

## 2.3 La France

La France, membre fondateur de la Communauté européenne, a une superficie totale de 665 000 km<sup>2</sup>, dont 552 000 km<sup>2</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 km<sup>2</sup> 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<sup>e</sup> 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

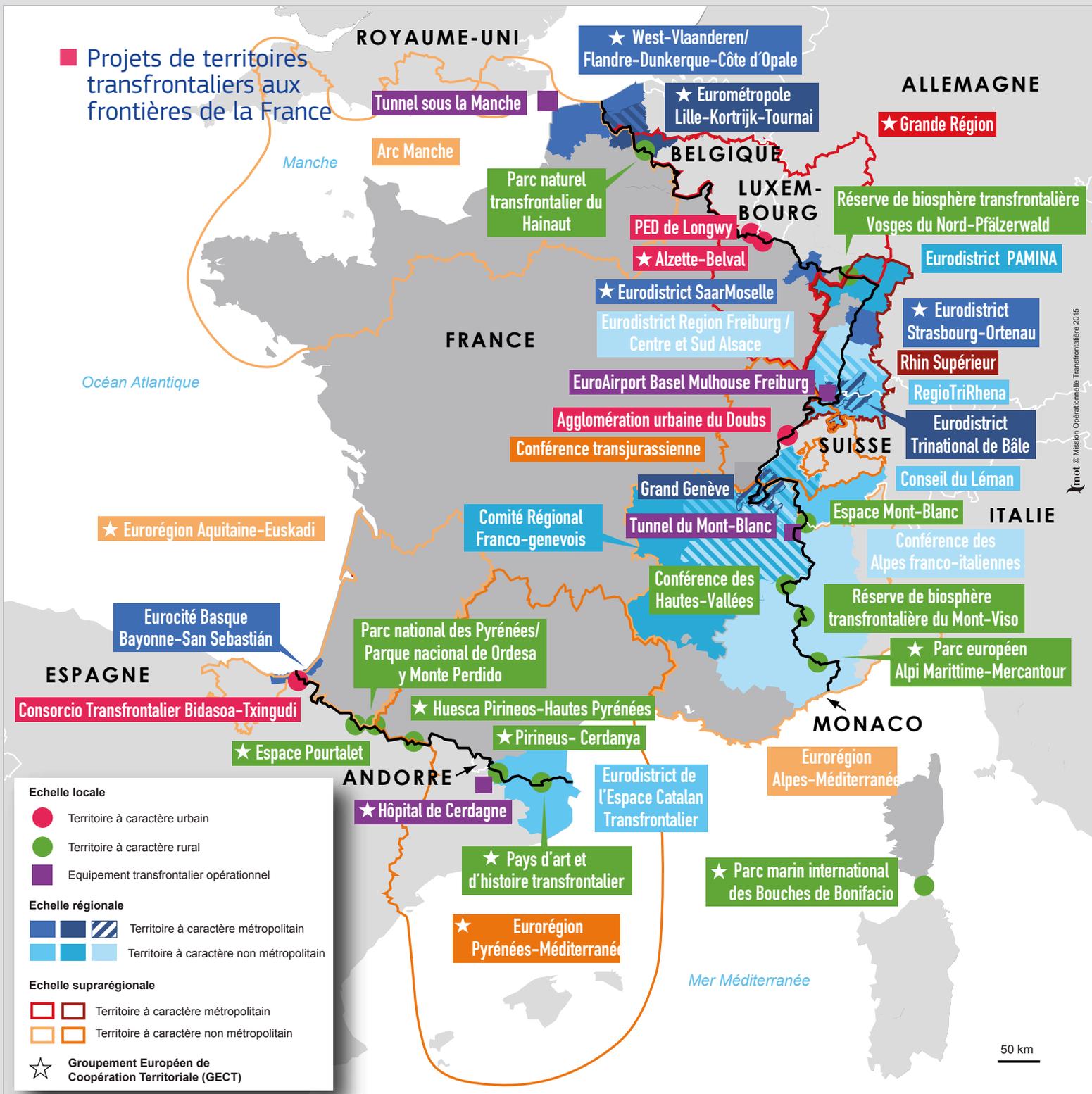
sous forme d'un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE), puis de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi sous la forme d'un GECT en 2011. L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée est née en 2004, associant les régions Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et les communautés autonomes de la Catalogne et des Îles 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

ALLEMAGNE  
★ Grande Région

Tunnel sous la Manche

Arc Manche

Parc naturel  
transfrontalier du  
Hainaut

BELGIQUE  
LUXEMBOURG

★ Réserve de biosphère transfrontalière  
Vosges du Nord-Pfälzerwald

Eurodistrict PAMINA

★ Alzette-Belval

★ Eurodistrict SaarMoselle  
Eurodistrict Region Freiburg /  
Centre et Sud Alsace

★ Eurodistrict  
Strasbourg-Ortenau

Rhin Supérieur

RegioTriRhena

EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg

Eurodistrict  
Trinational de Bâle

Agglomération urbaine du Doubs

Conférence transjurassienne

SUISSE

Conseil du Léman

Grand Genève

Tunnel du Mont-Blanc

Espace Mont-Blanc

ITALIE

Conférence des  
Alpes franco-italiennes

★ Réserve de biosphère  
transfrontalière du Mont-Viso

★ Parc européen  
Alpi Marittime-Mercantour

★ Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Comité Régional  
Franco-genevois

Conférence des  
Hautes-Vallées

Eurocité Basque  
Bayonne-San Sebastián

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

★ Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées

★ Pirineus-Cerdanya

MONACO

Eurorégion  
Alpes-Méditerranée

★ Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi

★ Espace Pourtalet

ANDORRE

★ 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

Mer 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 suprarégionale**

- Territoire à caractère métropolitain
- Territoire à caractère non métropolitain

★ Groupement Européen de  
Coopération Territoriale (GECT)

50 km

mvt © Mission Opérationnelle Transfrontalière 2015