire de 19 États membres de l'UE.

Il existe une grande diversité de GECT:

- GECT portant sur une démarche territoriale intégrée, afin de favoriser la définition et la mise en place d'une gouvernance adaptée à un territoire transfrontalier;
- GECT, autorité de gestion d'un programme opérationnel transfrontalier;
- GECT créé dans l'optique de soutenir et de mettre en place des projets transfrontaliers dans l'intérêt du territoire et des membres du GECT, comme l'hôpital transfrontalier de Cerdagne à la frontière entre l'Espagne et la France;
- GECT portant sur des réseaux, comme le réseau européen de connaissances sur les politiques urbaines, plateforme d'échange d'idées et d'expériences dans le domaine du développement urbain, réunissant plusieurs États européens.

Le GECT n'est ni le premier, ni le seul outil juridique susceptible de porter des projets publics en Europe. Il a été précédé par des outils mis en place par divers accords bi- ou multilatéraux sur diverses frontières, dans le cadre de la convention de Madrid du Conseil de l'Europe (citons ainsi le GLCT, Groupement local de coopération transfrontalière, créé en 1996 par l'accord de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse, puis étendu au niveau franco-belge en 2002, avec l'accord de Bruxelles; le Conseil de l'Europe, lequel a ensuite mis en place le GEC, Groupement eurorégional de coopération, s'inspirant du GECT). Il côtoie d'autres outils moins élaborés (associations relevant de divers droit nationaux) ou issus d'autres usages (GEIE, Groupements européens d'intérêt économiques, quelquefois utilisés pour porter des projets transfrontaliers). Ayant l'avantage d'être un outil utilisable par l'ensemble des acteurs publics de l'UE, il tend à devenir l'outil de référence pour porter territoires ou services transfrontaliers dans une logique de gouvernance durable.



La constitution d'un GECT permet aux acteurs engagés d'être dotés d'une entité juridique commune, apte à mener des projets de développement transfrontalier, dans le cadre d'un programme de travail annuel et d'un budget dédié, votés par ses membres. L'outil GECT permet donc de clarifier et simplifier la mise en œuvre de projets communs. Il ne doit pas pour autant être considéré comme un outil indispensable à la coopération transfrontalière: la constitution d'un GECT répond à une volonté précise de ses membres, qui s'accordent sur une forme de coopération adaptée à leurs projets communs. Structure très souple, capable de se conformer exactement aux besoins de ses membres à l'intérieur du cadre juridique donné par le règlement européen et les droits nationaux concernés, le GECT reste cependant une structure détachée de ses membres, dotée d'une personnalité juridique et d'un budget propre, et qui peut recruter directement son personnel et conclure des actes juridiques lui

permettant de réaliser ses missions (marchés publics, contrats, etc.). Cela implique un engagement de ses membres, quant à des dépenses de fonctionnement minimales, et leur participation au sein des organes du GECT (assemblée).

La décision de créer un GECT est fondée sur un accord entre ses membres (formalisé par une convention constitutive), qui partagent donc une volonté politique autour d'un partenariat ou de projets communs, pendant la durée de leur choix. Des GECT peuvent en effet être créés pour une durée limitée, le temps de réaliser une mission particulière (ainsi, le GECT qui gérait le programme INTERREG 2007-2013 Grande Région, doit être dissous à la fin du programme), ou pour une durée illimitée (installation pérenne d'une structure juridique et, donc, d'une gouvernance formalisée autour de projets de coopération ou d'une infrastructure).

L'outil GECT est récent: le règlement européen qui l'a créé date du 5 juillet 2006. Les premiers GECT créés ont permis de mettre en évidence quelques difficultés de mise en œuvre, directement liées à leur caractère transfrontalier, comme l'application du droit du lieu du siège pour le fonctionnement de la structure. Si un droit unique paraît logique pour le fonctionnement des organes et la comptabilité, gérer du personnel basé dans un autre État membre que le lieu du siège se révèle plus complexe, de même que conduire des actions ou passer des marchés publics dans un État membre où les lois sont différentes du lieu du siège. Une première évolution du règlement, via un règlement modificatif, en date du 17 décembre 2013, a permis de clarifier le mode de fonctionnement des GECT, en prévoyant, à l'intérieur de la convention, des modalités précises en termes de droit applicable. Par ailleurs, la directive 2014/24/UE, impose aux États membres de

rendre possible, pour l'assemblée d'un GECT, de choisir d'appliquer les règles nationales du lieu du siège, en matière de passation de marchés, ou les règles d'un autre État membre dans lequel le GECT exerce ses activités. Aujourd'hui, si un certain nombre de problèmes peuvent être résolus, les questions de contrôle réciproque demeurent à préciser: chaque convention constitutive d'un GECT doit prévoir des modalités de contrôle réciproque. Mais aucune procédure harmonisée n'existe quant aux modalités d'échange d'informations entre autorités chargées du contrôle de légalité.

Le caractère récent de cet outil explique que des GECT ne se soient pas encore constitués sur l'ensemble du territoire de l'UE. En juin 2015, les 53 GECT existants comportaient des membres issus de 21 États membres différents. Toutefois, les GECT axés sur la coopéra-



GETC «Université de la Grande Région»: physicien, Université de la Sarre, Allemagne

tion transfrontalière sont absents des frontières du nord de l'Europe (où d'autres formes de coopération, fondées sur des accords internationaux ou via des associations, existent par ailleurs), du Royaume-Uni et de l'Irlande, (coopération entre collectivités existant sous d'autres formes, associatives notamment) et du sud-est de l'Europe (coopération plus récente et centrée sur des formes ne requérant pas la création de structures juridiques dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, comme le GECT). À l'inverse, la concentration de GECT dans le «pentagone européen» s'explique par un poids plus important des populations concernées (plus de la moitié de la population y réside dans des zones frontalières, contre seulement un quart dans l'Europe des quinze) et une coopération plus ancienne (proximité linguistique, structuration d'eurorégions en GECT). Entre l'Espagne et le Portugal, plusieurs GECT sont issus d'anciennes communautés de travail préexistantes, mais non dotées d'une personnalité morale. Aux frontières françaises, les GECT expriment aussi la continuité de coopérations plus anciennes, qui se sont structurées juridiquement; l'exemple préexistant des GLCT ayant permis de sa familiariser plus tôt avec ce type de fonctionnement juridique transfrontalier. Le premier GECT a d'ailleurs été créé à la frontière franco-belge (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai).

À titre d'illustration, quatre exemples de GECT peuvent être cités:

L'Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai

Premier GECT créé en Europe, le 28 janvier 2008, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est située à la frontière franco-belge et regroupe 14 membres: pour la partie française, l'État français, la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord et la métropole européenne de Lille; pour la partie belge, l'État fédéral belge, la Région et la Communauté flamandes, la province de Flandre occidentale, l'intercommunale LEIEDAL (arrondissement de Courtrai), l'intercommunale WVI (arrondissement de Roeselare, Leper et Tielt), la Région wallonne, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la province du Hainaut, l'intercommunale IDETA (arrondissement de Tournai et Ath, communes de Lessines, Silly et Enghien) et l'intercommunale IEG (arrondissement de Mouscron et commune d'Estaimpuis).



La création de l'eurométropole s'inscrit dans un processus d'approfondissement de la coopération transfrontalière entre les différentes collectivités la composant. En effet, la coopération territoriale dans cette partie de l'Europe est ancienne puisqu'à partir de 1991, ces collectivités s'étaient déjà réunies dans une instance commune, appelée la Conférence permanente intercommunale transfrontalière. En 2003, une réflexion sur une démarche de gouvernance commune est lancée, afin d'identifier les freins à la coopération et de rechercher des solutions dans certains domaines d'intervention communs. Cette réflexion a abouti à l'adoption de la convention et des statuts du GECT Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai, autour de la promotion et du soutien d'une coopération transfrontalière efficace et cohérente, au sein du territoire concerné. Le GECT a ainsi pour mission d'assurer la concertation et le dialogue, et de favoriser le débat politique, notamment en portant des projets traduisant une stratégie de développement élaborée en commun. Il vise ainsi à faciliter la vie quotidienne des habitants de la métropole transfrontalière, et ses sujets de travail concernent notamment la mobilité et l'accessibilité du territoire, une offre de services de qualité (soins de santé,

éducation, énergie durable), une gestion concertée de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ainsi que la création d'activités et d'emplois.

La Grande Région

Le GECT Grande Région, créé le 29 mars 2010, par le Grand-Duché de Luxembourg, les Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, la Région wallonne, la Communauté française de Belgique, la Communauté germanophone de Belgique et la région Lorraine, est le premier et seul GECT mis en place afin de devenir l'autorité de gestion d'un programme européen (programme opérationnel Grande Région 2007-2013). À l'issue de la période de programmation 2007-2013, ce GECT est également le premier à être dissous. Un autre GECT se substitue à celui-ci, pour la gestion du programme INTERREG Grande Région 2014-2020.

L'hôpital transfrontalier de Cerdagne

Créé le 26 avril 2010, le GECT Hôpital de Cerdagne est un projet de type opérationnel. Il a été constitué pour construire et exploiter un hôpital capable de fournir des soins médicaux à environ 30 000 habitants de la vallée isolée de la Cerdagne, de part et d'autre de la frontière franco-espagnole, les populations françaises et espagnoles considérées séparément n'atteignant pas la taille critique nécessaire

pour justifier la construction de deux hôpitaux distincts. D'autres infrastructures de soins pourront être gérées par le GECT, dans son périmètre géographique d'intervention. Ses membres sont les autorités compétentes en matière de santé, de part et d'autre de la frontière, soit la région de Catalogne, pour la partie espagnole, et le gouvernement français, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et l'Agence régionale de santé, pour la partie française. Créé pour dix ans, ce GECT pourra voir sa durée prorogée automatiquement, si aucun de ses membres ne s'y oppose.

ZASNET

Créé en janvier 2010, le GECT ZASNET est un exemple de structuration juridique de la coopération transfrontalière en matière de préservation environnementale. Il agit également dans les domaines du tourisme, de la culture et du développement durable. Regroupant deux membres portugais (les associations des municipalités de Terra Fria do Nordeste Transmontano et de Terra Quente Transmontana) et trois membres espagnols (les députations provinciales de Zamora et Salamanque, et la municipalité de Zamora), il mène, pour leur compte, une coordination en matière de développement territorial transfrontalier dans les domaines précités. Le 9 juin 2015, l'UNESCO a approuvé la Meseta Ibérica comme la quinzième réserve de biosphère transfrontalière: cette action a été portée par le GECT ZASNET, et cette réserve sera la première gérée par un GECT.

Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT)

Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural
- Equipement transfrontalier opérationnel

Echelle régionale

Echelle suprarégionale

Réseau

Programme européen

Etat membre de l'Union européenne

Etat non membre de l'Union européenne



Tmot © Meslin/Opérationnelle Transfrontalière 2015



La coopération territoriale
aux frontières des pays
de l'Union européenne

La coopération transfrontalière entre les États européens est soutenue par la Commission européenne, à partir de 1990 mais, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, des initiatives avaient été proposées bien avant cette date. Par ailleurs, l'existence d'échanges transfrontaliers ne constitue pas une nouveauté en soi. En revanche, ces derniers ont connu une augmentation substantielle et les projets transfrontaliers se sont multipliés. Qu'il s'agisse de flux, de partenariats ou de projets, le transfrontalier consiste à décrire et à comprendre l'articulation entre deux ou plusieurs territoires nationaux, en prenant en compte une dimension de proximité. Autrement dit, l'analyse des politiques de coopération territoriale en Europe demande d'interroger la frontière et les dimensions territoriales des États. En effet, en tant que limite de souveraineté, la frontière institue une différenciation significative entre des territoires nationaux. Cette conception moderne d'un territoire continu, d'un seul tenant et circonscrit par une limite précise, émerge véritablement avec les traités de Westphalie (1648). La frontière westphalienne ne s'impose cependant que progressivement dans l'espace et dans les imaginaires des populations, à travers l'institution d'un système juridique, l'édification d'un territoire représenté par des cartes, et la démarcation des tracés. L'objectif des États est de disposer d'une limite claire de leurs pouvoirs: dans le cadre du processus de territorialisation de l'État, la frontière devient un de ces attributs qui permettent de se distinguer des autres. Lors du congrès de Vienne (1815) et lors des négociations qui débouchent sur le traité de Versailles (1919), les cartes de l'Europe se redessinent en fonction de la frontière westphalienne. Cette dernière est un objet géopolitique qui marque, symboliquement et matériellement, la distinction et la séparation d'une communauté politique et de son territoire, avec une autre communauté politique.

Après la Deuxième Guerre mondiale, les frontières des États européens sont fixées par les quatre puissances alliées (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'URSS) mais ces dernières n'arrivent pas à élaborer un traité de paix. Le statu quo territorial est fragile, d'autant plus qu'à partir de 1947, l'édification du rideau de fer va diviser l'Europe en deux parties – la partie occidentale, démocratique et capitaliste, liée aux États-Unis, et la partie communiste à l'est, liée

à l'Union soviétique. La coopération transfrontalière, telle qu'elle est entendue dans cet ouvrage – à savoir un partenariat entre des collectivités territoriales situées, de part et d'autre d'une frontière nationale –, ne s'applique donc pas, pendant plus de 40 ans, à l'Europe entière. Jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, cette coopération entre des régions européennes limitrophes ne peut se développer que dans la partie occidentale de l'Europe, au sein de laquelle les régimes politiques démocratiques autorisent l'autonomie des collectivités territoriales et l'existence d'une société civile. Les frontières ne sont cependant pas immuables. Les conflits entre les États provoquent de fréquentes reconfigurations territoriales et des changements de limites: cela a été le cas tout au long du XIX^e siècle et d'une grande partie du XX^e siècle. La carte d'Europe a ainsi connu de nombreux changements. Plus récemment, l'ouverture du mur de Berlin et le démantèlement du rideau de fer ont entraîné la disparition de certains États et de profondes recompositions territoriales. La frontière entre les deux Allemagnes a certes disparu avec la réunification, mais la Tchécoslovaquie s'est divisée en deux et la décomposition de la Yougoslavie a provoqué l'apparition de six États et d'un État non reconnu, le Kosovo, enfin celle de l'URSS de 15 États, dont l'immense Russie. Plusieurs limites administratives se sont transformées en frontières internationales. La mise en place de la politique territoriale de l'UE s'inscrit, par conséquent, dans un contexte de profonds changements, souvent contradictoires, aux frontières: disparition, dévaluation, émergence et construction.

Or, même dans cette partie de l'Europe, la coopération au-delà de la frontière nationale, pour les collectivités territoriales, n'est pas facile. En effet, dans tous les États européens – y compris les États fédéraux – la politique étrangère est un domaine réservé de l'État central et il faut, par conséquent, que les acteurs territoriaux, pour développer de véritables relations, disposent d'un cadre juridique national qui les y autorise, et d'une ingénierie transfrontalière. Les premières coopérations transfrontalières, le long de la frontière germano-néerlandaise (l'Eurorégion de 1958) ou de la frontière franco-germano-suisse (la Regio Basiliensis de 1963), présentent un caractère faiblement institutionnalisé, sous la forme d'associations. Par la suite, l'histoire de la



20^e anniversaire de la chute du mur de Berlin (Allemagne), 2009.
José Manuel Barroso, président de la CE et Jerzy Buzek, président du PE

coopération territoriale en Europe voit naître des organismes transfrontaliers, aux configurations diverses et dont les noms varient: Regios, eurorégions, eurodistricts, eurocités, Eurociudad, Euregios, Europastadt, eurométropole, etc. Là encore, l'intensité des relations, et les types d'institutionnalisation et de contractualisation, dépendent de plusieurs facteurs: la nature des régimes politiques et administratifs nationaux (État centralisé, décentralisé ou fédéral), le type de collectivités territoriales frontalières impliquées (ville, région, communauté urbaine, etc.), la durée et l'expérience de coopération (de plusieurs décennies à un caractère récent), et la culture politique des nations concernées (culture non contractuelle, informelle, ou culture administrative et contractuelle). Très souvent, l'existence de tensions provient du fait que la frontière s'apparente à une «cicatrice de l'Histoire» entre des États riverains: histoire conflictuelle, disputes territoriales, souffrances dues à des guerres, etc.

Trois étapes de l'histoire des coopérations transfrontalières peuvent être identifiées pour les États membres, en partant de la Communauté européenne. Tout d'abord, les initiatives pionnières débutent à la frontière franco-allemande et dans les régions frontalières du Benelux, dans les

années 1960 – c'est-à-dire principalement dans les États fondateurs de la Communauté européenne, ou leurs abords (la Suisse). La deuxième étape, qui débute en 1990, concerne principalement les régions frontalières des 12 États membres de la CEE ayant participé au programme INTERREG depuis 1991 (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie, Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Grèce, Espagne et Portugal), mais elle touche aussi, pour la première fois, les régions frontalières des États d'Europe orientale en transition. Ces dernières participent à la coopération transfrontalière, à travers des programmes d'aide spécifiques (PHARE et TACIS), mis en place par la Commission européenne. Au même moment, les bouleversements géopolitiques de 1989 provoquent l'apparition de nouveaux États et le passage de régimes politiques, du communisme au capitalisme: l'instauration de programmes de coopération permet d'apporter des aides et une assistance à la transition économique et politique de ces États, dont les collectivités territoriales peuvent désormais coopérer avec d'autres collectivités étrangères. Une troisième phase de coopération territoriale débute après l'élargissement de l'UE à l'est en 2004: elle concerne, à présent, les nouvelles frontières extérieures de l'UE, celles de l'est (avec la Russie et les États



Programme PHARE, envoi de matériel d'aide en Estonie (1998) – Hans van den Broek, commissaire européen aux relations extérieures

situés entre cette dernière et l'UE) et celles du sud (pays méditerranéens), sous la forme de la politique européenne de voisinage (PEV).

L'objectif de cette partie est de donner un aperçu des coopérations existantes, État par État. Après avoir présenté une vision d'ensemble de la coopération, il semblait nécessaire d'identifier ce qui se passe au niveau des États. En effet, l'UE est une association d'États qui présentent une grande diversité dans leur fonctionnement, et qui, de surcroît, n'ont pas intégré le cadre supranational au même moment. Porter un regard sur la coopération, État par État, est un moyen d'identifier les modalités de leur implication et la variété de leurs centres d'intérêt. Notre hypothèse est que la coopération territoriale s'est intensifiée et qu'elle s'est diffusée, mais que des variations notables existent selon les États. L'analyse repose sur des cartes et sur une trame permettant d'obtenir une description relativement homogène des situations nationales.

L'objectif des cartes est de présenter, pour chaque État, l'ensemble des cadres institutionnels de coopération transfrontalière reconnus. Il s'agit de coopérations entre acteurs territoriaux, ce qui signifie que les coopérations interétatiques ne sont pas évoquées (conférences intergouvernementales, etc.). Et il s'agit aussi de coopérations portant sur une gouvernance territoriale multithématique. Sauf exception, les coopérations sectorielles ne sont pas évoquées, limitées, par exemple, à la gestion d'un équipement transfrontalier, comme une station d'épuration. Enfin, les commentaires des cartes ne sont pas exhaustifs (certaines structures figurent sur la carte mais pas dans le texte).

Aucune liste exhaustive n'étant disponible, il a fallu croiser les sources d'information: la Commission européenne, l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) et la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) se sont révélées être des sources particulièrement précieuses mais restent assez générales. Les informations récoltées ont été croisées avec celles produites par les États et par les instances elles-mêmes. En effet, l'objectif n'était pas seulement de connaître l'existence d'une structure, mais aussi d'avoir une idée précise de son histoire, d'identifier les partenaires impliqués et l'étendue de son périmètre, de savoir quelle forme de gouvernance a été choisie, et d'avoir une idée des types de coopération engagés. Ce travail a été confronté à la très grande hétérogénéité des sources: tous les États ne font pas un relevé des structures de coopération existant sur leurs territoires. Dans certains cas, un contact direct a été pris avec les personnes ressources des structures de coopération, mais les réponses obtenues n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes. Confrontés à cette hétérogénéité des sources, les auteurs ont pris le parti de représenter, sur les cartes, toutes les instances dont ils ont eu la confirmation de leur existence. Chaque structure a été identifiée par rapport aux critères géographiques décrits dans l'introduction de la première partie: échelle, et différence entre rural et urbain. Au départ, l'objectif était de proposer une carte pour chaque pays, mais la diversité de taille des territoires et l'importance, plus ou moins grande, des structures de coopération, ont conduit à réaliser un autre choix qui repose, à la fois, sur la lisibilité et sur le cadre géopolitique. Pour l'Allemagne, la France et la Pologne, la

présence d'un très grand nombre de structures de coopération a plaidé pour une présentation individuelle. Pour les autres États, des regroupements ont été envisagés, sur la base de l'existence d'une problématique commune, liée à leur situation géographique et à l'histoire de leurs territoires. La clé de lecture a donc été, à la fois, géohistorique et géopolitique. Les trois États baltes ont ainsi été associés, car leurs trajectoires sont liées à leur ancien statut de républiques soviétiques. La présentation conjointe de la Roumanie et de la Bulgarie est liée à leur émergence en tant qu'États-nations, au tournant du XX^e siècle, dans le cadre de l'affaiblissement des empires austro-hongrois et ottoman, de leur appartenance au bloc communiste entre 1945 et 1989, et, enfin, de leur intégration commune à l'UE en 2007. La République tchèque et la Slovaquie ont été associées car elles ont fait partie, jusqu'en 1993, du même État. Enfin, l'Autriche et la Hongrie étaient deux composantes du même empire avant 1919. Par ailleurs, il s'agit de pays de taille similaire, caractérisés par la prépondérance de leurs capitales. Enfin, ces deux États étaient séparés par un tronçon du rideau de fer qui a fait l'objet d'un démantèlement, à partir du printemps 1989, et qui a conduit aux changements qui ont affecté l'Europe lors des années suivantes.

À chacune de ces cartes est associée une notice, qui ne se résume pas à une simple description. L'objectif de la notice est de donner un aperçu géohistorique, c'est-à-dire à la fois historique et géographique, des coopérations transfrontalières des États représentés. Afin d'éviter une description de type monographique, les auteurs ont pris le parti de suivre une trame commune. Celle-ci consiste à commencer par dresser un aperçu historique de la construction du territoire national et de l'édification des frontières. Il s'agit de comprendre comment s'est forgée l'identité nationale, d'identifier le caractère plus ou moins ancien de l'État, de voir si la configuration territoriale a connu des changements notables ou non, au cours du XX^e siècle. Dans ce cadre, l'appartenance à des structures supranationales autres que l'UE sera également évoquée. Par ailleurs, il s'agit de décrire les frontières, en identifiant leur plus ou moins grande stabilité, la manière dont elles s'inscrivent dans l'espace (frontière reposant ou non sur des obstacles physiques), et l'importance de la

dimension conflictuelle ou d'apaisement. Un aperçu des régions frontalières sera également donné, en insistant sur le peuplement et le caractère plus ou moins prégnant des interactions transfrontalières. Ce cadre est indispensable pour comprendre les logiques qui sous-tendent la coopération transfrontalière. Dans un troisième temps, la chronologie de la coopération transfrontalière sera évoquée à travers l'analyse des structures de coopération: dates de fondation, changements de statuts, etc. Cette chronologie sera croisée avec la description géographique des structures de coopération: extension du périmètre et échelle d'intervention, implication des partenaires, tracé de la frontière concernée, etc. Cette trame générale s'avère nécessaire pour favoriser une mise en perspective de la coopération transfrontalière des États. Toutefois, notre hypothèse est que, en dépit de la prégnance de la construction territoriale des États et de leurs frontières sur la coopération transfrontalière, la politique européenne de coopération territoriale entraîne une harmonisation progressive des cadres d'intégration tout en prenant en compte les dimensions locales.

2.1 L'Allemagne

L'Allemagne est le pays le plus peuplé de l'UE, avec plus de 80 millions d'habitants, mais elle est géographiquement plus petite que la France et l'Espagne, son territoire s'étendant sur 357 340 km² allant, au nord, de la mer du Nord et de la mer Baltique, jusqu'aux Alpes, au sud. Parmi les frontières naturelles, il faut mentionner trois grands fleuves qui traversent l'Allemagne: le Danube, l'Elbe et le Rhin, dont le dernier constitue aussi, pour une grande partie, la frontière nationale avec la France. Le pays possède des frontières terrestres avec neuf pays, dont la plus longue, au sud, avec l'Autriche, sur 784 km, et la plus courte, au nord, avec le Danemark, sur 68 km. À l'ouest, elle partage des frontières, d'abord, avec les Pays-Bas (577 km), la Belgique (167 km) et le Luxembourg (138 km), puis avec la France (451 km) et la Suisse (334 km). À l'est, il y a deux frontières, l'une avec la Pologne (456 km) et l'autre avec la République tchèque (646 km). Géographiquement, l'Allemagne est également marquée par l'existence d'enclaves, qui se trouvent soit dans les pays voisins, soit sur son propre territoire: cinq enclaves allemandes se situent ainsi en Belgique, séparées par la ligne ferroviaire de la Vennbahn, sous souveraineté belge; la ville allemande de Büsingen, dans le Rhin supérieur, est enclavée en Suisse; puis, la commune autrichienne de Jungholz n'est reliée à l'Autriche que par le sommet du Sorgschrofen, et crée ainsi une quasi-enclave en Allemagne. Enfin, l'Allemagne possède des frontières maritimes avec cinq pays: sur la mer du Nord, avec le Royaume-Uni (18 km) et les Pays-Bas (336 km), sur la mer du Nord et la mer Baltique, avec le Danemark (706 km), et sur la mer Baltique, avec la Suède (55 km) et la Pologne (456 km).

L'histoire des frontières allemandes est compliquée et varie largement selon l'époque historique dans laquelle on considère le territoire. L'unification allemande se réalise au XIX^e siècle, progressivement, à partir du rassemblement d'un grand nombre d'États allemands. Elle commence avec les printemps des peuples en 1848, lorsque les révolutionnaires font les premières tentatives pour constituer une fédération allemande, avec la mise en place d'une assemblée constituante à Francfort. Cette unification n'est réalisée qu'en 1871, quand Bismarck proclame l'Empire allemand, qui regroupe alors 23 États allemands. Mais depuis le traité de Westphalie

en 1648, la frontière entre la France et l'Allemagne est aussi continuellement disputée, le Rhin devenant, peu à peu, une frontière politique et militaire qui sépare les deux pays. L'histoire des frontières allemandes est par la suite largement marquée par les deux conflits mondiaux. Après la Première Guerre mondiale en 1919, l'Allemagne vaincue considère le traité de paix comme une humiliation. La perte de territoires, au profit de la France et de la Belgique à l'ouest (Alsace-Lorraine, Eupen, Malmedy), au profit du Danemark au nord (Schleswig du Nord), et au profit de la Pologne à l'est (Posnanie, Haute-Silésie), est ressentie comme une injustice. Par conséquent, les nouvelles frontières allemandes sont contestées et le révisionnisme allemand favorise l'arrivée d'Hitler au pouvoir en 1933, qui va procéder à la reconquête des territoires perdus et, pendant la guerre, à l'occupation de pratiquement toute l'Europe continentale. Après la Deuxième Guerre mondiale, la situation de l'Allemagne est particulière. Premièrement, en 1945, elle est occupée par les quatre puissances alliées victorieuses (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'URSS) et, à défaut d'un traité de paix, ses frontières ne sont pas définitivement fixées: certes, la France récupère l'Alsace-Lorraine, la Pologne, le territoire de la Prusse orientale, à l'est du fleuve Oder-Neisse, et l'URSS, la ville de Königsberg, mais cette situation n'est que provisoire, les Alliés ne parvenant pas à s'accorder sur une solution définitive pour l'avenir de l'Allemagne. Deuxièmement, en 1949, deux États allemands sont constitués: la République fédérale d'Allemagne (RFA), à l'ouest, et la République démocratique allemande (RDA), à l'est, séparées par le rideau de fer dont le mur de Berlin, construit en 1961, symbolise, pendant plus de 40 ans, la division du monde en deux blocs idéologiques opposés. L'Allemagne ne sera réunifiée qu'en 1990, après la chute du mur de Berlin, et ses frontières sont définitivement fixées par un traité international qui confirme notamment la reconnaissance de l'Oder-Neisse comme frontière avec la Pologne.

Cette situation particulière de l'Allemagne se reflète dans l'évolution de la coopération transfrontalière, dont l'objectif premier, pour les Allemands, sera la réconciliation avec leurs voisins, à l'ouest et à l'est. Deux phases peuvent être identifiées pour cette coopération

transfrontalière, l'une qui commence dès les années 1950 et qui concerne les voisins à l'ouest, et l'autre qui doit attendre la fin de la guerre froide en 1989 et qui se développe après la réunification de l'Allemagne aux frontières orientales. Dans cette deuxième phase, la coopération avec le Danemark et l'Autriche peut également être classée pour des raisons différentes: elle est impulsée par le programme INTERREG de la Commission européenne, au début des années 1990, d'une part, et par l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995, d'autre part.

La coopération transfrontalière en Allemagne débute avec la création, en 1958, de l'Euregio, sur la frontière avec les Pays-Bas. Cette association réunit plus de 100 communes frontalières et comprend, du côté allemand, le district de Bentheim, la ville et le district d'Osnabrück, les communes d'Emsbüren, de Salzbergen et de Spelle, ainsi que la ville et l'agglomération de Münster; puis, du côté néerlandais, l'espace des Regio Achterhoek et Regio Twente, ainsi que les communes de Hardenberg, d'Ommen et de Coevorden. À l'origine, se trouve le membre du parti social-démocrate allemand (SPD), Alfred Mozer, qui est, à l'époque, secrétaire du commissaire à l'agriculture de la première Commission européenne. Pour lui, la coopération transfrontalière se fait dans un but de réconciliation des peuples européens: il faut «surmonter des frontières» qui sont les «cicatrices de l'Histoire», affirme-t-il ainsi, à plusieurs reprises, devant les membres de l'Euregio. Cette réconciliation transfrontalière peut être d'autant plus efficace que la coopération s'effectue au niveau le plus proche du citoyen, entre les collectivités locales. Le long de la frontière germano-néerlandaise, d'autres associations transfrontalières de ce type sont créées par la suite: d'abord l'Euregio Rhin-Waal (1971), qui réunit 20 communes allemandes et 31 communes néerlandaises; puis l'Euregio Rhin-Meuse-Nord (1978), qui associe aussi, en plus d'un certain nombre de communes allemandes et néerlandaises, les chambres de commerce de chaque côté de la frontière. À un échelon régional de coopération, est ensuite fondée l'Ems Dollart Region (1977), qui s'étend à la partie nord-ouest de la Basse-Saxe, du côté allemand, et aux provinces de Groningue, Drenthe et de la Frise, du côté néerlandais. Une première association trilatérale

est également instaurée dès 1976, avec des collectivités frontalières belges: il s'agit de l'Euregio Meuse-Rhin, qui comprend la région autour d'Aix-la-Chapelle, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le sud de la province néerlandaise de Limbourg, puis les provinces belges de Limbourg et de Liège, et la Communauté germanophone de Belgique. En 1998, la liste des associations transfrontalières germano-néerlandaises sera complétée par la création de l'Eurode Kerkrade-Herzogenrath, qui réunit les communes de Kerkrade et de Herzogenrath (autour du district de Cologne). Dans les années 2000, la coopération à la frontière avec les Pays-Bas et la Belgique se renforcera, avec la création de deux parcs naturels transfrontaliers. Le premier, le Drielandenpark, est créé au niveau trilatéral en 2001, entre les provinces néerlandaise et belge de Limbourg, les régions belges de Flandre et de Wallonie, la province de Liège, la Communauté germanophone de Belgique et la ville d'Aix-la-Chapelle, la communauté de communes d'Aix-la-Chapelle, l'arrondissement de Cologne et le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Allemagne. Le deuxième, le parc naturel Meuse-Schwalm-Nette, est bilatéral et réunit le parc naturel Schwalm-Nette, pour l'Allemagne, et les communes de Beesel, Echt-Susteren, Leudal, Roerdalen, Ruremonde et Venlo, pour les Pays-Bas.

Le processus de réconciliation est également lancé le long de la frontière franco-allemande, dans l'espace du Rhin supérieur, ensemble avec la Suisse, et dans l'espace entre la Sarre et la Lorraine, ensemble avec le Luxembourg. Dans la région du Rhin supérieur, la coopération transfrontalière commence en 1963, avec la création d'une association suisse, la Regio Basiliensis, dont le périmètre géographique s'étend aux villes de Bâle, de Fribourg en Bade-Wurtemberg, et de Colmar dans le département du Haut-Rhin. Si cette dernière est initiée, au départ, par des acteurs locaux bâlois, les pionniers de cette coopération agissent dans un contexte de réconciliation franco-allemande, scellée par la signature du traité de l'Élysée, entre Konrad Adenauer et Charles de Gaulle, le 23 janvier 1963. L'association bâloise est ensuite complétée, du côté français, par la création de la Regio du Haut Rhin à Mulhouse (1965) et, du côté allemand, par la Regio Fribourg (1985). Dix ans plus tard, ces

instances de coopération locales sont fusionnées dans une seule association: la RegioTriRhena. Dans l'espace entre la Lorraine, la Sarre, le Luxembourg et le Palatinat, c'est l'industriel allemand, Hubertus Rolshoven, président du comité directeur de la Régie des mines de Sarre, qui est à l'origine d'une coopération transfrontalière SarLorLux, selon une formule qu'il utilise dès 1969. Cette coopération est nécessaire pour répondre à la crise sidérurgique, qui frappe particulièrement cette région et qui crée des problèmes économiques similaires, des côtés allemand, français et luxembourgeois (chômage, nécessité de reconversion, etc.). Les efforts conjoints des industriels de la région aboutissent à la création de deux commissions en 1971, l'une, au niveau intergouvernemental, et l'autre, au niveau régional, pour traiter des problèmes transfrontaliers dans l'espace SarLorLux et la région du Palatinat occidental, en Allemagne.

Par la suite, pour les deux espaces le long de la frontière franco-allemande, des traités internationaux sont adoptés, afin de créer une base juridique pour la coopération transfrontalière. Dans la région du Rhin supérieur, l'accord intergouvernemental signé à Bonn, en 1975, met en place une commission intergouvernementale et deux commissions régionales. Il fixe le périmètre géographique pour la coopération qui comprend les Länder de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat, la région Alsace, et les deux cantons de Bâle. En 1980, un deuxième accord intergouvernemental est signé à Bonn, pour l'espace SarLorLux. Les deux régions transfrontalières connaissent ensuite une évolution similaire. Dans l'espace du Rhin supérieur, la Conférence du Rhin supérieur est créée en 1991. Elle gère la coopération au niveau des exécutifs régionaux et a son siège à Kehl, en Allemagne. L'accord franco-germano-suisse de Bonn est modifié en 2000, à Bâle, afin d'élargir la coopération aux cinq cantons de la Suisse du Nord-Ouest (les deux demi-cantons de Bâle et les cantons d'Argovie, de Jura et de Soleure). Pour l'espace SarLorLux, un sommet des exécutifs régionaux est créé en 1995, l'espace de coopération étant désormais appelé Grande Région, pour tenir compte du partenaire allemand Rhénanie-Palatinat. Le périmètre géographique s'élargit également car, en 2005, sont associées à la Grande Région, trois entités fédérées belges: la Région wallonne, et

les Communautés française et germanophone. Enfin, les années 2000 sont marquées par l'approfondissement de la coopération transfrontalière dans les deux espaces. Ainsi, en 2010, la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur est créée; elle organise la coopération, au moyen de quatre piliers: l'économie, le politique, la science et la société civile. Au niveau local, quatre eurodistricts sont aussi mis en place dans la région. Le premier, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (2005), est lancé par Jacques Chirac et Gerhard Schröder, lors des festivités pour le 40^e anniversaire du traité de l'Élysée, à Strasbourg et à Kehl, en 2003. La Regio Pamina, mise en place comme Groupement local de coopération territoriale (GLCT), en 2001, se transforme alors également en eurodistrict. Puis suivent, l'Eurodistrict Région Fribourg/Centre et Sud Alsace (2005) et l'Eurodistrict trinational de Bâle (2007). De son côté, en 2010, la Grande Région, est transformée en Groupement européen de coopération territoriale (GECT) pour assurer la gestion du programme opérationnel INTERREG du même nom. À l'échelle locale, la même année, un Eurodistrict Sarre-Moselle est également fondé, sur la base d'un GECT, avec la participation du Land de Sarre, du département de la Moselle et de la région Lorraine.

La deuxième phase de coopération transfrontalière concerne les frontières au sud, au nord et à l'est du pays. La coopération au sud de l'Allemagne avait déjà été initiée avec l'Autriche, la Suisse et le Liechtenstein, autour d'un espace naturel partagé: le lac de Constance. En 1972, les autorités riveraines des quatre pays, à savoir le Land Bade-Wurtemberg, les cantons de Schaffhouse, d'Appenzell, de Thurgovie, de Saint-Gall et de Zurich, le Land Vorarlberg et la Principauté du Liechtenstein, créent une Conférence internationale pour pouvoir gérer ensemble les problèmes de gestion environnementale du lac. Cette coopération est consolidée en 1997, avec la création de l'Euregio du lac de Constance, qui réunit aussi, du côté allemand, en plus du Land Bade-Wurtemberg, des partenaires locaux (les villes de Constance, Lindau, Oberallgäu, Ravensbourg, Sigmaringen et Kempten, et l'arrondissement du lac de Constance). Quatre autres eurorégions, dont la principale caractéristique est leur structure informelle ou associative, sont mises en place à la frontière



Pont sur le Rhin entre Kehl et
Strasbourg (Allemagne, France)

germano-autrichienne, autour des montagnes. Dès 1995, l'Euregio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein est fondée entre les districts allemands du Berchtesgadener Land, de Traunstein et d'Altötting, ainsi que la ville de Salzburg et les districts de Flachgau, Pinzgau, Pongau, Tennengau, Braunau et Kitzbühel, en Autriche. En 1997, l'Euregio Via Salina réunit la Regio Allgäu, du côté allemand, et la Regio Kleinwalsertal et la Regionalentwicklung Außerfern, du côté autrichien. Enfin, en 1998, sont créées, l'Euregio Zugspitze, entre les associations Regio Werdenfels et Regio Seefeldler Plateau, et la Regionalentwicklung Außerfern, puis, l'Euregio Inntal, entre les communes des districts bavarois de Rosenheim et Traunstein et celles des districts tyroliens de Kufstein et Kitzbühel.

Au nord, la coopération transfrontalière est intensifiée avec le Danemark, à partir du milieu des années 1990 et grâce aux possibilités de financement offertes par le programme INTERREG de la Commission européenne. À la frontière germano-danoise, un travail de réconciliation est toujours nécessaire, notamment dans la région du Schleswig, où des minorités allemandes et danoises souffrent encore du déplacement des frontières, après les deux guerres mondiales. Le tracé de la frontière est d'ailleurs contesté par certaines populations frontalières.

Pour remédier à cette situation et créer un espace de vie transfrontalier commun, l'Eurorégion Sønderjylland-Schleswig est créée en 1997, entre la ville de Flensburg, les arrondissements de Schleswig-Flensburg et de la Frise du Nord, côté allemand, ainsi que la région du Danemark du Sud et les communes d'Åbenrå, de Tønder, de Haderslev et de Sønderborg, du côté danois. Par ailleurs, les municipalités des îles de la région des Wadden, dans la mer du Nord, créent une association en 1999, qui permet de lancer une coopération transfrontalière de type maritime: l'Euregio Waddeneilanden réunit ainsi les îles de la Basse-Saxe en Allemagne, de la Frise occidentale aux Pays-Bas et de Rømø, de Mandø et de Fanø au Danemark. Dans les années 2000, deux autres communautés transfrontalières se mettent en place. Premièrement, en 2006, la Région Fehmarnbelt est instauré, qui réunit la région danoise Sjælland (Storstrøms Amt), puis l'arrondissement Ostholstein, la ville hanséatique de Lübeck et l'arrondissement de Plön, en Allemagne. Un projet de grande envergure est en cours de réalisation dans cet espace transfrontalier: il s'agit de la construction du tunnel de Fehmarnbelt, qui reliera les deux territoires sous la mer du Nord et dont le début de construction est prévu en 2015. Deuxièmement, en 2007, une coopération entre la province de Fionie et la région technologique de K.E.R.N. (regroupant les villes de Kiel et Neumünster, et les districts

de Rendsburg-Eckernförde et de Plön) est mise en place, entre les îles principales de Fionie, Langeland et Ærø, du côté danois, et la région technologique de K.E.R.N., du côté allemand.

Mais, les années 1990 sont surtout marquées par le développement d'une première coopération transfrontalière est-ouest, qui devient possible après la chute du mur de Berlin, en 1989, et la réunification de l'Allemagne, en 1990. Les cicatrices de l'Histoire, aux frontières polonaise et tchèque, sont profondes: après la Deuxième Guerre mondiale, la réduction du territoire de l'Allemagne et le glissement vers l'ouest de la Pologne, ont entraîné d'importantes migrations de population. Les habitants des zones frontalières n'ont pas de lien historique avec une frontière qui a été assez hermétique pendant la guerre froide. Par ailleurs, des demandes de compensation ont été formulées par des associations de déplacés en Allemagne, mais sans que ces revendications ne soient honorées. Dans nombre de cas, l'instauration de la frontière sur l'Oder-Neisse, après la Deuxième Guerre mondiale, s'est traduite par une division de certaines communes et de certaines villes en deux parties, qui, à présent, cherchent à établir des coopérations. Un processus de réconciliation conjoint à une coopération économique est donc nécessaire, pour éviter le renforcement de disparités et favoriser l'intégration européenne. Dès 1991, le nombre d'eurorégions et d'eurocités qui voient le jour sur la frontière avec la Pologne et avec la Tchécoslovaquie prolifère. En 1991, est ainsi constituée, à la frontière germano-polonaise, la première Eurocité Guben-Gubin, qui scelle une coopération entre les deux villes jumelles de Guben et de Gubin, localisées de part et d'autre de la frontière. La même année, est créée, à la frontière de la rivière Neisse, la première Eurorégion Neisse-Nisa-Nysa, qui réunit trois associations locales, du côté allemand, polonais et tchécoslovaque. Entre la Bavière et la Tchécoslovaquie, la première coopération transfrontalière est initiée en 1991, autour du Parc national de la forêt bavaroise, qui existe depuis 1982 et qui est élargi au territoire forestier tchèque, le Parc national de Šumava. Ensuite, trois eurorégions sont créées sur la frontière germano-tchécoslovaque: en 1992, ce sont l'Eurorégion Elbe/Labe, qui rassemble les communautés des communes de

l'eurorégion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, en Allemagne, et l'Eurorégion Labe, en Tchécoslovaquie; et l'Eurorégion Erzgebirge/Krušnohoří, qui se forme entre les districts allemands de Saxe centrale et des Monts-Métallifères, ainsi que les communes des arrondissements tchécoslovaques de Louny, Most, Chomutov et Litoměřice. En 1993, après la dissolution de la Tchécoslovaquie, l'Euregio Egrensis est mise en place. Elle réunit trois communautés de travail, deux du côté allemand (Euregio Egrensis de Bavière et Euregio Egrensis de Saxe-Thuringe) et une du côté tchèque (Euregio Bohême). La même année, est également fondée la première eurorégion entre l'Allemagne, la République tchèque et l'Autriche: il s'agit de l'Euregio Bayerischer Wald-Bömerwald-Unterer Inn. Cette coopération trilatérale est approfondie en 2012, lorsque l'Europaregion Donau-Moldau est constituée entre la Haute-Autriche, le Most- et Waldviertel en Basse-Autriche, la Basse-Bavière (arrondissements d'Altötting et du Haut-Palatinat) et, du côté tchèque, la Bohême du Sud, Plzeň et Vysočina. À la frontière avec la Pologne, deux autres eurorégions sont également créées en 1993: l'une, l'Eurorégion Spree-Neisse-Bober, réunit deux associations de coopération transfrontalière du côté polonais et allemand; l'autre, l'Eurorégion Pro Europa Viadrina, rassemble des districts du Land Brandebourg et de la Voïvodie de Lubusz. Une troisième eurorégion, qui se forme en 1995, au niveau intercommunal, dans la région de Poméranie, s'élargit en 1998 à la Suède: l'Eurorégion Pomerania est ainsi constituée par deux associations de communes, polonaise et allemande, ainsi que par la communauté des communes suédoise de Scanie. À la frontière avec la Pologne, deux autres eurocités sont également créées: en 1993, Francfort-sur-l'Oder/Słubice, dans la région Lubusz-Brandebourg et, en 2007, l'Europastadt Görlitz-Zgorzelec.

Aujourd'hui, l'Allemagne pratique donc une coopération transfrontalière à toutes ses frontières, et les processus de réconciliation à l'ouest, au nord et à l'est, se rejoignent, aboutissant à une multitude d'instances transfrontalières, qui œuvrent en faveur d'une «couverture» des cicatrices de l'Histoire et de la création d'espaces de vie transfrontaliers communs.

Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural
- Equipement transfrontalier opérationnel
- Equipement transfrontalier en projet

Echelle régionale

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarégionale

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain

- ★ Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)



2.2 Les pays du Benelux: la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas

Géographiquement, les trois pays du Benelux se situent au centre de l'Europe continentale et, politiquement, ils se trouvent au cœur du projet de l'intégration européenne, faisant partie – avec l'Allemagne, la France et l'Italie – des six États fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE). Cet ensemble correspond d'ailleurs à une «unité» du passé: le territoire couvre presque le Royaume-Uni des Pays-Bas, tel qu'il existait en 1815, lors du congrès de Vienne, jusqu'à l'indépendance de la Belgique en 1830. Ces trois États partagent tous une frontière avec l'Allemagne; la Belgique et le Luxembourg sont frontaliers avec la France; enfin, la Belgique et les Pays-Bas partagent une frontière maritime avec le Royaume-Uni. Le plus petit parmi ces trois pays est le Grand-Duché du Luxembourg qui, avec un territoire de 2 585 km², peut être qualifié de micro-État européen. Le Luxembourg a des frontières avec la Belgique, l'Allemagne et la France, et est constitué de deux régions, l'Oesling, au nord, et le Gutland, au sud. De son côté, la Belgique a une frontière avec les Pays-Bas, sur 450 km, et avec l'Allemagne, sur 167 km.

L'histoire du Benelux est étroitement liée à la formation des trois États des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg, qui est largement interconnectée mais aussi dépendante des relations avec l'Autriche, puis avec les deux grands voisins: la France et l'Allemagne. Le Grand-Duché du Luxembourg, intégré dans la Maison des Habsbourg au XV^e siècle, est ainsi annexé par le roi de France en 1648, mais passe à nouveau à la branche autrichienne des Habsbourg en 1714-1715, qui forme désormais, avec les provinces belges, les Pays-Bas autrichiens. À la suite de la Révolution française en 1789, tout le territoire autrichien du Luxembourg est ensuite rattaché à la France, qui le transforme en neuf départements. En 1795, la France annexe également le territoire belge et, entre 1810 et 1814, les Pays-Bas font partie intégrante de l'Empire français. Mais, après la défaite française, au congrès de Vienne en 1815, huit des neuf départements luxembourgeois sont désormais intégrés dans le nouveau Royaume-Uni des Pays-Bas, qui rassemble les territoires des Pays-Bas autrichiens et ceux des anciennes Provinces-Unies (les Pays-Bas du Nord). Le nouveau duché du Luxembourg, créé à partir du huitième département français des Forêts, obtient un statut hybride dans ce nouvel ordre européen:

il fait partie d'une union personnelle avec le Royaume-Uni des Pays-Bas, mais devient également un État membre de la Confédération germanique. Après la création de l'État belge en 1831, le Luxembourg garde son statut particulier, mais son territoire est largement réduit en 1839, au profit des Pays-Bas, alors que les frontières entre la Belgique et les Pays-Bas sont enfin définies en 1843. Les frontières des trois États ne sont pourtant pas définitivement fixées. Ainsi, malgré une neutralité affirmée, le Luxembourg et la Belgique sont occupés par l'Allemagne pendant la Première Guerre mondiale puis à nouveau pendant la Deuxième Guerre mondiale, comme le sera les Pays-Bas. Les frontières des trois États du Benelux ne sont alors rétablies qu'après 1945, avec une Belgique qui obtient le territoire qui lui avait été accordé, lors du traité de Versailles, c'est-à-dire qui intègre les cantons de l'Est et la région d'Eupen et Malmedy, qui faisaient partie du Reich allemand avant 1919.

Cette situation, marquée par des changements permanents de frontières et d'affiliations politiques, amène les trois pays à entamer très tôt une coopération transfrontalière interétatique, dès la période de l'entre-deux-guerres. L'Union économique belgo-luxembourgeoise de 1921 est le premier pas vers l'établissement d'une union douanière entre les trois pays, qui se réalise déjà en 1944 et qui devient l'union du Benelux en 1948, après l'entrée en vigueur de la convention. Depuis, le nom Benelux est généralement utilisé pour désigner l'ensemble des trois pays, à la fois de manière géographique, politique et culturelle. Leur coopération préfigure, en quelque sorte, le processus d'intégration économique européenne, tel qu'il va se développer à partir de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1950.

Ce n'est donc pas étonnant que la coopération transfrontalière à l'échelon infra-étatique se développe également, d'abord, dans les pays du Benelux. La première association transfrontalière, l'Euregio, est créée en 1958, entre des collectivités locales néerlandaises et allemandes, à Gronau. Son périmètre géographique est régional, mais ses acteurs se situent au niveau local. Le caractère informel dans ces formes de coopération transfrontalière, est significatif,



Projet «Ticket to Kyoto»: vise à réduire les émissions de CO₂ dans les transports publics (5 partenaires)

car il permet aux collectivités locales, de chaque côté de la frontière, de développer des relations de voisinage de manière flexible et sans contrainte juridique. Cette forme de coopération correspond également aux besoins des communes néerlandaises, qui dépendent d'un État centralisé, avec peu de compétences dévolues aux provinces.

Par la suite, d'autres instances de coopération transfrontalière de ce type sont créées, au niveau local et régional, mais aucune n'implique les trois pays du Benelux ensemble. En 1967, se forme d'abord une coopération informelle, Benego, sur la frontière entre les Pays-Bas et la Belgique flamande, entre 11 communes néerlandaises et 11 communes belges. Entre l'Allemagne et les Pays-Bas, deux autres associations transfrontalières s'ajoutent dans les années 1970: l'Euregio Rhin-Waal, créée en 1971, et qui réunit 20 communes allemandes et 31 communes néerlandaises; et l'Euregio Rhin-Meuse-Nord, créée en 1978 et dont l'originalité est qu'elle associe aussi, en plus d'un certain nombre de communes allemandes et néerlandaises, les chambres de commerce d'un côté et de l'autre de la frontière. À l'échelon régional, une première coopération trilatérale est instaurée en 1976, mais le Luxembourg ne figure pas parmi les partenaires. L'association Euregio Meuse-Rhin est une coopération

belgo-germano-néerlandaise, entre le sud de la province de Limbourg aux Pays-Bas, les provinces belges du Limbourg et de Liège, et la Communauté germanophone de Belgique, ainsi que le groupement d'intérêt public «Région Aix-la-Chapelle» en Allemagne.

Pour le Luxembourg, les débuts de la coopération transfrontalière se situent également au niveau régional, voir interétatique, mais n'impliquent d'abord aucun des partenaires du Benelux: une commission intergouvernementale et une commission régionale sont ainsi mises en place en 1971, pour la coopération franco-germano-luxembourgeoise SarLorLux, qui inclut aussi l'ouest du Palatinat allemand. Cette coopération transfrontalière est dotée d'un cadre juridique en 1980, avec l'adoption d'un accord intergouvernemental entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg. Mais la Belgique y est associée très tardivement, en 2005, lorsque la Région wallonne et les Communautés française et germanophone sont officiellement admises aux sommets de la Grande Région, qui avaient déjà été mis en place en 1995, pour permettre des rencontres régulières entre les chefs des exécutifs régionaux des partenaires SarLorLux. Néanmoins, le Luxembourg coopère déjà avec la Région wallonne depuis 1996, dans le cadre du pôle européen de développement (PED) de Longwy,



Ecocité Alzette-Belval, établissement public d'aménagement entre la Région Lorraine (France) et la région sud du Luxembourg

fondé entre le Grand-Duché du Luxembourg, la province wallonne de Luxembourg, le département de Meurthe-et-Moselle et la région Lorraine en France, pour faciliter le développement de l'agglomération transfrontalière.

La plupart des instances de coopération transfrontalière dans les pays du Benelux sont, en effet, déjà établies dans le courant des années 1950-1970, avec les acteurs de la frontière germano-néerlandaise jouant un rôle, à la fois, précurseur et déclencheur, pour la mise en place de nombreuses associations de coopération, dont la plupart fonctionnent au niveau local. Après l'introduction du

programme INTERREG par la Commission européenne, en 1990, les pays du Benelux vont donc approfondir les relations de voisinage par la mise en œuvre de projets communs, sans nécessairement ajouter de nouvelles instances de coopération. Il y a cependant quelques exceptions: ainsi, sur la frontière entre les Pays-Bas et la Belgique, deux nouvelles coopérations se mettent en place. En 1993, l'Euregio Scheldemond est créée, qui fonctionne au niveau régional, associant les provinces de Flandre-Orientale et de Flandre-Occidentale, du côté belge, ainsi que la province de Zélande, du côté néerlandais. Au niveau local, en 1998, les communes de Baarle-Nassau et Baarle-Duc instaurent une coopération originale: l'Organisme commun de

Baarle (OCB) permet, en fait, une procédure de prise de décision conjointe, sur des questions d'intérêt commun. Une nouvelle association de coopération transfrontalière voit aussi le jour à la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne: l'Eurode Kerkrade-Herzogenrath réunit la ville néerlandaise de Kerkrade et la ville allemande de Herzogenrath, dans le district de Cologne. Enfin, les municipalités des îles de la région des Wadden, dans la mer du Nord, créent une association en 1999, qui permet de lancer une coopération transfrontalière de type maritime: l'Euregio Waddeneilanden réunit ainsi les îles de la Basse-Saxe en Allemagne, les îles de la Frise occidentale aux Pays-Bas, et les îles de Rømø, Mandø et Fanø au Danemark.

A priori, dans l'espace Benelux, les frontières naturelles ne constituent pas un enjeu de coopération transfrontalière, car il n'y a ni montagne ni grand fleuve qui sépare les trois pays. Cependant, à partir des années 2000, la protection de l'environnement et le développement durable deviennent des thèmes prioritaires pour la coopération des pays du Benelux. Sur le modèle du Parc naturel transfrontalier du Hainaut qui réunit, dès 1996, le parc naturel régional de Scarpe-Escaut en France, et le parc naturel des Plaines de l'Escaut en Belgique, d'autres coopérations transfrontalières entre parcs naturels voient alors le jour. En 2001, le Drielandenpark est ainsi mis en place, comme communauté de travail entre les provinces néerlandaise et belge de Limbourg, les régions belges de Flandre et de Wallonie, la province de Liège, la Communauté germanophone de Belgique, et la ville d'Aix-la-Chapelle, l'arrondissement de Cologne et le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Allemagne. La même année, le parc national transfrontalier De Zoom-Kalmthoutse Heide est créé à la frontière belgo-néerlandaise, réunissant les deux anciens parcs régionaux et, notamment, des associations pour la protection de la nature, des deux côtés de la frontière. En 2002, c'est le parc naturel Meuse-Schwalm-Nette qui est fondé à la frontière germano-néerlandaise, entre le parc naturel Schwalm-Nette, du côté allemand, et les communes de Beesel, Echt-Susteren, Leudal, Roerdalen, Ruremonde et Venlo, du côté néerlandais. L'originalité de cette coopération est le choix de sa base juridique: il s'agit, à la fois, d'une association

internationale et d'une collectivité de droit public néerlandais. Enfin, en 2009, sur la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas, les villes de Maaseik et Brée, du côté belge, ainsi que la commune de Weert, du côté néerlandais, décident de mettre en place une communauté rurale de coopération appelée Weert-Maaseik-Bree, qui fonctionne sans base juridique.

Dans les années 2000, la coopération transfrontalière dans les pays du Benelux connaît aussi un approfondissement, du fait de la création d'un certain nombre de Groupements européens de coopération territoriale (GECT) qui confèrent aux instances transfrontalières, une véritable personnalité juridique commune. La plupart des GECT sont créés sur la frontière franco-belge: l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est ainsi mise en place en 2008, entre les États belge et français, la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord et la Métropole européenne de Lille, du côté français, ainsi que la Région et la Communauté flamandes, la province de Flandre-Occidentale, la Région wallonne, la Fédération Wallonie-Bruxelles, la province de Hainaut et plusieurs intercommunales, du côté belge. Un deuxième GECT est instauré en 2009: Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, structuré de manière similaire mais autour de la communauté urbaine de Dunkerque et l'intercommunale de Flandre occidentale, en associant également des partenaires des niveaux régional et étatique. En 2010, la Grande Région se transforme également en GECT afin de devenir l'autorité de gestion unique du programme



opérationnel du même nom⁽¹⁾. Le GECT associe également, à côté des partenaires belges et français, les Länder de la Sarre et de Rhénanie-Palatinat, ainsi que le Grand-Duché du Luxembourg. Enfin, deux GECT voient également le jour au niveau intercommunal: le premier, Linieland van Waas en Hulst, est un GECT thématique, créé en 2011 par les communes de Beveren, Saint-Gilles-Waes et Stekene, la province de Flandre-Orientale et l'intercommunale Interwaas en Belgique, ainsi que la commune de Hulst et la province de Zélande aux Pays-Bas. L'objectif est de développer ensemble la rive gauche de l'Escaut. Le deuxième GECT, Alzette-Belval est mis en place en 2013, et correspond, en fait, à la transformation d'un établissement public d'aménagement, déjà initié en 2009 et réalisé en 2012, entre la région Lorraine et la région méridionale du Luxembourg.

Aujourd'hui, la coopération transfrontalière des pays du Benelux est donc, à la fois, intense et diversifiée. Elle est complémentaire à celle, toujours opérationnelle, au niveau interétatique qui s'est établie à partir de 1948, car il ne s'agit ni des mêmes acteurs ni du même périmètre géographique. Ainsi, premièrement, les communautés et instances de coopération au niveau infraétatique impliquent souvent les villes et les communes, parfois également les provinces néerlandaises, les Régions et les Communautés belges, mais elle n'est pas du type intergouvernemental. Deuxièmement, elles se réalisent soit sur une base bilatérale belgo-néerlandaise, soit, dans la plupart des cas, avec l'un des deux ou les deux grands pays voisins, l'Allemagne et la France.



Frontière entre la Belgique et les Pays-Bas (localité de Moresnet)



1 Ce territoire s'est également doté en 2011 du GECT Secrétariat du Sommet de la Grande Région afin de structurer sa représentation politique.

■ Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas



2.3 La France

La France, membre fondateur de la Communauté européenne, a une superficie totale de 665 000 km², dont 552 000 km² en métropole, et elle est donc le pays le plus étendu de l'UE. Elle possède des frontières terrestres avec 13 pays, dont neuf pays voisins en métropole: au nord-est, avec la Belgique (620 km), le Luxembourg (73 km), l'Allemagne (451 km) et la Suisse (573 km); vers le sud, avec l'Italie (513 km); puis avec l'Espagne (623 km), avec une enclave espagnole, Llívia, dans le territoire français. La France partage également deux frontières avec des micro-États: Monaco (4,4 km) et l'Andorre (56,6 km). Depuis le traité de Cantorbéry, signé le 12 février 1986, la frontière entre la France et le Royaume-Uni, jusque-là maritime, acquiert également un caractère terrestre, avec le tunnel sous la Manche, qui ouvre en 1994, et permet un flux transfrontalier par transport routier et ferroviaire. Avec ses départements et territoires d'outre-mer, héritage de son passé colonial, la France, par la Guyane, est également frontalière avec le Brésil sur 730 km et le Suriname sur 510 km, avec le Canada sur L'Isle-Verte, près de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'avec les Pays-Bas sur l'île de Saint-Martin dans les Antilles.

L'histoire des frontières françaises est liée à la longue histoire de l'Europe continentale et à la formation des États-nations au XIX^e siècle, où la France a joué un rôle important, notamment par la propagation des idées issues de la Révolution française de 1789, qui ont attisé le besoin, chez les peuples européens, de s'identifier en tant que nations et de constituer leurs territoires (c'est l'introduction de la notion westphalienne de la frontière). Elle est aussi liée à un passé marqué par de nombreux conflits territoriaux entre puissances européennes, qui font que le tracé de ces frontières, après la Deuxième Guerre mondiale, réveille toujours, aujourd'hui, des souvenirs douloureux et des ressentiments de la part de certaines populations frontalières. Alors que les rivalités territoriales entre la France et le Royaume-Uni, jusqu'au XIX^e siècle – où elles donnent d'ailleurs lieu à des affrontements plutôt hors du territoire européen – sont violentes, les conflits frontaliers de la France, avec l'Allemagne et l'Italie, ne le sont pas moins: depuis la guerre de Trente Ans (1618-1648), l'Alsace-Moselle est tiraillée entre la France et l'Allemagne,

changeant trois fois d'affiliation nationale depuis son rattachement à la France, lors du traité de Westphalie en 1648: elle devient allemande en 1871, annexée au Reich, puis française, après la Première Guerre mondiale en 1918, et redevient allemande, sous la domination du gouvernement national-socialiste en 1940, puis française à nouveau en 1945, après la libération. La frontière entre l'Italie et la France est également disputée: la Corse est rattachée à la France en 1769, tandis que la Savoie et le comté de Nice ne le sont qu'en 1860, lors de l'unification de l'Italie, la frontière sur le Var étant alors déplacée à l'est. La frontière franco-monégasque change également à ce moment-là, Menton et Roquebrune optant par référendum pour leur rattachement à la France. Le tracé définitif des frontières françaises n'est fixé qu'en 1947, lors du traité de Paris, où la France gagne 700 km² avec des extensions du territoire national dans les départements des Alpes-Maritimes, des Hautes-Alpes et de la Savoie, avec des aménagements mineurs qui sont encore apportés, par la suite, avec la Suisse, l'Andorre et le Luxembourg.

L'évolution des projets et des territoires transfrontaliers de la France peut être répartie en trois grandes étapes chronologiques. La première commence au début des années 1960 et se développe principalement à la frontière franco-allemande, mais concerne également la Suisse et le Luxembourg. Les premières coopérations transfrontalières de la France s'établissent le long du Rhin et de la Moselle, en Alsace et en Lorraine, deux régions longtemps disputées entre la France et l'Allemagne. La création de structures de coopération régionale franco-allemandes peut donc être considérée comme une contribution au processus de réconciliation, lancé parallèlement par les deux États, au niveau bilatéral. Ainsi, la date de la création de la première association à but transfrontalier dans l'espace franco-germano-suisse, à Bâle, la Regio Basiliensis, en 1963, correspond à celle de la signature du traité de l'Élysée, par Konrad Adenauer et Charles de Gaulle. Toutefois, cette Regio est impulsée du côté suisse, même si deux autres Regios sont formées ensuite, des côtés français et allemand: la Regio du Haut-Rhin à Mulhouse (1965) et la Regio Fribourg (1985). Ensemble, ces instances représentent plutôt l'échelle locale de la coopération transfrontalière, renforcée en 1995, avec leur fusion dans une seule association,



Eurodistrict Regio Pamina comprend l'espace Palatinat du Sud, Mittlerer Oberrhein (Allemagne) et le Nord de l'Alsace (France)

la Regio TriRhena. Au niveau régional, la coopération dans l'espace du Rhin supérieur est institutionnalisée après la conclusion d'un accord intergouvernemental, à Bonn, en 1975, impliquant désormais les Länder Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat, la région Alsace et les deux cantons de Bâle. À partir de 1991, cette coopération est gérée par la Conférence du Rhin supérieur, qui a son siège à Kehl en Allemagne, et, à partir de 2000, sur la base d'un nouvel accord intergouvernemental signé à Bâle, elle est élargie aux cinq cantons de la Suisse du nord-ouest (les deux demi-cantons de Bâle, et les cantons d'Argovie, du Jura et de Soleure). Enfin, en 2010, la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur est créée, pour mettre en place une véritable gouvernance à niveau multiple dans l'espace transfrontalier. Cette gouvernance doit également impliquer les instances de coopération locales, qui ont vu le jour à partir des années 2000. Quatre eurodistricts sont mis en place dans la région: le premier, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (2005), est lancé par Jacques Chirac et Gerhard Schröder, lors des festivités pour le 40^e anniversaire du traité de l'Élysée, à Strasbourg et à Kehl en 2003; la Regio Pamina, mise en place comme Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) en 2001, se transforme alors également en eurodistrict; puis suivent l'Eurodistrict Région Fribourg/Centre et Sud Alsace (2005) et l'Eurodistrict trinational de Bâle (2007).

Le développement de la coopération transfrontalière dans l'espace entre la Lorraine, la Sarre, le Luxembourg et le Palatinat, est comparable

à celle du Rhin supérieur. La formule SarLorLux est d'abord introduite par Hubertus Rolshoven, président du comité directeur de la Régie des mines de Sarre, en 1969. À l'origine, la coopération transfrontalière dans cet espace est d'ailleurs étroitement liée à la crise sidérurgique, qui frappe particulièrement cette région minière et crée des problèmes économiques, simultanément, de chaque côté de la frontière (chômage, nécessité de reconversion, etc.). Ensuite, la formule est utilisée pour identifier la commission intergouvernementale et la commission régionale, créées en 1971, bien que cette dernière inclue déjà la région du Palatinat occidental en Allemagne, et dépasse donc le cadre géographique SarLorLux. En 1980, une base juridique est ensuite adoptée pour cette coopération transfrontalière: un accord intergouvernemental est signé à Bonn, entre les trois États impliqués. Mais, par la suite, l'appellation de l'espace de coopération change. Ainsi, après la création d'un sommet des exécutifs régionaux en 1995, l'espace est désormais appelé Grande Région ou, parfois aussi, SarLorLux+, afin de tenir compte du périmètre géographique plus large. Ce dernier s'élargit encore au cours de l'Histoire car, en 2005, sont associées à la Grande Région, trois entités fédérées belges: la Région wallonne, et les Communautés française et germanophone. À l'échelle locale, la Grande Région se structure également en plusieurs ensembles intercommunaux: le pôle européen de développement (PED) de Longwy est fondé en 1985 entre les communes d'Aubange (dans la province belge de Luxembourg) de Mont-Saint-Martin/Longwy (dans le département français Meurthe-et-Moselle) et de

Pétange (au Grand-Duché de Luxembourg). 11 ans plus tard, en 1997, se crée une association similaire entre les communes concernées, le Land de Sarre, le département de la Moselle et la région Lorraine, qui se transforme en Eurodistrict SaarMoselle en 2010, sur la base d'un GECT. Enfin, en 2009, se met en place l'Écociété Alzette-Belval, comme établissement public d'aménagement entre la région Lorraine et la région méridionale du Luxembourg.

Une deuxième étape de la coopération transfrontalière de la France peut être identifiée à partir des années 1980 et concerne principalement les régions se situant près des chaînes de montagne, autour des Alpes, du Jura et des Pyrénées. Cette coopération transfrontalière est d'abord d'origine étatique. Ainsi, les autorités publiques françaises, suisses, italiennes et espagnoles mettent progressivement en place des communautés de travail transfrontalières. Le Comité régional franco-genevois, créé dès juillet 1973, réunit, du côté suisse, les cantons de Genève et de Vaud, et, du côté français, les préfectures de la région Rhône Alpes, de l'Ain et de la Haute Savoie, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, rejointes par la région Rhône Alpes en 2004, et par l'Association régionale de coopération des collectivités locales du Genevois (ARC), en 2006. Ce processus descendant (*top-down*) est complété, dans les années 2000, par la démarche ascendante (*bottom-up*) du projet d'agglomération du Grand Genève (voir ci-dessous). Dans les communautés de travail et conférences instaurées dans les années 1980, l'accent est plutôt mis sur la

coopération entre collectivités territoriales, d'autant plus que la première loi de décentralisation française, en 1982, confère plus de compétences aux départements et introduit un nouvel acteur, au niveau régional de la coopération en France: le conseil régional. Après la transition démocratique en Espagne et la mise en place des communautés autonomes, cette coopération régionale devient aussi possible à la frontière franco-espagnole. La Communauté de travail des Pyrénées voit le jour en 1983, entre les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon en France, les communautés autonomes de Catalogne, de l'Aragon, de Navarre et du Pays basque en Espagne, et la Principauté d'Andorre. Ensuite sont créées, dans les Alpes notamment, la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO) en 1983 (entre les cantons de Genève, du Valais, et de Vaud, et les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, puis celles du Val d'Aoste, du Piémont et de Ligurie), la Communauté de travail du Jura en 1985 (entre les cantons du Jura, de Berne et de Neuchâtel et de Vaud, et la Franche-Comté: préfecture de région, région et départements), ainsi que le Conseil du Léman en 1987 (entre les cantons de Genève, de Vaud et du Valais, et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie). Sur base de ces premières instances de concertation avec des territoires étrangers voisins, la coopération transfrontalière s'intensifie dans les années 1990 et s'élargit également à d'autres partenaires. Ainsi, autour des Alpes, est initiée une Conférence transfrontalière Mont-Blanc, en 1991, réunissant le canton du Valais, deux communautés de communes françaises de Savoie et de



Col des émigrants, à la frontière entre la France et l'Espagne

Haute-Savoie, ainsi que des communes et la région du Val d'Aoste, et désormais appelée Espace Mont-Blanc. Deux autres conférences sont ensuite mises en place, avec les voisins italiens, en 2000: l'une, la Conférence des Alpes franco-italiennes (CAFI), entre les départements français des Alpes-Maritimes, des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie, les provinces italiennes d'Imperia, de Coni et de Turin, et la région autonome du Val d'Aoste; l'autre, la Conférence des Hautes Vallées, qui se place plus au niveau intercommunal, réunissant des communautés de communes françaises et des communautés de montagnes italiennes. Enfin, dans le Jura, la coopération s'institutionnalise également, avec la création, en 2001, d'une Conférence transjurassienne, qui remplace l'ancienne Communauté de travail du Jura. Cette deuxième phase de coopération transfrontalière voit aussi naître le concept d'une gestion commune d'espaces naturels. Le premier parc naturel européen Alpes Maritimes-Mercantour est créé, en 1987, entre le Parc national du Mercantour, en France, et le parc naturel des Alpes maritimes, en Italie, porté par un GECT depuis 2013. Dans les Pyrénées, le Parc national des Pyrénées, du côté français, et le Parc national d'Ordesa et du Mont-Perdu, du côté espagnol, coopèrent de manière moins intégrée depuis 1988, tout en faisant l'objet d'un classement commun au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO. Pour le premier parc naturel sur la frontière franco-belge, il faut attendre plus longtemps. En 1996, le Parc naturel transfrontalier du Hainaut est instauré entre le parc naturel régional Scarpe-Escaut (pourtant l'un des plus anciens parcs régionaux en France, datant de 1968) et le parc naturel des plaines de l'Escaut en Belgique.

Alors que la nécessité de gérer des espaces naturels comme des massifs montagneux crée des synergies pour la coopération transfrontalière, les autres espaces frontaliers de la France ont davantage besoin d'une impulsion externe qui vient du programme INTERREG, lancé au début des années 1990, par la Commission européenne. Une troisième phase de la coopération transfrontalière française commence alors à se développer, là où il n'y avait jusque-là que peu d'initiatives locales – par exemple, à la frontière septentrionale, avec la Belgique et avec le Royaume-Uni. Or, la mise en place de programmes INTERREG, dans

toutes les régions frontalières françaises, aboutit, en définitive, à la gestion de projets transfrontaliers, à la création d'institutions de coopération communes, au niveau local et/ou régional, sur des périmètres différents de ceux des instances de gestion des programmes INTERREG, voire même à la formation d'eurorégions. À partir de la première génération des programmes INTERREG (1990-1995), la coopération transfrontalière de la France et de ses voisins est donc multipliée et intensifiée à toutes les échelles (nationale, régionale et locale). Des projets originaux se réalisent, comme, par exemple, le premier parc marin international des Bouches de Bonifacio, lancé en 1992, entre les États français et italien, en associant la collectivité territoriale de Corse et le département de Corse-du-Sud, ainsi que la région de la Sardaigne et la province de Sassari. Projet de coopération maritime, le protocole d'accord pour ce parc marin est signé en 1993. Le développement de la coopération avec les régions frontalières espagnoles est aussi particulièrement dynamique. C'est grâce à l'existence d'identités régionales fortes (catalane et basque), que les partenaires locaux et régionaux vont démultiplier les instances et projets de coopération transfrontalière. Ainsi, le département des Pyrénées-Orientales forme, dès 1996, une communauté de communes transfrontalière Pyrénées-Cerdagne, avec le conseil du comté de Cerdagne, qui devient un GECT en 2011. Puis, il lance aussi le projet de l'Eurodistrict de l'Espace catalan transfrontalier en 2008, avec la Catalogne. Du côté basque, en 1993, se forme l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián, qui associe, aujourd'hui, du côté espagnol, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la ville de Donostia-San Sebastián et l'agence de développement local Oarsoaldea, puis, du côté français, l'agglomération Côte Basque-Adour et l'agglomération Sud Pays Basque. Un Consorcio transfrontalier Bidasoa-Txingudi est aussi mis en place, au niveau intercommunal, entre les communes d'Hendaye, de Fontarrabie et d'Irun, en 1998. Les coopérations transfrontalières franco-espagnoles vont donner lieu, dans les années 2000, à des structures et projets transfrontaliers de plus en plus importants, tant sur le plan institutionnel que juridique. La région Aquitaine (France) et la communauté autonome basque (Espagne), dans les années 1990, débutent leur collaboration par la création d'un fonds commun de coopération; ce dernier se dote d'une personnalité juridique en 2004, avec la création de la Plateforme logistique Aquitaine-Euskadi

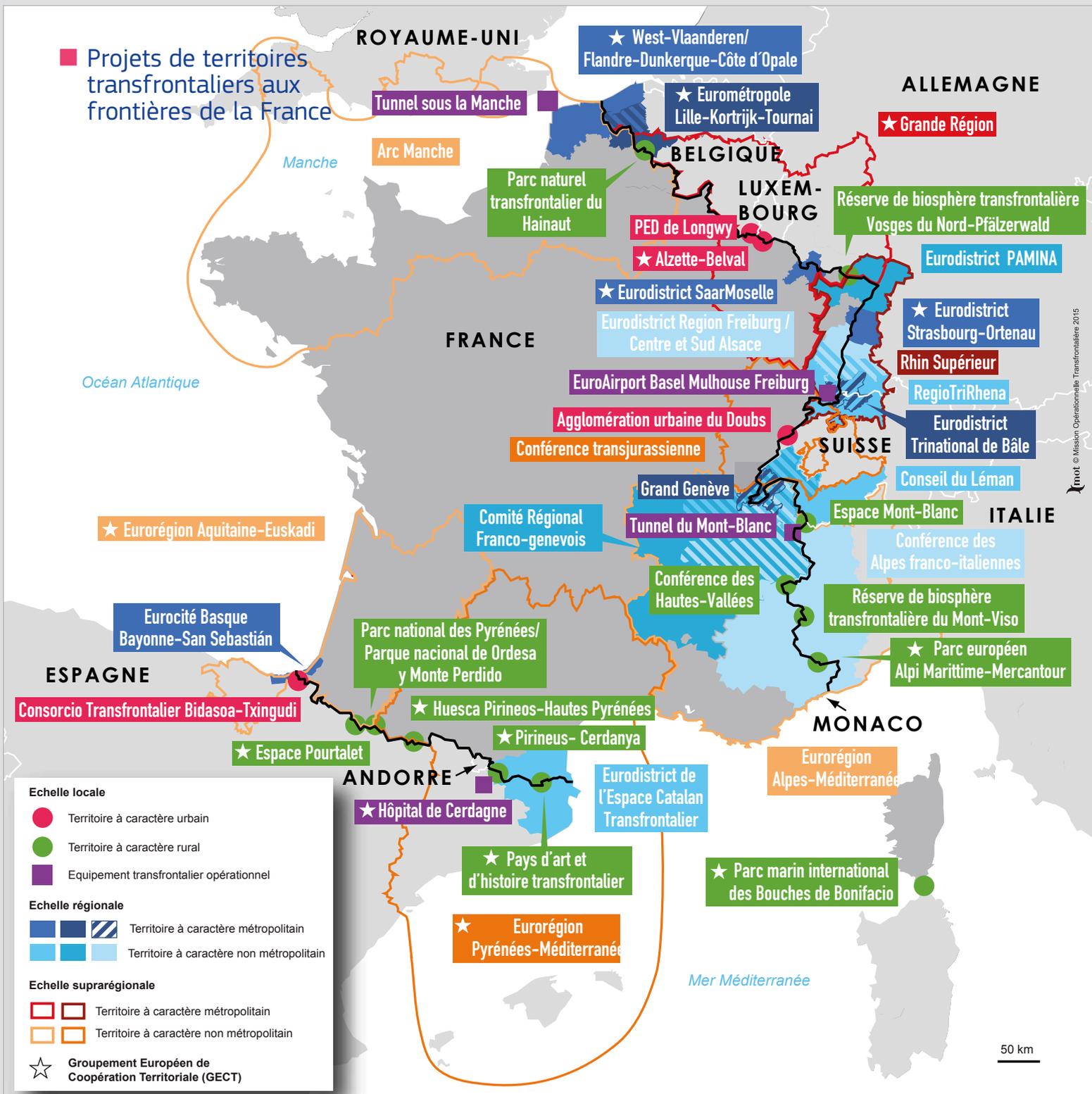
sous forme d'un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), puis de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi sous la forme d'un GECT en 2011. L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée est née en 2004, associant les régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et les communautés autonomes de la Catalogne et des Îles Baléares, transformée, elle aussi, en GECT, dès 2009. Sur un plan plus local, le projet phare est celui de l'hôpital transfrontalier de Cerdagne, créé en tant que GECT en 2010, entre l'État français et le Conseil de la santé de la Généralité de Catalogne, et qui est, en fait, une première mise en commun des services de santé entre deux États européens. Un autre exemple est le GECT entre le département des Pyrénées-Atlantiques et la communauté autonome d'Aragon, qui porte l'Espace Pourtalet.

Dans les années 2000, la création d'eurorégions et d'eurodistricts peut aussi être observée à d'autres frontières françaises. Ainsi, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, issue d'une coopération lancée dès 1991 avec la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT), est mise en place comme GECT en 2008. Du côté français, la Métropole européenne de Lille, le département du Nord, la région Nord-Pas-de-Calais et l'État, et, du côté belge, plusieurs intercommunales, les provinces de Flandre occidentale et de Hainaut, les Région et Communauté flamande, la Région wallonne, la Fédération Wallonie-Bruxelles, et l'État, y participent. Un deuxième GECT se met en place en 2009, dans la région entre la Flandre occidentale et la zone Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. Il est structuré de manière similaire mais autour de la communauté urbaine de Dunkerque et l'intercommunale de Flandre occidentale, en associant également des partenaires des niveaux régional et étatique. Entre la France et la Suisse, il s'agit de mentionner, dans ce contexte, premièrement, l'agglomération urbaine du Doubs, dont la déclaration d'intention est signée en 2006 et qui se transforme en GECT en 2014 (entre les communes de Morteau, Villers-le-Lac et des Fins, du côté français, et Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Les Brenets, du côté suisse); et deuxièmement, la création du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) du Grand Genève en 2013, qui réunit les cantons de Genève et de Vaud, la ville de Genève, le district de Nyon, la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain

et de Savoie, et l'ARC Syndicat mixte regroupant les communautés et communes du Genevois français.

En revanche, malgré la réalisation du tunnel sous la Manche, qui relie, depuis 1994, les territoires français et britannique, la coopération transfrontalière entre la France et le Royaume-Uni reste peu développée, notamment sur le plan institutionnel. Que ce soit dû au caractère non fédéral des deux États et au manque de compétences réelles des collectivités territoriales, ou à la préférence des Britanniques pour des coopérations flexibles et non institutionnalisées, le seul véritable forum de coopération, développé depuis 1996 et créé en tant qu'assemblée régionale en 2003, est l'Arc Manche, qui réunit cinq régions françaises (Haute-Normandie, Basse-Normandie, Picardie, Nord-Pas-de-Calais et Bretagne) et six comtés et conseils municipaux anglais (Kent, Devon, Hampshire, Sussex de l'Ouest, Brighton et Hove, et Southampton). Il s'agit là, en réalité, pourtant, plus d'une coopération interrégionale que transfrontalière. Au final, les frontières françaises sont caractérisées par un foisonnement de coopérations, à des échelles diverses, dont l'origine est soit ascendante (issue des collectivités locales), soit descendante (issue de l'État français et des États fédérés, voire fédéraux, voisins). Il en résulte un modèle de coopération multiniveaux (même s'il se décline différemment sur chaque frontière), illustrant la prise de conscience de la coopération transfrontalière des collectivités à différentes échelles: l'échelle interétatique, avec l'implication indispensable des États dans la coopération (commissions intergouvernementales); l'échelle suprarégionale (Grande Région, Rhin supérieur, Conférence transjurassienne, Communauté de travail des Pyrénées ou Eurorégion des Pyrénées); l'échelle régionale, celle notamment des eurodistricts (dans l'esprit des eurorégions aux autres frontières allemandes); et l'échelle locale, celle de territoires transfrontaliers urbains ou ruraux; et, enfin, de la nécessité d'une action coordonnée entre ces niveaux. Ce besoin de gouvernance multiniveaux s'illustre également par la création de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) en 1997, réunissant des collectivités des différents niveaux des États, de part et d'autre des frontières françaises, et leurs groupements transfrontaliers.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de la France



★ West-Vlaanderen/
Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale

★ Eurométropole
Lille-Kortrijk-Tournai

★ Grande Région

Tunnel sous la Manche

Arc Manche

Parc naturel
transfrontalier du
Hainaut

★ Alzette-Belval

Réserve de biosphère transfrontalière
Vosges du Nord-Pfälzerwald

Eurodistrict PAMINA

★ Eurodistrict SaarMoselle

Eurodistrict Region Freiburg /
Centre et Sud Alsace

★ Eurodistrict
Strasbourg-Ortenau

Rhin Supérieur

RegioTriRhena

EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg

Agglomération urbaine du Doubs

Eurodistrict
Trinational de Bâle

Conférence transjurassienne

Conseil du Léman

Grand Genève

Tunnel du Mont-Blanc

Espace Mont-Blanc

Conférence des
Alpes franco-italiennes

★ Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Comité Régional
Franco-genevois

Conférence des
Hautes-Vallées

Réserve de biosphère
transfrontalière du Mont-Viso

★ Parc européen
Alpi Marittime-Mercantour

Eurocité Basque
Bayonne-San Sebastián

Parc national des Pyrénées/
Parque nacional de Ordesa
y Monte Perdido

★ Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées

★ Pirineus-Cerdanya

Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi

★ Espace Pourtalet

★ Hôpital de Cerdagne

Eurodistrict de
l'Espace Catalan
Transfrontalier

★ Pays d'art et
d'histoire transfrontalier

★ Parc marin international
des Bouches de Bonifacio

★ Eurorégion
Pyrénées-Méditerranée

Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural
- Equipement transfrontalier opérationnel

Echelle régionale

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarrégionale

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain

★ Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)

mvt © Mission Opérationnelle Transfrontalière 2015

50 km

2.4 Le Danemark, la Suède et la Finlande

Constitués de territoires relativement étendus mais peu peuplés, les États scandinaves forment une périphérie nord de l'Europe. À l'exception du Danemark, leurs faibles densités contrastent avec celles qui sont observables dans d'autres régions du continent. Ils sont également caractérisés par un niveau de vie élevé et l'existence d'un État social et d'un haut niveau de protection sociale. L'Union de Kalmar, entre 1397 et 1523, a associé quatre États scandinaves (à l'exception de l'Islande) au sein du même État. L'histoire de ces territoires est marquée par l'existence de liens politiques qui ont pris la forme d'associations: la Norvège a fait partie du royaume du Danemark jusqu'en 1814, puis de la Suède; le Grand-Duché de Finlande a été intégré à la Suède jusqu'en 1809. Au XIX^e siècle, le scandinavisme est un mouvement culturel et politique qui prône un rapprochement entre les différents territoires.

L'existence du Conseil nordique depuis 1952 a certainement facilité l'intégration entre les cinq États (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande), qui entretiennent d'étroites relations économiques, sociales et culturelles. Certaines initiatives de coopération transfrontalière remontent aux années 1960 (Conseil de la Calotte du Nord, 1967) ou 1970 (Conseil du Kvarken, 1972; Midnordic Region, 1978), avant que la Finlande et la Suède ne deviennent membres de l'UE. Certes, trois États sont membres de l'UE mais ils n'ont pas adhéré à la même date. Si l'intégration du Danemark est relativement ancienne (1973), celles de la Suède et de la Finlande ne datent que de 1995 et sont liées aux changements géopolitiques que l'Europe a connu en 1989. En effet, on peut estimer qu'avant cette date, les États scandinaves occupaient une double situation périphérique et géographique, certes, mais aussi et surtout géopolitique, du fait de la proximité du rideau de fer, qui prenait appui sur la mer Baltique. La disparition de ce dernier a permis à la Finlande d'intégrer le Conseil de l'Europe en 1989, puis l'UE, au même moment que la Suède, en 1995. Les deux États possèdent une frontière extérieure de l'Europe. Si celle entre la Suède et la Norvège constitue une frontière ouverte (la Norvège est aussi membre de l'espace Schengen), celle entre la Finlande et la Russie, en dépit des changements de régimes politiques, reste extrêmement contrôlée. On peut interroger l'évolution de la coopération territoriale dans ce contexte de

changement géopolitique, en avançant l'idée que l'intégration régionale au sein de la Scandinavie a facilité la coopération transfrontalière.

Pourtant, ces trois États n'ont pas intégré l'UE de la même manière. Le Danemark a négocié des clauses d'exemption et, tout comme la Suède, n'a pas adopté l'euro. Les trois États sont associés à des cadres qui concernent la mer Baltique (programme transnational INTERREG B Mer Baltique, stratégie macrorégionale Mer Baltique, programme de voisinage Mer Baltique). La Suède et la Finlande participent à des cadres de coopération qui concernent l'Arctique en général, avec la Norvège et la Russie (région euro-arctique de Barents).

Danemark

Bien que le Danemark soit membre de la CEE depuis 1973, ce n'est pas sur ses frontières qu'ont été initiées les premières formes de coopération transfrontalière. Le Danemark est un État de petite taille (43 000 km²), qui présente une forte densité de population dans le cadre scandinave (130 habitants au km²). La construction de l'État et de la nation est ancienne, mais le territoire a connu de fortes variations et ne s'est stabilisé, pour correspondre à sa forme actuelle, qu'après 1864. Deux territoires dotés d'une autonomie institutionnelle sont rattachés au Danemark: le Groenland et les îles Féroé, qui sont, tous les deux, des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne faisant pas partie intégrante de l'UE. Le territoire du Danemark est composé d'une presqu'île, le Jutland, rattachée au continent par un isthme de 70 km de long et par plus de 400 îles, dont la plus grande, Seeland, abrite Copenhague, la capitale. Cette configuration spatiale (une partie continentale et une myriade d'îles) pose un problème de continuité territoriale que l'État a en partie résolu, en investissant dans la réalisation de ponts et de tunnels, à la fois, routiers et ferroviaires. Une autre particularité réside dans le poids démographique de sa capitale: l'agglomération de Copenhague abrite plus d'un tiers de la population du pays et se trouve en situation périphérique, à l'est, à proximité de la Suède, dont elle est séparée par le détroit de l'Øresund, qui relie la mer Baltique à la mer du Nord. Copenhague,



Pont sur le détroit de l'Øresund
(Danemark, Suède)

qui est une des villes qui commande le détroit, est, à la fois, située sur le littoral et en position frontalière, à proximité des côtes suédoises, distantes d'une dizaine de kilomètres.

Le Danemark possède par conséquent deux types de frontières. La première, terrestre, le sépare de l'Allemagne. Elle a été instaurée en 1864, après la perte du Schleswig-Holstein, attribué à la Prusse et à l'Autriche. La frontière se poursuit cependant vers l'est, par le Fjord de Flensbourg et l'espace maritime du Fehmarnbelt. La frontière politique ne coïncide pas avec la frontière linguistique: des minorités danoises résident ainsi dans le Schleswig. Avec la Suède et la Norvège, les frontières sont également maritimes.

Le Danemark est couvert par trois programmes INTERREG. Un premier, appelé Øresund-Kattegat-Skagerrak, associe des comtés du sud de la Norvège, des provinces de l'ouest de la Suède, la partie nord de la péninsule du Jutland et les provinces insulaires de l'est. Un second, appelé Sud de la Baltique, couvre les régions riveraines de la mer Baltique allemandes et polonaises, les provinces littorales du sud-est de la Suède, et la région de Klaipėda en Lituanie. L'île danoise de Bornholm fait partie intégrante du programme, alors que les régions de l'est du Danemark y sont associées en tant que

régions adjacentes. Le troisième programme concerne, plus précisément, la frontière avec l'Allemagne. Les territoires éligibles du programme «Syddanmark-Schleswig – K.E.R.N.» correspondent au sud de la péninsule du Jutland, à la province de Fionie et à une partie du Land allemand de Schleswig-Holstein.

Les instances de coopération ont été créées, principalement, dans le courant des années 1990 et au début des années 2000. Le comité de l'Øresund regroupe, à la fois, des collectivités locales (municipalités) et régionales (comtés), et des représentants des deux États (Suède et Danemark). La coopération lancée en 1993 vise à renforcer les relations entre la région métropolitaine de Copenhague et les régions voisines de Suède, très urbanisées (la Scanie comprend ainsi les villes de Malmö, troisième ville de Suède, et de Lund, qui abrite l'une des universités les plus prestigieuses du pays), dans la perspective de création d'un lien fixe sur le détroit de l'Øresund en 1999. Depuis cette date, une double liaison routière et ferroviaire remplace l'ancien ferry qui reliait les deux rives. En dépit d'une structure de gouvernance légère, sans personnalité juridique, la coopération transfrontalière est très étroite. L'association est dotée d'une équipe technique de 17 personnes, dont certaines sont affectées au montage des projets INTERREG. Grâce à cette structure d'expertise, le montage des

projets peut être assez élaboré. Une véritable région métropolitaine, dont Copenhague est le pivot et où Malmö joue un rôle secondaire, est en construction: elle traduit une intégration croissante entre les deux rives, qui sont reliées par un système ferroviaire de type RER (réseau express régional). Trois structures de coopération transfrontalière ont vu le jour sur la frontière germano-danoise: Sønderjylland-Schleswig en 1997, la région du Fehmarnbelt en 2006, et province de Fionie-K.E.R.N. en 2007. Même si elles portent le nom d'eurorégions, elles associent essentiellement des collectivités locales (municipalités, côté danois, villes et districts, côté allemand, mais aussi un réseau technologique dans le cas de K.E.R.N.). Rappelons toutefois que les communes danoises sont très étendues et dotées de vastes compétences. La région du Fehmarnbelt est liée au projet de créer un lien fixe entre l'île de Lolland (Danemark) et l'île de Fehmarn (Allemagne), ce qui permettra de renforcer l'accessibilité entre Hambourg et Copenhague. L'une des originalités de ces coopérations réside notamment dans la dimension culturelle, qui cherche à favoriser l'apprentissage des langues de voisinage, auprès des minorités mais aussi des autres populations à proximité de la frontière. Une dernière eurorégion, baptisée Euregio Waddeneilanden, a été instaurée en 1999. Son originalité ne réside pas seulement dans le fait qu'elle associe les Pays-Bas au Danemark et à l'Allemagne, mais aussi dans le fait que la coopération s'établit entre des îles de la mer du Nord et des îles de la mer Baltique de ces États. Ce réseau d'îles permet de partager des bonnes pratiques et de penser une coopération basée sur des préoccupations communes (pressions environnementales). Enfin, l'Eurorégion Baltique ne prend en compte que l'île danoise de Bornholm, située à 160 km à l'est de Copenhague.

En définitive, les frontières danoises montrent une intense activité de coopération transfrontalière. Celle-ci est liée à l'élaboration de projets de liens fixes (Øresund, Fehmarnbelt), et à la volonté de créer un réseau de coopération entre des îles. La configuration du territoire (notamment son caractère archipelagique) influence notablement la coopération transfrontalière. Par ailleurs, on observe l'émergence d'une région métropolitaine transfrontalière au-dessus du détroit de l'Øresund, dont Copenhague et Malmö constituent les deux principaux pôles.



Projet CoSafe: renforcement et amélioration de la coopération entre les équipes norvégiennes et suédoises de secours en montagne

Suède

Comme le Danemark, l'État suédois s'est construit dans la longue durée et la configuration de son territoire a changé au cours des siècles. La Suède a, cependant, joué un rôle dans l'organisation de l'ordre territorial européen, bien plus que le Danemark. Entre 1611 et 1718, la Suède apparaît comme une grande puissance européenne, du fait de l'extension de son territoire sur les rives méridionales et orientales de la mer Baltique. Elle devient un État résolument moderne, en se dotant d'une administration efficace. Avec 9,7 millions d'habitants, la Suède est bien plus peuplée que le Danemark, mais avec 20 habitants au km², elle présente l'une des densités les plus faibles d'Europe. Par ailleurs, la population et les villes se concentrent dans la partie méridionale et sur le littoral, tandis que l'intérieur reste peu peuplé. La Suède est un État neutre et n'a plus connu aucune guerre depuis le début du XIX^e siècle.

Dès le XV^e siècle, les frontières avec la Norvège et la Finlande sont relativement fixées. Le travail de délimitation est véritablement achevé au début du XIX^e siècle. La frontière repose, plus ou moins, sur la ligne de partage des eaux avec la Norvège, à l'ouest. Au nord,

le tracé de la frontière avec la Finlande traverse une vaste zone forestière, lieu de résidence des Sames, population autochtone, présente dans tous les États limitrophes (Norvège, Finlande, Russie). Les zones frontalières apparaissent comme des régions de très faible densité, de surcroît, caractérisées par une déprise démographique. Le golfe de Botnie sert principalement de frontière entre la Suède et la Finlande. Enfin, la mer Baltique sépare le territoire suédois des États baltes et de la Pologne. Ces États, qui étaient situés au-delà du rideau de fer, sont, de nos jours, reliés par des liaisons maritimes. Toutes ces frontières sont, à présent, des frontières internes de l'UE, à l'exception de celle avec la Norvège. Toutefois, la frontière avec cette dernière est couverte par des programmes depuis INTERREG II, l'État norvégien se substituant à l'UE pour les financements attribués aux partenaires des collectivités de cet État.

Cinq programmes couvrent la frontière nord-sud: Suède-Norvège, Nord, Kolarctic, Botnie-Atlantique et Øresund-Kattegatt-Skagerrak. En dehors du premier, qui regroupe uniquement des provinces suédoises et norvégiennes, les programmes associent des provinces d'un autre État que les deux pays cités: la Finlande, pour le deuxième et le troisième, et le Danemark, pour le dernier. Enfin, le programme Baltique centrale associe l'est de la Suède (dont Stockholm) à l'Estonie et à des régions NUTS3 de la Lettonie et du sud de la Finlande (dont Helsinki), et inscrit la coopération à travers la mer Baltique.

La coopération transfrontalière débute dès 1967, à l'extrémité nord du territoire, avec la création du Conseil de la Calotte du Nord, instauré par le Conseil nordique. Localisé à Rovaniemi en Finlande, le Conseil repose sur un partenariat entre différentes provinces et régions de Suède, de Finlande et de Norvège. Depuis sa création, il a entrepris de nombreuses coopérations, dans des domaines très variés (environnement, culture, développement économique, etc.). Une deuxième eurorégion a été créée entre les trois États un peu plus au sud, en 1978: la Midnordic Region. Elle associe une région finlandaise à une région suédoise, à travers le golfe de Botnie, et une région du centre de la Norvège.

Plusieurs régions transfrontalières ont également été instaurées avant que la Suède n'intègre l'UE, dès les années 1970. Elles associent principalement des collectivités de niveaux régional ou local de Suède, à celles de l'un de ses deux voisins – la Finlande (Conseil du Kvarken, 1972; «Haparanda-Tornio», 1987) ou la Norvège («Arvika-Kongsvinger», 1978; Comité de Svinesund, 1980; «Mittskandia», 1988) –, ou des trois ensembles (Conseil de Tornédalie, 1987). La plupart de ces structures n'ont pas un statut juridique mais un statut d'association, dans le pays où elles sont localisées. Parmi toutes ces coopérations, celle d'Haparanda et de Tornio, deux villes frontalières, est particulièrement originale, puisque, dès les années 1960, une mutualisation des services publics a été entreprise (piscine, traitement des eaux usées, etc.). La formalisation, intervenue en 1987, entérine donc une pratique de coopération de plus de vingt ans. De nouveaux projets sont développés à travers les programmes INTERREG, tant dans le domaine de l'éducation, de la formation ou de l'environnement.

Curieusement, il faut attendre les années 1990 pour voir apparaître une instance de coopération transfrontalière entre le Danemark et la Suède, alors que les deux États ne sont séparés que par un étroit détroit traversé par de nombreux ferries. Dans ce cas, c'est le projet de lien fixe sur le détroit de l'Øresund qui sert de catalyseur. Enfin, il convient de mentionner deux eurorégions qui joignent des collectivités, de part et d'autre de la mer Baltique. L'Eurorégion Pomerania, créée en 1995, réunit des associations de communes du nord-ouest de la Pologne, du nord-est de l'Allemagne, et du sud de la Suède (Scanie). L'objectif est de promouvoir la coopération entre les communes de l'association, dans leurs domaines de compétence. Enfin, l'Eurorégion Baltique regroupe des collectivités régionales de cinq États dont l'oblast de Kaliningrad (Russie), situé hors de l'UE.

Les frontières de la Suède présentent une intense activité transfrontalière qui a débuté dès les années 1960, grâce à l'impulsion du Conseil nordique. Cette coopération s'est surtout matérialisée avec la Norvège et la Finlande. Après l'intégration à l'UE, la coopération s'est étendue vers les régions méridionales, avec le Danemark et autour de la mer Baltique.

Finlande

La Finlande est l'État le moins densément peuplé de l'UE (15 habitants au km²). Contrairement au Danemark et à la Suède, la construction territoriale de la Finlande est relativement récente. Elle est le fruit d'une double émancipation: par rapport aux Suédois, puis par rapport aux Russes. Le territoire qui correspond à la Finlande actuelle est une possession de la Suède entre le XII^e et le XIX^e siècle. L'occupation de l'espace se fait sous la forme d'un processus de colonisation, à partir du littoral occidental. Les premières villes sont fondées par les Suédois. Le comté de Finlande est intégré à la Russie en 1804, mais dispose d'une large autonomie. La capitale est alors déplacée de Turku, située sur la côte occidentale, à Helsinki, sur la côte méridionale et plus proche de la Russie. La Finlande obtient son indépendance en 1917, dans le prolongement de la Révolution russe. La Finlande est envahie par les Soviétiques en 1944. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'URSS reconnaît, à travers le traité de Paris (1947), l'indépendance de la Finlande, à condition que cette dernière se dote d'un statut de neutralité. Ceci l'empêche de bénéficier du plan Marshall et de participer aux instances de coopération du monde occidental. La finlandisation caractérise ainsi une forme de neutralité sous contrôle mais, en échange, la Finlande devient un fournisseur privilégié de l'URSS. À partir de 1985, la glasnost favorise une plus grande ouverture de l'URSS vis-à-vis de la Finlande. Cette dernière adhère à l'Association européenne de libre-échange (AELE) en 1986, et au Conseil de l'Europe en 1989, avant de poser sa candidature à l'UE, sans toutefois récuser son statut de neutralité.

Les frontières de la Finlande ont été stabilisées dès le XVII^e siècle (Norvège) ou le XIX^e siècle (Suède). En revanche, la frontière avec la Russie, puis avec l'URSS, a connu des fluctuations. Cela a notamment été le cas en Carélie, qui a été alternativement finlandaise, puis russe. Lors du traité de Paris (1947), une grande partie de la Carélie redevient soviétique. La Finlande perd environ 10 % de son territoire d'avant-guerre. Après la Deuxième Guerre mondiale, la Finlande a été le seul pays d'Europe occidentale à partager une frontière avec

l'URSS, ce qui induit une relation particulière. La disparition du rideau de fer fragilise, dans un premier temps, l'économie de la Finlande, qui était très dépendante de son grand voisin. La Finlande compte également une frontière au nord avec la Norvège, qui est une frontière extérieure de l'UE. La frontière avec la Suède est devenue une frontière interne depuis l'intégration des deux États dans l'UE. La partie occidentale, proche du golfe de Botnie, où réside une forte minorité suédoise, est marquée par la présence du bilinguisme. Au sud, le golfe de Finlande sépare le territoire des États baltes.

Grâce au programme TACIS, puis à la politique de voisinage, une coopération a réussi à s'instaurer entre la Finlande et la Russie. À côté des programmes avec la Suède et la Norvège, il faut mentionner trois programmes transfrontaliers (IEVP-CTF) qui couvrent cette frontière, du nord au sud: Kolarctic/Russie, Carélie/Russie, Finlande du Sud-Est/Russie, auxquels s'ajoute un programme INTERREG B Mer Baltique.

En dehors des coopérations avec la Suède, qui sont antérieures à l'entrée dans l'UE, il convient de noter l'émergence de structures originales de coopération avec la Russie. La première à voir le jour est la coopération qui s'engage dans la région de Pasvik-Inari, entre la Russie, la Norvège et la Finlande, et qui est initiée après une rencontre entre les autorités nationales des trois États, en 1991, pour soulever les problèmes de protection et de gestion environnementales. Des réserves naturelles ont été créées dans chaque partie. Depuis 1999, les municipalités sont associées à la coopération. De nouveaux projets ont été développés, dans le cadre du programme de voisinage, à partir de 2006.

En 1992, un partenariat est instauré entre Imatra (Finlande) et Svetogorsk (Russie), deux villes distantes de cinq km. Mais ce n'est qu'après 1995, que la coopération se développe véritablement: les projets ont été financés dans le cadre de TACIS, du côté russe, et du FEDER, du côté finlandais, puis dans le cadre de la politique de voisinage dans des domaines comme le traitement des eaux usées, l'éducation, le tourisme, etc. Une stratégie transfrontalière a été proposée par les deux villes.



Le projet «À la frontière»: développer un nouveau centre-ville commun pour les villes d'Haparanda (Suède) et de Tornio (Finlande)

La deuxième coopération, l'Euregio Helsinki-Tallinn, est particulièrement originale puisqu'elle concerne, depuis 1999, les deux capitales d'État, séparées par le golfe de Finlande, sur une courte distance de 65 km. Depuis le démantèlement du rideau de fer, les deux villes sont reliées par plusieurs rotations quotidiennes de ferries, qui effectuent la traversée en une heure et demie. Les flux de toutes sortes ont considérablement augmenté, en dépit de la persistance d'une asymétrie économique en faveur de la Finlande. Ces deux villes constituent, dans leurs pays respectifs, les seules véritables métropoles: chacune concentre les principales activités internationales mais cette caractéristique est plus

marquante en Estonie qu'en Finlande. En revanche, Helsinki apparaît bien plus puissante que Tallinn dans le système des villes européennes. La création d'une association transfrontalière, dotée d'un conseil d'administration commun entre les deux Régions capitales, résulte de la croissance constante des flux, ce qui nécessite une réelle coordination entre les acteurs. Les régions NUTS3 associent la province d'Uusimaa et la ville d'Helsinki, en Finlande, et le comté de Harju et la ville de Tallinn, en Estonie. Des scénarios de transport ont ainsi été élaborés entre les deux régions. La coopération s'est, peu à peu, complexifiée et s'est fixée de nouveaux objectifs: créer des complémentarités, en vue

de faire émerger des économies d'échelles; accroître l'innovation, en vue de favoriser un développement conjoint et d'établir une promotion commune. La coopération entre les régions a permis d'impulser des initiatives d'autres acteurs publics (universités, agences de promotion économique), mais aussi d'entreprises privées (compagnies de transport, de l'énergie, informatiques, de distribution, etc.). La coopération engagée rappelle, toute proportion gardée, celle établie entre Copenhague et Malmö, sur le détroit de l'Øresund.

Par ailleurs, l'Eurorégion Carélie réunit trois régions finlandaises et la République de Carélie en Russie. Cette dernière correspond à une région historique, ce qui se traduit par l'existence d'une culture partagée, de part et d'autre de la frontière. La coopération porte notamment sur des points relatifs à l'environnement et sur des aspects culturels. Enfin, l'Arc de Botnie, créé en 2002, réunit des collectivités locales limitrophes du golfe de Botnie, en Suède et en Finlande.

En définitive, la coopération territoriale est relativement élaborée dans les États scandinaves, à la fois, entre eux et avec des États non membres. La coopération entre la Finlande et la Russie est renforcée par l'existence des programmes transfrontaliers de voisinage, et par les liens privilégiés que la Finlande entretenait avec l'URSS pendant la guerre froide. Les projets développés dans les espaces urbains montrent l'existence d'une coopération étroite. Deux régions métropolitaines transfrontalières sont ainsi en train d'émerger, ce qui est d'autant plus remarquable que les deux pôles principaux sont séparés par un bras de mer. Dans le cas de Copenhague-Malmö, la réalisation d'un lien fixe a été un catalyseur de l'intégration transfrontalière.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières du Danemark, de la Suède et de la Finlande

Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural
- Equipement transfrontalier opérationnel
- Equipement transfrontalier en projet

Echelle régionale

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarégionale

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain



2.5 La Lituanie, la Lettonie et l'Estonie

Le regroupement des trois États baltes (Lituanie, Lettonie et Estonie) dans une même partie ne s'explique pas simplement par leur localisation sur les rives de la mer Baltique. En effet, d'autres États, bien que riverains, ne portent pas ce nom. Elle ne vient pas davantage de leur situation en périphérie de l'Europe. La Finlande, qui leur est géographiquement proche, pourrait alors entrer dans la même catégorie. Ce regroupement est lié à une situation géopolitique singulière, produite par une trajectoire historique, qui pourrait être qualifiée de tourmentée. Ces trois États sont d'anciennes républiques soviétiques et, à ce titre, ils ont, au sein de l'UE, une relation particulière avec la Russie. La disparition du rideau de fer a ouvert de nouvelles perspectives aux populations résidant dans ces territoires, en leur permettant de retrouver l'indépendance qu'elles avaient acquise entre 1920 et 1940. L'intégration européenne est perçue comme une garantie d'une autonomie obtenue au début des années 1990, dans le cadre des bouleversements géopolitiques qui ont agité l'Europe. La question des frontières est liée au caractère récent des États, à l'intégration des territoires, pendant 45 ans, dans l'ensemble soviétique, et par l'ouverture du rideau de fer qui les séparait de l'Occident. Par ailleurs, le voisinage avec la Russie constitue la principale caractéristique commune de ces États, même si chacun présente ses propres spécificités.

Les États baltes ont, tout trois, proclamé leur indépendance en 1989, pour la deuxième fois de leur histoire. En effet, le traité de Brest-Litovsk, signé en mars 1918, met fin à la guerre entre l'Empire allemand et la Russie, sur le front de l'est de la Première Guerre mondiale, et consacre l'emprise du premier sur les territoires situés à l'est de la mer Baltique, qui étaient sous contrôle de la seconde depuis le XVIII^e siècle. Pourtant, le gouvernement provisoire russe, issu de la Révolution de 1917, a reconnu l'autonomie de ces provinces, peu après sa désignation. L'indépendance, obtenue en 1920, avec difficultés, après des conflits avec l'armée soviétique, est remise en cause en 1940, du fait de la signature du Pacte germano-soviétique. Ce dernier, signé le 23 août 1939, définit une ligne de partage des influences, entre l'Allemagne national-socialiste et l'URSS. Les États baltes sont occupés par l'armée soviétique en 1940, avant d'être envahis, un an plus tard, par l'Allemagne national-socialiste. L'URSS reconquiert ces

territoires en 1944, qui deviendront chacun une république au sein de cet État, en modifiant légèrement leur configuration. La politique de reconstruction (*perestroïka*) et de transparence (*glasnost*), entreprise par Mikhaïl Gorbatchev, en URSS, en 1986, se traduit par la résurgence de revendications identitaires dans les États baltes. Le 23 août 1989, une chaîne humaine de 600 km de long relie Vilnius, la capitale de la Lituanie, à Tallinn, la capitale de l'Estonie, en passant par Riga, la capitale de la Lettonie. Cette manifestation est destinée à protester contre le Pacte germano-soviétique, signé 50 ans plus tôt, et consacre l'idée que la présence de l'URSS n'est pas légitime. Enfin, elle affiche la solidarité des trois peuples, dans une revendication commune envers le gouvernement de l'URSS. Les républiques proclament leur indépendance en 1989 mais ne l'obtiendront réellement qu'en 1991, après une période de troubles. L'indépendance des États baltes a été liée, à deux reprises, à des changements du régime politique de leur puissant voisin, la Russie, après 1917, puis l'URSS, après 1989.

L'appartenance à l'URSS a laissé des traces. D'une part, l'héritage se traduit par la présence de fortes minorités russes avec, cependant, des variations selon les États. D'autre part, la relation à la Russie est marquée par la question énergétique, puisqu'une partie des ressources étaient exportées vers l'Europe occidentale et, pour partie, continuent de l'être par les Républiques baltes, qui sont elles-mêmes dépendantes de la Russie pour leur consommation d'énergie.

Les trois Républiques baltes sont de petits États au sein de l'UE. Elles totalisent ensemble à peine un peu plus de 1 % de la population de cette dernière, et sont surtout caractérisées par une forte diminution de leurs populations, depuis leur indépendance, du fait d'une faible fécondité et d'un solde migratoire négatif. Enfin, elles partagent, avec la Finlande et la Suède, la particularité d'être faiblement peuplées. Ces trois États ont conscience de présenter une certaine vulnérabilité.

Une fois l'indépendance acquise, les trois États vont se tourner vers l'Europe occidentale. Ils n'intégreront pas la Communauté des États indépendants (CEI), qui regroupe, sous l'égide de la Russie, 11 anciennes

républiques soviétiques. En revanche, ils vont déposer leur candidature à l'UE, qu'ils intégreront en 2004, en même temps que plusieurs autres États d'Europe centrale et orientale, et, la même année, ils s'associeront à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Ces intégrations constituent a priori un paradoxe: alors que ces États viennent à peine de reconquérir leur indépendance, ils sont prêts à intégrer un ensemble régional auquel ils transfèrent une partie de leurs pouvoirs. Les trois États intègrent l'espace Schengen en 2007. En 2015, ils font tous partie de la zone euro (même s'ils y sont entrés à des dates différentes). En tant que riverains de la mer Baltique, ils sont également, tous les trois, membres du Conseil des États de la mer Baltique, créé à l'initiative de l'Allemagne et du Danemark en 1992. L'intégration européenne apparaît comme le meilleur moyen de préserver leur indépendance et d'envisager des relations apaisées avec leur puissant voisin, la Russie, avec lequel la question du tracé des frontières a fait l'objet de négociations difficiles. Dans ces trois États, les limites territoriales ont connu des transformations radicales, non pas dans leur tracé mais dans leur fonction. Trois types sont ainsi observables.

D'une part, des limites administratives, au sein d'un même État, se sont transformées en frontières d'État. C'est le cas des dyades entre chacun des trois États. Il s'agit de limites sans véritable enjeu et ces dernières sont devenues des frontières internes de l'UE, depuis l'intégration des trois États à cette dernière. Les limites avec la Russie et avec la Biélorussie sont autrement plus sensibles, surtout avec la première. Elles sont devenues des frontières internationales et, de surcroît, des frontières externes de l'UE, puis de l'espace Schengen, ce qui a entravé les possibilités de circulation, notamment pour les habitants des zones frontalières. Enfin, certaines frontières internationales sont devenues des frontières internes, avec la Pologne, la Suède et la Finlande. Avec ces deux dernières, les changements ont été radicaux: il s'agit de frontières maritimes qui étaient des tronçons du rideau de fer. On est passé d'une frontière hermétique à une frontière apaisée.

Ces trois types de frontières conduisent à interroger les modes de coopération transfrontalière. L'hypothèse que nous avancerons est



Projet «Dictionnaire estonien-letton et letton-estonien»: création d'un nouveau dictionnaire et diffusion la plus large

que la politique de coopération territoriale est un moyen qui permet d'harmoniser la coopération transfrontalière, en dépit des héritages différents. Une présentation spécifique est réalisée pour chaque État.

Estonie

Des trois États, l'Estonie est le moins peuplé (environ 1,3 million d'habitants) et celui qui compte la plus forte proportion de minorités russes (plus de 25 %). En termes de peuplement, le territoire est marqué par un fort gradient entre le littoral et l'arrière-pays, mais aussi par l'existence d'un réseau urbain macrocéphale: Tallinn, la capitale, compte environ un tiers de la population du pays. Occupant

la situation la plus boréale des trois États, l'Estonie est séparée de la Finlande par le golfe de Finlande, large d'environ 120 km. Le discours identitaire y est un peu plus marqué que dans les deux autres États. La population parle l'estonien, qui est une langue finno-ougrienne, ce qui la distingue de ses voisins méridionaux, de langues slaves, mais la rapproche de la Finlande, à laquelle la langue l'apparente.

L'indépendance de l'Estonie a été reconnue par l'URSS, par le traité de Tartu, en 1920. Proclamée en 1989, la nouvelle indépendance a été acceptée par la Russie en 1991. Un traité de délimitation de la frontière a été signé entre les deux États en 1996, après une période de contestation. En effet, les limites de l'Estonie contemporaine ne coïncidaient pas avec celles de 1920. La limite instaurée en 1945 a incorporé de nouveaux districts, situés à l'est du territoire des années 1920, ainsi que le lac Peïpous. Un nouvel accord devait être signé en 2005, mais la Russie a annulé ce dernier, quelques mois après l'avoir avalisé. Les négociations, reprises en 2012, ont permis des échanges de terrains et une délimitation plus précise sur le lac Peïpous et sur la frontière maritime entre les deux États. L'un des objectifs de l'accord était également de faciliter la mobilité transfrontalière. Sur son parcours terrestre, la frontière entre l'Estonie et la Russie, longue de 460 km, s'appuie, pour 70 % de son tracé, sur des éléments physiques: le lac Peïpous, dans sa partie centrale, et, au nord de celui-ci, sur le fleuve Narva. Seule la partie méridionale est entièrement terrestre. Les points de passage transfrontaliers sont peu nombreux (trois), le principal étant situé au nord, entre Narva et Ivangorod, qui forment ensemble une seule agglomération transfrontalière, sur un axe reliant Saint-Pétersbourg à Tallinn. La limite tracée sur la Narva en 1945 a coupé un espace urbain d'un seul tenant, en deux composantes, situées de part et d'autre de la limite entre deux républiques. Ce qui n'était pas un problème sous l'URSS, en est devenu un, lors de l'indépendance de l'Estonie, quand la frontière internationale a été activée. L'autre frontière terrestre avec la Lettonie n'a pas posé de problèmes majeurs, même si le faible nombre de points de passage constitue un héritage de la période soviétique, marquée par la faible extension des réseaux de circulation routiers, notamment.

Le territoire de l'Estonie est couvert, dans sa totalité, par trois programmes transfrontaliers. À l'ouest, le programme Baltique centrale associe toute l'Estonie à des régions NUTS3 de la Lettonie, de l'est de la Suède (dont Stockholm) et du sud de la Finlande (dont Helsinki), et inscrit la coopération à travers la mer Baltique. Le programme Estonie-Lettonie couvre les régions de NUTS3 de la partie sud du premier État et de la partie nord du second, de part et d'autre de la frontière terrestre. À ces deux programmes INTERREG, est associé le programme «EstLatRus», qui comprend des régions NUTS3 de l'est de l'Estonie et de la Lettonie, et les oblasts russes limitrophes de Pskov et de Léningrad. Les Régions capitales des deux États baltes sont intégrées en tant que territoires adjacents. La coopération transfrontalière a débuté avant l'intégration au sein de l'UE.

Dès 1994, une première instance de coopération transfrontalière a été initiée par des collectivités locales: le Centre Peïpous pour la coopération transfrontalière est une organisation non gouvernementale, dont l'objectif est de proposer des solutions de gestion pour le lac Peïpous et le bassin fluvial de la Narva, qui sont tous les deux à cheval sur la frontière. L'organisation s'est progressivement développée pour devenir un centre transfrontalier de ressources et d'analyse en développement durable, spécialisé sur les frontières externes. Elle est localisée à Tartu, la seconde ville d'Estonie, située à une quinzaine de kilomètres du lac Peïpous. Une structure similaire, nommée projet Chudsksoye, est implantée dans la ville russe de Pskov.

L'une des originalités des coopérations transfrontalières de l'Estonie est le fait qu'elles concernent des espaces urbains, séparés ou traversés par une frontière. Une coopération entre les deux villes voisines de Valga et Valka, sur la frontière entre l'Estonie et la Lettonie, existe depuis 1995, et un secrétariat commun a été créé en 2003, qui a établi une coopération interrégionale avec la région Alsace. Cette coopération est très locale et elle associe deux villes de petite taille (13 000 et 6 000 habitants). Un institut binational a été installé en 1999, et les deux localités ont développé ensemble un projet d'agglomération transfrontalière. L'intégration au sein de l'UE a permis de renforcer la coopération entre les deux États, dont celle entre les deux collectivités locales est

particulièrement emblématique. En décembre 2007, les cérémonies célébrant l'entrée des deux États dans l'espace Schengen se sont déroulées dans cette agglomération.

La deuxième coopération concerne, depuis 1999, les deux capitales d'État, Helsinki et Tallinn, qui sont séparées par le golfe de Finlande, sur une courte distance de 65 km. Depuis le démantèlement du rideau de fer, les deux villes sont reliées par plusieurs rotations quotidiennes de ferries, qui effectuent la traversée en une heure et demie. Les flux de toutes sortes ont considérablement augmenté, en dépit de la persistance d'une asymétrie économique en faveur de la Finlande. Ces deux villes constituent, dans leurs pays respectifs, les seules véritables métropoles: chacune concentre les principales activités internationales, mais cette caractéristique est plus marquante en Estonie qu'en Finlande. En revanche, Helsinki apparaît bien plus puissante que Tallinn dans le système des villes européennes. La création d'une association transfrontalière, dotée d'un conseil d'administration commun entre les deux Régions capitales, est liée à la croissance constante des flux, ce qui nécessite une réelle coordination. Les régions NUTS3 associent la province d'Uusimaa et la ville d'Helsinki, en Finlande, et le comté de Harju et la ville de Tallinn, en Estonie. Des scénarios de transport ont ainsi été élaborés entre les deux régions. La coopération s'est, peu à peu, complexifiée et s'est fixée de nouveaux objectifs: créer des complémentarités, en vue de faire émerger des économies d'échelles; accroître l'innovation, en vue de favoriser un développement conjoint et d'établir une promotion commune. La coopération entre les régions a permis d'impulser des initiatives d'autres acteurs publics (universités, agences de promotion économique), mais aussi d'entreprises privées (compagnies de transport, de l'énergie, informatiques, de distribution, etc.). La coopération engagée rappelle, toute proportion gardée, celle établie entre Copenhague et Malmö, sur le détroit de l'Øresund.

Une troisième coopération entre des collectivités urbaines existe sur la frontière russo-estonienne, entre Narva et Ivangorod, depuis 2006. Elle s'inscrit dans le cadre du projet INTERREG IIIIC *City Twins Cooperation Network*, qui associe cinq agglomérations transfrontalières,

localisées en Europe de l'Est et du Nord. Une commission transfrontalière associant les deux collectivités urbaines a été créée et a élaboré un plan stratégique de développement commun dans les domaines de l'économie, des infrastructures et de la coopération entre instances publiques.

Une dernière coopération a été instituée, à l'échelle régionale, avec l'Euregio Pskov-Livonia qui regroupe trois comtés estoniens, quatre districts lettons, et, en Russie, cinq districts et la ville de Pskov, qui compte environ 20 000 habitants. L'initiative de cette structure a été réalisée lors de la conférence *Cooperation across the borders in Baltic Region*, organisée par le Conseil des États de la mer Baltique, à Karlskrona en Suède, en 1996. Les objectifs concernent notamment le renforcement de l'axe de circulation entre Riga et Saint-Petersbourg, l'accroissement des échanges économiques et, secondairement, les domaines de la culture, du tourisme, etc. La coopération s'est structurée avec la mise en place d'une association, et a abouti à la réalisation d'un document proposant une vision prospective, à l'horizon 2010. Les principaux projets concernent la culture, la jeunesse et le tourisme.

En définitive, l'Estonie est caractérisée par l'existence de structures de coopération peu formalisées, où les enjeux concernent surtout la gestion des bassins hydrographiques, la gestion des espaces urbains transfrontaliers et l'amélioration des infrastructures de transport. Si tout le territoire de l'Estonie entre dans des zones éligibles de programmes transfrontaliers (INTERREG ou politique de voisinage), toutes les frontières ne sont, cependant, pas couvertes par des instances de coopération, et c'est notamment le cas de la partie occidentale de la frontière entre l'Estonie et la Lettonie. En revanche, il convient de souligner l'importance d'une structure de coopération de type métropolitain, à travers le golfe de Finlande, qui associe les capitales de l'Estonie et de la Finlande.

Lettonie

La Lettonie occupe, à maints égards, une position intermédiaire entre l'Estonie et la Lituanie. Ceci est évidemment le cas lorsqu'on

examine la population, mais aussi lorsqu'on interroge la construction nationale: alors que l'Estonie et la Lituanie se sont édifiées à partir d'un noyau principal, la Lettonie résulte de l'association de plusieurs territoires qui ont connu une domination suédoise, puis russe (le Duché de Courlande, une partie de la Livonie, et la Letgalie). Comme l'Estonie, la Lettonie est marquée par un fort gradient entre le littoral et l'arrière-pays, et par une forte concentration de la population dans la capitale, qui est d'ailleurs la plus grande agglomération des États baltes. Le territoire est moins compact que celui de l'Estonie, du fait notamment de l'importance de la baie de Riga. Cet État comprend également une forte minorité russe (un peu moins de 25%). Des tensions politiques ont longtemps persisté sur l'accès à la citoyenneté, et les droits civiques et éducatifs des russophones.

L'indépendance de la Lettonie a été reconnue, une première fois, par l'URSS, par le traité de Riga, en août 1920. Comme pour les deux autres États, la Russie a accepté la nouvelle indépendance en 1991. La frontière entre les deux États a fait l'objet d'une contestation. En effet, l'URSS a réduit le territoire de la Lettonie, lorsque cette dernière est devenue l'une de ses républiques, par rapport à ce qu'il était au moment de la première indépendance. Les négociations entre les deux États butaient sur cette question, jusqu'à ce que la Lettonie accepte de ne pas remettre en cause le tracé hérité de la période soviétique. Le traité concernant la délimitation de la frontière est, par conséquent, signé en 2007. La Lettonie partage également une frontière avec la Biélorussie, qui est une autre ancienne république soviétique devenue indépendante. Depuis 2012, un accord prévoit la possibilité de franchir la frontière sans visa Schengen, avec un permis spécifique pour les populations biélorusses résidant dans les communes frontalières. Un dispositif similaire a été accordé aux résidents russes de la zone frontalière. Enfin, la Lettonie partage une frontière avec la Lituanie: avec 450 km, elle est la plus longue des limites décrites. Elle reprend le tracé défini pendant la période soviétique et négocié dans les années 1920. La majorité de ces frontières traversent de vastes étendues peu peuplées. Dans ce contexte, l'agglomération transfrontalière Valga/Valka, sur la frontière avec l'Estonie, fait figure d'exception.

Le territoire de la Lettonie est couvert, dans sa totalité, par cinq programmes transfrontaliers, dont trois qu'elle partage avec l'Estonie: les programmes INTERREG Baltique centrale et Estonie-Lettonie, et le programme EstLatRus, qui fait partie de la politique de voisinage. Un autre programme s'inscrit dans cette dernière, le programme Lettonie-Lituanie-Biélorussie. Il associe la région orientale de la Lettonie, la Letgalie, aux régions du sud et de l'est de la Lituanie (y compris la capitale Vilnius) et aux deux oblasts du nord de la Biélorussie, auxquels s'ajoutent deux oblasts, en tant que territoires adjacents (dont celui de Minsk). Enfin, il existe un programme INTERREG spécifique pour la dyade Lettonie-Lituanie, le programme LATLIT, qui associe les régions NUTS3 du sud de la première, aux régions du nord de la seconde.

Cinq instances de coopération ont été instaurées autour des frontières de la Lettonie. Chronologiquement, la première initiative revient à l'agglomération transfrontalière Valka/Valga, décrite précédemment. Puis, quatre eurorégions ont été instituées dans un intervalle de temps très court, entre 1996 et 2000. La première est l'Euregio Pskov-Livonia, avec la Russie et l'Estonie. Puis, en 1998, est créée l'Eurorégion Pays des lacs, entre la Biélorussie, la Lituanie et la Lettonie, et qui associe des collectivités locales des trois États. La coopération a été lancée, grâce à l'existence d'un accord, signé en 1998, entre la Biélorussie et la Lettonie, visant à promouvoir la coopération transfrontalière. Une première conférence entre les autorités évoque la possibilité d'ouvrir la coopération avec la Lituanie. Les collectivités locales fondent alors un conseil qui a un secrétariat dans chaque pays. Parmi les projets réalisés figurent la création d'un centre commun d'informations, dont le siège est établi à Krāslava, une ville lettone proche de la frontière avec la Biélorussie, la promotion du développement économique et la valorisation du patrimoine culturel commun, ainsi que des perspectives de développement durable.

Une troisième eurorégion voit le jour en 1999. Elle prend le nom de Saule, qui signifie «soleil» en lituanien. Son périmètre est original car il associe des régions NUTS3 de la partie sud de la Lettonie, deux districts de la Lituanie et des collectivités locales de cette dernière,

à des collectivités locales de l'oblast de Kaliningrad, qui est une exclave de la Russie et qui, à ce titre, bénéficie de conditions particulières. Les régions associées se trouvent chacune à l'écart des principaux pôles de développement de leurs pays respectifs. L'objectif de la coopération est notamment de dépasser les conflits historiques et d'améliorer les conditions de vie des populations, en favorisant le développement économique. Enfin l'Eurorégion Bartuva est initiée en 2000, par des municipalités lettones et lituaniennes du littoral de la mer Baltique, pour répondre à des enjeux environnementaux. Cette dernière semble moins active que les précédentes.

Les frontières de la Lettonie sont principalement couvertes par des eurorégions dont l'intensité des coopérations varie fortement. La coopération entre les villes de Valka et Valga constitue la principale originalité. Enfin, notons qu'à la différence de Tallinn, Riga n'a pas entrepris de coopération avec une autre ville de la mer Baltique: Stockholm, bien que reliée par ferry, n'est accessible que trois fois par semaine par ce mode de transport, la traversée durant, au total, 18 heures.

Lituanie

Avec un peu moins de trois millions d'habitants, la Lituanie est l'État le plus peuplé des trois États baltes, le plus étendu et celui où la proportion de minorités russes est la plus réduite (moins de 10%). En revanche, d'autres populations slaves sont présentes sur le territoire: Polonais, Biélorusses, Ukrainiens. Par ailleurs, le contraste de peuplement entre le littoral et l'arrière-pays n'est pas vraiment accusé, les principales villes, dont Vilnius, la capitale, étant situées dans la partie méridionale du pays. La Lituanie puise sa légitimité en tant qu'État-nation dans l'histoire du Duché lituanien-polonais, qui a existé du XIII^e au XVIII^e siècle. Si la construction nationale est plus ancienne que dans les deux cas précédents, la construction territoriale a été plus complexe au cours du XX^e siècle.

L'indépendance de la Lituanie est finalement reconnue par la Russie soviétique, par le traité de Moscou, en 1920, après deux années de troubles. Mais le territoire de la nouvelle République n'est pas encore

stabilisé: Vilnius, la capitale, est finalement attribuée à la Pologne; en revanche, la ville de Memel, appartenant à l'Allemagne, deviendra finalement lituanienne en 1924; la capitale est localisée à Kaunas. La Lituanie obtient donc son indépendance, sans que figurent, sur son territoire, quelques-uns de ses hauts lieux historiques. Après la Deuxième Guerre mondiale, le changement de la configuration territoriale de la Lituanie est lié au glissement vers l'ouest de la Pologne. Vilnius est réintégrée et redevient la capitale de la République. Dès cette époque, l'oblast de Kaliningrad est attribué à la république soviétique de Russie, du fait de l'importance stratégique de la base militaire de Kaliningrad. Cette dernière est un port bien abrité, qui, de surcroît, présente la particularité d'être hors-gel en hiver, contrairement aux autres ports soviétiques de la mer Baltique. Par ailleurs, en tant que poste avancé de l'URSS vers l'Europe de l'Ouest, le territoire est directement contrôlé par le gouvernement central. Depuis l'indépendance de 1991, la Lituanie partage une frontière commune avec la Russie, qui est une frontière extérieure de l'UE, par le biais de l'exclave de Kaliningrad. L'élargissement vers l'Europe centrale et orientale de 2004, puis l'instauration de l'espace Schengen, s'est traduite par d'intenses négociations entre l'UE et la Russie, la première souhaitant sécuriser ses frontières et la seconde désirant maintenir une libre circulation entre Kaliningrad et le reste du territoire russe. Dès 2002, un document de transit permettait aux habitants de Kaliningrad de traverser la Lituanie par train, pour rejoindre les États de la CEI, sans avoir besoin de visa. La coopération transfrontalière est considérée comme un moyen de résoudre, à l'amiable, certains problèmes. Une deuxième frontière externe se trouve à l'est du territoire avec la Biélorussie, qui est sévèrement contrôlée depuis 2004. La Lituanie compte par ailleurs deux frontières terrestres internes, l'une avec la Lettonie, au nord, et l'autre avec la Pologne, sous la forme d'une étroite ligne d'une longueur d'environ 100 km. Enfin, la façade maritime l'ouvre sur la Suède et sur le Danemark.

Le territoire de la Lituanie est couvert, dans sa totalité, par cinq programmes transfrontaliers. Trois concernent les frontières internes: LATLIT et Baltique centrale, déjà cités, et le programme INTERREG

Lituanie-Pologne. Ce dernier a permis de renforcer la coopération énergétique et l'amélioration des infrastructures entre les deux pays. Deux concernent les frontières externes et font partie de la politique de voisinage: Lituanie-Pologne-Kaliningrad, qui est surtout centré sur les enjeux de coopération transfrontalière entre Kaliningrad et les deux États limitrophes, Pologne et Lituanie, et Lettonie-Lituanie-Biélorussie.

Plusieurs eurorégions ont été instituées autour des frontières de la Lituanie, dans la deuxième partie des années 1990 et au début du millénaire. L'Eurorégion Niemen a été créée en 1997 et associe une voïvodie et des communes polonaises, un oblast biélorusse, et trois districts du sud de la Lituanie, auxquels se sont jointes des collectivités locales russes de l'oblast de Kaliningrad. L'objectif de la coopération est d'améliorer les conditions de vie des populations et de favoriser le développement économique. De ce fait, les domaines de coopération sont très variés. L'Eurorégion Sesupe a été fondée en 2003, après les Eurorégions Pays des lacs, Saule et Bartuva, déjà décrites précédemment. Bien qu'elle couvre une superficie de petite taille, elle associe des collectivités locales de quatre États: Russie, Pologne, Lituanie et Suède. Le périmètre réunit des collectivités locales, situées dans le bassin hydrographique de la rivière Šešupė, ainsi que leurs partenaires internationaux, en vue d'améliorer les situations dans les domaines économiques, éducatifs, culturels et environnementaux. La coopération dispose d'un vaste volet culturel, portant sur la valorisation du patrimoine et des études sur la langue des voisins. Toutes ces eurorégions ont un statut d'association.

Enfin, il convient de mentionner l'Eurorégion Baltique, en tant que premier espace de coopération transfrontalière, qui associe la Russie à d'autres partenaires européens. Cette eurorégion regroupe des collectivités de niveaux local et régional de six pays, dont seuls le

Danemark et la Suède étaient, à l'époque, membres de l'UE. Cette plateforme, éditée à un niveau transrégional, a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des habitants et d'éviter le renforcement des différentiels frontaliers trop importants, mais elle est aussi pensée comme un outil de réconciliation et de dépassement des ressentiments. La structure établie à Elbląg, en Pologne, a réussi à porter plusieurs projets dans des domaines variés: planification, infrastructures, tourisme, apprentissage des langues des voisins, amélioration des points de passage frontaliers, etc.

Conclusion

En définitive, les zones frontalières des États baltes sont couvertes par de nombreuses structures de coopération, même si ces dernières ne couvrent pas la totalité des limites. La coopération prend surtout la forme d'eurorégions, qui ont été essentiellement créées avant l'intégration dans l'UE. La plupart de ces instances ont adopté un statut d'association. À côté des eurorégions, qui présentent des périmètres très variables, les coopérations à l'échelle d'agglomérations transfrontalières ou de régions urbaines transfrontalières méritent une attention particulière. La plus originale et la plus prometteuse est celle qui s'est engagée entre les deux Régions capitales de Tallin, en Estonie, et d'Helsinki, en Finlande. Par ailleurs, la coopération entre la Russie et l'Estonie, autour du lac Peïpous et du bassin hydrographique de la Narva, rappelle que l'existence d'un espace géographique naturel peut, dans certains cas, apparaître comme un enjeu commun. La carte des structures de coopération des États baltes montre l'absence de différences entre les frontières externes et les frontières internes, ce qui semblerait montrer une convergence entre les programmes Interreg et les programmes de la politique de voisinage. Ce constat mériterait cependant d'être nuancé et approfondi par une analyse fine des projets et de leurs implications géographiques, et de l'investissement des acteurs territoriaux.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie

Echelle locale

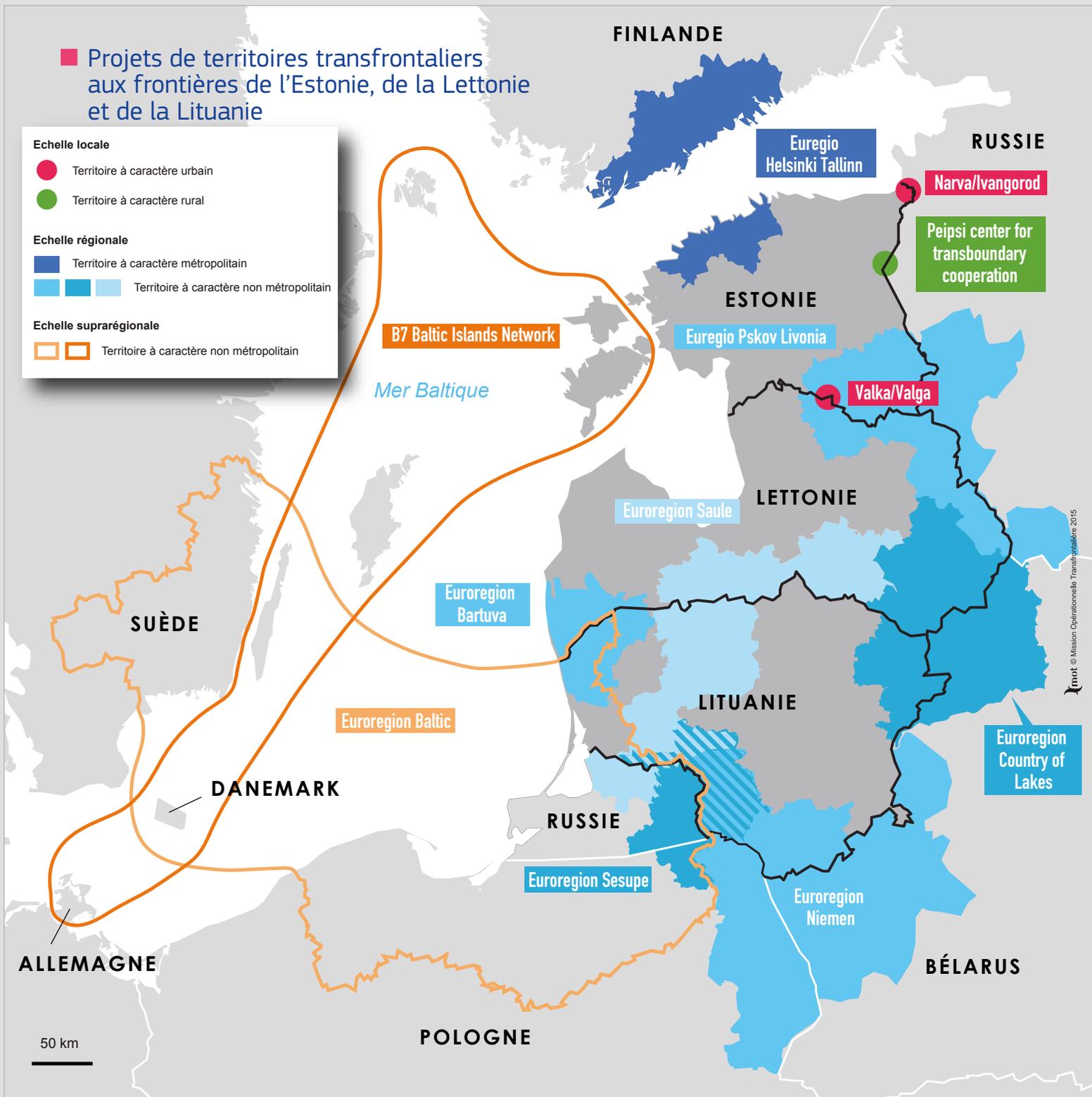
- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural

Echelle régionale

- Territoire à caractère métropolitain
- ■ ■ Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarégionale

- ■ Territoire à caractère non métropolitain



2.6 Le Royaume-Uni et l'Irlande

En dehors du caractère insulaire qui marque le Royaume-Uni et l'Irlande, les deux États ont pour particularité d'être, tous les deux, entrés dans la CEE en 1973. Ils figurent, à ce titre, parmi les États les plus anciens qui composent cette entité. Si l'Irlande paraît en marge par rapport à l'espace européen, ce n'est pas le cas du Royaume-Uni, dont la capitale est une des agglomérations les plus peuplées du continent et la première place financière du monde. Les deux États entretiennent des relations importantes avec les autres États de l'UE. Leur intégration, en 1973, a conduit à la mise en place du FEDER, en 1975. En effet, l'Irlande était, à ce moment, un pays encore fondamentalement rural, caractérisé par un faible niveau de vie, comparé aux États d'Europe continentale. Au Royaume-Uni, plusieurs bassins industriels connaissaient une crise profonde (Midlands, Yorkshire, pays de Galles). Ceci a conduit à définir les deux premiers objectifs de la politique régionale: lutter contre le retard de développement et assurer une reconversion aux espaces en crise. En dépit de l'intensité des relations avec d'autres États européens et de l'existence d'un lien fixe depuis 1993 (le tunnel sous la Manche), l'Irlande et le Royaume-Uni sont séparés de leurs voisins par des frontières maritimes. La mer d'Irlande sépare les deux États entre eux, et la Manche et la mer du Nord, le Royaume-Uni du continent. Ces barrières physiques se traduisent par l'existence de distances qu'il convient de franchir et qui nécessitent la réalisation de coûteuses infrastructures (ports, ponts, tunnels, etc.). Elles peuvent également avoir un effet psychologique et accentuer l'impression d'isolement ou la distanciation. L'hypothèse avancée ici est que ces discontinuités physiques jouent un rôle important d'obstacles à la coopération territoriale.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est le deuxième État le plus peuplé de l'UE: avec 64,3 millions d'habitants, il a une population équivalente à celle de la France. Comme pour cette dernière, la construction de l'État est ancienne et débute au XIII^e siècle, avec la mise en place d'une administration royale. Le Royaume-Uni a été, et demeure encore par certains aspects, une grande puissance mondiale. Ceci se traduit par l'existence du Commonwealth: créé en 1931, cette organisation

regroupe un vaste ensemble d'États qui faisaient allégeance à la Couronne britannique. Les membres de cette association partagent ainsi une histoire commune et des liens affectifs, que l'adhésion à la CEE n'a pas complètement remis en cause. Outre son caractère insulaire, le Royaume-Uni présente trois autres caractéristiques notables. D'une part, le Royaume-Uni continue de posséder des territoires d'outre-mer, la plupart d'entre eux étant situés dans l'océan Atlantique (Sainte-Hélène, Îles Malouines) ou dans les Caraïbes (Bermudes, Îles Caïmans), mais aussi dans le Pacifique (Îles Pitcairn) ou l'océan Indien (archipel des Chagos). La liste peut être étendue à l'enclave de Gibraltar, au sud de l'Espagne, qui est une possession depuis le traité d'Utrecht de 1713. D'autre part, un certain nombre de territoires sont associés au Royaume-Uni mais possèdent un statut particulier: les îles Anglo-Normandes ou l'île de Man sont des dépendances directes de la Couronne et elles disposent, de ce fait, d'une forte autonomie politique. Enfin, depuis l'Acte d'Union de 1707, le Royaume-Uni est considéré comme la réunion de quatre nations: l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. L'instauration, en 1997, du processus de dévolution a permis d'accroître l'autonomie des deux premiers territoires.

L'Irlande du Nord présente d'autres particularités, qui seront décrites ci-dessous. Le Royaume-Uni, bien que densément peuplé (260 habitants au km²), présente des contrastes notables de peuplement sur son territoire: l'Écosse, située dans la partie septentrionale, occupe un tiers du territoire mais n'abrite que 8% de la population totale. Les frontières du Royaume-Uni sont maritimes, à l'exception de celle entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, qui est terrestre. Les distances qui séparent les côtes britanniques des côtes françaises, belges ou irlandaises, sont rarement supérieures à 100 km (et même moins de 40 km pour la Manche, entre Douvres et Calais).

Le Royaume-Uni fait partie de quatre programmes de coopération transnationale INTERREG B: le programme Europe du Nord-Ouest, auquel participent huit États européens, dont la Suisse et l'Irlande, et dont l'objectif est de renforcer le développement économique, et de favoriser l'innovation et la diffusion des connaissances; le



Le programme PEACE vise à promouvoir la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes d'Irlande

programme Atlantique, qui réunit des régions françaises, des comtés d'Irlande et du Royaume-Uni, les régions portugaises, et certaines régions espagnoles; le programme Mer du Nord, qui regroupe six États en dehors du Royaume-Uni⁽¹⁾; et le programme Périphérie Nord, où l'Irlande est présente, ainsi que quatre États scandinaves⁽²⁾. Par ailleurs, le Royaume-Uni est couvert par quatre programmes transfrontaliers INTERREG A, deux avec des partenaires continentaux, à l'est, et deux avec l'Irlande, à l'ouest. Ainsi, le programme France (Manche)-Angleterre associe les régions du sud du Royaume-Uni et du nord-ouest de la France. Le programme INTERREG A 2 Mers réunit les mêmes comtés anglais, la région Nord-Pas-de-Calais en France, et des provinces belges et néerlandaises. Dans les deux cas, les programmes mettent l'accent sur la croissance économique, à travers la recherche et l'innovation, le développement d'une économie durable à faible intensité de carbone, et les questions d'environnement. Soulignons également la présence d'un programme spécifique qui regroupe les comtés de l'est de l'Irlande et les comtés côtiers du pays de Galles, où se retrouvent les grandes thématiques déjà décrites: développement économique, accessibilité, protection de l'environnement. Deux programmes concernent, plus particulièrement, l'Écosse

1 Allemagne, Belgique, Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède.

2 Danemark, Islande, Norvège, Suède.

et l'Irlande du Nord: le programme Irlande du nord-Régions frontalières d'Irlande-Écosse de l'ouest et le programme Irlande-Royaume-Uni (pays de Galles). Les deux objectifs de croissance économique, par l'innovation, et de protection de l'environnement, sont présents comme dans les deux programmes décrits précédemment. En revanche, le premier programme insiste également sur les questions de transport et les questions sociales.

Le Royaume-Uni est également associé à la réflexion menée sur le bassin maritime de la mer du Nord, qui est censé proposer une stratégie de développement, en valorisant les potentiels des espaces maritimes, tout en protégeant ces derniers des pressions environnementales. En revanche, le Royaume-Uni compte peu d'institutions de coopération transfrontalière. Pourtant, comme au Danemark, la réalisation d'un lien fixe entre le Royaume-Uni et la France a permis le renforcement des relations et la croissance des flux. Une Eurorégion Nord-Transmanche, qui a associé, au départ, la région française du Nord-Pas-de-Calais au comté anglais du Kent, est créée en 1987, dans le cadre d'un protocole d'accord. Les trois régions belges se sont associées en 1991: Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale. Cette organisation a été une des premières instances de coopération transfrontalière à se doter d'un statut juridique, le Groupement européen d'intérêt économique (GEIE). Si le développement économique figurait parmi les principaux



Le projet O40 faisait partie du programme EU Northern Periphery: une autre approche de l'aide aux personnes âgées

objectifs, la coopération a permis l'émergence de projets culturels et la réalisation d'études socioéconomiques. Cependant, le GEIE a été dissout en 2004 car tous les partenaires n'étaient pas impliqués au même degré dans la structure.

Deux projets de coopération présentent un caractère de formalisation. D'une part, l'Arc Manche, qui réunit des comtés britanniques et des régions françaises limitrophes de la Manche, depuis 2003, et dont l'objectif est d'élaborer une stratégie de l'espace maritime, dans le cadre de la politique maritime de l'UE. Les orientations portent, à la fois, sur l'amélioration de l'accessibilité, le développement de pôles de compétitivité, l'identification des ressources et la mise en place d'une gouvernance destinée à assurer une gestion durable de ces dernières. Tous les comtés côtiers ne participent, cependant, pas à cette coopération, qui a pris la forme d'une Assemblée des Régions de l'Arc Manche en 2005: c'est le cas des Cornouailles, du Dorset et du Sussex de l'Est.

D'autre part, le projet NOSTRA (*Network Of STRAits*), qui a été lancé conjointement par le comté du Kent et le département du Pas-de-Calais en 2010, cherche à mettre en réseau des collectivités limitrophes de

plusieurs détroits en Europe. Quinze collectivités bordant huit détroits ont élaboré un partenariat, dont l'objectif est de faire reconnaître les particularités de ces espaces géographiques, auprès des instances européennes et nationales. Ce réseau de collectivités cherche également à promouvoir une coopération reposant sur le partage d'expériences, dans des domaines comme le développement économique, les réseaux de transport et la protection des ressources.

Irlande

L'histoire de l'Irlande et celle du Royaume-Uni sont profondément imbriquées: les relations qu'elles entretiennent portent encore les traces d'une histoire tourmentée. L'île connaît plusieurs invasions pendant le Moyen-Âge. La Couronne d'Angleterre s'y implante dès le XII^e siècle mais, c'est à partir du XVI^e siècle, lors du règne des Tudors, que le territoire est annexé, ce qui se traduit par une colonisation, de la part du pouvoir royal. De nombreux Anglais de confession anglicane s'installent dans l'île, l'objectif étant de s'assurer la maîtrise d'un territoire dont la population, de confession catholique, montre un caractère belliqueux. La grande famine, qui débute en 1845 et s'achève en 1849, se traduit par une augmentation dramatique de la mortalité et une forte émigration. L'île perd environ 40% de sa population en quelques années. Les territoires occidentaux, les plus ruraux, resteront durablement affectés par cette hémorragie démographique. L'île est animée par un vigoureux sentiment national, ce qui se traduit par l'existence de revendications politiques. Un projet d'autonomie est déposé au parlement britannique en 1914, mais le déclenchement de la Première Guerre mondiale reporte les discussions. L'indépendance est obtenue en 1921, après une guerre d'indépendance de deux ans. Mais le traité de paix divise l'île en deux parties: six comtés du nord-est, dont la population est majoritairement anglicane, souhaitent rester sous la tutelle du Royaume-Uni. L'Irlande du Nord dispose, dès lors, de son propre gouvernement mais une partie des affaires politiques est gérée par le gouvernement britannique, tandis que le reste de l'île devient indépendant, mais demeure un dominion rattaché à la Couronne britannique. Ce n'est qu'après la Deuxième Guerre mondiale, que l'Irlande devient

une République. Le pouvoir détenu par les unionistes, qui souhaitent rester associés au Royaume-Uni, va être contesté par les nationalistes, qui voudraient intégrer l'Irlande, à partir des années 1960. Les troubles qui démarrent en 1969 vont déboucher sur une véritable guerre civile entre les communautés. Le clivage politique et social est souligné par les différences communautaires et religieuses. L'affrontement est notamment le fait de groupes paramilitaires, dont l'Armée républicaine irlandaise (IRA). L'esquisse d'une solution politique se dessine à partir des années 1990. Un premier cessez-le-feu est signé en 1994. Un deuxième accord, signé au château de Stormont en 1998, prévoit d'une part, que le statut de l'Irlande du Nord ne peut être modifié que si la majorité de la population y est favorable, ce qui ouvre la possibilité d'une éventuelle réunification et, d'autre part, accorde une certaine autonomie à l'Irlande du Nord. L'accord, soumis à référendum en mai de la même année, est adopté par une majorité de votants. Mais il faut attendre neuf ans, avant que le processus de paix ne devienne définitif et aboutisse à un désarmement des groupes armés. Depuis 2008, l'atmosphère s'est pacifiée mais certaines tensions demeurent et les «lignes de paix», qui séparent les quartiers unionistes des quartiers nationalistes, sont toujours présentes à Belfast. Les tensions ont eu un impact sur la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Cette dernière n'a jamais été fermée mais elle a présenté tous les caractères d'une frontière défensive, marquée par une forte présence militaire. De ce fait, la zone frontalière de l'Irlande a été considérée comme une région périphérique, dans laquelle peu d'investissements (de transport, notamment) ont été réalisés.

Située en périphérie occidentale de l'Europe, l'Irlande, peuplée d'environ 4,6 millions d'habitants, est pourtant largement intégrée à l'UE. Elle est l'un des membres les plus anciens et elle fait partie de la zone euro. Elle a été l'un des principaux bénéficiaires des fonds de la politique régionale, des années 1970 aux années 1990, avant de connaître une forte croissance de son niveau de revenu. Le territoire, dont la densité est quatre fois moindre à celle du Royaume-Uni, connaît une certaine dissymétrie de son peuplement: les régions les plus densément peuplées, qui sont aussi les plus dynamiques sur le

plan démographique, sont situées à l'est et au sud; elles sont les plus proches de et les mieux reliées au Royaume-Uni et à l'Europe continentale. La partie occidentale du pays, en dehors des régions de Limerick et de Galway, présente un caractère périphérique accusé.

L'Irlande est concernée par trois programmes de coopération transnationale, qui ont déjà été décrits dans la notice sur le Royaume-Uni: les programmes Europe du Nord-Ouest, Atlantique, et Périphérie Nord. D'autre part, en dehors des deux programmes transfrontaliers qui ont



Vue aérienne de l'Eurotunnel à Folkestone (Royaume-Uni)

été évoqués (Irlande du Nord-Régions frontalières d'Irlande-Écosse de l'ouest et Irlande-Royaume-Uni (pays de Galles), il existe un troisième programme, intitulé Programme opérationnel Royaume-Uni-Irlande, pour la paix et la réconciliation (PEACE). L'objectif de ce programme, qui a débuté en 1995, pour une durée de quatre ans, est de promouvoir une stabilité politique, en vue de faciliter le développement économique et social, et d'assurer une réconciliation entre les communautés en Irlande du Nord et dans les zones frontalières d'Irlande. Le programme a été prolongé, sous le nom de PEACE II, jusqu'en 2006, puis PEACE III, entre 2007 et 2013, et PEACE IV, entre 2014 et 2020. Le programme met notamment l'accent sur l'éducation et la formation, et sur la mutualisation des services. En effet, les zones frontalières de l'Irlande sont, en général, faiblement peuplées et mal desservies par les services. De nombreuses initiatives ont été lancées afin de favoriser une réconciliation, qui devrait déboucher sur l'émergence de sociétés basées sur une vision commune. Le programme est géré par le Special EU Programme Body (SEUPB). Un Centre d'études transfrontalières a été créé à Armagh, en Irlande du Nord, et à Dublin, afin de disposer d'un organisme en mesure de réaliser des recherches sur les espaces transfrontaliers, et de proposer des programmes de formation. Ces derniers sont principalement destinés à des populations ciblées (détenus, populations déplacées, victimes de violences), qui doivent élaborer des projets, en vue de développer une réconciliation.

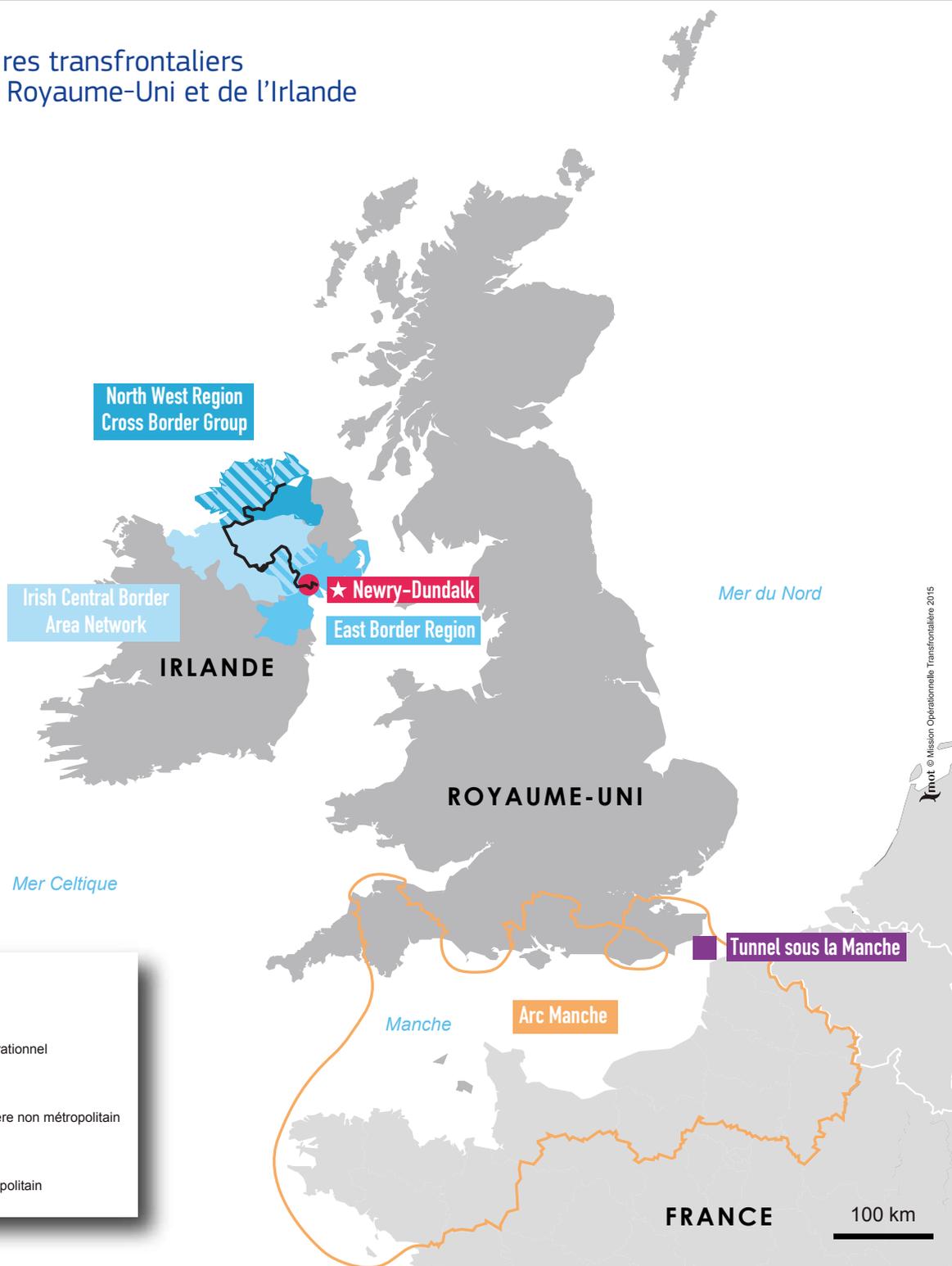
Trois régions transfrontalières ont été instaurées. La première, l'East border region (EBR), a été initiée en 1976, lors d'une réunion de représentants des comtés, qui devaient discuter de la réalisation d'un pont sur la rivière de Newry. La structure regroupe une dizaine de comtés

et de villes, du nord de l'Irlande et du sud de l'Irlande du Nord. La coopération a pour objectif de renforcer le développement économique de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Depuis les années 1970, la coopération s'est intensifiée, les autorités élaborant, à présent, des documents stratégiques transfrontaliers concertés. Dans ce cadre, les villes de Newry et de Dundalk, distantes d'une vingtaine de kilomètres et situées sur l'axe reliant Belfast à Dublin, ont entrepris, dès les années 1970, des réflexions communes. Depuis 2006, des propositions stratégiques ont été formulées dans les transports, la formation, la mutualisation des services et l'environnement, dans le cadre d'un projet de région de villes jumelles.

Deux autres cadres de coopération existent sur la frontière: le *North West Region Cross Border Group* (NWRCBG), autour de la région de Derry (Londonderry), qui réunit cinq comtés en 1975, et l'*Irish Central Border Area Network* (ICBAN), instauré en 1995, qui regroupe des comtés situés à l'ouest de la région précédente. Les trois régions transfrontalières citées sont membres de l'ARFE.

En dépit de la situation tendue entre les communautés, des initiatives de coopération ont vu le jour dans les années 1970, aux échelons locaux et régionaux. Par ailleurs, le programme PEACE n'est pas un programme transfrontalier, à proprement parler, mais il contribue à apaiser ces tensions communautaires. En définitive, la politique de coopération territoriale du Royaume-Uni et de l'Irlande semble être davantage réalisée à l'échelle transnationale qu'à l'échelle transfrontalière. C'est, finalement, sur leur frontière terrestre commune, que les perspectives de coopération transfrontalière semblent les plus prometteuses.

■ Projets de territoires transfrontaliers
aux frontières du Royaume-Uni et de l'Irlande



Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Equipement transfrontalier opérationnel

Echelle régionale

- ■ ■ Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarégionale

- Territoire à caractère non métropolitain

Invt © Mission Opérationnelle Transfrontalière 2015

2.7 L'Autriche et la Hongrie

L'Autriche et la Hongrie sont deux pays d'Europe centrale et orientale qui rejoignent, respectivement, l'UE en 1995 et en 2004. L'Autriche fait ainsi partie de la première vague d'élargissement, après la chute du mur de Berlin (ensemble avec la Suède et la Finlande), et la Hongrie, de la deuxième (ensemble avec la plupart des autres pays de l'Europe de l'Est). L'Autriche possède d'importantes frontières naturelles: les Alpes occupent les deux tiers de sa surface de 83 855 km², et elle est traversée par le fleuve Danube. Elle partage de nombreuses frontières avec des voisins européens: au nord, avec l'Allemagne (784 km) et la République tchèque (362 km); à l'ouest, avec la Slovaquie (330 km), la Suisse (164 km) et le Liechtenstein (35 km); au sud, avec la Slovaquie (330 km) et l'Italie (430 km); et à l'est, avec la Slovaquie (91 km) et la Hongrie (366 km). À la fin de la guerre froide, c'est cette frontière entre l'Autriche et la Hongrie qui acquiert une importance particulière car elle sert de passage pour les habitants de la République démocratique allemande qui fuient leur pays. C'est donc la première «frontière-filtre» du rideau de fer. La Hongrie s'étend sur une surface de 93 030 km² et est également traversée par le Danube, ainsi que par le fleuve Tisza, sans accès à la mer. Elle partage également, outre avec l'Autriche (à l'ouest), des frontières, au sud-ouest, avec la Serbie (151 km), la Croatie (329 km) et la Slovaquie (102 km); au sud-est, avec la Roumanie (448 km); au nord-est, avec l'Ukraine (103 km); et au nord, avec la Slovaquie (677 km).

Les histoires de l'Autriche et de la Hongrie sont étroitement liées: l'Autriche est une des grandes puissances européennes, qui, sous le règne des Habsbourg, domine le Saint-Empire romain germanique, du XII^e siècle jusqu'à sa dissolution en 1806. Le Royaume de Hongrie est fondé en 1001 par les Magyars, et, ensuite, disputé entre les Habsbourg et les Ottomans: ces derniers occupent la Hongrie après la bataille de Mohács, de 1526 jusqu'à 1686, lorsque les Habsbourg libèrent le pays et le soumettent ensuite à la domination autrichienne. Les révolutions anti-Habsbourg de 1848 sont écrasées et, en 1867, la double monarchie austro-hongroise est instaurée par François-Josef I^{er}, qui unit deux royaumes jusqu'à l'effondrement de l'Empire, après la Première Guerre mondiale. L'Autriche-Hongrie est dissolue en 1918 et remplacée par sept États-nations (l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, l'Italie, la Yougoslavie, la Pologne et

la Roumanie), dont les frontières sont tracées par les traités de paix de 1919-1920. Les frontières de la Hongrie sont fixées par le traité de Trianon en 1920, et cette dernière perd 71 % du territoire de son ancien royaume; celles de l'Autriche – qui correspondent aux frontières actuelles –, par le traité de Saint-Germain-en-Laye, sans présence d'une délégation autrichienne. Le révisionnisme hongrois pendant l'entre-deux-guerres pousse le dirigeant autoritaire, Miklós Horthy, à s'allier avec l'Allemagne nazie, pour récupérer les territoires perdus, notamment le sud de la Slovaquie en 1938, la Ruthénie subcarpathique (Ukraine) en 1939, la Transylvanie (Roumanie) en 1940, et la Voïvodine (Yougoslavie) en 1941. Mais, en 1944, la Hongrie est occupée par l'Allemagne, puis libérée, l'année suivante, par l'armée soviétique. Après la Deuxième Guerre mondiale, ces territoires sont restitués à ces États, et les frontières du traité de Trianon, rétablies. En plus, la Hongrie perd encore une partie de son territoire, au profit de la Tchécoslovaquie. L'Autriche, pour sa part, avait été rattachée au Reich de Hitler dès 1938, après l'Anschluss, et libérée par les forces alliées qu'en 1945. Le pays est ensuite divisé en zones d'occupation, comme l'Allemagne, mais un statut de neutralité est ensuite négocié, qui fait que l'Autriche obtient son indépendance en 1955, par un traité signé avec les quatre puissances alliées. Alors que l'Autriche n'entre pas dans la sphère d'influence soviétique, la Hongrie se trouve de l'autre côté du rideau de fer, un régime communiste étant installé en 1948. Mais, en 1989, la Hongrie contribue largement à la levée du rideau de fer: elle ouvre, le 1^{er} janvier, la frontière austro-hongroise et de plus en plus de citoyens est-allemands passent à l'ouest, via la Hongrie et l'Autriche, aboutissant ainsi à la chute du mur de Berlin. Après celle-ci, la Hongrie se transforme rapidement en régime démocratique, dès 1990.

En principe, compte tenu de leurs statuts différents pendant la guerre froide, l'Autriche et la Hongrie ne devraient pas développer la coopération transfrontalière au même moment: alors que l'Autriche peut librement nouer des relations de voisinage de proximité à l'ouest, à partir de 1955, la Hongrie est bloquée derrière le rideau de fer, entre 1948 et 1990. Toutefois, en fin de compte, avant les années 1990, l'Autriche n'est pas très active dans la coopération



Inondation du Danube
à Linz (Autriche)

transfrontalière. Une seule communauté de travail transfrontalière est initiée dans les années 1970 entre l'Allemagne, la Suisse et le Liechtenstein, autour d'un espace naturel partagé: le lac de Constance. En 1972, les autorités riveraines des quatre pays, à savoir le Land Bade-Wurtemberg, les cantons de Schaffhouse, d'Appenzell, de Thurgovie, de Saint-Gall et de Zurich, le Land Vorarlberg, et la Principauté du Liechtenstein, créent une conférence internationale pour pouvoir appréhender ensemble les problèmes de gestion environnementale du lac. Une intensification de cette coopération transfrontalière n'a lieu qu'après l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995, avec la création de l'Euregio du lac de Constance, en 1997, qui associe désormais aussi des partenaires locaux (les villes de Constance, Lindau, Oberallgäu, Ravensburg, Sigmaringen, Kempten, et l'arrondissement du lac de Constance).

Avant 1995, une seule eurorégion est créée à la frontière entre l'Autriche, l'Allemagne et la République tchèque: il s'agit de l'Euregio Bayerischer Wald-Bömerwald-Unterer Inn fondée en 1993. Cette coopération trilatérale est approfondie en 2012, autour des fleuves Danube et Moldau, lorsque l'Europaregion Donau-Moldau est constituée entre la Haute-Autriche, le Most- et Waldviertel en Basse-Autriche, la Basse-Bavière (arrondissements d'Altötting et du Haut-Palatinat) et, du côté tchèque, la Bohême du Sud, Plzeň et Vysočina.

Par la suite, l'Autriche développe surtout sa coopération transfrontalière avec l'Allemagne. Plusieurs eurorégions se forment, à la frontière germano-autrichienne, qui se caractérisent par la gestion d'un espace naturel commun: les Alpes. En 1995, l'Euregio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein est fondée; en 1997, c'est la



Création d'un itinéraire culturel entre la Hongrie et la Slovénie

création de l'Euregio Via Salina, un regroupement entre trois associations régionales: la Regio Allgäu, du côté allemand, et la Regio Kleinwalsertal et la Regionalentwicklung Außerfern, du côté autrichien. Cette dernière se joint à une autre eurorégion, créée en 1998, avec les Regios Werdenfels et Seefelder Plateau en Allemagne: l'Euregio Zugspitze. Puis, l'Euregio Inntal se forme également en 1998, entre les communes des districts bavarois Rosenheim et Traunstein, et celles des districts tyroliens Kufstein et Kitzbühel.

Seules deux coopérations bilatérales sont réalisées avec l'Italie, avec deux régions autonomes, dont l'identité culturelle est fortement liée à l'Autriche: le Tyrol du Sud et le Frioul-Vénétie julienne. Ainsi, dès 1998, dans les Alpes, l'Euregio Tirolo-Haut-Adige-Trentin associe le Land Tyrol, en Autriche, et les provinces autonomes de Trentin et du Tyrol

du Sud, en Italie. Cette eurorégion se transforme en GECT en 2011. Un an plus tard, en 2012, l'Euregio Senza Confini se constitue aussi comme GECT, entre le Land autrichien de Carinthie et les régions italiennes de Frioul-Vénétie julienne et de Vénétie. Par ailleurs, l'Autriche développe aussi une coopération transfrontalière à la frontière avec la Slovaquie et la République tchèque. En 1997, l'Eurorégion trilatérale Pomoravie-Weinviertel-Jižní Morava est créée. Au niveau bilatéral, s'ajoute, en 2001, l'Euregio Steiermark-Nordost Slowenien, avec la Slovénie, qui lie des associations de collectivités territoriales pour la coopération transfrontalière, d'un et de l'autre côté de la frontière; puis, en 2002, avec la République tchèque, l'Eurorégion Silva Nordica.

Pour la Hongrie, la coopération transfrontalière constitue, comme pour les autres pays de l'Europe de l'Est de l'ancien bloc soviétique,

une possibilité de participer à la construction européenne avant que l'adhésion à l'UE ne devienne une réalité. Les programmes Interreg, PHARE et TACIS de la Commission européenne sont des moyens financiers nécessaires au développement économique dans ces pays, dont les territoires transfrontaliers sont alors les premiers bénéficiaires: les projets de coopération transfrontalière deviennent un moyen pour pallier aux différentiels économiques entre régions de l'ouest et de l'est. Mais pour la Hongrie, la coopération transfrontalière a encore une fonction supplémentaire: elle permet aux Hongrois de renouer avec les minorités hongroises qui résident dans les territoires des États voisins, notamment en Roumanie et en Slovaquie.

La Hongrie participe ainsi, dès 1993, à l'Eurorégion des Carpates, créée comme une association régionale entre des collectivités territoriales hongroises, polonaises et ukrainienne, et à laquelle se joignent, par la suite, également des collectivités roumaines (à partir de 1997) et slovaques (à partir de 1999). En 1997, se met en place la première coopération trilatérale avec la Roumanie et la Serbie. L'Eurorégion Duna-Körös-Maros-Tisza, aussi connue sous la dénomination DKMT, est fondée entre des collectivités territoriales roumaines et hongroises, et la province serbe de Voïvodine. Il s'agit de l'organisation eurorégionale la plus active aux frontières hongroises, qui est également membre fondateur du conseil consultatif des eurorégions des pays Visegrád et membre de l'Association des régions frontalières d'Europe (ARFE). Une deuxième coopération trilatérale est initiée en 1998, avec la Croatie et la Bosnie-Herzégovine: l'Eurorégion Danube-Drave-Save se réalise surtout sous impulsion d'acteurs économiques car, en plus de collectivités territoriales des trois pays, y participent également la chambre de commerce et d'industrie de Pécs-Baranya, en Hongrie, et la chambre de commerce du comté croate Osijek-Baranja et la chambre de commerce du canton de Tuzla, en Bosnie-Herzégovine. Enfin, deux autres coopérations trilatérales sont lancées en 2000, l'une avec la Roumanie et l'Ukraine, avec la mise en place de l'Interregio entre les collectivités Satu Mare, du côté roumain, Szabolcs-Szatmár-Bereg, du côté hongrois, et Transcarpatie, du côté ukrainien; et l'autre avec la Croatie et la Slovaquie, dans le cadre de la création de l'Eurorégion Dráva-Mura.

Au niveau bilatéral, la première coopération transfrontalière de la Hongrie est réalisée avec l'Autriche, dans le cadre de l'Euregio West/Nyugat Pannonia, créée en 1998, entre le Burgenland en Autriche et les comitats de Győr, Moson, Sopron, Vas et Zala, en Hongrie. En 2002, s'y ajoute une coopération bilatérale à la frontière entre la Hongrie et la Roumanie: l'Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar.

Mais, la plupart des coopérations bilatérales de la Hongrie se mettent en place à la frontière avec la Slovaquie. En 1999, l'Eurorégion Ipoly est ainsi fondée par les maires de Balassagyarmat, du côté hongrois, et Šahy, du côté slovaque. Elle s'élargit à quatre autres municipalités et six organisations de la société civile de Šahy et s'étend finalement à toute la section moyenne du fleuve Ipoly. La même année, l'Eurorégion Vág-Duna-Ipoly se met en place, un peu plus à l'ouest, dans la même région. Deux coopérations entre villes frontalières se réalisent aussi sur ce territoire: premièrement, entre Komárno-Komárom; deuxièmement, entre quatre villes jumelées dans la région appelée Ister-Granum, Ister étant la dénomination en grec ancien du Danube et Granus, le nom médiéval du fleuve Hron. Cette coopération commence en 1999, par la reconstruction du pont Valéria sur le Danube, qui avait été détruit par les Nazis. Elle est ensuite consolidée par un accord bilatéral en 2000, par la constitution d'une eurorégion en 2003, et, enfin, remplacée par un GECT en 2008. Deux autres eurorégions slovaque-hongroises sont créées en 2000: l'Eurorégion Košice-Miskolc et l'Eurorégion Sajó-Rima/Slaná-Rimava. Cette dernière est à nouveau initiée par deux maires: le maire de Putnok, du côté hongrois, et le maire de Tisovec, du côté slovaque. L'eurorégion est gérée par une ONG et concerne plus de 324 municipalités slovaques et 125 municipalités hongroises. Au sein de cette eurorégion, quatre villes décident, en 2008, de renforcer leur coopération par la création d'un GECT, qui voit le jour en 2013. En janvier 2001, c'est l'Eurorégion Podunajský Trojaspolok/Hármas Duna-vidék qui est fondée, entre les municipalités du comté hongrois Győr-Moson-Sopron et celles de l'association régionale slovaque Csallóköz-Mátyusföld. Au total, cette eurorégion couvre un territoire d'environ 298 communes. Enfin, en 2004, est signé un mémorandum pour une alliance de développement interrégionale de la région Zemplin, désormais



appelée l'Eurorégion Zemplin. Elle réunit de nombreuses communautés de communes, des villes et des instances de développement régional, d'un côté et de l'autre de la frontière slovaque-hongroise, et est très active dans l'organisation d'événements transfrontaliers, comme les journées eurorégionales, l'exposition Zemplin et le festival Szomszédolás Zirc («visiter les voisins»), financés par le programme communautaire Interreg. Mais toutes les eurorégions entre la Hongrie et la Slovaquie ne fonctionnent pas aussi bien, comme l'illustre l'Eurorégió Neogradensis, créée en 2000, sur la base d'une déclaration d'intention, signée en 1999, entre des représentants du comté hongrois de Nógrád et plusieurs districts slovaques, qui ne sera plus très active après 2003.

Finalement, au regard des différentes communautés de travail transfrontalières de la Hongrie et de l'Autriche, il s'avère que la plupart ne se réalisent pas entre des partenaires de ces deux États mais avec d'autres États voisins. Les deux États ne sont impliqués ensemble que dans une coopération macrorégionale importante qui se met en place en 2003: c'est la Région Centrop (Vienne-Bratislava-Brno-Győr), créée avec la République tchèque et la Slovaquie, et qui couvre un périmètre très large, associant, du côté autrichien, les Länder de Vienne, de Burgenland et de Basse-Autriche, du côté tchèque, les provinces de Moravie et de Bohême méridionale, du côté slovaque, les régions de Bratislava et de Trnava, et du côté hongrois, les comtés de Győr, Vas et Zala.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de l'Autriche et de la Hongrie



2.8 La République tchèque et la Slovaquie

La République tchèque et la Slovaquie sont deux pays d'Europe centrale et orientale, qui ont fait partie de la première vague d'élargissement de l'UE à l'est, en 2004. La République tchèque a une superficie de 78 870 km² et partage des frontières terrestres avec l'Allemagne (646 km), la Pologne (658 km), l'Autriche (466 km) et la Slovaquie (215 km). La Slovaquie, avec une superficie de 48 845 km², est occupée, pour quatre cinquièmes de son territoire, par la chaîne de montagnes des Carpates. Comme la République tchèque, elle partage une frontière terrestre avec l'Autriche (91 km) et la Pologne (444 km), puis avec la Hongrie (677 km) et l'Ukraine (97 km). La seule voie navigable de la Slovaquie est le Danube, alors que la République tchèque est traversée par deux fleuves, l'Elbe et la Moldau.

À l'origine, l'histoire de la Tchéquie et de la Slovaquie commence par une longue période de séparation. En effet, lorsque la Grande-Moravie est envahie, en 907, par les Hongrois, les Slovaques sont placés sous le joug hongrois, alors que les Tchèques restent d'abord autonomes et passent ensuite sous domination allemande, et cela marque l'histoire des nations tchèque et slovaque pendant près d'un millénaire. L'État tchèque se constitue alors au X^e siècle. À partir du XIV^e siècle, le Royaume de Bohême fait partie du Saint-Empire romain germanique et passe ensuite par une longue période de domination autrichienne, alors que la Slovaquie est intégrée dans l'Empire ottoman, qui occupe la Hongrie depuis 1541. À partir du Printemps des peuples en 1848, une renaissance tchèque prend forme, au sein de l'empire d'Autriche. Les Slovaques se rangent, à ce moment, du côté des Autrichiens contre les Hongrois. Mais, après la création de la Double Monarchie, en 1861, la Slovaquie est maintenue sous contrôle de la Hongrie, alors que l'empereur François-Josef I^{er} d'Autriche accorde aux Tchèques une quasi-égalité nationale, dans un système d'empire largement décentralisé. Après la Première Guerre mondiale, l'histoire des deux pays est ensuite interconnectée: sur base des 14 points de Wilson, la Tchécoslovaquie est constituée en 1918 et réunit les territoires peuplés de Tchèques, de Slovaques et de Ruthènes, de l'ancien Empire austro-hongrois. Le nouvel État indépendant comprend également une partie importante de minorités allemandes (au pays des Sudètes, en Moravie-du-Sud et en Bohême), ainsi qu'une minorité hongroise. Les

frontières de la Tchécoslovaquie sont fixées successivement par les traités de paix de 1919: celle avec l'Autriche et la Pologne, par le traité de Saint-Germain-en-Laye, et celle avec la Hongrie, par le traité du Trianon. Mais dans la période d'entre-deux guerres, ces frontières sont contestées, notamment par l'Allemagne nazie, qui annexe les Sudètes en 1938. Cette annexion est reconnue par la communauté internationale, lors des accords de Munich. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, une première sécession du pays a lieu, avec les nationalistes slovaques, qui constituent un État indépendant soutenu par Hitler. Après la guerre, le pays est réuni mais passe, ensuite, dans la sphère d'influence soviétique. Lors du coup de Prague en 1948, un régime communiste est instauré et la Tchécoslovaquie est le dernier pays d'Europe à passer du côté soviétique du rideau de fer. C'est après la Révolution de velours, portée par Václav Havel en 1989, qu'un régime démocratique est à nouveau instauré, en 1990. Toutefois, la nouvelle République fédérale tchèque et slovaque est dissolue après seulement deux ans, en 1992. Dans un processus pacifique, la partition de l'État est décidée et aboutit à la création de deux États en 1993, la République tchèque et la Slovaquie, ainsi qu'à l'émergence d'une nouvelle frontière nationale.

Après la fin de la guerre froide, la coopération transfrontalière se développe donc, d'abord, entre la Tchécoslovaquie et ses pays voisins, de 1990 à 1992, et, à partir de 1993, chacun des deux nouveaux États développe, ses relations de voisinage de proximité de manière indépendante. Dans la première phase de la coopération transfrontalière, jusqu'en 1993, des communautés de travail transfrontalières se forment, notamment à la frontière tchèque, avec les collectivités territoriales allemandes. L'objectif de la Tchécoslovaquie est comparable à celui de la Pologne, également voisine de l'Allemagne: la coopération transfrontalière Est-Ouest, au niveau local et régional, constitue un moyen, pour les nouveaux États de l'Europe centrale et orientale, de montrer leur volonté et leur capacité de participer au processus d'intégration européenne. L'adhésion à la Communauté européenne n'étant pas possible dans l'immédiat, pour des raisons économiques, la coopération transfrontalière est la seule possibilité de créer des liens avec l'Europe



Révolution de velours en
Tchécoslovaquie en 1989

communautaire. La Commission européenne soutient ce processus par la mise à disposition de financements (INTERREG, PHARE, TACIS). De nombreux structures et projets transfrontaliers voient alors le jour, à la frontière germano-tchèque, parfois également en coopération avec la Pologne. Ainsi, la première eurorégion entre l'Est et l'Ouest est une coopération trilatérale autour du fleuve Neisse: il s'agit de l'Euro-région Neisse-Nisa-Nysa, créée dès 1991 et qui réunit trois associations locales, des côtés allemand, polonais et tchèque. La même année est aussi mise en place la première coopération transfrontalière avec la Bavière, pour gérer ensemble l'espace naturel partagé forestier, dans la région de Bohême. Du côté allemand, un parc national existait déjà depuis 1982, le Parc national de la forêt Bavaroise,

et un pendant est alors créé du côté tchèque, le Parc national de Šumava. Avant la partition de la Tchécoslovaquie, deux autres euro-régions sont constituées à la frontière germano-tchèque, en 1992: l'Euroregion Elbe-Labe, qui réunit deux communautés de travail transfrontalières – l'Euroregion Oberes Elbtal/Osterggebirge, du côté allemand, et l'Euroregion Labe, du côté tchèque; puis l'Euroregion Erzgebirge/Krušnohoří, qui se forme entre les districts allemands de Saxe centrale et des monts Métallifères, ainsi que les communes des arrondissements tchèques de Louny, Most, Chomutov et Litoměřice.

Après la constitution de la République tchèque, la coopération transfrontalière continue sans interruption, à la frontière avec l'Allemagne,



Eurorégion silésienne, deux villes au-delà des frontières (Český Těšín, Tchéquie; Cieszyn, Pologne)

et s'élargit également à l'Autriche. Le 25 janvier 1993, l'Euregio Egrensis est d'abord fondée entre trois communautés de travail transfrontalières, deux du côté allemand (Euregio Egrensis de Bavière et Euregio Egrensis de Saxe-Thuringe) et une du côté tchèque (Euregio Bohême). La même année, la première eurorégion entre l'Allemagne, la Tchéquie et l'Autriche voit le jour, l'Euregio Bayerischer Wald-Bömerwald-Unterer Inn. Par la suite, en revanche, il n'y a qu'une seule coopération bilatérale qui se met en place entre la République tchèque et l'Autriche: il s'agit de l'Euregio Silvia, instaurée en 2002, comme groupe de travail transfrontalier bénévole.

À partir de la fin des années 1990, c'est surtout la coopération transfrontalière entre la République tchèque et la Pologne qui se développe. Plusieurs eurorégions polono-tchèques se forment au niveau

intercommunal. L'Eurorégion Glacensis est ainsi mise place dès 1996, rassemblant 50 collectivités locales, du côté tchèque, et une vingtaine, du côté polonais. Elle est suivie par l'Eurorégion Praděd/Pradziad, fondée en 1997, entre plusieurs municipalités polonaises et tchèques. Cette dernière s'élargit, par la suite, jusqu'à 34 communes et 6 comtés polonais de la voïvodie d'Opole, et à 71 communes tchèques, des régions Moravie-Silésie et Olomouc. Enfin, en 1998, deux autres eurorégions polono-tchèques sont constituées: l'Eurorégion Silésie de Cieszyn, qui réunit, du côté polonais, 12 municipalités du comté de Cieszyn, deux municipalités du comté de Bielsko, la municipalité de Godów, dans le comté de Wodzisław Śląski, et la ville de Jastrzębie Zdrój; et, du côté tchèque, 16 municipalités du district Karviná et 24 dans la partie orientale du district Frýdek-Místek. La deuxième eurorégion, l'Eurorégion Silésie, se base

sur un accord de coopération entre deux associations: l'association polonaise des municipalités de l'Oder supérieur et l'association tchèque Silésie Opava. Elle rassemble, au total, du côté tchèque, 58 municipalités et la chambre de commerce de la région Moravie-Silésie, ainsi que 19 communes du côté polonais.

La Slovaquie n'est engagée que dans une seule coopération transfrontalière bilatérale avec la Pologne: en 1994, l'Eurorégion Tatry est ainsi créée entre 12 comtés frontaliers slovaques, et quatre comtés, huit communes et 19 communautés de communes polonaises. Pour le reste, les eurorégions avec participation slovaque se forment plus tardivement, à partir de la fin des années 1990. Lorsqu'elles concernent des partenaires tchèques, elles s'insèrent, pour l'essentiel, dans une coopération trilatérale qui implique des collectivités d'un troisième État. Ainsi, en 1997, l'Eurorégion Pomoravie-Weinviertel-Jižní Morava est créée, à la frontière entre l'Autriche, la République tchèque et la Slovaquie. Une deuxième coopération trilatérale voit le jour entre des collectivités territoriales polonaises, tchèques et slovaques: c'est l'Eurorégion Beskidy, créée en 2000 et qui associe plus de 60 municipalités tchèques, les comtés de Bielsko, Żywiec, Sucha, Oświęcim et Myślenice, ainsi que 28 municipalités du côté polonais, les villes slovaques de Turzovka, Žilina, Bytča, Námestovo, Čadca, Kysucké Nové Mesto, Rajecké Teplice, et 42 petites communes. Enfin, une troisième eurorégion multilatérale voit le jour en 2003, et implique des partenaires de quatre États: l'Autriche, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. En raison de sa position géographique, elle est dénommée Région Centrope (Vienne-Bratislava-Brno-Győr) et couvre un périmètre très vaste, associant, du côté autrichien, les Länder de Vienne, Burgenland et de Basse-Autriche, du côté tchèque, les provinces de Moravie et de Bohême méridionale, du côté slovaque, les régions de Bratislava et de Trnava, et, du côté hongrois, les comtés de Győr, Vas et Zala. En revanche, il n'existe qu'une seule eurorégion bilatérale tchéco-slovaque, soit parce que, comme les deux États ont décidé de se séparer, les collectivités frontalières ne veulent pas alors entamer une coopération structurée, au niveau local et régional, soit parce qu'elles coopèrent déjà suffisamment et n'éprouvent pas le besoin de contractualiser leurs relations

de voisinage. En 2000, l'Euroregion Bilé-Biele Karpaty est, néanmoins, mise en place, à la frontière tchéco-slovaque, associant, au total, plus de 50 partenaires très divers, des deux côtés de la frontière (des associations communales et régionales, des villes, des universités, des chambres de commerce et d'industries, etc.).

Au niveau bilatéral, la Slovaquie développe surtout sa coopération transfrontalière avec des partenaires hongrois. En 1999, deux eurorégions sont créées au niveau local, sous impulsion de communes frontalières. L'Eurorégion Ipeľ-Ipoly est ainsi fondée par les maires de Balassagyarmat, du côté hongrois, et Šahy, du côté slovaque, ainsi que par quatre autres municipalités et six organisations de la société civile de Šahy. Cette eurorégion couvre la section moyenne du fleuve Ipoly. Puis, le 3 juillet 1999, l'Eurorégion Vág-Duna-Ipoly se met en place, un peu plus à l'ouest, dans la même région. Deux coopérations entre villes frontalières se réalisent aussi sur ce territoire: premièrement, entre Komárno-Komárom; deuxièmement, entre quatre villes jumelées dans la région appelée Ister-Granum, Ister étant la dénomination en grec ancien du Danube et Granus, le nom médiéval du fleuve Hron. Cette coopération commence en 1999, par la reconstruction du pont Valéria sur le Danube, qui avait été détruit par les Nazis. Elle est ensuite consolidée par un accord bilatéral en 2000, par la constitution d'une eurorégion en 2003, et, enfin, remplacée par un GECT en 2008. Les eurorégions ne fonctionnent pas toujours bien, comme l'illustre l'Eurorégion Neogradiensis, créée en 2000, sur la base d'une déclaration d'intention, signée en 1999, entre des représentants du comté hongrois de Nógrád et plusieurs districts slovaques, qui ne sera plus très active après 2003.

Or, d'autres eurorégions slovaco-hongroises suivent dans les années 2000. L'Eurorégion Košice-Miskolc et l'Eurorégion Sajó-Rima/Slaná-Rimava sont créées en 2000. Cette dernière est à nouveau initiée par deux maires: le maire de Putnok, du côté hongrois, et le maire de Tisovec, du côté slovaque. L'eurorégion est gérée par une ONG et concerne plus de 324 municipalités slovaques et 125 municipalités hongroises. Au sein de cette eurorégion, quatre villes décident, en 2008, de renforcer leur coopération par la création GECT, qui voit



Poste frontière de Štúrovo-Esztergom
(Slovaquie, Hongrie)

le jour en 2013. En janvier 2001, c'est l'Eurorégion Podunajský Trojspolok/Hármas Duna-vidék qui est fondée, entre les municipalités du comté hongrois Győr-Moson-Sopron et celles de l'association régionale slovaque Csallóköz-Mátyusföld. Au total, cette eurorégion couvre un territoire d'environ 298 communes. Enfin, en 2004, est signé un mémorandum pour une alliance de développement interrégionale de la région Zemplin, désormais appelée l'Eurorégion Zemplin. Elle réunit de nombreuses communautés de communes, des villes et des instances de développement régional, d'un côté et de l'autre de la frontière slovaque-hongroise, et est très active dans l'organisation d'événements transfrontaliers, comme les journées eurorégionales, l'exposition Zemplin et le festival Szomszédolás Zirc («visiter les voisins»), financés par le programme communautaire INTERREG.

Enfin, la République tchèque et la Slovaquie sont, chacune, impliquées dans une coopération interrégionale. Les régions slovaques de Košice et Prešov décident ainsi, en 1999, de se joindre à l'Eurorégion des Carpates, qui existe depuis 1993, comme une association régionale, d'abord, entre des collectivités territoriales hongroises, polonaises et ukrainiennes, et, depuis 1997, avec la participation de collectivités roumaines. Pour sa part, la République tchèque (la Bohême-du-Sud, Plzeň et Vysočina) participe à la macrorégion autour des fleuves Danube et Moldau, créée avec l'Autriche et l'Allemagne en 2012. L'Euroregion Donau-Moldau comprend la Haute-Autriche, le Most-et-Waldviertel en Basse-Autriche, et, du côté allemand, la Basse-Bavière (arrondissements Altötting et Haut-Palatinat).

En conclusion, il faut souligner que la sécession de l'État tchécoslovaque n'a pas perturbé l'évolution de la coopération transfrontalière au niveau local et régional, qui a progressé de manière continue, depuis le début des années 1990.

2.9 La Pologne

La Pologne rejoint l'UE en 2004 et fait partie de la grande vague d'élargissement à l'Est. Avec 312 685 km², ce pays d'Europe centrale a une surface comparable à celle de l'Allemagne et partage une frontière avec l'Allemagne, à l'ouest (465 km), qui se fixe sur la ligne Oder-Neisse, avec la République tchèque (658 km) et la Slovaquie (444 km), au sud, et avec la Lituanie (91 km), la Biélorussie (605 km), l'Ukraine (428 km) et la Russie (206 km), à l'est. La particularité de la frontière avec la Russie est qu'il s'agit de l'oblast de Kaliningrad, une enclave russe en plein territoire de l'UE, située entre la Pologne et la Lituanie. Bordée par la mer Baltique, la Pologne partage également des frontières maritimes avec la Suède et le Danemark, au nord.

L'histoire de la Pologne est marquée par le déplacement des frontières, car le pays se trouve souvent en proie aux disputes territoriales entre les grandes puissances européennes, notamment, l'Allemagne et la Russie. De plus, le pays n'obtient sa reconnaissance en tant qu'État-nation qu'en 1919, après la Première Guerre mondiale, en application du principe d'autodétermination des peuples, inscrit dans les 14 points de Wilson. Le caractère relativement jeune de l'État contraste avec l'existence d'un sentiment national multiséculaire. Certes, le Royaume de Pologne est déjà constitué en 1025, et entre dans une association politique avec la Lituanie en 1569, constituant ainsi la République des Deux Nations. Or, entre 1772 et 1795, la Pologne perd son indépendance, et son territoire est partagé entre la Prusse, l'Autriche et la Russie. Elle ne retrouve cette indépendance qu'en 1918, après la création de la Deuxième République. Le traité de Versailles accorde, à la Pologne, un territoire largement pris sur le Reich allemand, qui perd ainsi la Prusse occidentale, des parties de la Prusse-Orientale et de la Silésie, et Posen. Le port de Dantzig est déclaré ville libre et la Pologne obtient ainsi un accès à la mer Baltique. Mais les frontières de la nouvelle Pologne ne sont pas entièrement fixées, ce qui laisse la possibilité pour les deux états voisins, l'Allemagne et la Russie, de les contester. Lors de la guerre russo-polonaise, de 1918 à 1920, la Pologne sort plutôt gagnante: en Lituanie, elle récupère la ville de Vilnius; puis, elle retrouve globalement les anciennes frontières entre la Russie

impériale et la République des Deux Nations, avant la première partition de la Pologne, en 1772. Mais, dans l'entre-deux-guerres, l'Allemagne récupère une partie de la Silésie, après l'organisation d'un référendum, et, en 1939, Hitler procède au rattachement du port de Dantzig. De plus, dans le cadre du pacte germano-soviétique, l'URSS annexe, à nouveau, la partie orientale du pays, qu'elle avait perdue en 1920. Après l'invasion et l'occupation par les Nazis, c'est l'Armée rouge qui libère la Pologne, en 1944, mais, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'URSS impose un partage du pays à son profit, lors de la conférence des Alliés à Yalta, en 1945. Les frontières de la Pologne sont, à nouveau, déplacées: l'URSS garde le territoire à l'est de la ligne Curzon, qu'elle avait annexé en 1939, et, à l'ouest, la Pologne reçoit le sud de la Prusse-Orientale, la Poméranie et la Silésie, déplaçant la frontière sur la ligne Oder-Neisse, vers l'ouest. De surcroît, l'URSS intègre la Pologne dans son glacis protecteur, en imposant, d'abord, un gouvernement procommuniste, puis, en l'intégrant dans le bloc communiste, avec les autres pays satellites de l'Europe de l'Est. En 1948, le rideau de fer s'élève et la frontière germano-polonaise sera ensuite, pendant plus de 40 ans, celle avec la République démocratique allemande (RDA), fondée en 1949. Lors des accords de Görlitz (6 juillet 1950), la ligne Oder-Neisse est confirmée comme frontière entre la RDA et la République populaire de Pologne qui la qualifient de «frontière de la paix». En 1967 un accord signé entre les deux pays voisins permet aux habitants polonais des régions frontalières d'être employés en RDA, puis à partir de 1972 la frontière entre la RDA et la Pologne connaît une courte période d'ouverture avant de se fermer à nouveau en 1980. Ce n'est donc qu'après la fin de la guerre froide, la réunification allemande et la reconstitution d'une République polonaise démocratique en 1990, qu'une coopération transfrontalière se développe avec les territoires voisins, à l'échelon local et régional. À l'ouest, la frontière Oder-Neisse de la Pologne est alors définitivement reconnue par l'Allemagne réunifiée, après l'entrée en vigueur du traité 4+2, conclu entre les Alliés et les deux États allemands. La frontière avec la Tchécoslovaquie deviendra, après la partition du pays, en 1993, une frontière avec deux nouveaux États: la République tchèque et la Slovaquie.



L'EGTC TRITIA résulte d'un partenariat entre les régions d'Opole (PL), de Silésie (PL), de Moravie-Silésie (CZ) et de Žilina (SK)

La coopération transfrontalière commence, au début des années 1990, à l'ouest, avec l'Allemagne et avec la République tchèque. L'objectif des acteurs polonais est double. D'une part, un travail de réconciliation est indispensable, surtout avec les voisins allemands. Les relations de voisinage à l'intérieur du bloc soviétique étaient peu développées, surtout à la frontière avec la RDA. De surcroît, certaines villes ont été coupées en deux après la Deuxième Guerre mondiale, nécessitant désormais un nouveau rapprochement. Compte tenu de l'expulsion des populations allemandes des territoires à l'est de la ligne Oder-Neisse, et la politique de réinstallation des populations polonaises dans les régions frontalières, les habitants, d'un côté et de l'autre, ne se connaissent pas et doivent alors tisser des nouveaux liens transfrontaliers. D'autre part, la Pologne souhaite aussi rapidement adhérer à l'UE. Or, cette dernière a fixé des critères d'adhésion lors du sommet de Copenhague, en 1993, dont notamment un certain nombre de critères économiques. La coopération transfrontalière devient alors un levier pour pouvoir atteindre le standard

économique requis, et les programmes de la Commission européenne (INTERREG, PHARE, TACIS) servent à lancer des projets transfrontaliers qui favorisent la croissance.

À partir des années 1990, les premières eurorégions et eurocités, créées à la frontière polonaise, sont donc des signes, de la part des acteurs polonais, qu'ils acceptent de lancer un processus de réconciliation et qu'ils ont les capacités pour participer à l'intégration européenne. Ces eurorégions et eurocités servent alors de laboratoires pour la réunification du continent européen. En 1991, la création de la première eurocité Guben-Gubin qui associe les deux villes de Guben et Gubin, à la frontière germano-polonaise, en devient un symbole. La même année, naît aussi la première eurorégion Neisse-Nisa-Nysa, qui réunit trois associations locales, des côtés allemand, polonais et tchèque. Il s'agit donc d'une coopération trilatérale, autour de la frontière du fleuve Neisse. Par la suite, deux autres eurocités et trois eurorégions sont mises en place à la frontière

germano-polonaise. En 1993, dans la région Lubusz-Brandebourg, les villes de Francfort-sur-l'Oder, dans la région Brandebourg, et Slubice, dans le Lubusz, décident ainsi de lancer une coopération transfrontalière Francfort-sur-l'Oder – Slubice, afin de rapprocher les deux villes, séparées par le fleuve Oder. En 2007, la ville de Görlitz/Zgorzelec, coupée en deux après la Deuxième Guerre mondiale, sur la ligne de la rivière Neisse, est surmontée par la création de «l'Euro-pastadt» Görlitz-Zgorzelec. Trois autres eurorégions sont successivement créées le long de la frontière Oder-Neisse, couvrant ainsi tout le territoire frontalier avec l'Allemagne. En 1993, sont ainsi mises en place l'Euroregion Spree-Neisse-Bober, qui réunit deux associations de coopération transfrontalière, des côtés polonais et allemand, et l'Euroregion Pro Europa Viadrina, qui rassemble des districts du Land Brandebourg et de la Voïvodie de Lubusz. En 1995, l'Euroregion Pomerania est constituée par deux associations de communes, polonaise et allemande, dans la région de Poméranie. Cette dernière présente une particularité: entre 1998 et 2003, elle s'élargit à la Suède, en associant la communauté de communes suédoise de Scanie. Cette coopération transfrontalière acquiert alors un caractère maritime, car la Suède et la Pologne sont des pays riverains de la mer Baltique. Elle s'insère dans une nouvelle phase de coopérations macrorégionales, lancées à la fin des années 1990 en Europe, autour de grands espaces naturels communs, notamment des espaces maritimes et des massifs montagneux.

Deux grandes macrorégions sont constituées avec participation de la Pologne. Ce sont des coopérations multilatérales, impliquant des partenaires d'au moins cinq pays, et auxquelles participent également des États non membres de l'UE. La première macrorégion est lancée dans la région des Carpates, avec l'appui conjoint du Conseil de l'Europe et de l'UE qui s'intéressent à ces coopérations macrorégionales pour des raisons de stabilisation démocratique du continent européen. En février 1993, l'Eurorégion des Carpates est formée, d'abord, comme association régionale entre des collectivités territoriales de trois États (la Hongrie, la Pologne et l'Ukraine), mais s'élargit ensuite à la Roumanie, en 1997, et à la Slovaquie, en 1999. Deuxièmement, en 1998, l'Eurorégion Baltique est créée, entre la

Pologne (Poméranie, Varmie-Mazurie), la Suède (Blekinge, Kalmar, Kronoberg), le Danemark (Bornholm), la Lituanie (Klaipėda) et la Russie (Kaliningrad). L'objectif est de gérer ensemble l'espace maritime de la mer Baltique, dans la perspective d'une meilleure protection de l'environnement. Les partenaires coopèrent au sein d'un conseil d'administration, où ils s'accordent sur la réalisation biannuelle d'un plan d'action commun.

L'évolution de la coopération transfrontalière avec la République tchèque et la Slovaquie est comparable à l'évolution de celle avec l'Allemagne mais elle commence plus tardivement, vers le milieu des années 1990. Plusieurs eurorégions sont ainsi mises en place, dont la plupart sur la frontière polono-tchèque, à l'exception de l'Eurorégion Tatry, créée dès 1994, à la frontière avec la Slovaquie, entre quatre comtés, huit communes et 19 communautés de communes polonaises, et 12 comtés slovaques et qui s'est dotée d'un GECT en 2013. Les eurorégions polono-tchèques se forment surtout au niveau municipal. L'Eurorégion Glacensis, mise place en 1996, réunit ainsi un nombre important de villes et de communes: plus de 50 collectivités locales, du côté tchèque, et une vingtaine, du côté polonais. Il en est de même concernant l'eurorégion Praděd/Pradziad, fondée en 1997 et qui s'élargit ensuite jusqu'à 34 communes et six comtés polonais de la Voïvodie d'Opole, et à 71 communes tchèques des régions Moravie-Silésie et Olomouc. Du côté polonais, l'association des communes de l'eurorégion se dote d'une structure avec personnalité juridique en 2000. Enfin, en 1998, deux autres eurorégions sont constituées à la frontière polono-tchèque. Premièrement, l'Eurorégion Silésie de Cieszyn réunit, du côté polonais, 12 municipalités du comté de Cieszyn, deux municipalités du comté de Bielsko, la municipalité de Godów, dans le comté de Wodzisław Śląski, et la ville de Jastrzębie Zdrój; et, du côté tchèque, 16 municipalités du district Karviná et 24 dans la partie orientale du district Frýdek-Místek. Deuxièmement, l'Eurorégion Silésie est créée comme un accord de coopération entre l'association polonaise des municipalités de l'Oder supérieur et l'association régionale pour la coopération polono-tchèque, Silésie Opava. Elle rassemble, au total, du côté tchèque, 58 municipalités et la chambre de commerce de la région

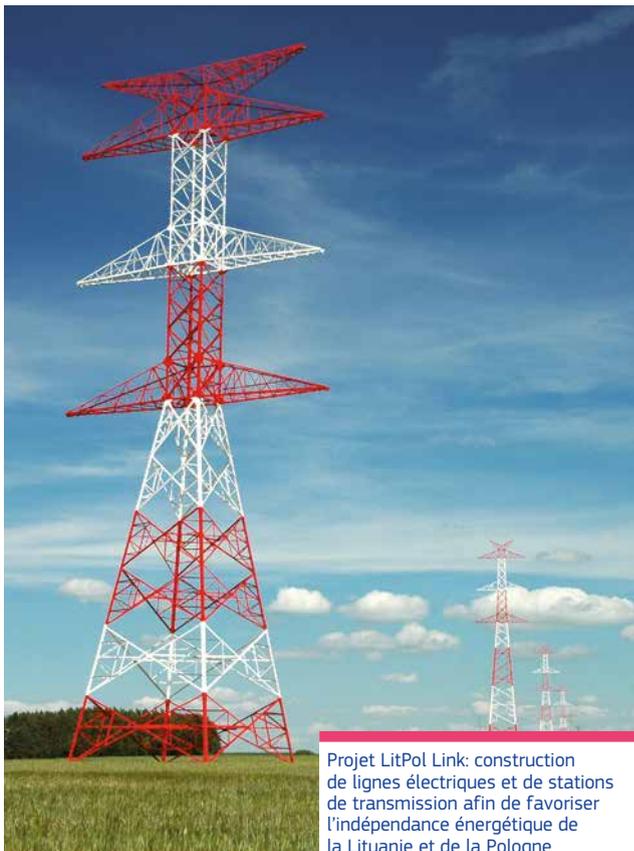


Visite de Corina Crețu, commissaire européenne à la politique régionale. Pont entre Slubice (Pologne) et Frankfurt-an-der-Oder (Allemagne)

Moravie-Silésie, ainsi que 19 communes du côté polonais. Au niveau trilatéral, une seule coopération voit le jour, entre des collectivités territoriales polonaises, tchèques et slovaques: c'est l'Eurorégion Beskidy, créée en 2000, qui associe plus de 60 municipalités tchèques, les comtés de Bielsko, Żywiec, Sucha, Oświęcim, ainsi que 28 municipalités du côté polonais, les villes slovaques de Turzovka, Žilina, Bytča, Námestovo, Čadca, Kysucké Nové Mesto, Rajecké Teplice, et 42 petites communes. Enfin, le GECT TRITIA créé en 2013 réunit des régions polonaises, tchèques et slovaques.

Mais la Pologne développe aussi, à partir du milieu des années 1990, une coopération transfrontalière à l'est, avec les États non membres

de l'UE, notamment l'Ukraine, la Biélorussie, mais aussi avec la Russie. Cette coopération, qui inclut souvent également la Lituanie, se réalise déjà avant que la Pologne et les États baltes ne rejoignent l'UE, en 2004. Elle présente une possibilité, pour la Pologne, de développer de bonnes relations avec les États voisins à l'est, dans un but de stabilisation et de sécurité démocratique, un objectif largement soutenu par le Conseil de l'Europe et, notamment, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, où les collectivités territoriales des pays voisins sont représentées, en tant qu'états membres, à l'exception de la Biélorussie. Cependant, des formes de coopération transfrontalière se sont développées dans le cadre de relations de proximité, au niveau local, alors que les liens intergouvernementaux



Projet LitPol Link: construction de lignes électriques et de stations de transmission afin de favoriser l'indépendance énergétique de la Lituanie et de la Pologne

sont très réduits du fait de l'existence d'un régime politique autoritaire. Trois eurorégions sont, en effet, créées, associant des partenaires en Biélorussie: en 1995, l'Eurorégion Bug se constitue, en tant qu'association qui réunit la région de Lublin en Pologne, le district de Volhynie et les régions de Sokal et Jovkaen Ukraine, ainsi que le district de Brest en Biélorussie. En 1997, l'Eurorégion Niemen est formée à la frontière entre la Pologne, la Lituanie et la Biélorussie, entre les voïvodies polonaises de Podlasie, Varmie-Mazurie, les districts lituaniens d'Alytus, Marijampolė et Vilnius, ainsi que la voïvodie biélorusse de Grodno. Enfin, en 2002, l'Eurorégion Puszcza Białowieńska met en place une coopération des districts de Pruzhany, Kamyanyets et Svistlach, du côté biélorusse, avec le comté de Hajnowski, ainsi que les municipalités de Hajnówka, Białowieża, Dubicze Cerkiewne, Czyże, Narew, Narewka, Czeremcha, Bielsk Podlaski, Orla et Kleszczele, du côté polonais. Une seule coopération s'effectue aussi au niveau communal, avec la participation de la Russie. Ainsi, est constituée, en 2003, l'Euregio Šešupė, qui réunit des collectivités territoriales de la Pologne, la Lituanie, la Suède et la Russie.

La coopération transfrontalière de la Pologne est donc polyvalente: intense et de type microintégrateur, à la frontière ouest avec l'Allemagne, la République tchèque et la Slovaquie; macrorégionale et orientée vers la protection d'espaces naturels, à la frontière de la Baltique, au nord (avec le Danemark, la Russie et la Suède), et à la frontière des Carpates, au sud (avec la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et l'Ukraine); et enfin, large, intercommunale et plutôt informelle, à la frontière est avec la Lituanie, la Biélorussie, l'Ukraine et la Russie.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de la Pologne

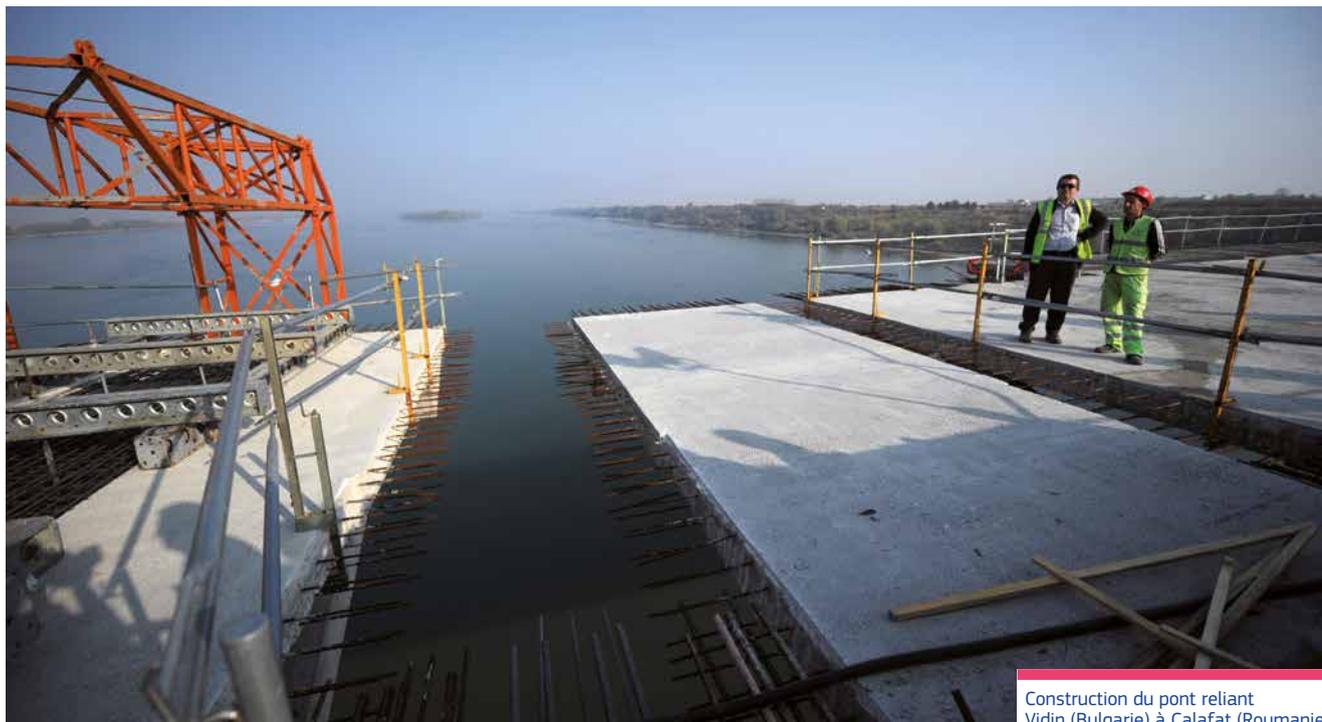


2.10 La Roumanie et la Bulgarie

La Roumanie et la Bulgarie sont les derniers États de l'Europe centrale et orientale à rejoindre l'UE, en 2007, avant la Croatie en 2013. La Roumanie, située au nord-est des Balkans, a une superficie de 238 392 km² et possède plusieurs frontières naturelles: elle est traversée par le fleuve Danube, dont les Carpates forment une barrière physique entre deux bassins fluviaux, la Roumanie s'étendant sur les deux versants des montagnes; puis, elle a une frontière maritime débouchant sur la mer Noire. Elle partage des frontières terrestres avec la Hongrie (448 km), avec la Moldavie (450 km), l'Ukraine (531 km), la Serbie (476 km) et la Bulgarie (608 km). Sa frontière la plus longue est donc celle avec la Bulgarie, située au sud-est de l'Europe, et la majeure partie de cette frontière est délimitée par le fleuve Danube qui ne compte que deux ponts sur ce tracé. La Bulgarie a une superficie plus petite, de 110 550 km², mais elle partage également une frontière avec la Serbie (318 km) et a une frontière maritime avec un accès à la mer Noire. Par ailleurs, la Bulgarie a des frontières avec la Grèce (494 km) et avec deux pays extérieurs de l'UE, l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) (148 km) et la Turquie (240 km).

L'histoire des deux États est étroitement liée à celle des Empires russe, ottoman et austro-hongrois. La Bulgarie est fondée en 681, par les Bulgares d'Asparoukh, mais le premier royaume bulgare (969-1018) ne dure pas plus d'un demi-siècle car la Bulgarie est annexée par l'Empire byzantin, en 1014. Elle se reconstitue en 1186 mais passe sous domination ottomane pendant près de cinq siècles, de 1396 à 1878. Une renaissance bulgare ne commence que vers la deuxième moitié du XVIII^e siècle, quand la résistance contre les Ottomans se développe et éclate, lors de la grande révolte de 1876. Entretemps, après la guerre de Crimée, en 1859, la petite Roumanie s'est formée en tant qu'État, sous la protection de la France, grâce à l'union entre la Moldavie occidentale et la Valachie. En 1867, la Transylvanie est rattachée à l'Empire austro-hongrois mais, avec l'aide de la Russie, la petite Roumanie gagne totalement son indépendance en 1878. Elle vient aussi à l'aide des Bulgares car elle mène, ensemble avec la Russie, une guerre contre les Turcs (1877-1878), qui se termine par la libération de la Bulgarie. La Grande Bulgarie est alors constituée

en 1878, et s'étend du Danube jusqu'à la mer Égée. Ses frontières avec la Roumanie sont alors fixées. Or, au Congrès de Berlin de 1878, la Bulgarie est partagée en deux et seulement une petite partie reçoit l'autonomie, tandis que l'autre passe, à nouveau, sous l'autorité ottomane. Le Royaume de Bulgarie se reconstitue en 1908 et, pendant les deux guerres balkaniques, en 1912-1913, elle dispute la Macédoine à la Serbie. C'est à partir de cette période que des hostilités commencent avec la Roumanie. Alors que celle-ci reste neutre pendant la Première Guerre balkanique, elle soutient la Serbie lors de la Deuxième Guerre balkanique, et la Macédoine est alors partagée, en 1913, entre la Serbie et la Grèce, avec une partie concédée à la Roumanie (Dobrogée). C'est pourquoi la Bulgarie s'allie avec l'Empire allemand, l'Autriche-Hongrie et l'Empire ottoman, pendant la Première Guerre mondiale, et se trouve dans le camp des vaincus, en 1918: elle perd l'accès à la mer Égée, lors du traité de Neuilly, en 1919. Pour sa part, la Roumanie, sous Ferdinand I, se joint aux Alliés et est donc dans le camp des vainqueurs: sur base des 14 points de Wilson, la Bucovine et la Transylvanie votent en faveur du rattachement à la Grande Roumanie et l'unification du pays est reconnue par le traité de Saint-Germain-en-Laye, en 1919. La nouvelle frontière avec la Hongrie et celle avec la Serbie sont fixées par une commission internationale et, lors du traité de Trianon, en 1919, la Roumanie reçoit la Transylvanie, la moitié orientale du Banat et divers territoires de la Hongrie orientale. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, les deux États se trouvent encore une fois dans des camps opposés: la Roumanie est protégée par la France mais, après l'effondrement de cette dernière, en 1940, Staline en profite pour occuper la Bucovine et la Bessarabie, et Hitler oblige la Roumanie à céder à la Hongrie, une partie de la Transylvanie. Alliée à l'Allemagne nazie, la Bulgarie parvient à récupérer de la Roumanie, le sud de la Dobrogée. Au total, la Roumanie perd un tiers de son territoire. Après la Deuxième Guerre mondiale, lors du traité de Paris, en 1947, la Roumanie récupère le nord de la Transylvanie, alors que Staline reprend, à nouveau, la Moldavie orientale. Les frontières sont, alors, à nouveau déplacées. Par la suite, les destins de la Bulgarie et de la Roumanie se rejoignent à nouveau: dès 1944-1945, elles rentrent dans la sphère d'influence soviétique et Staline favorise l'instauration de régimes communistes dans les deux pays. Pendant toute



Construction du pont reliant
Vidin (Bulgarie) à Calafat (Roumanie)

la guerre froide, la Bulgarie et la Roumanie se trouvent donc séparées de l'Europe occidentale par le rideau de fer. Ce n'est qu'en 1990, après la chute du mur de Berlin, que les deux États se reconstituent en tant que régimes démocratiques, et qu'ils peuvent commencer à développer une coopération transfrontalière, aux niveaux local et régional, avec leurs voisins.

Cette coopération transfrontalière se développe tardivement, vers la fin des années 1990, car les deux États doivent d'abord procéder à des réformes de décentralisation territoriale, qui permettent l'autonomie des partenaires locaux frontaliers. De plus, les relations avec les territoires voisins sont d'ailleurs compliquées et marquées par une grande

méfiance, compte tenu des profondes cicatrices de l'histoire, après les nombreux affrontements dans le passé et les déplacements des frontières. Cette méfiance concerne les relations bilatérales, entre la Bulgarie et la Roumanie, mais, aussi surtout, celles entre la Roumanie et la Hongrie. Enfin, dans la région balkanique, la guerre, d'abord, entre la Serbie et la Bosnie-Herzégovine (1992-1995), puis, au Kosovo (1998-1999), crée un sentiment d'instabilité des frontières, à l'ouest, qui rend le développement de communautés et structures de coopération transfrontalière difficile, aux frontières avec la Serbie et avec l'ARYM. Après l'adhésion de la Bulgarie à l'UE, en 2007, l'évolution des relations de voisinage de proximité avec la Turquie est aussi freinée par la nouvelle frontière communautaire, qui s'érige progressivement



Projet «Regions for recycling» impliquant des partenaires de 14 États membres: un environnement sain pour améliorer le bien-être des citoyens

comme un mur protecteur de la forteresse Europe, notamment pour empêcher l'afflux des migrants qui essaient d'entrer dans l'UE, en passant par la Turquie.

Il n'est donc pas étonnant qu'une seule eurorégion voit le jour, au début des années 1990, à la frontière entre la Bulgarie et la Grèce, avec un pays qui est déjà membre de la Communauté européenne depuis 1980: l'Eurorégion Nestos-Mesta est créée en 1992, sous la forme de deux ONG, des côtés bulgare et grec. Elle réunit le district régional grec de Thrace, dans la Macédoine orientale, et la région bulgare Blagoevgrad, au bord du fleuve Mesta. Pour le reste de la coopération transfrontalière, aux frontières de la Bulgarie et la Roumanie,

il faut attendre la fin des années 1990, lorsque la perspective d'adhésion à l'UE se rapproche.

Néanmoins, autour de la Roumanie et la Bulgarie, trois coopérations macrorégionales voient le jour, dont la première est déjà instaurée en 1993, entre la Pologne, la Hongrie et l'Ukraine, pour gérer ensemble l'espace naturel partagé des montagnes des Carpates. L'Eurorégion des Carpates est formée comme une association régionale, d'abord, entre des collectivités territoriales de ces trois États, mais, en 1997, la Roumanie (les comtés de Bihor, Botoșani, Harghita, Marmatie, Sălaj, Satu Mare et Suceava) s'y joint, suivie, en 1999, par les régions de Košice et Prešov, en Slovaquie. En 2002, c'est

la Bulgarie qui crée, ensemble avec la République serbe et l'ARYM, l'Eurorégion EuroBalkans, dont l'objectif est de stabiliser et de consolider les relations de voisinage dans la région balkanique. Ensemble, à la fin des années 2000, la Bulgarie et la Roumanie lancent une coopération macrorégionale, avec les pays frontaliers de l'espace maritime de la mer Noire. L'Eurorégion de la mer Noire est créée en 2008 et associe 12 municipalités et districts, une région (Cahul, en Moldavie) et une république autonome (l'Adjarie, en Géorgie) de cinq pays (la Bulgarie, la Roumanie, l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie). Les macrorégions sont notamment soutenues par le Conseil de l'Europe, qui donne une impulsion à la création des eurorégions des Carpates et de la mer Noire, pour consolider la stabilité démocratique dans ces espaces partagés par ses États membres.

À la fin des années 1990, les premières associations de coopération transfrontalière locales sont créées, d'abord, aux frontières de la Roumanie. Ainsi, en 1997, se met en place l'Eurorégion Duna-Körös-Maros-Tisza, aussi connue sous la dénomination DKMT. Il s'agit d'une coopération trilatérale, entre des collectivités territoriales roumaines et hongroises, et la province serbe de Voïvodine. La première eurorégion du Danube est formée en 1998, en tant qu'association de droit roumain: c'est l'Eurorégion du Bas-Danube, qui réunit les comtés roumains de Galați, Brăila et Tulcea, les districts moldaves de Cahul et Cantemir, ainsi que la région ukrainienne d'Odessa. Deux autres coopérations trilatérales sont lancées en 2000, aux frontières roumaines, l'une, avec la Moldavie et l'Ukraine, avec la création de l'Eurorégion Haut Prut, et l'autre, avec la Hongrie et l'Ukraine, avec la mise en place de l'Interregio entre les collectivités de Satu Mare, du côté roumain, de Szabolcs-Szatmár-Bereg, du côté hongrois, et de Transcarpatie, du côté ukrainien. En 2002, s'y ajoute encore une coopération bilatérale, à la frontière entre la Roumanie et la Hongrie: l'Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar, constituée, du côté roumain, par la collectivité territoriale de Județean Bihar et, du côté hongrois, par l'autorité locale de Județul Hajdú-Bihar.

Du côté bulgare, les eurorégions se développent à partir du début des années 2000. Ainsi, en 2001, l'Eurorégion Rodopi est constituée,

réunissant une association de 21 communes bulgares, situées dans quatre districts (Smolyan, Kardjali, Plovdiv, Pazardjik), et une organisation de coopération régionale grecque, Delta-Rodopi, composée de sept membres assez divers (une préfecture, des municipalités et la chambre de commerce et d'industrie). En 2001, la première (et seule) coopération eurorégionale est aussi créée, avec une participation de la Turquie: il s'agit de l'Eurorégion Evros-Maritsa-Meric, qui associe des collectivités territoriales bulgares, grecques et turques. Par la suite, quatre eurorégions se forment successivement, dont deux, avec la Grèce et deux, avec la Serbie. En 2003, sont ainsi créées, à la frontière bulgare-grecque, l'Eurorégion Strymon-Strouma et l'Eurorégion Belasica, cette dernière associant également des partenaires de l'ARYM. En 2005, c'est l'Eurorégion Nišava qui est constituée, entre des communes bulgares et serbes; puis, en 2006, une eurorégion bulgare-serbe, de type rural, est créée: l'Eurorégion Stara Planina.

Entre 2001 et 2005, un certain nombre d'eurorégions se forment, le long du fleuve Danube, impliquant, pour la plupart, des partenaires de la Roumanie et de la Bulgarie. Ainsi, en 2001, sont créées



Panneau indiquant la douane gréco-bulgare d'Egnatia



Programme de coopération transfrontalière Bulgarie-Serbie: renforcement des capacités judiciaires dans le domaine de la criminalité organisée pour le trafic de stupéfiants

l'Eurorégion du Danube inférieur et l'Eurorégion du Danube du Sud. Ensuite, à l'ouest, ce sont deux eurorégions trilatérales, entre la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie, qui sont mises en place: l'Eurorégion Danube 21, en 2002, et l'Eurorégion du Danube moyen, en 2005. Dans l'espace frontalier entre la région de Roussé, en Bulgarie, et le district de Giurgiu, en Roumanie, une coopération, particulièrement intense, se développe: les deux villes frontalières de Roussé et Giurgiu, situées d'un

côté et de l'autre du Danube, sont reliées, depuis 1952, par le premier pont transfrontalier bulgaro-roumain, aussi appelé le pont de l'Amitié. Elles signent, en 1997, un accord de jumelage et, en 2002, elles se structurent ensuite dans une association de type eurorégionale. L'Eurorégion Danubius est active dans de nombreux domaines de la coopération transfrontalière, dont, par exemple, le développement économique, le développement durable ou la valorisation du patrimoine culturel. En 2002, cette coopération aboutit à la création d'une université transfrontalière commune, le Centre interuniversitaire européen bulgaro-roumain. Entre la Roumanie et la Moldavie, une seule eurorégion est constituée, en 2005, en tant qu'association de droit roumain: l'Eurorégion Siret-Prut-Nistru réunit 26 conseils de districts de la Moldavie, à l'exception de la Gagauzie et de la Transnistrie, ainsi que trois conseils de comtés de la Roumanie.

Les coopérations transfrontalières de la Bulgarie et la Roumanie sont donc, pour la plupart, encore récentes: elles sont organisées en tant qu'eurorégions, de type associatif et intercommunal, qui se forment principalement autour des frontières roumaines et le long du Danube. Trois coopérations macrorégionales, autour de la mer Noire, des Carpates et dans la région balkanique, marquent également le territoire. Enfin, peu de communautés transfrontalières concernent la Moldavie, l'ARYM et la Turquie. Sans doute, le développement des coopérations transfrontalières de la Bulgarie et la Roumaine sont plus difficiles à mettre en place aux frontières extérieures de l'UE.

■ Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de la Roumanie et de la Bulgarie



2.11 L'Italie et Malte

Ces deux États sont très différents, tant par leur taille que par leur organisation territoriale, mais ils sont voisins. Nous évoquerons principalement la question de l'Italie, qui est l'un des membres fondateurs de la CEE. À ce titre, l'hypothèse est qu'en tant que tel, l'Italie devrait être englobée dans une politique territoriale ancienne et relativement élaborée. La question de Malte sera décrite ensuite en se concentrant sur sa dimension insulaire.

Italie

L'Italie est l'un des grands États de l'UE. Membre fondateur de la CEE, elle arrive, avec 60,7 millions d'habitants, en quatrième position des États les plus peuplés de l'UE, à un niveau comparable à la France et au Royaume-Uni. Pourtant, la construction nationale est bien plus tardive que dans les deux États précédents, puisqu'elle ne date que de la deuxième moitié du XIX^e siècle. L'unification des territoires qui se trouvent dans la péninsule ne devient officielle qu'en 1861, mais il faut encore attendre dix ans, avant d'incorporer les États pontificaux, ce qui permet d'attribuer la capitale à Rome, qui présente l'avantage d'occuper une position relativement centrale dans le nouveau territoire, et qui possède la légitimité que lui confère son histoire prestigieuse. Le territoire italien reste durablement marqué par les structures qui précèdent l'unification. L'écart entre une partie nord, caractérisée par la présence de villes puissantes et industrielles, et un sud, dont l'économie est plus rurale et les structures foncières inégalitaires, est manifeste. L'Italie présente un territoire densément peuplé (201 habitants au km²) et comprend fort peu d'espaces faiblement habités. Le territoire est composé d'une péninsule allongée, nord-ouest/sud-est, dont la partie méridionale est relativement découpée, et de deux îles d'une superficie importante (Sardaigne et Sicile), auxquelles s'ajoutent plusieurs petites îles. Une grande partie des frontières sont donc maritimes. La mer Adriatique sépare l'Italie, de la Grèce, de la Croatie et de la Slovénie (avec laquelle elle partage aussi une frontière terrestre), au sein de l'UE, mais aussi, du Monténégro et de l'Albanie, qui sont des pays candidats. La mer Méditerranée sert de frontière avec l'Espagne et la France, à l'ouest, et avec l'Afrique du Nord (Algérie, Tunisie, Lybie), au sud. Cette frontière est particulièrement sensible puisqu'elle correspond, non

seulement, à une frontière politique, mais aussi, à une limite qui marque un fort différentiel de développement. La frontière terrestre, bien que moins longue que la frontière maritime, sépare le territoire italien de quatre autres États, d'ouest en est: la France, la Suisse, l'Autriche et la Slovénie. Elle prend appui sur les Alpes et fait donc figure de frontière naturelle, mais cette dernière est entrecoupée de vallées et de points de passage, dont certains sont caractérisés par une circulation importante. Les Alpes, loin d'être une barrière, constituent, en fait, un espace de liaison entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, qui est traversé par un intense trafic de transit. De surcroît, il existe de nombreuses interactions transfrontalières dans certaines parties du massif montagneux ou sur ses abords, qui se traduisent par l'existence de flux de travailleurs frontaliers, de relations commerciales ou de loisirs.

Enfin, il faut noter que la frontière politique ne coïncide pas avec la frontière linguistique. Il existe ainsi des communautés linguistiques transfrontalières. Le français est parlé dans le Val d'Aoste, et l'allemand, dans le Trentin-Haut-Adige. Dans ces différents cas, les collectivités disposent d'un statut d'autonomie renforcé. La frontière terrestre ne présente, par conséquent, pas de véritable homogénéité, alternant les espaces de forte densité et les agglomérations transfrontalières, caractérisés par l'intensité des flux, à courte et à longue distance, avec des espaces de faible densité. L'analyse de l'espace européen, en fonction de l'intensité des activités économiques, montre une concentration dans un espace s'étendant, approximativement, du bassin londonien à la plaine du Pô, qui intègre le Benelux et les régions rhénanes et qui, selon les analyses, y incorpore, ou non, l'agglomération parisienne. L'Italie du Nord est donc considérée comme faisant partie du cœur économique de l'Europe (la «dorsale», le «pentagone des villes européennes»): c'est à travers les Alpes que cette articulation est réalisée. Le contraste entre frontière maritime et frontière terrestre ne porte pas que sur la dimension physique, il traduit des différences en termes de différentiels économiques, de flux et de relations politiques.

La coopération territoriale est particulièrement intense entre l'Italie et les États voisins, toutefois, des différences d'évolutions sont perceptibles selon les types de frontières.



Vue aérienne de Gorizia (Italie)
et Nova Gorica (Slovénie)

Ainsi, l'extension des territoires éligibles de la coopération transfrontalière, des provinces alpines aux provinces littorales de l'Adriatique et méditerranéennes de Ligurie, Toscane, Sardaigne et, entre 1990 et 2020, traduit, d'une part, l'évolution de l'intégration européenne (adhésion de l'Autriche, de la Croatie et de la Slovénie), et, d'autre part, la mise en place des instruments de préadhésion (IPA) et de la politique de voisinage. Le programme Italie-Tunisie est ainsi le seul programme de coopération transfrontalière existant dans le cadre de la politique de voisinage de l'espace méditerranéen: il associe cinq provinces de la Sicile et six régions littorales de la Tunisie. L'objectif porte tant sur la dimension économique que sur le transfert de l'innovation, les aspects culturels, le tourisme et l'environnement. Une attention particulière est accordée à la sécurité de la frontière et à l'efficacité de son fonctionnement. Le programme de coopération pour l'Adriatique, adopté pour la période 2007-2013, entre dans le cadre de l'IPA. Il a ainsi associé trois États membres (l'Italie, la Grèce et la Slovénie) à un pays candidat (la Croatie, entre-temps devenue un État membre) et à des candidats potentiels (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro, ce dernier ayant

déposé sa candidature en 2008). Pour la période 2014-2020, un nouveau programme IPA réunit les provinces du sud-est de l'Italie, l'Albanie et le Monténégro. Huit programmes bilatéraux INTERREG A ont été mis en place, pour la période 2014-2020, entre l'Italie et chacun des États membres limitrophes: Grèce, Croatie, Slovénie, Autriche, France (2), Malte et Suisse (cette dernière n'est pas membre de l'UE mais participe, néanmoins, activement, depuis la première phase des programmes INTERREG). À côté de la coopération transfrontalière, l'Italie participe également à des programmes transnationaux INTERREG B, quatre au total: le programme Europe centrale, qui comprend la partie nord de la péninsule; le programme Espace Alpin, qui regroupe les mêmes régions, auxquelles s'ajoute l'Émilie-Romagne; le programme Méditerranée, qui prend en compte tout le territoire national, et le nouveau programme Adriatique-Ionienne. L'Italie s'inscrit également dans deux stratégies macrorégionales, la Macrorégion alpine, et la Macrorégion adriatique et ionienne. Enfin, six communautés de travail couvrent la frontière des Alpes: d'ouest en est, la COTRAO, le Conseil du Léman, le Conseil Valais-Val d'Aoste, la Regio Insubrica, l'Arge-Alp et l'Alpe-Adria.

À côté de ces multiples programmes et institutions, il existe plusieurs structures de coopération, qui œuvrent à différentes échelles, mais la plupart n'ont été initiées que dans les années 1990, voire 2000. Les premières coopérations portent sur des espaces qui ont une forte composante naturelle et où existe un enjeu de protection. Une première coopération débute entre deux parcs naturels (le parc national du Mercantour, en France, et le parc naturel des Alpes maritimes, en Italie), en 1987. Une charte est élaborée en 1998 et la structure, baptisée Parc européen Alpi Maritime-Mercantour, est devenue un GECT en juin 2013. Une deuxième initiative concerne le Mont-Blanc, à cheval sur la France, la Suisse et l'Italie, et à la dimension emblématique. En 1991, est ainsi créée la Conférence

transfrontalière de l'espace Mont-Blanc, qui réunit le canton du Valais (Suisse), la région autonome Val d'Aoste (Italie) et une structure de coopération intercommunale, le pays du Mont-Blanc (France). Les partenaires ont signé, en 2014, une déclaration d'intention commune, en vue de transformer leur structure en GECT. Une démarche similaire a été entreprise pour le parc marin international des Bouches de Bonifacio, qui couvre le détroit entre la Corse et la Sardaigne, dont le projet date de 1992. Les deux États sont partenaires de la coopération, qui débouche, en 2012, sur la création d'un GECT. Deux autres initiatives méritent d'être signalées dans les Alpes. D'une part, l'Écorégion transfrontalière des Alpes juliennes, entre l'Italie et la Slovénie, qui a obtenu en 2007 le label Europarc,



qui certifie l'existence d'une active coopération entre deux parcs naturels séparés par une frontière. Dans le cas présent, une coopération avait débuté, dès 1996, entre le parc naturel des Préalpes juliennes (Italie) et le parc national du Triglav (Slovénie). Par ailleurs, la Conférence des hautes vallées regroupe plusieurs parcs naturels et des structures intercommunales, italiennes et françaises, dans la partie centrale des Alpes franco-italiennes. La démarche, débutée en 2000, souhaite promouvoir une coopération dans plusieurs domaines: transport, développement économique, innovation, formation professionnelle, etc.

Comme sur d'autres frontières, une coopération a été engagée, à l'échelle locale, dans une agglomération transfrontalière. Une coopération culturelle a été initiée, dès les années 1970, entre Gorizia (Italie) et Nova Gorica (Yougoslavie à présent Slovénie). La coopération transfrontalière s'est réduite, après l'indépendance de la Slovénie, avant d'être relancée, à la fin des années 1990. Depuis 2001, les deux villes proposent des pistes de coopération, portant sur l'enseignement supérieur, l'aménagement urbain, la gestion du cours d'eau qui sépare les deux cités et les transports. Un GECT a été créé en 2011, pour renforcer la coopération entre les deux villes et une commune slovène.

À côté de ces coopérations à l'échelle locale, plusieurs structures ont été édifiées, à l'échelle régionale ou suprarégionale. La Regio Insubrica, créée en 1995, est un groupe de travail qui associe le canton du Tessin, en Suisse, à quatre provinces italiennes: les partenaires cherchent, avant tout, à résoudre des problèmes liés à l'existence d'une frontière, caractérisée par l'existence de nombreuses interactions. En effet, le point de passage de Chiasso se trouve sur l'un des plus grands axes qui traversent les Alpes et qui relie l'Europe rhénane à la plaine du Pô. De surcroît, les travailleurs frontaliers sont particulièrement nombreux dans la région. L'Eurorégion Tyrol-Haut Adige-Trentin regroupe le Land Tyrol, en Autriche, à deux provinces italiennes dotées d'une forte autonomie. La coopération, qui a officiellement démarré en 1998, s'appuie sur l'existence d'une communauté linguistique transfrontalière de langue allemande.



Projet T-CHEESIMAL: mise en place de nouvelles technologies afin de promouvoir les fromages traditionnels de Sicile et de Malte

Là encore, un GECT a été créé en 2011. Deux autres eurorégions existent, l'une est la Conférence des Alpes franco-italiennes (CAFI), l'autre, l'Eurorégion Senza Confini, entre l'Italie et l'Autriche, qui s'est transformée en GECT en 2012. Enfin, deux espaces transfrontaliers ont une dimension suprarégionale. La première, l'Eurorégion Adriatique-Ionienne, permet une coopération des collectivités limitrophes de la mer Adriatique, y compris une collectivité locale de Bosnie-Herzégovine. La seconde, l'Eurorégion Alpes-Méditerranée, s'est transformée en GECT. Elle regroupe les collectivités de niveau régional, alors que la Conférence des Alpes franco-italiennes associe des départements et des provinces.

En définitive, le territoire italien est largement imbriqué dans des programmes transfrontaliers, à différentes échelles. Cette coopération concerne, à la fois, les États membres et des États non membres (IPA, politique de voisinage). L'analyse des cadres transfrontaliers montre que c'est la gestion de ressources naturelles et territoriales communes, qui a été le moteur des coopérations, et que celles-ci se sont surtout établies à l'échelle locale. Cependant, les initiatives n'ont commencé à se formaliser que dans les années 1990, ce qui



Projet «Vamos Seguro»: surveillance et anticipation de la dispersion de cendres volcaniques entre la Sicile et Malte

contraste profondément avec ce qui s'est passé sur les frontières franco-allemandes ou les frontières scandinaves. En revanche, on observe, depuis la fin des années 2000, une forte institutionnalisation, avec la création de plusieurs GECT, à la fois, aux échelles locale et régionale que suprarégionale.

Malte

Malte est un État insulaire qui bat plusieurs records en Europe: c'est, à la fois, le territoire le plus petit, le moins peuplé et le plus densément peuplé de l'UE. 425 000 personnes se concentrent sur les deux principales îles, d'une superficie de 316 km², soit plus de 1300 habitants au km². Situé à environ 100 km des côtes

méridionales de la Sicile et à moins de 200 km des côtes tunisiennes, l'archipel joue un rôle de verrou entre les parties occidentale et orientale de la mer Méditerranée. Possession anglaise à partir de 1814, le territoire obtient une autonomie en 1947, puis son indépendance en 1964, tout en restant membre du Commonwealth. Dès 1965, Malte intègre le Conseil de l'Europe, mais il faudra attendre 2004 pour la voir entrer dans l'UE.

Malte n'a qu'un seul voisin au sein de l'UE: l'Italie. Depuis INTERREG III, il existe un programme spécifique de coopération transfrontalière entre l'Italie et l'état insulaire. Ce programme a été reconduit pour les phases suivantes. Il n'existe aucune structure de coopération transfrontalière entre Malte et l'Italie.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de l'Italie et de Malte



Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural
- Equipement transfrontalier opérationnel

Echelle régionale

- Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarégionale

- Territoire à caractère non métropolitain

- ☆ Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)

50 km

2.12 L'Espagne et le Portugal

Situées en périphérie sud-ouest de l'Europe, l'Espagne et le Portugal sont entrés conjointement dans la CEE, en 1986. États méditerranéens, ils sont tous deux d'anciennes grandes puissances européennes, qui ont édifié des empires à travers le monde. La fin des régimes autoritaires, présents, depuis les années 1930, dans les deux États, en 1974 et en 1975, signe leur passage à un régime démocratique, qui leur permet de demander leur adhésion à la CEE. La tendance nationaliste des régimes s'est traduite par une vision défensive des frontières. Dans ce contexte, les régions frontalières sont apparues comme des espaces périphériques, au sein desquels les investissements étaient peu élevés. On peut, dès lors, penser que l'intégration européenne a réellement favorisé l'émergence d'une coopération territoriale.

État le plus étendu d'Europe après la France (504 000 km²), l'Espagne compte 46,5 millions d'habitants. La configuration actuelle du territoire remonte à la fin du XV^e siècle, avec la fusion de la Castille et de l'Aragon, qui signe également la fin de la Reconquista, la conquête des royaumes musulmans. L'Espagne est un État centralisé, qui va se bâtir un empire colonial et aura plusieurs possessions en Europe, mais qui est composé de différentes nations. La guerre civile (1936-1939) se termine par la victoire du général Franco, qui va instituer un régime dictatorial, qui s'achèvera à sa mort, en 1975. Le changement de régime instaure également la fin d'une période de relative autarcie et la volonté de rattrapage, à la fois, politique, économique et psychologique. L'Espagne comprend deux villes enclavées en territoire marocain, Ceuta et Melilla, et une RUP, les Îles Canaries, au sein de l'océan Atlantique, à l'ouest du Maroc. La ville de Gibraltar, à proximité du détroit du même nom, est une possession britannique depuis le traité d'Utrecht de 1713.

Avec 10,4 millions d'habitants, le Portugal fait figure de petit État, comparé à l'Espagne, mais la densité de peuplement est un peu plus élevée. Ce territoire, en périphérie sud-ouest de l'Europe, possède une large ouverture maritime et ne compte qu'un seul voisin, l'Espagne. Il se trouve, de ce fait, à l'écart des grands axes européens de circulation. Le Portugal apparaît comme une des nations les plus anciennes d'Europe,

dont l'émergence date du XIV^e siècle. Intégré à la Couronne d'Espagne de 1580 à 1668, le territoire conservera cependant une certaine autonomie. Bien qu'étant qualifié de méditerranéen, le territoire n'est pas bordé par la mer Méditerranée mais uniquement par l'océan Atlantique. Deux RUP du Portugal sont localisés au sein de cet océan, les archipels des Açores et Madère, tous les deux distants de plus de 1000 km de la capitale. Ces derniers disposent d'une forte autonomie institutionnelle. La partie ibérique du territoire présente, cependant, une certaine dissymétrie: la plaine littorale a un peuplement important et c'est là que sont situées les deux plus grandes agglomérations du pays, Lisbonne et Porto. L'intérieur présente, au contraire, de faibles densités et un caractère rural, d'autant plus marqué qu'il a connu une forte déprise, dans les années 1960 et 1970. Cette zone a longtemps fait l'objet de faibles investissements car on la voyait comme une marche, une zone tampon avec l'Espagne. La frontière est considérée comme une des plus anciennes d'Europe, dans la mesure où elle n'a pas connu de modification significative de son tracé depuis le XII^e siècle. Elle sera reconnue par le traité de Lisbonne, en 1668, qui signe l'indépendance du Portugal sur l'Espagne. La faiblesse du peuplement, de part et d'autre de la ligne frontière, réduit les possibilités d'interaction, à l'exception des principaux points de passage (littoral atlantique entre le nord du Portugal et la Galice; littoral méditerranéen entre l'Algarve et l'Andalousie; zone centrale sur l'axe Lisbonne-Madrid, entre l'Estrémadure et le district de Portalegre). Le tracé de la frontière ne s'est pas appuyé, à quelques exceptions près, sur des obstacles topographiques: les deux pays partagent ainsi plusieurs grands bassins fluviaux (Minho, Douro, Tage et Guadiana), qui font l'objet d'une collaboration: plusieurs conventions ont ainsi été signées, depuis 1964. En revanche, la limite politique coïncide avec la limite linguistique.

La frontière franco-espagnole, également terrestre, a été instaurée après la signature du traité des Pyrénées, en 1659. Elle fait figure de frontière naturelle, même si, dans le détail, le tracé ne suit pas rigoureusement la ligne de crête. La frontière politique ne recouvre, cependant, pas la frontière linguistique: le basque et le catalan sont ainsi parlés sur les deux versants des Pyrénées, même si l'usage de ces langues est plus restreint en France qu'en Espagne. Les flux qui traversent la frontière



Le pont international Bajo Guadiana, reliant le Portugal à l'Espagne, inauguré en 2009

franco-espagnole sont bien plus conséquents que ceux qui franchissent la frontière entre le Portugal et l'Espagne, mais ils sont concentrés sur les axes littoraux (axe Paris-Bordeaux-Madrid, le long de l'Atlantique, et la réunion d'un axe Lyon-Barcelone et Marseille-Barcelone, le long de la Méditerranée) et contournent les Pyrénées.

Dans ce contexte, les régions frontalières sont intégrées aux programmes transfrontaliers Espagne-Portugal et France-Espagne-Andorre. Les territoires NUTS3 qui correspondent aux provinces espagnoles et à des sous-régions, dans la partie portugaise, sont couverts par des programmes INTERREG, depuis le début des années 1990. L'Espagne et le Portugal font partie, dans leur ensemble, du programme INTERREG B Sud-ouest européen (SUDOE) et, pour partie, du programme INTERREG B Méditerranée occidentale, pour les régions limitrophes de cette dernière, en Espagne, et les districts méridionaux du Portugal. En revanche, aucun des deux États ne participe à une stratégie macrorégionale mais ils sont associés aux programmes de voisinage Mid-Atlantic et Mer Méditerranée, avec toutes les régions côtières de cet espace maritime. Enfin, le programme Açores-Madère-Canaries (MAC) associe les RUP localisées dans l'océan Atlantique, de ces deux États. De nombreuses structures de coopération transfrontalière ont vu le jour, après l'intégration de l'Espagne à la CEE, à la fois, sur la frontière franco-espagnole et sur la frontière hispano-portugaise. On observe, cependant, un léger décalage temporel entre les deux frontières, dont nous présenterons les principales organisations.

Sur la frontière franco-espagnole, la première coopération est celle de la Communauté de travail des Pyrénées (CTP), initiée à l'instigation du Conseil de l'Europe, en 1983. Elle réunit quatre communautés autonomes espagnoles, trois régions françaises et la Principauté d'Andorre. L'objectif est de favoriser le développement du massif des Pyrénées et de ses abords, tout en préservant les ressources et le patrimoine. La CTP œuvre également en faveur de la coopération transfrontalière, dont les premières initiatives sont effectuées à l'échelle locale. Une coopération est ainsi établie, à partir de 1988, entre le parc national des Pyrénées et le parc national d'Ordesa et du Mont-Perdu. Elle se concrétise par une stratégie d'action, écrite sous la forme d'une charte. Toujours à l'échelle locale, en 1993, une convention de coopération transfrontalière donne naissance à l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián, dont les partenaires sont le Guipuscoa (NUTS3) et le district Bayonne-Anglet-Biarritz. Cette coopération est élaborée à l'échelle d'une vaste agglomération, d'environ 600 000 habitants, s'étendant plus ou moins le long du littoral atlantique, de part et d'autre de la frontière franco-espagnole. Les partenaires créent un observatoire transfrontalier, ayant un statut de GEIE en 1997, baptisé Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque en 2000. Un livre blanc est réalisé, qui propose un certain nombre de pistes d'action, pour renforcer l'intégration de cet espace urbain transfrontalier. L'objectif est de structurer un espace urbain multipolaire. Au sein de ce dernier, une coopération renforcée a été instaurée, en 1998, entre les deux communes espagnoles, Irun et

Fontarrabie, et la française, Hendaye, qui sont limitrophes. Le Consorcio transfrontalier Bidasoa Txingudi, élaboré à cette occasion, a aussi été transformé en GEIE. À l'autre extrémité de la chaîne des Pyrénées, le Pyrénées-Cerdagne correspond, à partir de 1998, à une coopération entre des structures de coopération intercommunale, au sein de l'Eurodistrict de l'espace catalan transfrontalier. La structure est devenue un GECT en 2011.

Deux eurorégions, dotées du statut de GECT, ont vu le jour sur la frontière franco-espagnole: l'Eurodistrict de l'espace catalan transfrontalier, en 2008; l'Espace Pourtalet, en 2011. Le premier regroupe le département des Pyrénées-Orientales et la province de Gérone, au sein d'une structure qui cherche à produire une politique concertée d'aménagement du territoire, et à renforcer les liens transfrontaliers entre deux territoires présentant des similitudes, sur le plan culturel et linguistique. Le second associe la communauté autonome d'Aragon et le département des Pyrénées-Atlantiques et a, pour objectif, de mutualiser des services, de créer un centre commun de ressources, et de développer des projets culturels. Au sein de l'espace catalan, un projet original a été développé: la construction d'un hôpital transfrontalier, destiné à mutualiser les moyens, dans le cadre du programme INTERREG IIIA. Inauguré en septembre 2014, cet équipement public a été créé en tant que GECT en 2010, entre l'État français et le Conseil de la santé de la Généralité de Catalogne. Ce projet constitue une première mise en commun des services de santé entre deux États européens. Localisé à Puigcerdà, en Catalogne, il est destiné à accueillir des patients des deux territoires nationaux, sans distinction. Enfin, deux eurorégions ont une dimension suprarégionale: l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi couvre la partie occidentale de la frontière des Pyrénées, tandis que l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée se situe dans la partie orientale.

Sur la frontière entre le Portugal et l'Espagne, trois communautés de travail ont été instaurées, à la fin des années 1980 ou dans le courant des années 1990, mais elles ne couvrent pas la totalité du tracé de la frontière: il existe, en effet, une lacune entre l'Estrémadure espagnole et la région portugaise de Castelo Branco. Deux sont

établies avec le nord du Portugal, avec la Galice, d'une part, et la Castille-et-León, d'autre part. Enfin, la dernière couvre l'Andalousie et deux régions méridionales du Portugal. Ces communautés de travail favorisent la coopération transfrontalière. Il n'est pas étonnant que la première forme de coopération voie le jour, en 1991, sous la forme d'un groupe de travail sur la frontière entre l'Espagne et le Portugal (Eurorégion Galicia-Norte Portugal), là où s'est installée, dès 1986, la première communauté de travail. Depuis 2008, l'Eurorégion s'est transformée en GECT. Il faut, cependant, attendre les années 2000, pour voir émerger certaines initiatives locales. L'association transfrontalière des municipalités des Terres du grand lac d'Alqueva, créée en 2005, souhaite promouvoir le développement d'une région désavantagée et enclavée. En 2006, l'Eurocité Badajoz-Elvas, composée de deux villes distantes de 20 km, cherche à coordonner et à mutualiser des services. En 2007, l'Eurocité Chaves-Verin réunit également deux villes très proches, en vue de développer une eurocitoyenneté et une coopération culturelle. Si les deux premières ont un statut d'association, la troisième s'est dotée d'un statut de GECT. Enfin, deux autres eurocités ont été instituées, sans se doter d'un statut légal, pour l'instant: l'Eurocité Valencia-Tui, en 2012, et l'Eurocité de Guadiana, en 2013.

Pendant cette période, quatre eurorégions ont également vu le jour, trois en 2009 (Duero-Douro, ZASNET et Alentejo-Centre-Estrémadure) et une en 2010 (Alentejo-Algarve-Andalousie), parmi lesquelles deux sont devenues des GECT.

En définitive, la coopération semble avoir démarré tardivement, à partir des années 1990. Depuis les années 2000, la création de structures transfrontalières semble s'être accélérée et bon nombre d'entre elles ont été dotées d'un GECT, ce qui souligne l'intérêt envers une démarche d'intégration. En dépit du caractère périphérique de l'Espagne et du Portugal, les collectivités semblent très impliquées dans la coopération transfrontalière et ceci à deux échelles: locale et régionale. On observe, cependant, un démarrage plus ancien des initiatives sur la frontière des Pyrénées, que sur la frontière entre hispano-portugaise.

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de l'Espagne et du Portugal

Echelle locale

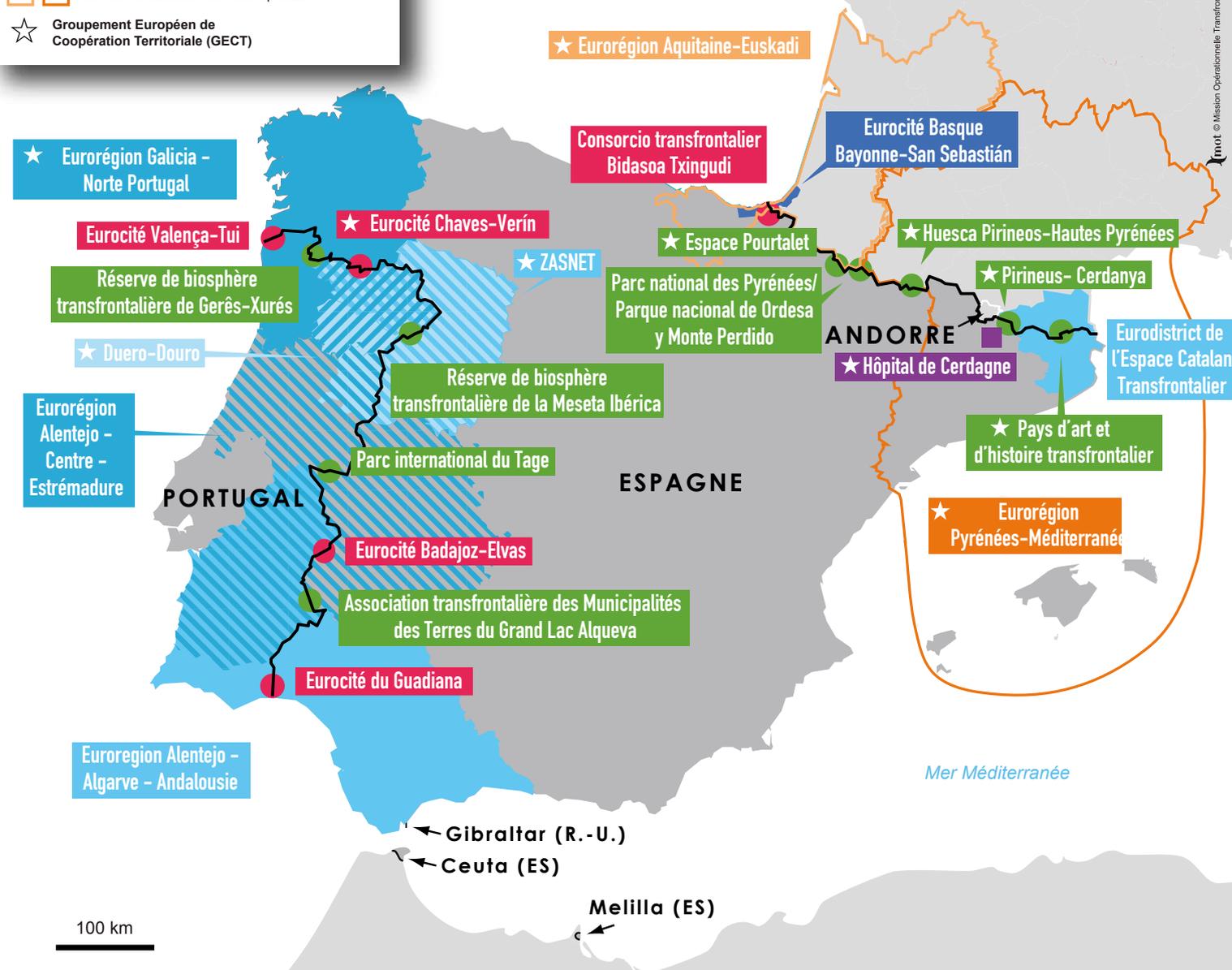
- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural
- Equipement transfrontalier opérationnel

Echelle régionale

- Territoire à caractère métropolitain
- ■ ■ ■ Territoire à caractère non métropolitain

Echelle suprarégionale

- Territoire à caractère non métropolitain
- ★ Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)



Océan Atlantique

FRANCE

★ Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Eurocité Basque Bayonne-San Sebastián

★ Eurorégion Galicia - Norte Portugal

Consorcio transfrontalier Bidasoa Txingudi

Eurocité Valença-Tui

★ Eurocité Chaves-Verín

★ ZASNET

★ Espace Pourtalet

★ Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées

Réserve de biosphère transfrontalière de Gerês-Xurés

Parc national des Pyrénées/ Parque nacional de Ordesa y Monte Perdido

★ Pirineus-Cerdanya

★ Duero-Douro

Réserve de biosphère transfrontalière de la Meseta Ibérica

ANDORRE

★ Hôpital de Cerdagne

Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier

Eurorégion Alentejo - Centre - Estrémadure

Parc international du Tage

ESPAGNE

★ Pays d'art et d'histoire transfrontalier

PORTUGAL

Eurocité Badajoz-Elvas

★ Eurorégion Pyréennes-Méditerranée

Association transfrontalière des Municipalités des Terres du Grand Lac Alqueva

Eurocité du Guadiana

Mer Méditerranée

Euroregion Alentejo - Algarve - Andalousie

Gibraltar (R.-U.)

Ceuta (ES)

Melilla (ES)

100 km

Imot © Mission Opérationnelle Transfrontalière 2015

2.13 La Grèce et Chypre

Situées, toutes deux, dans la partie orientale de la mer Méditerranée, la Grèce et Chypre présentent peu de similitudes, même si la majorité de la population de Chypre partage une même langue avec les Grecs. En effet, la Grèce semble un géant, comparée à Chypre. La Grèce compte 11 millions d'habitants et son territoire couvre une superficie de 131 000 km². La seconde abrite 850 000 habitants sur un peu plus de 9 000 km². Les densités sont similaires mais les configurations de territoires, fort distinctes: Chypre est une île, alors que la Grèce présente une partie continentale, où se trouvent les principales villes, et un nombre imposant d'îles, dont la Crète, qui est la plus grande. Cette forme territoriale rappelle celle du Danemark, État pour lequel la coopération sur ses frontières maritimes paraissait particulièrement développée. L'objectif est de voir si les frontières maritimes et les frontières terrestres présentent des formes similaires de coopération transfrontalière ou, au contraire, si des distinctions significatives apparaissent. Par ailleurs, les deux États partagent une proximité avec la Turquie, qui est une puissance régionale et qui n'est pas membre de l'UE. Cette proximité mérite, de ce fait, d'être interrogée.

La Grèce a obtenu son indépendance en 1830, lors de la Conférence de Londres, après dix années de guerre d'indépendance contre l'Empire ottoman, grâce au soutien des puissances européennes et, notamment, de la Russie. Le territoire est, au départ, réduit à l'Attique et au Péloponnèse. La Grèce connaîtra une expansion continue de son territoire, dans la deuxième partie du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Cette expansion intègre, à la fois, des parties terrestres et des îles. Après les guerres balkaniques (1912-1913), qui lui attribuent la Macédoine, l'Épire et la Crète, la Grèce présente une configuration proche de celle qu'elle a actuellement. Le traité de Sèvres, signé à l'issue de la Première Guerre mondiale, en 1920, envisage le démantèlement de l'Empire ottoman et la reconnaissance des mouvements nationaux. La Grèce se voit octroyer de nouveaux territoires (la Thrace et la région de Smyrne, en Asie Mineure), que le traité de Lausanne, qui précise les frontières de la nouvelle République turque, lui reprend, en 1923. L'instauration d'une frontière entre les deux républiques se traduit par des déplacements de centaines de

milliers de personnes, ce qui conduit à une homogénéisation des territoires: l'idée est de faire concorder la limite politique avec la frontière culturelle. Ces migrations concernent aussi d'autres États, dont la Bulgarie voisine. Les derniers territoires intégrés sont les îles du Dodécanèse en 1947: situées à proximité de la côte turque, elles étaient placées sous tutelle de l'Italie, depuis 1912. L'expansion du territoire est alors achevée.

La majorité de la population se concentre sur un arc de cercle qui relie Athènes à Thessalonique, autour de la mer Égée, et, secondairement, un axe le long de la mer Ionienne, à l'ouest. En dehors de la Crète, les îles sont peu étendues et peu peuplées, ce qui se traduit par l'existence de problèmes de continuité territoriale. La Grèce, qui a intégré la CEE en 1981, occupait une situation périphérique, dans cette dernière. Située aux confins du Moyen-Orient, elle était séparée de ses voisins du nord et du nord-ouest, par des frontières hermétiques (rideau de fer avec la Bulgarie; régime autarcique en Albanie; ouverture de la Yougoslavie vers l'Europe de l'Ouest; et relative fermeture au sud). De surcroît, les relations avec la Turquie sont complexes: la souveraineté des îles de la mer Égée est contestée par cette dernière.

Chypre est une ancienne possession de l'Empire ottoman, qui a été occupée puis annexée, par le Royaume-Uni, en 1914. Lors de l'indépendance, obtenue en 1960, les populations grecques résidant à Chypre souhaitent intégrer la Grèce. Celles-ci sont, en effet, majoritaires sur le territoire, qui comprend une importante minorité turque (environ 20 % de la population). En occupant l'île, en 1974, en réponse au coup d'État qui visait à remplacer le président Makarios, favorable à l'indépendance, par un dirigeant proposant l'intégration à la Grèce, l'armée turque provoque, de fait, une partition de l'île, avec la création de la République turque de Chypre du Nord, qui occupe la partie septentrionale du territoire et n'est reconnue que par la République turque. La capitale, Nicosie, est coupée en deux. L'instauration d'une frontière, qui se veut hermétique, entraîne des migrations conséquentes: les Grecs qui occupaient le nord du pays rejoignent le sud et les Turcs résidant dans la partie sud migrent vers le nord. L'accord d'association avec la CEE, signé en 1973,

prévoyait une intégration douanière avec cette dernière. La demande d'intégrer la CEE sera déposée en 1990 mais, lors de l'adhésion, la question de la partition de l'île n'est cependant pas résolue. La République turque de Chypre du Nord n'est pas reconnue par les membres de l'UE. La frontière s'appuie sur la ligne verte, définie dès 1964, par un officier britannique, en vue de définir une répartition des populations. Depuis 2008, des points de passage sont aménagés, à travers la ligne verte, dont l'un se trouve en plein centre de la capitale. La configuration de Chypre est donc très particulière, puisque la ligne verte est une limite officiellement non reconnue mais qui a un fort impact sur l'organisation de l'espace. Par ailleurs, deux importantes bases militaires britanniques sont présentes sur le sol de l'île (Akrotiri et Dhekelia). La Grèce est le territoire de l'UE qui est le plus proche de l'île: des liaisons maritimes assurent la relation entre les deux territoires.

Aucune coopération transfrontalière n'est envisagée entre les deux parties de l'île de Chypre. Un programme de coopération est prévu avec la Turquie, dans le cadre de l'Instrument de préadhésion (IPA), mais il n'est, pour l'instant, pas activé. En revanche, depuis INTERREG III, il existe un programme de coopération transfrontalier entre Chypre et la partie orientale de la Grèce (et, notamment, la Crète). Ce dernier a été prolongé lors des phases suivantes. Les orientations portent sur le développement économique, les infrastructures de transport, la sécurité, la préservation du patrimoine naturel et culturel. Chypre fait également partie du programme INTERREG B Méditerranée, qui associe six États de la Méditerranée, et du programme de voisinage Mer Méditerranée, avec les voisins non membres de l'UE. La coopération territoriale de Chypre est étroitement imbriquée à celle de la Grèce, qui renvoie à une logique de proximité géographique. Du fait de l'isolement relatif de l'île, seule une coopération en réseau, de type transnational, peut être envisagée.

Les régions frontalières de la Grèce ont été considérées comme territoires éligibles, dès le premier programme INTERREG. En dehors de Chypre, il existe deux autres programmes INTERREG A, avec l'Italie et avec la Bulgarie. À ces derniers, sont associés trois programmes qui



Lutte transfrontalière contre l'incendie (Grèce, Chypre)

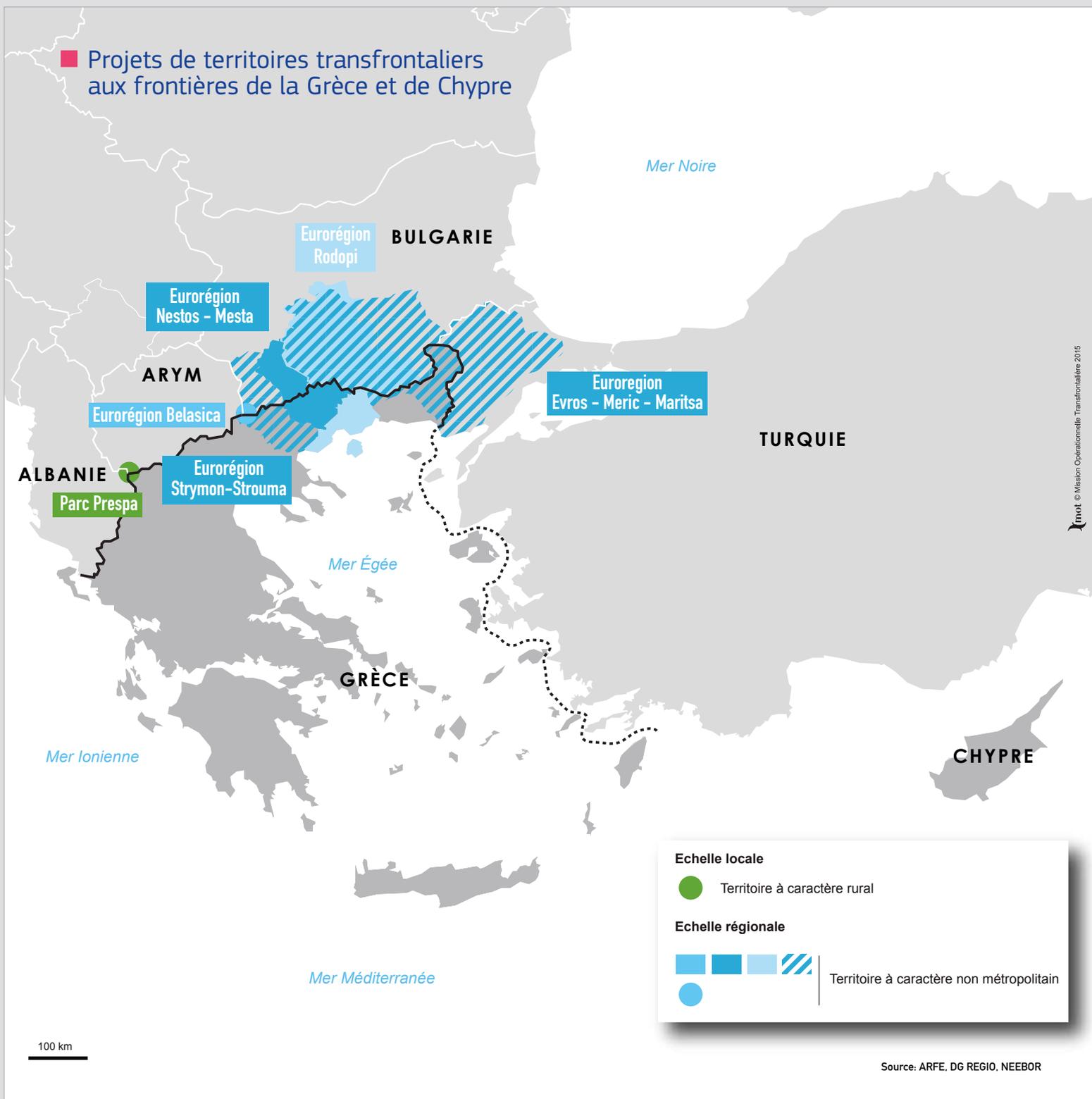
dépendent de l'IPA: le programme Grèce-Albanie, le programme Grèce-ancienne République yougoslave de Macédoine, et le programme Grèce-Turquie. Tous les nomes de la frontière terrestre de la Grèce font partie des territoires éligibles. Il faut y ajouter les nomes littoraux de la mer Ionienne (face à l'Italie) et de la mer Égée (face à Chypre).

La situation de la Grèce, au sud-est de l'Europe, fait que c'est le seul État faisant partie de deux programmes transnationaux de voisinage: d'un côté, il entre dans le programme Mer Méditerranée, de l'autre, il intègre le programme Mer Noire, qui associe sept pays, en plus de la Russie et de la Turquie. Enfin, la Grèce est intégrée à la stratégie de macrorégion adriatique et ionienne, avec l'Italie et plusieurs États limitrophes de la mer Adriatique.

Neuf eurorégions, dont les périmètres ne sont pas tous connus, s'égrènent le long de la frontière septentrionale terrestre de la Grèce, qui était une frontière hermétique avant 1989. L'Eurorégion Nestos-Mesta, dont l'initiative date de 1992, permet à la Bulgarie d'établir un partenariat avec un État membre de l'UE. Deux ONG, une de chaque côté, composent ensemble la structure de coopération. Le périmètre associe le district régional grec de la Thrace, de la Macédoine, à l'est, et la région bulgare Blagoevgrad, au bord du fleuve Mesta. D'autres

eurorégions sont instaurées au début des années 2000. La première est l'Eurorégion Rodopi, qui recouvre une partie du périmètre de l'Eurorégion Nestos-Mesta et qui réunit une association de 21 communes bulgares, situées dans quatre districts (Smolyan, Kardjali, Plovdiv, Pazardjik), et une organisation de coopération régionale grecque, Delta-Rodopi, composée de six collectivités publiques (une préfecture, des municipalités) et d'une chambre de commerce et d'industrie. Un an plus tard, une autre coopération eurorégionale (Evros-Maritsa-Meric) est lancée, entre des collectivités bulgares, turques et grecques. Pour la première fois, la Turquie est associée à une initiative eurorégionale. Une dernière eurorégion voit encore le jour avec la Bulgarie (Strymon-Strouma). Quatre autres eurorégions, dont les périmètres n'ont pas pu être établis avec précision, ont été initiées, sur la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et l'Albanie. Enfin dans la mer Égée, deux eurorégions réunissent des îles grecques et des territoires turcs voisins. Les coopérations transfrontalières se sont donc développées récemment, sur des frontières qui étaient longtemps caractérisées par leur hermétisme, lié soit à l'absence de relations (Albanie, Bulgarie), soit à l'existence de tensions et de contentieux (Turquie). Elles se trouvent, à présent, sur des frontières internes (Bulgarie) ou sur des frontières externes, avec des États en phase de préadhésion (Albanie, ARYM).

Projets de territoires transfrontaliers aux frontières de la Grèce et de Chypre



2.14 La Slovénie et la Croatie

La Slovénie et la Croatie partagent, toutes les deux, le fait d'avoir été des républiques d'une entité fédérale avant de devenir indépendantes. Leur situation nous rappelle, en quelque sorte, celle des États baltes. La similitude s'arrête là: en effet, même si leur indépendance a été obtenue à la même période, le processus qui y a conduit n'est pas identique. De surcroît, la Yougoslavie ne ressemble guère à l'URSS: en entretenant des relations étroites avec les États d'Europe occidentale, elle maintenait une forte porosité des frontières avec ses voisins de «l'ouest», l'Italie et l'Autriche. Les situations géopolitiques sont donc fondamentalement différentes. La Slovénie et la Croatie sont, par conséquent, peu éloignées, physiquement et psychologiquement, des zones centrales de l'Europe. Si les deux États partagent un certain nombre de caractéristiques communes, le fait qu'ils n'aient pas intégré, au même moment, l'UE est, en soi, assez significatif. La Croatie est le dernier État à être devenu membre de l'UE en 2013. Il s'agit, dès lors, de voir si le décalage temporel a un effet sur la coopération territoriale de ces deux États.

La création de la Yougoslavie, en 1918, s'inscrit dans le cadre du démantèlement de l'Empire austro-hongrois et de l'émergence complexe et émaillée de tensions et de nationalismes, dans cette partie d'Europe du Sud-Est, qui a été occupée par l'Empire ottoman et que les Européens de l'Ouest qualifient de Balkans. Dès sa fondation, la Yougoslavie regroupe des peuples qui se considèrent chacun comme très différents. Après la Deuxième Guerre mondiale, la république prend le nom de République populaire fédérative de Yougoslavie, qui adopte un régime communiste. Elle est alors composée de six États fédérés: la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et la Slovénie. En 1948, le maréchal Tito, chef du gouvernement, rompt les relations avec l'URSS. La Yougoslavie n'intègre, par conséquent, pas le pacte de Varsovie, en 1955, et s'inscrit dans le mouvement des non-alignés. Un changement de la constitution, en 1963, accroît notablement l'autonomie des six républiques qui composent la fédération. L'existence de chacune d'entre elles repose sur l'existence d'une nation majoritaire, mais le peuplement est loin d'être homogène dans chaque république. En 1974, de nouvelles modifications sont apportées: les républiques

obtiennent le droit de faire sécession. Les bouleversements en Europe, en 1989, ont des conséquences également dans les républiques yougoslaves: la Croatie et la Slovénie procèdent à des élections libres, ce qui conduit les nouveaux gouvernements mis en place, à vouloir renégocier le pacte fédéral. Les deux États déclarent conjointement leur indépendance, en juin 1991. Les troupes fédérales, composées principalement de Serbes, envahissent les deux républiques mais la Slovénie, qui comporte peu de Yougoslaves d'autres nationalités, réussit à obtenir le départ des troupes. En revanche, la guerre éclate en Croatie, dont la partie orientale, largement habitée par des Serbes, est revendiquée par la Yougoslavie. Le conflit se traduit d'abord par des pertes de territoires, qui sont, en définitive, reconquis. La guerre s'achève en 1995. Les accords de Dayton, de décembre de la même année, mettent fin au conflit entre les différentes nations qui composent la Bosnie-Herzégovine, voisine de la Croatie, et avec laquelle la Croatie partage une très longue frontière. La Serbie reconnaît la frontière avec la Croatie, l'année suivante. Les frontières des territoires slovènes et croates s'appuient sur les limites existantes dans le cadre de la Yougoslavie d'avant 1991. La guerre a renforcé les écarts entre les deux États, qui entretenaient des relations étroites, lorsqu'ils faisaient partie de la même fédération. L'intégration de la Slovénie dans l'UE, en 2004, puis dans l'espace Schengen, en 2007, a eu tendance à consolider la frontière entre les deux États. L'intégration de la Croatie en 2013 devait faciliter le rapprochement et la croissance d'interactions transfrontalières. La Slovénie s'est opposée, pendant plusieurs années, à l'intégration de la Croatie, du fait de l'existence d'un contentieux, qui portait sur le tracé de leur frontière maritime, dans la mer Adriatique. Les deux États ont réussi à s'accorder, grâce à la médiation de la Suède, sur l'instauration d'une commission qui délimite le tracé de la frontière. L'accord est en cours d'examen à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, qui cherche un règlement pacifique aux différends territoriaux qui lui sont soumis.

Avec, respectivement, une population de 4,4 millions et de deux millions d'habitants, la Croatie et la Slovénie font partie des États peu peuplés de l'UE. La Slovénie est trois fois plus petite et son territoire



Dubrovnik, Croatie

est plus compact que celui de la Croatie, qui a une forme de pince de crabe. Alors que la première ne possède qu'une étroite ouverture sur la mer, la seconde a une longue façade maritime et compte de nombreuses îles, qui sont très proches du littoral. Les deux États partagent une longue frontière commune. Le découpage des frontières est assez complexe, même si, depuis l'intégration de la Croatie, toutes les frontières de la Slovénie sont, à présent, internes à l'UE: cette dernière est limitrophe de l'Italie, de l'Autriche et de la Hongrie, qui est également voisine de la Croatie. La Croatie a surtout une très longue frontière avec la Bosnie-Herzégovine et une autre plus étroite, avec la Serbie, qui repose, en partie, sur le Danube, ces deux dernières étant, à présent, des frontières externes de l'UE. Un étroit passage de six kilomètres, le corridor de Neum, coupe le territoire croate en deux parties et permet à la Bosnie-Herzégovine d'avoir un accès à la mer Adriatique. Le Comitat de Dubrovnik-Neretva constitue, par conséquent, une exclave de la Croatie, ce qui permet à cette dernière d'avoir également une très courte frontière avec le Monténégro.

La Slovénie et la Croatie sont intégrées conjointement à plusieurs programmes transnationaux, pour la période 2014-2020 (Espace danubien, Europe centrale), et aux deux stratégies macrorégionales Mer Adriatique et Ionienne et Danube. En revanche, la Croatie ne fait pas partie de l'Espace Alpin, contrairement à la Slovénie. De même, les deux États ne sont pas systématiquement membres des mêmes

communautés de travail: la Slovénie fait partie de l'Arge Carinthie-Slovénie, alors que la Croatie est associée à l'Arge Pays danubiens. En revanche, les deux États sont présents dans la communauté de travail Alpe-Adria. Ces partenariats sont significatifs, dans la mesure où ils traduisent les centres d'intérêt communs et les différences. L'Adriatique apparaît indéniablement comme une préoccupation conjointe, alors que les Alpes sont un enjeu de coopération territoriale, pour la Slovénie, et le Danube, pour la Croatie. Le fait marquant est que les territoires croates frontaliers de la Slovénie, qui faisaient partie de l'instrument de préadhésion, sont, à présent, intégrés dans les programmes INTERREG V de coopération transfrontalière et que les régions croates frontaliers de la Serbie et de Bosnie font, à présent, partie de l'IPA (programmes Croatie-Bosnie et Croatie-Serbie). Cette extension permet, à de nouvelles régions, d'être plus impliquées dans la coopération transfrontalière.

Les structures de coopération transfrontalière ne sont pas très nombreuses: celles qui ont été instaurées à l'échelle locale, avec l'Italie (Gorizia-Nova Gorica, Écorégion transfrontalière des Alpes juliennes) et à l'échelle régionale, avec l'Autriche (Euregio Styrie-Slovénie du nord), qui lient des associations de collectivités territoriales, sont décrites dans la partie sur l'Italie. La coopération la plus visible est celle qui concerne l'Eurorégió Duna-Dráva-Száva, qui a démarré en 1998, entre la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Hongrie.



Opérations de déminage à la frontière entre la Croatie et la Hongrie

L'impulsion vient surtout des acteurs économiques, puisque la chambre de commerce de Pécs-Baranya, en Hongrie, celle du comté croate d'Osijek et celle de Tuzla, en Bosnie-Herzégovine, sont partenaires des collectivités territoriales des trois États. Une autre coopération trinationale existe avec la Hongrie, avec l'Eurorégion Dráva-Mura. C'est sur les frontières terrestres de la Croatie et de la Slovénie que les initiatives semblent, pour le moment, les plus abouties. En revanche, la dimension maritime est présente, mais à l'échelle suprarégionale, avec l'Eurorégion Adriatique et Ionique.

En définitive, le caractère récent de la coopération transfrontalière, dans les deux États, peut s'expliquer par leur intégration tardive dans l'UE. En revanche, les initiatives semblent plus avancées et plus lisibles sur les frontières slovènes que sur les frontières croates. On peut y voir un effet du décalage (neuf ans) existant entre les deux intégrations, mais on peut également avancer l'hypothèse que cet écart devrait se réduire, avec le développement de projets, dans le cadre d'INTERREG V et de l'IPA. L'enjeu est ici, non seulement, de promouvoir une coopération, mais aussi, de mettre en place les conditions d'une réconciliation durable avec les autres États des Balkans.

■ Projets de territoires transfrontaliers
aux frontières de la Slovénie et de la Croatie

AUTRICHE

HONGRIE

Euregio Styrie -
Slovénie du Nord-Est

Parc des trois pays Goricko-Raab-Örség

Ecorégion transfrontalière
des Alpes juliennes

Eurorégion Muránia

Eurorégion
Drave-Mur

★ Gorizia-Nova Gorica

SLOVÉNIE

CROATIE

Réserve de biosphère transfrontalière
Mur-Drave-Danube

SERBIE

ITALIE

Eurorégion
Danube-Drave-Save

Euroregion Drina-
Sava-Majejica

Eurorégion
Adriatique et Ionique

BOSNIE-
HERZÉGOVINE

MONTENEGRO

Mer Adriatique

ALBANIE

Echelle locale

- Territoire à caractère urbain
- Territoire à caractère rural

Echelle régionale

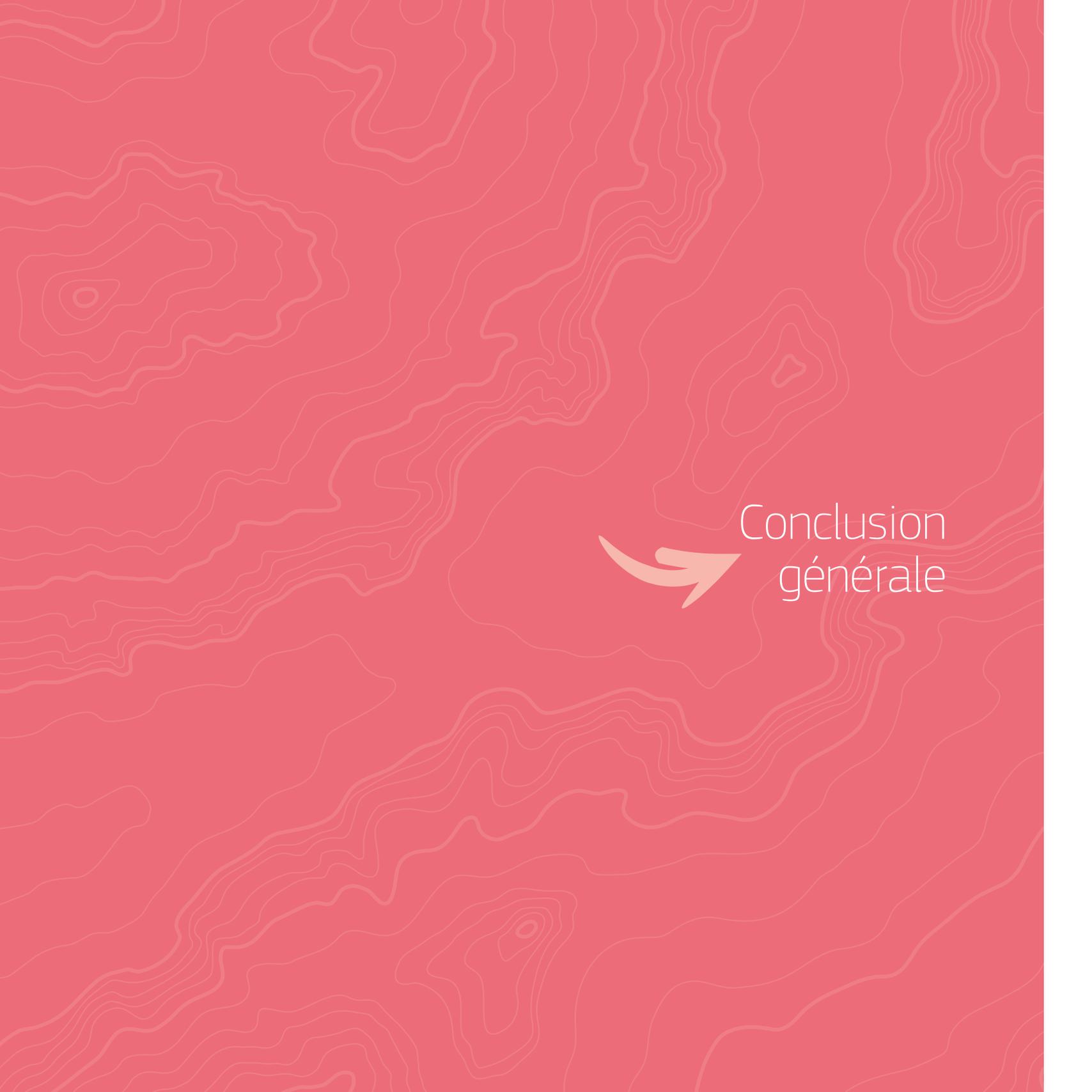
- ■ ■ ■ ■ Territoire non métropolitain

Echelle suprarégionale

- Territoire à caractère non métropolitain

☆ Groupement Européen de
Coopération Territoriale (GECT)

100 km



Conclusion
générale



Conclusion générale

L'objectif de cet ouvrage était de donner un aperçu de l'évolution de la coopération territoriale de l'UE, depuis 1990. En 25 ans, cette dernière s'est, à la fois, étendue, intensifiée et complexifiée.

La mise en place des programmes INTERREG, en 1990, dans la perspective de l'UE, sert de cadre à l'élaboration d'une politique à la dimension spatiale. Après une première phase, jusqu'au milieu des années 1990, qui met l'accent sur des projets de proximité, une deuxième phase permet l'instauration de programmes de dimension transnationale ou interrégionale, ce qui élargit les perspectives de partenariat, en assurant une coopération sur des périmètres plus vastes, à plus petite échelle. Les bouleversements géopolitiques, au tournant des années 1990, incitent, par ailleurs, la Commission européenne, à proposer des programmes comme PHARE et TACIS, qui sont destinés à accompagner les changements dans les pays d'Europe centrale et orientale, y compris aux frontières de l'UE. Enfin, une troisième phase commence avec l'instauration de programmes transnationaux, à la fin des années 1990, qui, d'une certaine manière, annoncent les stratégies macrorégionales lancées à la fin des années 2000. Ceci dénote déjà de l'existence d'une vision spatiale élaborée, puisqu'il s'agit d'impliquer les acteurs étatiques dans des coopérations sur des espaces présentant des problématiques communes, en vue d'accroître la cohésion sociale et territoriale de l'espace européen.

Cette évolution s'inscrit dans un cadre réflexif, dans la perspective des élargissements, depuis l'émergence des stratégies d'aménagement spatial menée dans les années 1990: études Europe 2000 et 2000+; élaboration du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), en 1999. Premièrement, le bilan réalisé après chaque phase d'INTERREG permet de réajuster les dispositifs lors de la phase suivante. Deuxièmement, chaque nouvelle phase permet également d'adapter certains programmes et de les intégrer: ainsi, INTERREG IIB avec l'initiative REGEN, INTERREG III avec PHARE CBC, INTERREG IV avec IPA CBC. Enfin, l'adhésion de nouveaux pays introduit des problématiques inédites d'aménagement du territoire. Lorsque la Finlande et la Suède deviennent membres de l'UE, en 1995, la politique régionale adopte un sixième objectif pour la

programmation 1994-1999, qui identifie des régions de très faible densité. La perspective de l'élargissement vers l'est a incité à peaufiner des programmes instaurés au début des années 1990, ou à les transformer. L'instrument de préadhésion (IPA) est ainsi mis en place en 2000, tandis que la politique de voisinage, entre l'UE et des États non membres, est introduite en 2004.

Le tableau en p. 162, sur l'évolution chronologique des programmes de coopération territoriale depuis 1990, illustre bien l'élargissement, l'intensification et la complexification des dispositifs de la Commission européenne.

La politique de coopération territoriale cherche à transformer des préoccupations nationales d'aménagement du territoire, en problématiques européennes, c'est-à-dire à proposer une réponse commune, à l'échelle supranationale, à des questions qui se posent, de la même manière, à plusieurs territoires nationaux. Il ne s'agit pas d'ignorer les problématiques de chaque État mais, au contraire, de proposer une vision générale. L'élaboration du SDEC, puis la réflexion sur la cohésion territoriale (Livre vert de 2008, Agenda territorial de 2007, puis 2011), ont incité l'UE, dans un cadre intergouvernemental, mais avec un appui fort de la Commission, à proposer de véritables orientations sur l'aménagement d'un territoire qui n'est pas simplement considéré comme la somme des territoires nationaux mais un ensemble plus englobant. En introduisant la notion de territoire éligible, en instaurant des programmes transfrontaliers entre des collectivités territoriales de deux ou de plusieurs États, en associant des collectivités territoriales sur des périmètres plus larges, en impliquant les États lorsque cela est nécessaire, en proposant de nouveaux cadres de réflexion ou d'action (stratégies macrorégionales, bassins maritimes, etc.), la coopération a introduit une dimension plus territoriale, ce qui peut contribuer à l'émergence d'un véritable sentiment d'appartenance. Aménager un massif montagneux qui s'étend sur plusieurs territoires nationaux et élaborer une stratégie sur un espace maritime nécessitent de développer une vision commune, liée à l'existence d'une conscience de partage d'un même espace. La coopération est ainsi à géométrie variable: elle s'appuie sur l'idée de proximité, pour les programmes IINTERREG A, l'idée de continuité, pour INTERREG B, et le



Bruxelles, Belgique

concept de réseau, pour INTERREG C. En prenant en compte les différentes formes proposées par les instances européennes, l'espace européen est organisé par un ensemble de structures enchevêtrées et entrelacées, mais qui, dans le même temps, dessinent un cadre général (global framework), sur lequel les coopérations vont se réaliser. Andreas Faludi, professeur en politique d'aménagement du territoire, parle de «machine d'apprentissage» («learning machine»⁽¹⁾) et de «cadre

d'intégration» («framing integration»⁽²⁾). La coopération permet l'instauration d'un système sémique qui est identique pour tous les acteurs territoriaux. À partir de là, les partenariats qui s'esquissent, s'inscrivent dans un cadre général d'organisation, tout en se différenciant, en fonction des caractéristiques locales ou régionales. L'expression de «coopération territoriale», que l'UE utilise à partir de 2007, et sa reconnaissance comme objectif à part entière de la politique de cohésion, décrivent bien un

1 http://www.researchgate.net/publication/23540068_The_learning_machine_European_integration_in_the_planning_mirror (consulté le 02/06/2015).

2 FALUDI, A., *Cohesion, coherence, cooperation: European Spatial Planning coming of age?*, Abingdon, Routledge, 2010, p. 137.

vaste ensemble de programmes et de dispositifs qui visent à intégrer les différentes composantes de l'UE. L'intégration consiste à tisser des liens entre des acteurs territoriaux localisés dans des cadres nationaux différents. La coopération transfrontalière s'inscrit dans ce registre, selon une logique de proximité; les coopérations transnationales et interrégionales sont établies sur des périmètres plus vastes, en fédérant les acteurs autour de préoccupations communes. Ces deux dimensions montrent qu'on est passé d'une logique de contiguïté, à des logiques de continuité et de réseau. Les coopérations transfrontalières et transnationales reposent également, toutes les deux, sur une dimension territoriale. Un sentiment d'appartenance peut ainsi émerger ou être conforté, dans un espace transfrontalier, à l'échelle locale ou régionale, qu'il soit urbain ou rural. La coopération transnationale repose, elle, plus précisément, sur une problématique d'aménagement du territoire. Enfin, toutes ces coopérations se traduisent par des formes de gouvernance multi-niveaux: elles associent des acteurs intervenant à différentes échelles et les mettent en relation avec l'UE. On peut ainsi estimer qu'une «république européenne» est progressivement en train de s'instaurer, au sens d'une chose publique commune qui transcende les États, tout en les associant avec l'ensemble des collectivités impliquées. Tout concourt à l'intégration, à travers le développement de réseaux et de liens, et grâce à l'émergence d'éléments communs (enjeux, territoire, cadres de gestion); c'est ce que signifie l'introduction, dans le traité, de l'objectif de cohésion territoriale. La création du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) offre ainsi la possibilité, aux collectivités des États membres et à leurs voisins, de se doter d'une structure juridique capable de porter et de réaliser des projets européens. L'Europe de la coopération territoriale fait penser à l'«Europe de la traduction»⁽³⁾, évoquée par le professeur de philosophie, Etienne Balibar, c'est-à-dire un cadre où il faut penser les articulations entre des modes de pensées et des langues différentes, ce qui nécessite des instances de médiation et des dispositifs communs. Ce cadre général déborde, cependant, de l'UE, puisque tant l'instrument de préadhésion que la politique

de voisinage, ou les stratégies macrorégionales, s'inscrivent sur des frontières externes de l'Europe.

En dépit d'un contexte général propice à la diffusion et à l'approfondissement de la coopération à l'échelle européenne, des différences substantielles persistent lorsqu'on se place à l'échelle des États. La logique générale, au niveau européen, est que tout territoire est concerné par la coopération, du fait des volets transnational et interrégional, et pas seulement les territoires frontaliers. Cependant, la coopération a débuté avant l'instauration des programmes INTERREG, grâce à des initiatives locales, en Europe occidentale mais aussi en Scandinavie. L'existence d'un cadre de coopération entre les États crée une atmosphère indéniablement propice à l'émergence d'une coopération transfrontalière: ont œuvré en ce sens, le Conseil de l'Europe, avec le cadre juridique de la Convention-cadre de Madrid, la Communauté puis l'Union européenne, avec INTERREG et le GECT, mais aussi, des sous-ensembles régionaux, comme le Benelux ou le Conseil nordique. Il serait, cependant, réducteur de penser que cela traduit, de ce fait, une logique descendante (*top-down*). En effet, ce sont souvent les collectivités régionales et locales qui prennent l'initiative des coopérations transfrontalières. Les cadres de cette coopération qui se construisent en Europe occidentale, à partir de la fin des années 1950, ne présentent souvent pas une forte formalisation, au départ, mais se traduisent, en revanche, par l'existence de réels partenariats. L'existence de liens étroits et d'une bonne connaissance mutuelle des collectivités transfrontalières, depuis, parfois, plusieurs décennies, facilite aussi l'émergence de projets, lors de l'instauration des programmes INTERREG. Dans les pays méditerranéens et les pays d'Europe centrale et orientale, les débuts de la coopération transfrontalière coïncident avec l'instauration des programmes INTERREG. Cela traduit l'existence d'une dépendance plus forte des collectivités locales et régionales, envers la Communauté européenne, mais également, dans certains cas, de l'absence d'intenses relations fonctionnelles transfrontalières préexistantes. Dans les pays méditerranéens, les coopérations s'esquissent dans la deuxième partie des années 1980 et, dans les pays d'Europe centrale et orientale, peu après l'ouverture du mur de Berlin, dans une atmosphère alors propice à l'ouverture des frontières.

■
3 BALIBAR, E., «Europe as borderland», *Environment and Planning D: Society and Space* 27 (2), 2009, pp. 190-215.

Globalement, à partir des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, la coopération territoriale s'est intensifiée dans tous les États membres de l'UE, avec une forte utilisation des différents programmes communautaires, mais également avec le développement de structures de coopération plus ou moins formalisées. Derrière les logiques institutionnelles de la coopération, se cachent souvent des logiques culturelles. L'instauration de cadres institutionnels au niveau européen ne s'est pas toujours traduite par une forte diffusion de ces derniers. En effet, dans de nombreuses zones en Europe, la coopération présente la forme d'une association offrant plus de souplesse qu'un cadre formel, qui risquerait d'imposer de fortes contraintes et des contradictions avec les législations nationales. Il est difficile de dire s'il existe une corrélation entre une forte institutionnalisation et l'efficacité d'une coopération. Cependant, une véritable différenciation apparaît en fonction de l'espace géographique concerné. Au nord (États scandinaves, Royaume-Uni, Irlande), les coopérations sont souvent peu institutionnalisées; en revanche, à l'ouest (Allemagne, France, États du Benelux) et au sud (Espagne, Portugal, Italie), de nombreuses structures de coopération transfrontalière formalisées existent et plusieurs GECT ont été institués. À l'est (pays d'Europe centrale et orientale, Autriche), des structures moins formalisées (associations, communautés de travail) voient le jour mais l'on observe une tendance à leur transformation en GECT, dans certains États, après quelques années d'existence (par exemple, en Hongrie). Enfin, au sud-est (Slovénie, Croatie, Chypre, Grèce), les coopérations n'ont pas encore réussi à trouver des formes et des cadres adaptés à la situation de la région. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées sur la plus ou moins grande popularité de ces formes institutionnelles. Premièrement, l'existence d'un cadre institutionnel peut être perçue comme une condition préalable à la coopération, dans certains pays (Europe du Sud), alors que, dans d'autres (Europe du Nord), le partenariat repose davantage sur l'idée de confiance et la souplesse d'une approche fonctionnelle. Deuxièmement, l'ancienneté de la coopération crée des conditions propices à un plus fort degré d'institutionnalisation (Europe de l'Ouest). Enfin, inversement, les coopérations transfrontalières plus récentes (Europe de l'Est et du Sud-Est) ont tendance à présenter un caractère moins formel, avant

d'être, le cas échéant, institutionnalisées, quelques années après leur élaboration. En définitive, il n'existe pas de modèle unique de coopération transfrontalière, mais des formes variées, adaptées à la culture et au contexte local ou régional; sur une frontière, cela signifie également l'articulation entre deux systèmes territoriaux nationaux. Cette première approche de l'histoire de la coopération territoriale montre la diffusion de partenariats de coopération et le tissage d'une toile, élaborée à l'échelle de l'UE et sur ses bordures, que la nouvelle période de programmation 2014-2020 devrait certainement permettre d'approfondir. Dans ce contexte dynamique, les expériences qui ont échoué sont peu nombreuses. L'ouvrage présenté ici mériterait, toutefois, d'être alimenté par des analyses systématiques de terrain, montrant la genèse, l'évolution des coopérations, à partir d'une grille d'analyse unique, afin de disposer d'une base comparative détaillée.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
INTERREG A	PHASE PILOTE		INTERREG I A 1990-1993			INTERREG II A 1994-1999						INTERREG III A 2000-2006						
INTERREG B		REG-REGEN				INTERREG II B 1994-1999						INTERREG III B 2000-2006						
INTERREG C								INTERREG II C 1997-1999										
PHARE CBC						PHARE CBC 1994-1999						PHARE CBC 2000-2006						
PHARE CREDO								PHARE CREDO 1997-2000										
TACIS CBC						TACIS CBC 1994-1999						TACIS CBC 2000-2006						
MEDA							MEDA 1995-1999				MEDA II 2000-2006							
ISPA												ISPA 2000-2006						
SAPARD												SAPARD 2000-2006						
CARDS												CARDS CBC 2000-2006						
INTERREG C												INTERREG III C 2000-2006						
URBACT												URBACT I						
INTERACT												INTERACT I						
ESPON												ESPON I						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INTERREG IV A 2007-2013							INTERREG V A 2014-2020						
INTERREG IV B 2007-2013							INTERREG V B 2014-2020						
IPA CBC 2007-2013							IPA CBC 2014-2020						
ENPI CBC 2007-2013							ENI CBC 2014-2020						
INTERREG IV C 2007-2013							INTERREG EUROPE 2014-2020						
URBACT II							URBACT III						
INTERACT II 2007-2013							INTERACT III 2014-2020						
ESPON 2013							ESPON 2020						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

Bibliographie

ADAMS, Neil, ALDEN, Jeremy, HARRIS, Neil, *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006.

ALLAIN, Rémy, BAUELLE, Guy, GUY, Catherine, *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003.

ALVERGNE, Christel, TAULELLE, François, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF Sociologies, 2002.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure, FOURNY, Marie-Christine, *Après la frontière, avec la frontière: nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, Paris, Éditions de l'Aube, 2006.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure, *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?*, Paris, PUF, 2015.

ANDERSEN, Jagetic, KLATT, Martin, SANDBERG, Marie (dir.), *The Border Multiple*, Ashgate, Farnham, 2012.

ANDERSON, James, *Transnational democracy. Political spaces and border crossings*, London, Routledge, 2002.

ANDERSON Malcolm, *Border regimes and security in an enlarged European community: implications of the entry*

into force of the Amsterdam Treaty, San Domenico, EUI Working papers, 2002.

ANDERSON, Malcolm, *Frontier regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.

ANDERSON, Malcolm, *States and nationalism in Europe since 1945*, London, Routledge, 2000.

ANDERSON, Malcolm, BORT, Eberhard, *Boundaries and identities: the Eastern frontier of the European Union*, Edinburgh, ISSI, 1996.

ANDERSON, Malcolm, BORT, Eberhard, *The frontiers of the European Union*, Chippenham, Palgrave, 2001.

ANTE, Ulrich, *Politische Geographie*, Braunschweig, Westermann, 1981.

BALIBAR, Étienne, «Europe as borderland», *Environment and Planning D: Society and Space* 27(2), 2009, pp. 190-215.

BALIBAR, Étienne, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

BAUELLE, Guy, GUY, Catherine, MÉRENNE-SCHOUMACKER, Bernadette, *Le développement territorial en Europe: concepts, enjeux et débats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011.

BAUELLE, Guy, GUY, Catherine, *Le projet européen. Histoire, enjeux, prospective*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

BAUELLE, Guy, PEYRONY, Jean, «Striving for Equity: Polycentric Development Policies in France», *Built Environment*, Vol. 31, n° 2, 01/06/2005, pp. 103-111.

BECK, Andreas, *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen*, Baden-Baden, Nomos, 1995.

BECK, Joachim, THEDIECK, Franz (dir.), *The European dimension of administrative culture*, Baden-Baden, Nomos, 2008.

BECK, Joachim, WASSENBERG, Birte (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2011.

BECK, Joachim, WASSENBERG, Birte (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 5): Integration und (trans-)regionale Identitäten*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2013.

BECK, Joachim, WASSENBERG, Birte (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 6): vers une cohésion territoriale?*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2014.

- BECK, Ulrich, *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2002.
- BECKOUCHE, Pierre, RICHARD, Yann, *Atlas d'une nouvelle Europe*, Paris, Autrement, 2004.
- BERDAH, Jean-François, BLOCH-RAYMOND, Anny, ZYTNICKI, Colette (dir.), *D'une frontière à l'autre: migrations, passages, imaginaires*, Toulouse, Méridiennes, 2007.
- BEYERLIN, Ulrich, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin, Springer, 1988.
- BITSCH, Marie-Thérèse (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- BLATTER, Joachim, *Entgrenzung der Staatenwelt*, Baden-Baden, Nomos, 2000.
- BOUTILLIER, Sophie, LAPERCHE, Blandine, MUDARD, Nathalie, *Frontaliers du Nord. Europe, régions, migrations*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- BRENNER, Neil, «Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe», dans: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, n° 4, Octobre 2003, pp. 297-324.
- BRENNER, Neil, «Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000», dans: *Review of international political economy*, Vol. 11, n° 3, août 2004, pp. 447-488.
- BROMBERGER, Christian, MOREL, Alain, (dir.), *Limites floues, frontières vives*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2000.
- BRUNN, Gerhard, SCHMITT-EGNER, Peter (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 1998.
- BUCHANAN, Allen, MOORE, Margaret, *States, nations and borders. The ethic of making boundaries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BUFON, Milan, MINGHI, Julian, PAASI, Anssi, «The new European frontier. Social and Spatial (Re)Integration Issues», dans: *Multicultural and Border regions*, Cambridge, Cambridge Scholars, 2014.
- BOSSUAT, Gérard, BUSSIERE, Éric, FRANK, Robert, LOTH, Wilfried, VARSORI, Antonio, *L'expérience européenne. 50 ans de construction européenne 1957-2007, Des historiens en dialogue*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- BULLMANN, Udo (dir.), *Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994.
- CAPPELIN, Ricardo, BATEY, Peter W.J. (dir.), *Regional networks, border regions and European integration*, London, Pion, 1993.
- CASTEIGTS, Michel, DREWELLO, Hansjörg, EISENBERG, Ewald (dir.), *Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 1999.
- Commission européenne, *Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout*, COM(2008) 616, 06/10/2008.
- DENÉCHÈRE, Yves, VINCENT, Marie-Bénédicte (dir.), *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Peter Lang, 2010.
- DIDELON, Clarisse, GRASLAND, Claude, RICHARD, Yann, *Atlas de l'Europe dans le monde*, Paris, La documentation française, 2008.
- DOMINGUEZ, Luis, PIRES, Iva (dir.), *Cross-border Cooperation Structures, Learning from the Past to the Future*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.
- DONNAN, Hastings, WILSON, Thomas, *Borders. Frontiers of identity, nation and state*, Oxford, Berg, 1999.
- DORIA, Luigi, FEDELI, Valeria, TEDESCO, Carla (Ed.), *Rethinking European spatial*

policy as a hologram. Actions, Institutions, Discourses, Aldershot, Ashgate, 2006.

DREVET, Jean-François, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin, 2008.

DÜHR, Stephanie, COLOMB, Claire, NADIN, Vincent, *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, London, Routledge, 2010.

EIGMÜLLER, Monika, VOBRUBA, Georg (dir.), *Grenz-Soziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden, VS-Verlag, 2006.

ELLIS, Steven G., EßER, Raingard (dir.), *Frontiers, Regions and Identities in Europe*, Pisa, University Press, 2009.

FALUDI, Andreas, *Cohesion, coherence, cooperation: European Spatial Planning coming of age?*, Abingdon, Routledge, 2010.

FALUDI, Andreas, PEYRONY, Jean, «The French Pioneering Role», dans: FALUDI, Andreas (dir.), «Regulatory Competition and Co-operation in European Spatial Planning», *Built Environment (Special Issue)*, Vol. 27, N° 4, Oxford, Alexander Press, 2001, pp. 253-262.

FALUDI, Andreas, WATERHOUT, Bas, *The making of the European spatial*

development perspective, London, Routledge, 2002.

FEATHERSTONE, Kevin, RADAELLI, Claudio, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003.

FOUCHER, Michel, *Fragments d'Europe. Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Paris, Fayard, 1993.

FOUCHER, Michel, *Fronts et frontières*, Paris, Fayard, 1986.

FOUCHER, Michel, *La République européenne*, Paris, Belin, 2000.

FOUCHER, Michel, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007.

FRANK, Robert, *Les identités européennes au XX^e siècle. Diversités, convergences et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

GABBE, Jens, MALCHUS, Viktor, Freiherr von (dir.), *Zusammenarbeit europäischer Grenzregionen*, Baden-Baden, Nomos, 2008.

GABBE, Jens, STUMM, Thomas (dir.), *Transeuropean Cooperation between Territorial Authorities*, Gronau, AEBR, 2004.

GEHLER, Michael, PUDLAT, Andreas (dir.), «Grenzen in Europa», dans: *Historische*

Europastudien. Band 2, Hildesheim, Zürich, New York, Olms Georg Verlag, 2009.

GROM, Ingrid, *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung der europäischen Integration*, Berlin, Verlag Köster, 1995.

GROSS, Bernd, SCHMITT-EGNER, Peter (dir.), *Europas kooperierende Regionen, Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 1994.

GROSSMAN, Emiliano, IRONDELLE, Bastien, SAURUGGER, Sabine, *Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

GRUNDY-WARR, Carl, *World boundaries. Volume 3: Eurasia*, London, Routledge, 1994.

GU, Xuewu, *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

GUICHONNET, Paul, RAFFESTIN, Claude, *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 1974.

HAMMAN, Philippe, *Les travailleurs frontaliers en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2006.

HAUPT, Heinz-Gerhard, MÜLLER, Michael G., WOLFF, Stuart, *Regional and national identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries. Les identités régionales et nationales en Europe aux XIX^e et XX^e siècles*, Kluwer, The Hague, 1998.

HERRSCHEL, Tassilo, *Borders in Post-socialist Europe. Territory, scale, society*, Ashgate, Farnham, 2011.

HOOGHE, Liesbet, *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Oxford, Rowman & Littlefield, 2000.

HOOPER, Barbara, KRAMSCH, Olivier (dir.), *Cross-Border Governance in the EU*, London, Routledge, 2007.

HRBEK, Rudolf, WEYAND, Sabine (dir.), *Das Europa der Regionen, Fakten, Probleme, Perspektiven*, München, Beck, 1994.

HUSSON, Claude, *L'Europe sans territoire*, Paris, Éd. de l'aube, 2002.

JEAN, Yves, BAUDELLE, Guy, *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.

JONES, Reece, JOHNSON, Corey (dir.), *Placing the Border in Everyday Life*, Ashgate, Farnham, 2014.

JUILLARD, Étienne, *L'Europe rhénane. Géographie d'un grand espace*, Armand Colin, 1968.

KAISER, Wolfram, LEUCHT, Brigitte, RASMUSSEN, Morten (dir.), *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950-1972*, Abingdon, Routledge, 2009

KNIELING, Joerg, OTHENGRAFEN, Frank, *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in Urban and regional planning*, Ashgate, Farnham, 2009.

KOHLER-KOCH, Beate, *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske & Budrich, 1998.

KRAMSCH, Olivier, HOOPER, Barbara (Ed.), *Cross-border governance in the European Union*, London, Routledge, 2004.

KRIELE, Almut, LESSE, Urs, RICHTER, Emanuel (dir.), *Politisches Handeln in transnationalen Räumen*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

LAMBERTZ, Karl-Heinz (dir.), *Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa*,

Zürich, St. Gallen, Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 4, Nomos, Dike, 2010.

LAMBERTZ, Karl-Heinz, GROßE HÜTTEMANN, Martin (dir.), *Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen*, Baden-Baden, Nomos, 2009.

LANGHE, Niels, *Zwischen Regionalismus und europäischer Integration*, Baden-Baden, Nomos, 1998.

LAPRADELLE, Paul, *La frontière*, Paris, Éditions internationales, 1928.

LE GALES, Patrick, LEQUESNE, Christian (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

LEVRAT, Nicolas, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Genève, Paris, PUF, 1994.

LEVY, Jacques, *Europe. Une géographie*, Hachette supérieur, 1998.

MAILLET, Pierre, VELO, Dario (dir.), *L'Europe à géométrie variable. Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994.

MALCHUS, Viktor, Freiherr von, *Partnerschaft an europäischen Grenzen*, Bonn, Europa-Union Verlag, 1975.

MARTINEZ, Oscar J., *Across boundaries, cross-border interactions in comparative perspective*, El Paso, Texan Western Press, 1986.

MASKELL, Peter, TÖRNQVIST, Gunnar, *Building a cross-border learning Region. Emergence of the North European Øresund region*, Copenhagen, HandelsHoejskolens Forlag, 1999.

MC NEILL, Donald, *New Europe: imagined spaces*, London, Arnold, 2004.

MEDIJAINEN Eero, MERTELSMANN, Olaf (Ed.), *Border Changes in 20th Century Europe. Selected Case studies*, Berlin, LIT vlg, 2010.

MILWARD, Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992.

MORIN, Edgar, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1990.

MOZER, Alfred, «Entwicklungspolitik zu Hause», dans: SCHÖNDUBE, Claus, *Entwicklungsregionen in der EWG. Ursache und Ausmaß der wirtschaftlichen Benachteiligung*, Bonn, Osang Verlag, 1973, pp. 14-25.

NAZET, Michel, FAVRY, Olivier, FAVRY, Roger, *Europe et Russie. Un passé pour quel futur?*, Paris, Ellipses, 2011.

NORDMAN, Daniel, *Frontières de France. De l'espace au territoire. XVI^e-XIX^e siècles*, Paris, Gallimard, 1999.

OEHM, Matthias, *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*, Dissertation, Universität Münster, 1982.

OLIVI, Bino, *L'Europe difficile*, Paris, Folio Histoire, 1998.

PAASI, Anssi, *Territories, boundaries and consciousness. The changing geographies of the Finnish-Russian border*, Chichester, Wiley, 1996.

PERKMANN, Markus, *Strategies of institution-building in the New European Polity*, Lancaster, Lancaster University Press, 2000.

PEYRONY, Jean, *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, Paris, La documentation française, 2002.

PEYRONY, Jean, «Une démarche de prospective territoriale européenne: la vision spatiale de l'Europe du Nord-Ouest» dans: *Territoires 2020*, n° 7, janvier 2003.

PEYRONY, Jean, DENERT, Olivier, «Planning for Cross-Border Territories: The Role Played by Spatial Information» dans: *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 70, n° 3, juin 2012, pp. 229-240.

PRETTENTHALER-ZIEGERHOFER, Anita, KIBENER, Michael, KUSBER, Jan (dir.), *Zwischenräume. Grenznahe Beziehungen in Europa seit den 1970er Jahren*, Innsbruck, Wien, Bozen, Suidienverlag, 2011.

RADAELLI, Claudio, *Policy change and discourse in Europe*, London, Routledge, 2003.

RAFFESTIN, Claude, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairie technique, 1980.

RAICH, Silvia, *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*, Baden-Baden, Nomos, 1995.

RATTI, Remigio, BAGGI, Massimo, *Strategies to overcome barriers: Theoretical elements and empirical evidence*, Bellinzona, Institut d'études économiques, 1990.

RATTI, Remigio, REICHMAN, Shalom (dir.), *Theory and practice of crossborder cooperation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1993.

RATTI, Remigio, REICHMAN, Shalom (Ed.), *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1993.

REITEL, Bernard, *Villes et frontières. Un jeu de construction de territoires, habilitation*

- à diriger des recherches, Bâle, Berlin, Strasbourg, Université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense, 2010.
- RICHARD, Yann, SANGUIN, André-Louis, *L'Europe de l'Est quinze ans après la chute du mur*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- RICQ, Charles, *Manuel sur la coopération transfrontalière en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006.
- ROUX, Michel (coord.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- RUPNIK, Jacques, *Les banlieues de l'Europe: les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- SABOURIN, Paul, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, PUF, 1994.
- SAEZ, Guy, LERESCHE, Jean-Philippe, BASSAND, Michel, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- SAHLINS, Peter, *Boundaries. The making of France and Spain in the Pyrenees*, Los Angeles, University of California Press, 1989.
- Scharpf, Fritz, *Governing, in Europe. Effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- SCHMITT-EGNER, Peter, *Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung*, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- SCHOCH, Jörg, *Rechtliche Aspekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Bern, Berlin, Frankfurt, New York, Paris, Wien, Peter Lang, 1997.
- SCHULZ, Helga (dir.), *Stadt, Grenze, Fluss. Europäische Doppelstädte*, Berlin, Berliner Wissenschafts vlg, 2005.
- SCHUPPERT, Gunnar F., ZÜRN, Michael (dir.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- SCOTT, James, SWEEDLER, Alan, GANSTER, Paul, EBERWEIN, Wolf-Dieter (dir.), *Borders and border regions in Europe and North America*, San Diego, San Diego State University Press, 1997.
- SHAHIN, Jamal, WINTLE, Michael, *The idea of a united Europe. Political, economic and cultural integration since the fall of the Berlin Wall*, London, Macmillan Press, 2000.
- SIGUAN, Miquel, *L'Europe des langues, Bruxelles*, Mardaga, 1996.
- STRASSOLDO, Raimondo, *Boundaries and regions*, Trieste, International Sociological Institute de Gorizia, 1973.
- STRASSOLDO, Raimondo, *Boundaries in sociological theory*, Trieste, International Sociological Institute de Gorizia, 1982.
- TIERSKY, Ronald, *Europe today. National, politics, European integration and European security*, Lanham, Oxford, Rowman & Littlefield, 1999.
- VAN DER VELDE, Martin, VAN NAERSSSEN, Ton (dir.), *Mobility and Migration Choices*, Ashgate, Farnham, 2015.
- WASSENBERG, Birte, «Coopération franco-germano-suisse et identité régionale (1963-2007). L'identité régionale favorise-t-elle la coopération transfrontalière dans l'espace rhénan?», dans: LIBERA, Martial, WASSENBERG, Birte (dir.), *L'Europe au cœur, études en l'honneur de Marie-Thérèse Bitsch*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, pp. 141-163.
- WASSENBERG, Birte (dir.), *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière. Les jalons pour un travail de recherche pluridisciplinaire*, Cahier FARE, n°5, 2014.
- WASSENBERG, Birte (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume I): les régions frontalières françaises*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2009.

WASSENBERG, Birte, *Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

WASSENBERG, Birte, BECK, Joachim (dir.), *Living and researching cross-border cooperation (Volume 3): the European dimension*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2011.

WASSENBERG, Birte, BECK, Joachim (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 4): les régions frontalières sensibles*, Stuttgart, Steiner Verlag, 2011.

WASTL-WALTER, Doris, *The Ashgate Research companion to borders studies*, Ashgate, Farnham, 2010.

WILSON, Thomas, DONNAN, Hastings, *A companion to Border Studies*, Oxford, Blackwell, 2012.

WILSON, Thomas, DONNAN, Hastings, *Culture and power at the edges of the State: national support and subversion in European Border regions*, Munster, Lit. Vlg, 2005.

WIND, Marlene, *Sovereignty and European integration. Towards a post-Hobbesian order*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

Sites WEB

www.espaces-transfrontaliers.org/

www.aebr.eu/en/index.php

www.aebr.eu

www.ec.europa.eu/regional_policy

www.interact-eu.net

<http://www.ecday.eu/territorial-cooperation/instrument-for-pre-accession-assistance/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/international/neighbourhood-policy/

https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/eu-support-border-cooperation-eu-neighbourhood-and-russia_en

<http://www.emwis.org/overview/fo1101997/fo1221357>

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/presentationRUP_cle01eb8f.pdf

http://www.at-cz.eu/at-cz/downloads/Newsletters/INTERACT_Newsletter_No_6_September_2010.pdf

<http://www.interact-eu.net/interreg/interreg/342/5898>

http://admin.interact-eu.net/downloads/2463/Commission_Information_Technical_Fiche_on_INTERREG_Community_initiatives_.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/inter2a/summary_en.pdf

<http://urbact.eu/urbact-glance>

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsdocuments/Helsinki-Tallinn.pdf>

<http://www.norden.org/en/>

http://www.aebr.eu/pdf/fmanager//Regionen/V/V_rmland/Fact_sheet_member_regions_InnerScandinavia.pdf

<http://www.interalpes.eu/4916-cafi.htm>

<http://www.eurodistricte.cat/fr/quest-ce-que-leurodistrict>

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/ipa/index_fr.htm, 10/06/15

Les auteurs

BERNARD REITEL

Bernard Reitel est professeur de géographie politique et de géographie urbaine à l'Université d'Artois depuis 2012. Membre du laboratoire Discontinuités et du consortium franco-belge Institut des frontières et des discontinuités, il est responsable du Master Développement territorial, aménagement, environnement (DTAE). Il a soutenu, en 2010, une habilitation à diriger des recherches sur le thème «Villes et frontières, un jeu de construction de territoires. Bâle, Berlin, Strasbourg». Parmi les publications récentes: «Border Temporality and Space Integration in a Transborder Agglomeration: Basel», *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 28, n° 2, 2013; «The Role of National States in the Construction of Cross-border Metropolitan Regions in Europe. A Scalar Approach», *European Urban and Regional Studies*, 2013 (avec Christophe Sohn).

BIRTE WASSENBERG

Birte Wassenberg est professeure d'université en Histoire contemporaine à l'IEP de Strasbourg, membre du Centre Raymond Poidevin, à l'Unité mixte de recherche (UMR) Dynamiques européennes, et responsable du Master 2 Relations internationales. De 1993 à 2006, elle a été attachée territoriale à la Région Alsace. Depuis 2013, elle a une Chaire Jean Monnet sur la contribution de la coopération transfrontalière à la politique européenne de voisinage. Publications récentes: *Histoire du Conseil de l'Europe* (1949-2009), Bruxelles, Peter Lang, 2012; *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière. Les jalons pour un travail de recherche pluridisciplinaire*, Cahier FARE n°5, 2014.

Cartographie et relecture critique

JEAN PEYRONY

Jean Peyrony est directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) à Paris. Il a été auparavant: expert détaché par la France auprès de la Commission européenne (DG Politique régionale et urbaine); chargé de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), pour la coopération territoriale et l'élaboration de la politique de cohésion 2007/2013; chef du groupe observatoire régional à la direction régionale de l'Équipement d'Île de France, où il a pris part à la rédaction du schéma directeur de 1994; ainsi que chef de projet d'opérations d'aménagement urbain en Île de France et à la Réunion.

JEAN RUBIÓ

Jean Rubió est diplômé du magistère d'aménagement du territoire et d'urbanisme de l'université Panthéon-Sorbonne de Paris et titulaire d'un master sur la gouvernance des agglomérations transfrontalières en Europe. Depuis 2006, il est chargé de mission à la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT). Il est en charge du développement européen de la MOT, des études transfrontalières territoriales et thématiques, et de la cartographie. Il a été amené à produire de nombreux documents cartographiques dans le cadre de missions d'accompagnement des projets de territoires transfrontaliers.

Recherches documentaires

ANNA QUADFLIEG

Anna Quadflieg est doctorante en Histoire contemporaine au Centre Raymond Poidevin, UMR Dynamiques européennes. Elle prépare une thèse sur la perception de l'Europe dans les régions frontalières, sous la direction de Birte Wassenberg. Depuis mai 2015, elle est responsable du service des relations extérieures au ministère de la Communauté germanophone de Belgique, à Eupen.

Commission européenne – Direction générale de la politique régionale et urbaine

La coopération territoriale en Europe – Une perspective historique

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2015 — 172 p. — 225 × 225 cm

ISBN 978-92-79-49500-7

doi:10.2776/715158

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

