

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)



Innot © Mission Opérationnelle Transfrontalière 2015