

## Les espaces transfrontaliers intra-européens

### Passer et dépasser la frontière au quotidien

Emmanuel COMTE

#### RÉSUMÉ

Les espaces frontaliers à l'intérieur de l'Europe ont connu au cours des dernières décennies des mutations qui ont accentué les connexions de part et d'autre des frontières et les ont transformés en espaces *transfrontaliers*. Les frontières n'ont pas disparu, loin s'en faut, mais leurs effets ont été atténués. De territoires de confins et de conflits, ces espaces connaissent, sous l'effet des politiques de coopération transfrontalière, de nouvelles dynamiques renforçant les connexions transfrontalières.



#### Des territoires de confins et de conflits

Au sein de la Direction générale pour la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, on donne aux espaces frontaliers la définition suivante. Ils comprennent l'ensemble des subdivisions territoriales de troisième rang (en France, les départements) qui se trouvent à moins de 25 kilomètres d'une frontière terrestre ou maritime. Les frontières maritimes se limitent aux côtes qui se trouvent à moins de 150 kilomètres des côtes d'un autre

pays.

Beaucoup de ces espaces ont longtemps été des territoires de confins. Les frontières correspondent souvent à des rivières ou des chaînes de montagne, qui limitent les communications. C'est le cas par exemple de la frontière franco-italienne, caractérisée par une géographie difficile, marquée par les Alpes et la mer. Les zones transfrontalières peuvent être des aires naturelles riches d'une faune et d'une flore fascinantes. Il en résulte cependant souvent deux aspects négatifs pour ces espaces : un manque d'accessibilité et une faible densité de population. Les infrastructures de transport ont accentué ces problèmes, en étant traditionnellement centrées sur les villes capitales. Celles-ci ont été placées souvent loin des frontières, au centre du territoire, à la fois pour mieux le contrôler et pour garantir une meilleure défense contre les ennemis. La frontière hispano-portugaise – la *Raya ibérica* – fut un champ de bataille entre les royaumes de Castille et du Portugal du milieu du <sup>xiii</sup><sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin du <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle. Terre intermédiaire où la justice des deux pays avait des difficultés à interpellier criminels, déserteurs ou contrebandiers, la *Raya* est pourtant marquée par de nombreuses constructions militaires. Les conflits armés culminèrent avec la guerre de Restauration (1640-1668), qui rétablit l'indépendance du Portugal, et la guerre de Succession d'Espagne (1703-1714). La *Raya* est peu peuplée et sépare nettement deux populations dont les métissages sont rares. Les frontières actuelles de la Pologne ont plus encore constitué récemment des obstacles. Pendant la période communiste, de 1945 à 1989, elles limitaient considérablement les flux. Il en résulte pour les zones concernées un degré de sous-développement qui persiste encore aujourd'hui. Les sous-régions de Przemysl et de Krosno, aux frontières sud-est, ont connu des taux de chômage nettement plus élevés que la moyenne nationale. Les montagnes adjacentes du Beskid Niski sont marquées par un fort degré d'isolement.

Cependant, d'autres espaces frontaliers en Europe sont des espaces centraux qui ont fait, au cours des siècles, l'objet de rivalités. C'est le cas de la frontière franco-suisse, avec les villes de Genève et de Bâle, de l'Alsace et de la Lorraine, ou encore des frontières de Flandre. Ces espaces-là, compensant le dépeuplement et la pauvreté des espaces frontaliers plus périphériques, contribuent à ce que les espaces frontaliers ne soient pas, en moyenne, moins peuplés et productifs. Les espaces frontaliers européens concentrent ainsi 42 % de la population de l'Union européenne, de la Suisse et de la Norvège, et 43 % de leur PIB. Ceci s'explique également par l'intense densité de frontières à l'intérieur de l'Europe. Au cours des dernières années, des politiques transfrontalières ont cherché à contourner les obstacles frontaliers pour stimuler le développement économique de ces territoires.

## **Les politiques de coopération transfrontalière en Europe**

Des actions locales ont précédé un accord international général sur les coopérations transfrontalières au sein du Conseil de l'Europe. Par exemple, en 1946, la Suisse finança la construction de l'aéroport de Bâle-Mulhouse sur le territoire français. Il devint l'aéroport trinational Bâle-Mulhouse-Freiburg en 1987. En 1951, les autorités allemandes et françaises créèrent une administration commune pour les ports de Kehl et de Strasbourg. De nombreuses collectivités locales frontalières créèrent également des comités de coordination pour gérer des problèmes communs. Ce fut le cas par exemple en 1973 entre le canton de Genève, en Suisse, et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie, afin de faciliter l'expansion de la ville de Genève et les circulations. Ces pratiques ne signifient nullement que les collectivités disposaient de compétences nouvelles ou encore pouvaient elles-mêmes faire usage de leurs compétences dans un cadre international. Selon les règles en vigueur dans chaque pays, ces collectivités agissaient sous le contrôle de leur administration centrale.

Pour donner un cadre législatif international à ces pratiques, les États membres du Conseil de l'Europe signèrent en mai 1980 la convention de Madrid. Son nom complet est la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Des groupes d'intérêts transfrontaliers se sont constitués pour encourager les coopérations, en particulier dans les régions économiquement les plus dynamiques. L'Union ouest-européenne des chambres de commerce et d'industrie des régions rhénane, rhodanienne et danubienne regroupait au début des années 1980 84 chambres de sept pays. En janvier 1983, le Conseil exécutif de cette

organisation se prononça pour la disparition des obstacles de caractère administratif, organisationnel ou relatifs aux infrastructures dans le trafic transfrontalier. Le 15 février 1983, le président de l'organisation, l'Alsacien Roland Wagner, écrivit au secrétaire général du Conseil de la Communauté économique européenne (CEE). Selon lui, ces obstacles avaient un effet négatif pour le développement économique des régions de part et d'autre des frontières.

La Communauté européenne, puis l'Union européenne fournirent, au cours des années suivantes, le cadre principal pour l'essor des connexions transfrontalières. Le Marché unique, prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993 par l'Acte unique européen de février 1986, et les accords de Schengen de juin 1985 et juin 1990 voulaient créer en Europe un « espace sans frontières intérieures ». Dans la pratique, le Marché unique garantissait le libre-échange des biens et des services de part et d'autre des frontières. Les accords de Schengen aboutirent à la suppression effective des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne à partir de mars 1995. Tous les États membres de l'Union européenne joignirent progressivement l'espace Schengen, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande. La convention de Schengen du 19 juin 1990 et le traité de Prüm du 27 mai 2005 organisaient la poursuite transfrontalière des criminels. Ces accords arrangeaient un échange d'informations entre les parties contractantes et permettaient à leurs forces de police de pénétrer sur le territoire des autres parties dans le cadre d'opérations de poursuites. Pour beaucoup de régions frontalières, le Marché unique et la création de l'espace Schengen marquèrent un changement d'époque. Ce fut le cas à la frontière hispano-portugaise, où ils coïncidèrent avec la pleine adhésion des deux pays ibériques à l'Union européenne. Ce fut aussi le cas plus tard pour les espaces frontaliers d'Europe centrale, lors de l'adhésion de ces pays à l'Union européenne et à l'espace Schengen. Parmi ces nouveaux pays membres de l'Union européenne, la Bulgarie, Chypre, la Croatie et la Roumanie demeuraient en 2019 les seuls encore en dehors de l'espace Schengen.

L'Union européenne a également favorisé le développement des espaces transfrontaliers en fournissant un cadre plus précis aux coopérations institutionnalisées entre collectivités locales frontalières. On désigne communément ces coopérations comme des « eurorégions » ou « eurodistricts ». La législation de l'Union européenne créa en 2006 pour ces coopérations le cadre du groupement européen de coopération territoriale ou GECT. En 2014, il existait plus de 150 eurorégions. Plus des deux tiers avaient été créées au cours des 25 années précédentes et plus d'un tiers avaient pris la forme d'un GECT.

Par-delà les mesures de caractère réglementaire, les financements de l'Union européenne ont été déterminants pour ces territoires. L'instrument majeur est Interreg, financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER). Interreg organise la coopération entre régions européennes, mais comporte un volet spécifique pour la coopération transfrontalière. Depuis 1989, la Commission européenne a lancé cinq initiatives Interreg : 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020. Par exemple, Interreg II contribua à hauteur de 74 millions d'écus à la coopération entre le Hainaut, le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie à la frontière franco-belge. Interreg IV investit plus de 267 millions d'euros dans la coopération transfrontalière entre l'Espagne et le Portugal et alloua en tout 5,6 milliards d'euros à la coopération transfrontalière. Avec Interreg V, ce total est passé à près de 10 milliards d'euros. Le programme France-Wallonie-Flandre à la frontière franco-belge dispose de 170 millions d'euros dans le cadre d'Interreg V. Il s'est le plus souvent agi de financer des infrastructures de transport et de communication : des ponts, des autoroutes ou des voies ferrées. Les financements bénéficièrent aussi à des initiatives culturelles et touristiques, autour d'un patrimoine naturel ou d'un héritage historique commun.

En plus des programmes Interreg, les espaces frontaliers en Europe ont également bénéficié des programmes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et du Fonds de cohésion. Le programme « Liaison entre activités de développement de l'économie rurale » (LEADER) fut une autre source importante de financement. Ce dernier programme concerne en particulier le développement rural des zones de montagnes. Les programmes de pré-adhésion pour les pays d'Europe centrale comprenaient également un volet pour la coopération transfrontalière. Ils financèrent notamment 450 millions d'euros de projets à la frontière germano-

polonaise entre 1994 et 2004. Ces investissements financiers massifs, joints au nouveau cadre réglementaire, ont impulsé de nouvelles dynamiques territoriales.

## **Les nouvelles dynamiques territoriales transfrontalières**

Les espaces frontaliers en Europe sont peu à peu devenus des espaces *transfrontaliers*, c'est-à-dire avec d'importantes connexions de part et d'autre des frontières, qui continuent cependant d'exister. Trois dynamiques territoriales ont contribué à ce développement. La première a consisté dans l'aménagement transfrontalier des espaces ruraux, tant pour exploiter les ressources naturelles que pour les préserver. Par exemple, le conseil de la vallée de la Torne, fondé en 1987 à la frontière entre la Finlande et la Suède, a participé au développement de la vallée et encadré la pêche au saumon. Une initiative similaire a eu lieu entre le canton suisse du Valais et le val d'Aoste italien. Aux frontières polonaises – d'une richesse naturelle exceptionnelle – cinq parcs nationaux ont acquis un statut international, de part et d'autre des frontières avec la Slovaquie et la République tchèque.

La seconde dynamique territoriale a été l'essor de métropoles transfrontalières. C'est le cas en particulier des métropoles de Lille, Bâle, Genève, Turin et Copenhague. L'eurométropole Lille-Courtrai-Tournai gère depuis janvier 2008 l'aire métropolitaine transfrontalière de Lille. L'eurodistrict trinational de Bâle fait de même depuis janvier 2007. L'aire de coopération transfrontalière autour de Genève s'est étendue au fil des ans. Elle a fini par arrimer les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie dans un conseil du Léman, qui comprend également les cantons de Genève, de Vaud et du Valais. Dans sa tentative de faire contrepoids à Milan, la ville de Turin organise désormais son développement dans le cadre de l'association de planification stratégique « Torino internazionale ». Le nom de cette association souligne le développement de la métropole par-delà les frontières italiennes. Parfois, la métropolisation transfrontalière ne prend pas la forme de la concentration vers un seul pôle, mais se construit dans l'équilibre entre différents pôles de part et d'autre des frontières. C'est le cas des interactions aux frontières entre l'Allemagne, l'Autriche et la République tchèque, entre les villes de taille intermédiaire de České Budějovice, Passau et Linz.

L'intensification des échanges de biens et services de part et d'autre des frontières constitue une troisième dynamique. Aux frontières polonaises, l'ouverture des frontières, la construction de nouvelles routes transfrontalières et de nouveaux points de passage ont conduit à une augmentation du trafic. Alors qu'il n'y avait en 1990 que cinq points de passage, il existe désormais 16 routes permettant de traverser les frontières. Dans les deux sens le trafic se limitait à 2,8 millions de personnes en 1980 contre 18 millions dès 1998. À la frontière hispano-portugaise aussi, la présence de populations de l'autre pays s'est accrue de part et d'autre de la frontière, de même que les échanges commerciaux et les investissements. La vallée de la Moselle constitue un espace transfrontalier particulièrement dynamique. La Lorraine est devenue un pôle privilégié d'attractions des investissements allemands. Plus largement, les échanges commerciaux se sont multipliés tout autour des frontières du Luxembourg. Onze centres commerciaux d'une superficie allant de 6 000 à 65 000 m<sup>2</sup> ont été établis ces dernières années le long des frontières du Luxembourg pour capter le pouvoir d'achat des résidents luxembourgeois. L'un de ces centres commerciaux est le magasin IKEA de 12 000 m<sup>2</sup> à Sterpenich, littéralement le long de la frontière luxembourgeoise du côté belge. Près des deux tiers des clients viennent du Luxembourg et un quart seulement de Belgique. Les échanges transfrontaliers concernent également des services publics de santé. C'est le cas sur le plateau de Cerdagne, coupé en deux par la frontière entre le département français des Pyrénées-Orientales et la province espagnole de Catalogne. Un hôpital commun transfrontalier y a ouvert ses portes en 2014 dans le cadre d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT). Comprenant 62 lits, cet hôpital dépend des autorités des deux pays et vise à assurer des services de santé dans deux régions frontalières trop petites individuellement pour justifier la création d'un hôpital.

Longtemps entravés par les frontières, nombre d'espaces frontaliers sont donc devenus au cours des dernières années des espaces transfrontaliers, dont les dynamiques impliquent les deux côtés de la frontière. Le manque

d'accessibilité est désormais compensé par l'ouverture des frontières et par des investissements dans les infrastructures de transport. Les coopérations entre collectivités locales frontalières ont contribué à l'aménagement de ces espaces et accompagné les dynamiques de métropolisations transfrontalières. Plus encore, les échanges transfrontaliers de biens et services ont connu un essor remarquable. Sans pour autant intégrer entièrement les espaces de part et d'autre des frontières, ces développements ont réduit l'impact des frontières dans les logiques territoriales.

---

## **BIBLIOGRAPHIE**

CALDERÍN VIZQUEZ, Francisco José, « Repasando la frontera hispano-portuguesa : Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza », *Estudios fronterizos*, 16 (31), 2015, p. 65-89.

CURZI, Sabrina, DELECOSSE, Éric, MOYSE, Vincent, « La coopération transfrontalière européenne. Les dynamiques décisionnelles du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2300 (15), 2016, p. 5-46.

REITEL, Bernard, WASSENBERG, Birte, *La coopération territoriale en Europe : une perspective historique*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2015.

SVENSSON, Sara, « Health policy in cross-border cooperation practices: the role of Euroregions and their local government members », *Territory, Politics, Governance*, 5 (1), 2017, p. 47-64.

WIECKOWSKI, Marek, « Le front écologique dans les zones frontalières de l'Europe centrale. Le cas des parcs frontaliers polonais », *Revue de géographie alpine*, 101-2, 2013.

---

### **Source URL:**

<https://ehne.fr/eduscol/premiere-specialite-histoire/premiere-specialite-histoire/theme-3-etudier-les-divisions-politiques-du-monde-les-frontieres/les-espaces-transfrontaliers-intra-europeens>