Strates

Matériaux pour la recherche en sciences sociales

12 | 2006

**Nouvelles tensions impériales et recompositions en
Europe centrale, orientale, et CEI**

Les eurorégions et l'élargissement

Olivier AUDÉOUD

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/strates/2072>

DOI : 10.4000/strates.2072

ISSN : 1777-5442

Éditeur

Laboratoire Ladyss

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2006

ISSN : 0768-8067

Référence électronique

Olivier AUDÉOUD, « Les eurorégions et l'élargissement », *Strates* [En ligne], 12 | 2006, mis en ligne le 20 juillet 2007, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/strates/2072> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/strates.2072>

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2020.

Tous droits réservés

Les eurorégions et l'élargissement

Olivier AUDÉOUD

- 1 La « construction européenne » transforme l'espace européen qui « ouvre » les frontières en établissant les libertés de circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. Mais, en même temps, des regroupements et de nouvelles limites internes qui ne correspondent pas aux frontières historiques et juridiques des États apparaissent ou sont recrées. L'élargissement de l'Union européenne (UE) étend aux États de l'Europe centrale, balkanique et baltique cette nouvelle dualité qui s'inscrit dans un triple contexte et fait émerger une nouvelle dimension territoriale transfrontière illustrée par les eurorégions.

L'évolution de l'espace européen s'inscrit dans un triple contexteLa transformation du rôle des frontières

- 2 La frontière, limite d'État et de souveraineté, est le résultat de l'émergence de l'État qui historiquement commence avec le traité de Westphalie et sera consacré par la charte des Nations unies. La frontière sépare et divise. C'est la base même des États « bourgeois » et c'est le modèle des États issus de la décolonisation ou des révolutions prolétariennes dès lors que c'est un gage d'identification et de souveraineté ainsi que de reconnaissance internationale. Les pays d'Europe centrale, malgré leur appartenance au mouvement communiste, ont été très sensibles à la définition de leurs frontières et, à l'exception de la division de la Tchécoslovaquie, la stabilité des frontières est toujours un des fondements de l'ensemble des États européens.
- 3 La frontière, avec le développement des échanges économiques et la fluidité des personnes, devient progressivement un trait d'union et les régions frontalières tendent à établir des liens et à travailler ensemble¹. Ce phénomène est général et concerne tous les pays européens, selon des formes variées qui peuvent être structurées (Menton-Vintimille, région SarreLorLux, région Basiliensis, l'Arc atlantique, Alpes-Adria²...).
- Le développement européen de la régionalisation et de l'autonomie locale
- 4 Certains États ont été constitués de manière à préserver leur histoire régionale, comme l'Allemagne et l'Autriche qui ont choisi un cadre fédéral.

- 5 Le phénomène de la régionalisation a touché progressivement les États européens, l'Italie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et même la Belgique se sont décentralisés et ont accordé aux régions des compétences propres.
- 6 La dimension politique du processus de décentralisation accompagne l'attribution de compétences régionales. Les États ont donc donné aux régions des institutions propres et autonomes, avec des compétences variées selon les États. En général, la compétence dévolue est celle du développement économique, mais elle peut comprendre notamment la culture, l'enseignement, etc.
- 7 Le Conseil de l'Europe a accompagné ce mouvement en développant le principe de l'autonomie locale et en faisant adopter une Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988³.
- 8 Les États connaissent ainsi une double contrainte, interne avec la décentralisation et externe avec les relations transfrontières et la communautarisation juridique de l'UE⁴.
La pression de l'Union européenne sur les pays candidats
- 9 L'UE a développé, depuis l'Acte unique, une nouvelle politique qualifiée de « cohésion économique et sociale ». Pour les pays de l'Union cette politique s'est appuyée sur des fonds structurels et une programmation pluriannuelle. La programmation 2000-2006 a prévu la préadhésion des pays candidats.
- 10 L'UE a ainsi établi une approche régionale de la cohésion économique et sociale et s'appuie sur les régions des États membres⁵. L'UE a fait de la régionalisation des pays candidats une des conditions de l'adhésion. Dans l'acquis communautaire que les États devaient introduire avant de devenir membre, ont été prises en compte la régionalisation et l'adaptation au développement régional⁶.
Le développement régional et les eurorégions des pays candidats
La régionalisation difficile, mais nécessaire pour respecter l'acquis communautaire
- 11 Les pays issus de la « sphère » communiste ont eu une attitude prudente face à leur éventuelle décentralisation⁷. D'une part chacun a pu nourrir une certaine méfiance face à un pouvoir qui n'aurait en réalité pas changé au niveau local, d'autre part le changement institutionnel et politique nécessitait une approche nationale et centralisée ; dans certains pays (Slovaquie, Roumanie) la question de certaines minorités pouvait poser le problème des découpages et des compétences dévolues aux régions.
- 12 Retardée, la régionalisation des pays candidats a été mise en œuvre sous la pression de l'UE. Les différents pays ont engagé le processus à la fin des années 1990⁸ après avoir plutôt privilégié le niveau des communes.
- 13 L'UE a intégré dans ses perspectives le territoire des États candidats⁹. Le SDEC, Schéma prévisionnel de développement du territoire européen, comprend déjà la grande Europe. Mais la spécificité de la période de préadhésion et la situation économique et administrative des pays candidats ont conduit la Communauté européenne à « orienter », voire à imposer à ces pays une réelle régionalisation.
- 14 À titre d'exemple, ayant participé à la régionalisation de la Slovaquie, j'ai pu constater que la double action communautaire a été efficace. D'une part, une pression communautaire et une « ingénierie » tant institutionnelle que fonctionnelle, et d'autre part, un accompagnement par le développement de programmes avec des financements ont permis de convaincre le pouvoir politique. Le débat a porté, au début, sur le nombre de régions, et incidemment leur taille, notamment pour savoir s'il y

aurait une région pour les Hongrois Slovaques. Cependant le rapport au centre reste confus, mais penche en faveur du gouvernement central. La régionalisation reste en devenir, même si le développement local commence à avoir une signification. Il conduit naturellement à tracer des perspectives transfrontalières, avec la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie, voire l'Ukraine.

- 15 Le programme Phare permet à la Communauté européenne de contractualiser l'aide économique. Celle-ci vise tant l'organisation de l'administration que la régionalisation.
- 16 La proposition de stratégie pour l'élargissement de la Commission, présentée au Conseil de Nice en décembre 2000, comportait un chapitre 21, « politique régionale et coordination des instruments structurels », qui évoquait la régionalisation à la fois comme moyen de développement et comme structure de gestion, et en faisait un élément de l'acquis communautaire.
- 17 L'UE a proposé aux États candidats un « Special Preparatory Programma for Structural Funds » qui a eu pour effet d'imposer une négociation sur l'organisation régionale. Elle a également offert des formations pour les élus et la société civile à la gestion locale.

Les eurorégions

- 18 Les eurorégions n'ont pas de modèle type ou de définition juridique, leur statut peut être de droit privé (associatif), de droit public ou même sans statut ni personnalité juridique, constituant de simples communautés d'intérêts.
- 19 Elles sont soutenues par la Communauté européenne qui tend à les favoriser par des soutiens financiers¹⁰ – le programme Interreg est particulièrement explicite à cet égard. Elles sont également soutenues par le Conseil de l'Europe qui a tenté de déterminer le cadre juridique des relations entre collectivités locales transfrontalières.

Un cadre juridique proposé par le Conseil de l'Europe

- 20 Le Conseil de l'Europe a depuis plus de 30 ans frayé la voie à la coopération transfrontalière. Après des soutiens aux jumelages et l'instauration de forums pour les collectivités locales, dès septembre 1966 l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a invité le Comité des ministres à former un groupe d'experts chargé d'élaborer un projet de convention européenne afin de donner une base juridique à la coopération transfrontalière¹¹. Le projet sera très long à concrétiser, les États étant soucieux de préserver leurs droits souverains. La Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du Conseil de l'Europe¹² a été ouverte à la signature lors de la 4e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales à Madrid le 21 mai 1980.
- 21 Cette convention concrétise une démarche ayant pour finalité des accords directs entre collectivités. Entrée en vigueur le 22 décembre 1981, après le dépôt du quatrième instrument de ratification, la convention lie plus de 30 États européens, membres du Conseil de l'Europe. Certains États ont fait des déclarations lors du dépôt de leur ratification, visant soit à limiter le champ d'application de la convention à certaines collectivités (Finlande, Italie, Espagne, Suède), soit à subordonner la validité des accords entre collectivités infra-étatiques à la conclusion préalable d'accords interétatiques (Italie, France, Espagne), soit, enfin, à déterminer les limites territoriales dans lesquelles la Convention s'applique.
- 22 La convention est déclarative et limitée à la seule coopération transfrontalière et donc aux collectivités limitrophes. La convention ne contient aucun engagement précis de la part des États qui sont simplement invités à « faciliter ou favoriser » les initiatives des

collectivités ou autorités territoriales. À ce titre, aucun droit de ces collectivités ou autorités de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu. Cette convention a le mérite de constituer un instrument de droit international qui évoque la coopération transfrontalière et tend à inciter les États à la favoriser. Mais à l'analyse, elle maintient la coopération transfrontalière dans son cadre le plus classique¹³.

- 23 Au plan « pratique », la convention comporte en annexe des modèles d'accords interétatiques. Des clauses générales sont proposées afin de définir le cadre de la coopération en précisant notamment les collectivités intéressées et le respect du droit national en ce qui concerne la compétence de ces collectivités. Les modèles sont « à tiroir », ce qui permet aux gouvernements de placer la coopération frontalière dans le cadre qui leur convient le mieux à partir d'un minimum constitué par l'accord sur la promotion de la coopération transfrontalière et en ouvrant les « tiroirs » qu'ils acceptent (concertation régionale transfrontalière, concertation locale transfrontalière, coopération transfrontalière contractuelle entre autorités locales, organismes de coopération transfrontalière entre autorités locales).
- 24 La Convention-cadre de Madrid avait affirmé un principe et généré un développement quantitatif des relations transfrontalières, mais les résultats de sa mise en œuvre souffraient d'obstacles de caractère juridique. La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) concluait en mars 1991 : « Le principal obstacle à l'application efficace de cette convention est l'absence de valeur juridique dans l'ordre interne des États des actes conclus par les collectivités territoriales dans ce contexte. »
- 25 L'objet du Protocole additionnel du 9 novembre 1995¹⁴ est d'élargir la coopération au-delà des relations de voisinage strict et de répondre à deux problèmes posés aux collectivités locales : la reconnaissance juridique des actes qu'elles passent avec leurs homologues et la possibilité de créer un organisme commun de coopération transfrontalière.
- 26 En ce qui concerne le premier point, l'art. 1^{er} pose le principe du droit des collectivités ou autorités territoriales à passer des accords entre elles. Ce droit est concrétisé par la reconnaissance des actes en droit interne sous certaines conditions. Les accords de coopération doivent être conclus par chaque collectivité selon son cadre juridique national : dans le cadre de ses compétences, selon les procédures décisionnelles prévues par leur statut et dans le respect des engagements internationaux de l'État. Il s'agit donc d'un droit spécial dans le respect du droit national. Par ailleurs, il est clairement précisé qu'aucune responsabilité de l'État ou de toute autre collectivité non signataire de l'accord ne peut être engagée. Sous ces conditions, les collectivités peuvent engager par accord explicite des relations conventionnelles qu'elles mettront en œuvre par des décisions juridiques de droit interne ayant la valeur et les effets des actes décidés par chaque collectivité ou autorité partie à l'accord dans son cadre national. L'art. 2 du protocole est rédigé de façon à imposer une obligation juridique pour les collectivités ou autorités territoriales parties à un accord de prendre les mesures pour transposer en droit interne les décisions prises dans le cadre de l'accord de coopération transfrontalière.
- 27 Le caractère juridique de la mise en œuvre de la coopération transfrontalière est ainsi possible. Mais le renvoi aux droits nationaux conduit à des transpositions qui peuvent être différentes par leur forme ou leurs effets.

- 28 Le second apport du protocole est la possibilité de créer par l'accord de coopération transfrontalière un organisme de coopération auquel seront imputés les actes accomplis dans le cadre de la coopération transfrontalière. Les collectivités ont besoin d'une structure organique commune pour coordonner, gérer ou plus simplement organiser la coopération. Cependant elles ne peuvent créer des organisations internationales et jusqu'à présent la nature de ces organismes restait informelle ou discutée. Le protocole ouvre une possibilité avec un organisme de coopération transfrontalière, mais il reste prudent et respecte le droit national. L'organisme peut ou non avoir la personnalité juridique, et l'accord doit préciser s'il relève du droit public ou du droit privé (art. 3). Ce dernier n'a pas un statut transnational car, s'il a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la partie contractante dans laquelle il a son siège et les autres parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissent la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national. Les organismes ont des compétences limitées ; ils ont des missions qui leur sont confiées par les collectivités et n'ont pas de mandat général. Juridiquement, ils ont trois limites : ils ne peuvent adopter des actes normatifs généraux, prendre des actes susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes, ou imposer des taxes ou impôts.
- 29 Le protocole s'efforce de clarifier une possibilité juridique de travailler entre collectivités ou autorités transfrontalières, tout en préservant le droit national.
- La pratique des eurorégions
- 30 La première eurorégion fut conçue en 1958 à la frontière de l'Allemagne (Gronau) et des Pays-Bas (Enschede). Depuis, elles sont devenues une des « révolutions » institutionnelles des frontières des pays de l'Europe centrale. Fondées sur une coopération de proximité, cherchant à développer des collaborations de développement (tourisme, infrastructures,...) les eurorégions sont des pôles nouveaux qui pourraient transcender les frontières. Elles sont près d'une centaine et s'ouvrent, grâce au Conseil de l'Europe à l'Est, avec l'Ukraine ainsi qu'aux États de l'ex-Yougoslavie.
- 31 L'absence de cadre juridique précis n'est pas un obstacle ; l'objectif est de constituer une communauté de travail avec des structures de consultation et d'information transfrontalière.
- 32 Dès 1991, la pratique des eurorégions s'est développée en Europe centrale, avec la première eurorégion Neisse-Nisa-Nysa concernant l'Allemagne, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Elles sont le plus souvent localisées et définies entre deux régions frontalières, mais l'eurorégion des Carpathes concerne cinq États (Pologne, Slovaquie, Ukraine, Roumanie et Hongrie). La nature des entités qui y participent peut être variable, ainsi celle des Carpathes se compose de megyes (districts) hongrois, d'oblasts ukrainiens (régions), de provinces slovaques et de judets (districts) roumains. Les villes ou communes peuvent en être les moteurs : ainsi en Pologne, les communes créent d'abord un groupement de communes sous le régime des associations qui a la possibilité d'établir un accord avec un regroupement identique. L'eurorégion Elbe/Labe (Allemagne-République tchèque) se compose de deux associations indépendantes qui ont conclu un accord de coopération transfrontalier.
- 33 La République tchèque paraît au cœur de leur développement avec ses dix eurorégions, mais progressivement on assiste à la mise en place d'eurorégions sur toutes les frontières de l'Europe centrale. Certaines sont historiques avec l'axe du Danube

(rappelons que le Danube avait fait l'objet de l'une des premières organisations internationales de navigation fluviale au XIX^e siècle). Elles permettent de surmonter l'obstacle juridique et politique de la frontière. Entre l'Allemagne et la Pologne, leur création s'inscrit dans la restauration d'une relation historique parfois tragique de l'histoire. Mais les finalités des eurorégions sont également pragmatiques et très variées. Elles prônent la mise en commun du développement économique, du tourisme, de la culture, thématiques de rencontre et de travail transfrontalières utiles et nécessaires.

- 34 Les eurorégions restent dans un statut le plus souvent informel, mais force est de constater leur multiplication et leur développement. Il est trop tôt pour en évaluer leur impact ou leur effet politique, mais elles initient de nouvelles relations concrètes au niveau des collectivités territoriales, elles établissent des liens humains au niveau local et elles tendent à changer la notion de frontière qui, au lieu d'être une séparation, devient un trait d'union.
- 35 Elles accompagnent l'élargissement en tempérant des éventuelles rivalités entre les nouveaux pays membres et peuvent également être très utiles pour une approche transnationale des infrastructures (transport, tourisme). L'Europe connaît ainsi une de ses principales réussites, le travail local transfrontalier.

NOTES

1. O. Audéoud, « Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale », Ed. Pédone, 1994, *Colloque de la SFDI, L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle* ; O. Audéoud, Le cadre juridique de la coopération transfrontière : apport du droit international et du droit communautaire, *La coopération transfrontière franco-italienne*, Université de Nice-Sophia Antipolis, 1997.
2. I. Luben, *Une structure transfrontalière en Europe centrale, des Alpes à l'Adriatique*, Fondation pour les études de défense nationale, dossier n° 40.
3. *Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités du Conseil de l'Europe*, n° 122, ratifiée par 38 États membres du Conseil. Notons que tous les pays d'Europe centrale, baltique et balkanique l'ont signée, mais que font défaut la France, la Belgique et la Suisse.
4. O. Audéoud, *L'État dans tous ses états, Mélanges offerts à François Borella*, Presses Universitaires de Nancy, juin 1999.
5. O. Audéoud, *Les régions en Europe, l'Europe des régions*, Ed. Nomos Verlag, mai 1999.
6. O. Audéoud, « L'acquis communautaire, du mythe à la pratique », *Revue d'études comparatives Est/Ouest*, septembre 2002.
7. Comité des régions, *L'Europe des régions et des villes, stratégies et perspectives pour l'élargissement de l'UE*, (par pays sont examinés les freins et forces motrices de la réorganisation des structures territoriales), décembre 2000.
8. Comité des Régions, *La décentralisation dans les pays candidats de la première vague*, 1999.

9. *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires*, deuxième rapport sur la Cohésion économique et sociale du 31 janvier 2001 [COM (2001) 24 final].
 10. Règlement (CE) n° 2760/98 de la Commission, du 18/11/1998, concernant la mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE (JOCE n° L345 du 19.12.1998, modifié R n° 1596/2002, JOCE n° L240 du 7/9/2002).
 11. Assemblée consultative, *Recommandation 470 relative à la coopération européenne des pouvoirs locaux*.
 12. *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, ouverte à la signature le 21 mai 1980, entrée en vigueur le 22 décembre 1981, Série des traités du Conseil de l'Europe n° 106. 33 États membres du Conseil l'ont ratifiée, dont tous les États membres de l'Union après élargissement, sauf Chypre, Malte, Estonie, Grèce et Grande-Bretagne.
 13. E. Decaux, « La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales », RGDIP, 1984, p. 562.
 14. *Protocole additionnel à la Convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Série des traités du Conseil de l'Europe, n° 159, entré en vigueur le 1er janvier 1998, au 1^{er} mai 2004, 15 États l'ont ratifié.
-

RÉSUMÉS

Olivier Audéoud montre en quoi « la construction européenne » est en même temps une entreprise de transformation de l'espace européen qui se réalise à la faveur de trois types d'action : l'ouverture des frontières, le développement régional et euro-régional et l'autonomie des localités. La philosophie de l'Union européenne et l'expérimentation de ses instruments a commencé il y a cinquante ans avec l'élaboration conceptuelle et opérationnelle des eurorégions à l'Ouest de l'Europe. Ces méthodes ont été ensuite transposées à l'Est pour y devenir des outils de collaboration et de connaissance mutuelle de pays jusque-là séparés par des frontières étanches. L'auteur montre la nécessité d'une élaboration juridique de ces eurorégions et d'actions financières incitatives pour que les États-nations entrants acceptent de se départir de leur part de souveraineté sur ces espaces litigieux. L'UE a utilisé la régionalisation à la fois comme moyen de développement et structure de gestion, et en a fait un élément de l'acquis communautaire. Les eurorégions accompagnent l'élargissement en tempérant d'éventuelles rivalités entre les nouveaux pays membres. Elles touchent une grande partie des territoires des nouveaux entrants qui comportent une proportion élevée (jusqu'à 60 %) de territoires frontaliers et s'avèrent également être très utiles pour une approche transnationale des infrastructures (transport, tourisme). L'Europe connaît ainsi, par leur biais, une de ses principales réussites, le travail local transfrontalier.

Olivier Audéoud. *Euro-regions and enlargement*

Olivier Audéoud shows how "the building of Europe" is also a process of transformation of the European space through three types of action: border opening, regional and euro-regional development and autonomy of local communities. EU philosophy and experimentation started fifty years ago with the elaboration of euro-regions in the Western part of Europe on a conceptual and operational basis. These methods were then transferred to the East to become

tools for collaboration and mutual learning for countries previously separated by very tightly controlled borders. The author shows how necessary it is for such euro-regions to acquire a judicial status and to be given financial incentives before nation states newly entering the EU can agree to lose their sovereignty over these contentious areas. The EU has used regionalisation both as a means of development and as a management structure, turning it into a basic tenet of EU construction. As they comprise a large part of the new entrants' territories with a high proportion of border regions (up to 60 %), euro-regions help the enlargement process by easing potential rivalries between new member states. They have also revealed to be very useful in dealing with infrastructure (transport, tourism) from an international perspective. This has brought about one of Europe's greatest successes, the advent of local trans-border work.

AUTEUR

OLIVIER AUDÉOUD

Professeur agrégé des facultés de droit, chaire Jean Monnet, université de Paris 10,
président de l'université Paris 10, olivier.audeoud@u-paris10.fr