

Zeitschrift:	Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie
Herausgeber:	Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel
Band:	22 (1981)
Heft:	2-3
 Artikel:	Communauté européenne et régions frontalières
Autor:	Romus, Paul
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-1088848

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 14.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Communauté européenne et régions frontalières

PAUL ROMUS

1 Introduction

De tous les problèmes régionaux auxquels la Communauté européenne est confrontée, les problèmes des régions frontalières sont probablement ceux qui présentent le plus d'originalité.

Les régions frontalières dont il est question dans ce rapport sont bien évidemment les régions frontalières *internes* de la Communauté, c'est-à-dire celles qui tombent sous sa juridiction et qui se situent à cheval sur deux ou plusieurs Etats membres de la Communauté européenne, et dont le développement est entièrement dépendant de l'évolution de la Communauté.

La situation des régions frontalières *externes* de la Communauté est toute différente puisque ces régions partagent leur sort avec des régions pour lesquelles la Communauté n'a aucune compétence.

Les régions frontalières internes ne relèvent d'aucune disposition particulière des traités européens, tombant sous l'approche générale de «développement harmonieux» et de «réduction de l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées», comme le stipule le préambule du traité de Rome. Si le mot «Communauté» a un sens, il était sans doute logique que les traités ignorent les frontières qui en étaient la négation.

Le développement progressif de la politique régionale de la Communauté européenne a permis de préciser la stratégie à l'égard des régions frontalières internes sous les diverses formes de Recommandation, Décision, Avis ou Règlement des institutions européennes.

On se trouve donc ici dans un domaine en continuelle mouvance, celle-ci étant due à l'affinement de la politique régionale européenne, elle-même chapitre du processus d'intégration économique.

2 Les problèmes des régions frontalières dans la problématique régionale de la Communauté

Aucun acte de la Communauté européenne ne définit la région frontalière, preuve évidente semble-t-il, non seulement de la difficulté de la définition, mais surtout du caractère arbitraire de la frontière: par essence, l'espace ne se limite pas.

Paul Romus, Professeur à l'Université Libre de Bruxelles, Avenue des Coccinelles 79, B-1170 Bruxelles

Si une région frontalière est, assez naturellement, celle qui est adossée à une frontière d'Etat, l'espace englobé sous cette étiquette dépend de l'existence et de l'intensité de ce qu'on peut appeler le «fait frontalier», c'est-à-dire du territoire dans lequel est ressenti le voisinage de la frontière.

La Communauté définit le *travailleur* frontalier comme le travailleur qui, tout en ayant sa résidence sur le territoire d'un des Etats membres, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine, est occupé sur le territoire d'un autre Etat membre.

En résumé on peut dire que les régions frontalières ont à faire face à un double handicap: D'une part, dans le contexte des Etats, elles se situent à la périphérie des économies nationales et ont été pénalisées dans leur rayonnement par la proximité de la frontière; étant situées aux marches des invasions, elles ont été souvent négligées par les Etats en matière d'équipements, les fortifications ne constituant évidemment pas une compensation aux lacunes des infrastructures.

D'autre part, dans le contexte de la Communauté, les régions frontalières deviennent centrales, et de ce fait sont situées en première ligne de la concurrence intra-communautaire. L'effacement de la frontière fait apparaître des doubles-emplois dans certains investissements et, surtout, met en évidence le manque de concertation dans le développement, les variations et les disparités dans les cours des changes, le manque d'harmonisation des législations nationales.

Si tous ces problèmes sont très réels, et vivement ressentis par les régions concernées, leur évaluation chiffrée est malaisée. Le Premier rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté qui vient d'être publié¹ présente une analyse qui ne permet pas d'apprécier avec suffisamment de finesse les régions frontalières. Une analyse des régions frontalières devrait en tout cas se faire au niveau des départements en France, des provinces en Italie, des arrondissements en Belgique et des comtés au Royaume-Uni et en Irlande.

Comme ordre de grandeur, on peut dire que les régions frontalières couvrent environ 3000 km de frontières, sur 200 000 km², et englobent 40 millions d'habitants, ce qui signifie une densité de population sensiblement supérieure à la moyenne communautaire. Dans l'ensemble, elles présentent une dépendance élevée vis-à-vis des activités industrielles, mais englobent également quelques-unes des régions charbonnières, sidérurgiques et textiles les plus fortement en déclin de la Communauté; en outre, à la frontière franco-italienne, elles comportent les zones les plus montagneuses (en altitude) de la Communauté.

Les hasards de la géographie et les aléas de la constitution des Etats font qu'il est malaisé de distinguer, dans les problèmes frontaliers, ce qui est frontalier et ce qui est proprement structurel. Cette imbrication de données ne rend que plus difficile et périlleux la recherche des solutions à leur apporter.

3 La coordination des politiques régionales nationales

La coordination des politiques régionales nationales constitue une condition indispensable à l'intégration économique européenne. Si l'on s'en tient ici unique-

ment à cet aspect important que constituent les aides nationales au développement régional, il est évident que ces aides doivent être harmonisées.

Cette coordination revêt, depuis plusieurs années, la forme de fixation, par la Commission, de plafonds maxima d'intensité des aides régionales². En ce qui concerne les régions frontalières, ces plafonds sont de:

- 100% pour les deux Irlande;
- 25% sur une partie allemande de la frontière germano-danoise;
- 20% pour les régions frontalières «centrales» de la Communauté;
- 30% dans le Val d'Aoste (20% dans les Alpes françaises).

Ces plafonds sont davantage le reflet de situations existantes en matière d'aides régionales, que le résultat d'études spécifiques de la Communauté européenne. Ils ne correspondent donc pas nécessairement à la diversité et à la gravité des problèmes régionaux.

A titre d'exemple, on peut citer le cas des aides à la frontière germano-danoise, où le Danemark s'est inquiété de l'existence d'aides dans le Sud-Jutland ne pouvant dépasser 13% (en équivalent – subvention net de l'investissement) alors que les aides peuvent atteindre 19% dans un pôle de développement du Schleswig-Holstein³. La Commission a été informée que les pourparlers bilatéraux entre les autorités danoises et allemandes ont permis d'aboutir à une solution satisfaisant les parties concernées⁴.

La fixation de plafonds d'aides régionales constitue une manière en quelque sorte négative de les coordonner. Or, en-deçà d'un plafond de 20% fixé dans la partie «centrale» de la Communauté, peuvent exister, même par exemple à l'intérieur d'un même bassin charbonnier, des situations très dissemblables.

Le rapport «Les Régions de l'Europe»¹, devrait contribuer à une approche plus positive des réalités régionales, et à fixer des niveaux d'aides régionales plus en concordance avec les réalités régionales, du point de vue de la Communauté.

Indépendamment des aides régionales se posent évidemment d'autres problèmes de coordination entre Etats membres dans les régions frontalières. Ils ont été abordés, et parfois partiellement résolus grâce aux actions d'organismes intergouvernementaux de coopération transfrontalière, ou de simples comités, dont une bonne vingtaine peuvent être dénombrés à l'heure actuelle⁵.

Ces groupements, qui ont tendance à porter le nom d'«Euregions», constituent une intéressante manifestation de l'esprit européen des régions concernées. Aussi le Parlement européen adoptait en 1976 une Résolution demandant à la Commission de soumettre au Conseil un projet de règlement relatif au statut des «Euro-associations» dotés d'organes de décision à l'échelle transfrontalière⁶. Un membre du Parlement européen a interrogé récemment la Commission à ce sujet, lui demandant quelle a été jusqu'ici sa politique à l'égard des «Euregions» et quels sont les projets d'avenir dans ce domaine⁷. Bien qu'aucune réponse valable ne lui ait été fournie, il apparaîtrait qu'étant donné que «l'organisation juridique de la coopération transfrontalière touche à la structure institutionnelle des Etats membres, tout acte communautaire visant à obliger les Etats membres à permettre aux collectivités locales et régionales d'institutionnaliser la coopération transfrontalière est exclu»⁸.

4 La politique européenne de développement des régions frontalières

La politique de développement de la Communauté européenne en faveur des régions frontalières prend essentiellement la forme de ses contributions financières.

Quatre instruments doivent être examinés: C.E.C.A., B.E.I., F.E.O.G.A. et FEDER.

41 C.E.C.A. (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier)

Il faut dire tout de suite que si la C.E.C.A. s'est intéressée aux régions frontalières, ce n'est nullement parce que le traité de Paris lui en donnait mandat, mais uniquement parce que certaines régions charbonnières ou sidérurgiques sont aussi frontalières.

Les prêts de modernisation et d'équipement (art. 54) atteignent 6,4 milliards d'UCE à fin 1980, et sont essentiellement localisés dans les régions en croissance, c'est-à-dire principalement en dehors des régions frontalières.

Quant aux prêts de reconversion (Art. 56), ils ont atteint le chiffre de 1.100 millions d'UCE, à fin 1980, dont 395 millions d'UCE dans des régions charbonnières ou sidérurgiques ayant une localisation frontalière, soit plus du tiers du total. On relèvera en particulier la part proportionnellement très importante prise par les régions frontalières françaises (Nord et Lorraine) qui ont reçu 55% du total des prêts (Cfr. Tabl. 1).

Tabl. 1: Prêts de reconversion régionale de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (art. 56) dans les régions frontalières internes de la Communauté Européenne de 1952 à 1980. (en millions d'U.C.E.)

Pays	Régions concernées	Montant	
		par région	par Etat
Belgique	Hainaut	20,486	
	Limbourg	14,000	34,486
Allemagne	Sarre	46,057	46,057
France	Lorraine	165,2708	
	Nord	68,896	234,1668
Italie	Val d'Aoste	11,52	
	Ligurie	0,320	11,840
Luxembourg	Luxembourg	12,480	12,480
Pays-Bas	Limbourg	55,947	55,947
	Total		394,9768

Total pour toutes les régions de la Communauté: 1 100 millions d'UCE

42 B.E.I. (Banque européenne d'investissement)

Selon l'art. 130 du Traité de Rome, la Banque européenne d'investissement peut intervenir dans tous les secteurs de l'économie, soit en faveur des régions moins développées, soit pour des projets de modernisation ou de conversion, soit pour des projets d'intérêt commun. Cette triple mission recoupe dans certains cas les problèmes des régions frontalières.

En fait, jusqu'à fin 1980, la B.E.I. a financé des projets à l'intérieur de la Communauté pour un montant de prêts de près de 15 milliards d'UCE.

De ce total, les projets financés dans les régions frontalières atteignent un montant de 1,53 milliard d'UCE, soit un peu plus de 10% de l'ensemble des financements de la Banque⁹. De ces financements, la France a reçu près du tiers, suivie par la Belgique et l'Italie. Par secteurs, les trois domaines de l'énergie, des transports et de l'industrie se partagent le total en parts presqu'égales (Cfr. Tabl. 2). On retiendra plus particulièrement les centrales électriques (surtout nucléaires) qui permettent une distribution de l'énergie électrique au-delà des frontières.

D'un intérêt particulier pour les régions frontalières, on notera particulièrement les grandes infrastructures de communications, principalement les autoroutes et les tunnels auto-routiers franchissant les frontières.

Dans son rapport pour l'année 1969 – dont un chapitre était consacré aux régions frontières – la B.E.I. estimait «être dans la logique d'une politique régionale communautaire de ne pas sous-estimer les problèmes que peuvent susciter pour les régions frontières non seulement l'absence d'harmonisation dans les domaines les plus variés, la persistance de certains obstacles aux échanges, le maintien de certaines insuffisances en matière d'infrastructure, mais encore l'apparition ou l'aggravation de déséquilibres de croissance entre régions comparables voisines»¹⁰.

Tabl. 2: Prêts de la Banque européenne d'investissement dans les régions frontalières internes de la Communauté européenne de 1958 à 1980. (en millions d'U.C.E.)

1. Répartition par pays	2. Répartition par secteur	
Allemagne	182,6	Energie *
Belgique	384,6	Transports et communications **
Danemark	48,6	Industrie
France	508,2	Total
Irlande	28,8	
Italie	295,7	
Luxembourg	9,0	
Pays-Bas	73,3	
Royaume-Uni (Irlande du Nord)	5,4	
Total	1 532,4	

Total pour toutes les régions de la Communauté: 14 882 millions d'UCE

* Centrales électriques (thermiques, hydro-électriques, nucléaires), gazoducs.

** Autoroutes, tunnels autoroutiers, chemins de fer, télécommunications.

43 F.E.O.G.A. (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole)

En vertu des Règlements n° 17/64 et n° 255/77 du Conseil, des subventions représentant de 25 à 45% du coût de l'investissement peuvent être accordées en vue de l'adaptation et de l'amélioration des conditions de production et de commercialisation dans l'agriculture.

De 1964 à fin 1980, un montant de près de 4 milliards d'UCE a été accordé aux régions agricoles bénéficiaires du F.E.O.G.A.¹¹.

De ce total, une somme de 300 millions d'UCE a été versée au bénéfice de projets localisés dans les régions frontalières internes de la Communauté, soit environ 8,3% de l'ensemble des concours financiers de la section «Orientation» du F.E.O.G.A.

La région allemande proche de la frontière néerlandaise, et les régions belges proches des frontières française et néerlandaise en ont été les principales bénéficiaires (Cfr. Tabl. 3).

Indépendamment des dispositions mentionnées ci-dessus, la section «Orientation» du FEOGA est habilitée à octroyer des aides aux zones agricoles de montagne et à certaines zones défavorisées¹². Certaines de ces zones sont frontalières: elles englobent toute la chaîne des Alpes franco-italiennes. Un montant de 300 millions d'UCE a été consacré jusqu'à fin 1980 à l'ensemble de ces projets, dont la ventilation régionale, et donc frontalière, n'est pas connue.

Tabl. 3: Subventoins du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole dans les régions frontalières internes de la Communauté européenne de 1964 à 1980 en millions d'U.C.E. Répartition par pays et par région frontalière.

Pays	Régions frontalières	Total (en millions d'U.C.E.)
Allemagne	Aachen/Saarland/Süd-Baden/Münster-Osnabrück	64,18
Belgique	Flandre occidentale-Hainaut/Prov. de Luxembourg/	
	Limbourg, Anvers, Brabant/Liège	97,28
Danemark	Jutland du Sud	5,21
France	Haute-Savoie, Savoie, Isère, Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Alpes Maritimes, Var/Nord, Pas de Calais/ Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle/Bas-Rhin, Haut-Rhin	69,16
Irlande	Comtés de Donegal, Leitrim, Cavan, Monaghan, Louth	13,48
Italie	Valle d'Aosta, Torino, Imperia, Savona, Cuneo	23,11
Luxembourg		8,73
Pays-Bas	Limburg-Noord Brabant/Overijssel-Gelderland	30,33
Royanne-Uni	Irlande du Nord	20,06
Total		331,54

Total pour toutes les régions de la Communauté: 3 936 millions d'UCE

44 FEDER (Fonds Européen de Développement Régional)

Crée en 1975, le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer au développement des régions les moins favorisées de la Communauté européenne par l'octroi de subsides représentant un certain pourcentage des investissements industriels, de services ou d'infrastructures.

Bien que les régions frontalières, en tant que telles, ne tiennent pas une place particulière dans le Règlement de ce Fonds, deux points méritent cependant de retenir l'attention.

441 Section sous-quota

Les aides octroyées par cette section sont destinées aux zones d'aides des Etats, et sont donc loin d'englober toutes les régions frontalières de la Communauté. Toutefois, le Règlement prévoit en son art. 5 que, dans l'examen de l'octroi du concours financier, la Commission tiendra particulièrement compte «du caractère frontalier de l'investissement, c'est-à-dire lorsque l'investissement est localisé dans l'une des régions contiguës à un ou plusieurs autres Etats membres».

Comme toutefois la plupart des régions frontalières internes de la Communauté n'appartiennent pas aux zones d'aides des Etats, il ne semble pas que jusqu'à présent cette particularité ait été invoquée comme critère à prendre en considération.

Néanmoins, en ventilant les concours financiers du FEDER sur la base des «territoires» frontaliers¹³ on peut avoir un ordre de grandeur des aides qui leur ont été accordées. De 1975 à 1980, le FEDER a financé près de douze mille projets pour 3.585 millions d'UCE, ayant contribué à la création de 344.000 emplois et au maintien de 53.000 emplois.

Dans ce total, les «régions frontalières» figurent pour 781 projets, 275 millions d'UCE, 50 000 emplois créés et 6000 emplois maintenus, soit 7,6% du total des concours (Cfr. Tabl. 4). Par ordre d'importance, ce sont les régions françaises (Nord et Lorraine), néerlandaises (Groningen et Limburg) et allemandes (Rhénanie-Palatinat) qui en ont été les principales bénéficiaires. Evidemment, ces interventions du FEDER doivent être appréciées en ne perdant pas de vue qu'elles sont de simples remboursements des aides régionales des Etats.

Tabl. 4: Subventions du Fonds Européen de Développement Régional dans les régions frontalières internes de la Communauté européenne de 1975 à 1980 (en millions d'UCE).

Pays	Nombre de projets	Montants en M.U.C.E.	Emplois créés	Emplois maintenus
Allemagne	288	55,7	10 994	2 217
Belgique	113	22,04	2 925	—
Danemark	8	0,3	205	—
France	155	75,4	27 648	2 367
Irlande	111	21,6	4 565	—
Luxembourg	6	3,3	—	—
Pays-Bas	31	65,62	470	685
Royaume-Uni (Irlande du Nord)	69	31,22	3 860	594
Total C.E.E.	781	275,04	50 667	5 863
<i>Total pour toutes les régions de la Communauté:</i>	11 745	3 585,72	344 437	53 109

442 Section hors-quota

Depuis son Règlement modifié de 1979, le FEDER compte une section hors-quota lui permettant d'intervenir par des actions dites spécifiques. L'action spécifique porte sur divers aspects du développement touristique et peut être encouragée par des subventions variant de 50 à 70% des dépenses consenties. Les actions, approuvées jusqu'à présent par le Conseil, réparties sur une période de 5 ans, porteraient sur un montant de 220 millions d'UCE.

Parmi les cinq actions décidées en 1980, l'une concerne les zones frontalières de l'Irlande et de l'Irlande du Nord, et vise à l'amélioration de leur situation économique¹⁴. Une somme de 24 millions d'UCE leur serait consacrée.

45 Vue globale

Au total, et afin de se faire une idée globale de l'importance relative des interventions de la Communauté européenne pour le développement des régions frontalières, il est intéressant de consulter le tabl. 5.

L'examen de ce petit tableau permet de constater que les régions frontalières, qui englobent grossièrement 15% de la population de la Communauté européenne, tiennent une place réduite dans les concours financiers de la Communauté.

Tabl. 5 Importance relative des interventions financières de la Communauté européenne dans les régions frontalières internes (Chiffres cumulés jusqu'à fin 1980, en millions d'UCE).

Instrument financier	Nature	Total des concours dans la Communauté	Interventions dans les régions frontalières	% dans les régions frontalières
CECA: reconversion régionale (art. 56)	prêt	1 100	395	36 %
BEI	prêt	14 882	1 532	10,3%
FEOGA (orientation)	subvention	3 926	331	8,3%
FEDER	subvention	3 585	275	7,6%

Les deux instruments financiers qui se préoccupent de la localisation frontalière des projets, à savoir la BEI et le FEDER, leur ont octroyé, la première 10,3% de ses prêts, le second 7,6% de ses aides.

Par contre, 36% des prêts de reconversion de la C.E.C.A. (art. 56) se localisent dans les régions frontalières, alors que manifestement l'action de cette institution est de nature sectorielle. Mais ceci montre bien la gravité des problèmes de reconversion dans les régions frontalières.

5 La politique sociale

Etant donné le caractère artificiel des frontières entre les Etats membres de la Communauté européenne, elles sont franchies sans difficulté par les travailleurs qui, en 1981, pouvaient atteindre le chiffre de 75.000. A première vue, rien ne distingue ces travailleurs de ceux qui se déplacent d'une région à l'autre d'un même Etat, sauf précisément que leur lieu de travail et leur domicile ne se trouvent pas dans le même Etat.

Les mouvements des travailleurs frontaliers connaissent des flux et reflux importants, dûs à la conjoncture économique et, surtout, aux variations des taux de change entre les monnaies européennes. Ces variations mettent évidemment en cause le pouvoir d'achat des travailleurs de certains Etats.

Bien que plusieurs solutions aient été proposées pour remédier à cette situation, seule vraisemblablement la réalisation de l'union économique et monétaire constituera une réponse valable.

Des nombreux autres problèmes (droit d'établissement, équivalence des diplômes, lieu d'imposition, discriminations fiscales) auxquels les travailleurs frontaliers ont à faire face, seuls les problèmes de sécurité sociale ont jusqu'à présent reçu une solution communautaire. En vertu des règlements¹⁵ les prestations sociales et les indemnités de chômage sont réglées de la manière suivante:

- les travailleurs frontaliers et, dans certains cas les membres de leurs familles, ont droit aussi aux prestations en nature du pays d'emploi (art. 20 du Règlement 1408/71);

- les travailleurs frontaliers en chômage complet reçoivent les prestations de chômage du pays où ils résident et à la charge de ce pays (art. 71 du Règlement 1408/71).

6 La politique de l'environnement

Qu'il s'agisse de l'eau, de l'air ou d'autres moyens de transmission, la pollution ne connaît pas de frontière. Dans certaines régions frontalières, le marché commun des nuisances est une réalité.

La Communauté européenne se préoccupe de ces problèmes depuis plusieurs années, et le Parlement européen a témoigné d'un très vif intérêt pour ces questions, à preuve les très nombreuses questions parlementaires qui ont été posées à la Commission sur ce sujet.

Deux domaines principaux semblent jusqu'à présent avoir retenu l'attention.

D'une part le problème de l'implantation des centrales électriques et des effets qu'elles peuvent entraîner sur les régions frontalières des Etats voisins. Ceci est particulièrement d'application en matière de centrales nucléaires et des rejets d'effluents radioactifs susceptibles d'entraîner une contamination des eaux, du sol, ou de l'espace aérien. Une résolution du Conseil¹⁶ et un projet de règlement proposent l'instauration d'une procédure de consultation communautaire pour les centrales électriques susceptibles d'affecter le territoire d'un autre Etat membre. Le projet de centrale à réaliser sur le territoire d'un Etat membre devrait indiquer les influences, les risques, l'interaction possible de la centrale sur les régions voisines des autres Etats membres. A défaut d'une décision communautaire à cet égard, de nombreuses conventions bilatérales et multilatérales sont déjà en vigueur concernant l'implantation des centrales électriques dans les régions frontalières¹⁷. Un second domaine d'intervention de la Communauté concerne la pollution atmosphérique par l'anhydride sulfureux (SO₂) et les particules en suspension. Cette pollution existe particulièrement dans les régions industrielles du triangle Pas-de-Calais - Ruhr - Lorraine, qui englobe notamment des régions frontalières. Une décision toute récente du Conseil¹⁸ approuve la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance élaborée par la Commission économique pour l'Europe, fixant des systèmes de gestion de la qualité de l'air et des mesures de contrôle.

De nombreuses causes de pollution transfrontalière font l'objet de travaux et de recommandations de l'O.C.D.E.¹⁹.

7 La politique des transports

L'intérêt et la nécessité d'une politique des transports dans les régions frontalières sont tellement évidents qu'on peut se borner à la mentionner brièvement.

En matière d'infrastructures des transports, les régions frontalières ont, depuis toujours, eu à souffrir de leur localisation: une politique délibérée de non-équipement

ment était destinée à protéger l'Etat de la concurrence internationale . . . et de la prochaine guerre. Une oeuvre considérable de désenclavement des régions frontalières a donc été accomplie depuis la création de la Communauté européenne. Afin de permettre une coordination des travaux, une procédure de consultation a été instaurée par la Commission pour toute infrastructure d'intérêt communautaire, mais aussi d'intérêt régional, la combinaison de ces deux critères étant en outre l'intérêt frontalier.

En matière tarifaire, aucun tarif de soutien n'a été jusqu'à présent accordé à une région parce qu'elle est frontalière. Par contre, la C.E.C.A. a autorisé certains tarifs spéciaux de chemin de fer pour des transports de minerai de Lorraine, de charbon et d'acier en Sarre pour faire face aux difficultés d'entreprises qui, par hasard, sont localisées dans des régions frontalières.

8 Etudes sur les régions transfrontalières

En vertu des pouvoirs budgétaires dont elle dispose, la Communauté peut financer et patronner des études en matière de politique régionale. Quelques-unes d'entre elles ont concerné des régions frontalières.

81 La région Liège - Hasselt - Maastricht - Aix-la-Chapelle

Région frontalière unique dans la Communauté européenne, puisque chevauchant le territoire de trois Etats différents, cette région a fait l'objet d'une étude, en 1969, dont l'objectif était de dégager des complémentarités et, éventuellement, un programme transfrontalier. Hélas, des divergences de vues entre les trois auteurs ont abouti à ce qu'il faut bien appeler un échec. Cette étude n'est pas disponible.

82 La région Twente - Oostergelderland - Westmünsterland²⁰

Une étude très fouillée d'une région à la frontière germano-néerlandaise a été réalisée en 1971. A mi-chemin entre Arnhem et Münster, cette région présente une grande homogénéité par suite de l'importance de l'industrie textile et de l'habillement de part et d'autre de la frontière. Mandatés par les Gouvernements des pays concernés, et par la Commission des Communautés européennes, les auteurs proposent une conception du développement et une coordination des actions dans l'ensemble de la région. A maints égards, cette étude peut être considérée comme un programme de développement régional, bien meilleur que certains des programmes qui seront ultérieurement soumis à la Commission.

83 La région Londonderry – Donegal²¹

A la frontière entre les deux Irlande, l'extrême nord-ouest constitué par les comtés de Londonderry (Royaume-Uni) et Donegal (Irlande) souffre de sa localisation à la fois périphérique et frontalière. L'étude porte sur les améliorations à apporter aux communications transfrontalières, et aussi sur les possibilités de développement du tourisme (à mettre en parallèle avec l'action du FEDER, section hors-quota).

84 Les travailleurs frontaliers²²

Réalisée en 1978 à la demande de la Commission, cette étude analyse les divers aspects des problèmes des travailleurs frontaliers (statistiques, économiques, sociaux, fiscaux, politiques) et propose des solutions communautaires à leurs problèmes.

9 La programmation transfrontalière

91 Le sud du Luxembourg belge et le nord de la Lorraine

Le tout premier programme transfrontalier jamais élaboré dans la Communauté se rapporte à une petite région à la frontière franco-belge: le sud de la province belge du Luxembourg et le nord de la Lorraine. Ce programme a fait l'objet de la première Recommandation de la Commission concernant une coopération transfrontalière²³. Un plan très intéressant de complémentarités avait été élaboré. Hélas, des impondérables n'ont pas permis d'aboutir, et seuls quelques aspects marginaux de la coopération ont pu être mis sur pied. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'ensemble de cette région frontalière subit une crise particulièrement grave depuis plusieurs années.

92 Les programmes de développement régional liés au FEDER

En fait, il fallut attendre 1975 et la création du Fonds européen de développement régional, et du Comité de politique régionale, pour que l'idée de la programmation régionale fasse son apparition dans la politique régionale de tous les Etats membres de la Communauté.

Le règlement créant le FEDER²⁴ prévoit l'obligation pour les Etats membres de soumettre à la Commission les programmes de développement des régions dans lesquelles se situent les investissements pouvant bénéficier du concours du Fonds.

Simultanément est né un Comité de politique régionale²⁵ auquel les programmes de développement régional doivent être soumis pour consultation.

Un pas supplémentaire est accompli par la Commission en 1979 qui, dans un Avis et dans une Recommandation aux Etats membres, les invite à inclure dans leurs analyses les éléments spécifiques découlant de la situation géographique particulière des régions frontalières²⁶.

93 Ems-Dollart

Toutefois, sans attendre la Recommandation mentionnée ci-dessus, est élaboré pour la première fois un programme de développement régional transfrontalier ayant reçu l'approbation de deux Etats membres de la Communauté européenne. Il s'agit de la région Ems-Dollart, petite région de 1,7 million d'habitants située au nord de la frontière germano-néerlandaise, et caractérisée en sa partie centrale par le fleuve Ems et son estuaire, le Dollart, sur la Mer du Nord. Le programme²⁷ s'attache plus spécialement aux pôles de développement, aux mesures et instruments de promotion des investissements, et à la coordination de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des infrastructures.

Une nouvelle version, plus élaborée, du même programme vient d'être mise au point²⁸ et approfondit les divers domaines de la coopération transfrontalière. Le plan est prévu pour une période de cinq ans jusqu'en 1985 (cfr. fig. 1).

94 Comité de politique régionale

Le programme transfrontalier Ems-Dollart a été soumis au Comité de politique régionale, le 15 février 1979. Le Comité considère qu'il s'agit d'une première expérience d'un grand intérêt qui pourrait être transposée à d'autres zones frontalières germano-néerlandaises et à des régions frontalières d'autres Etats membres. La Commission vient d'adopter le 9 octobre 1981 une Recommandation allant dans ce sens qui devrait être publiée incessamment au *Journal Officiel des Communautés européennes* (cfr. texte en annexe).

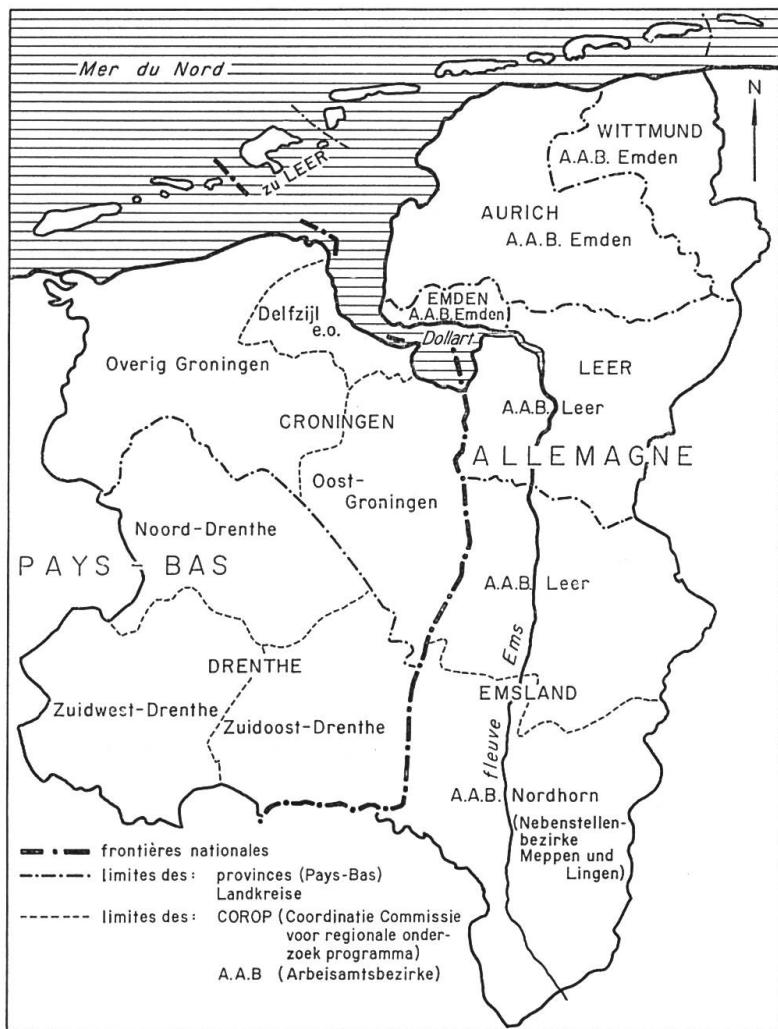


Fig. 1
La région frontalière
Ems-Dollart

10 Conclusions

«Les régions frontalières, après avoir été les postes avancés du protectionnisme des Etats, sont à présent les premières à subir les effets de l'intégration économique européenne. De toutes les régions que l'on peut distinguer dans la Communauté, il n'en existe probablement aucune pour laquelle l'heure du Marché commun ait été attendue avec autant d'impatience».

Cette appréciation formulée à l'ouverture d'un colloque tenu il y a douze ans²⁹, montre une fois de plus que la patience est une vertu européenne. En effet, même si l'on peut faire état de certains investissements aidés dans des régions au titre de régions transfrontalières, et d'un programme de développement régional transfrontalier, il faut bien admettre que le chemin parcouru en vingt-trois ans de Communauté économique européenne est assez court.

La tentation était grande de penser jadis qu'en réussissant à résoudre au moins certains des problèmes des régions frontalières, ceux de la Communauté le seraient par une sorte d'osmose. Faut-il conclure maintenant que les problèmes des

régions frontalières ne seront résolus que lorsque l'intégration économique européenne sera achevée? Mais alors n'y a-t-il pas une contradiction avec l'affirmation maintes fois répétée que la solution des problèmes régionaux doit précéder l'union économique et monétaire? L'Europe n'a pas fini de se chercher, puisque ses frontières continuent d'exister.

NOTES

- 1 Commission des Communautés européennes (1981): Les Régions de l'Europe. Bruxelles-Luxembourg
- 2 Journal Officiel des Communautés européennes, (3 février 1979): Communication de la Commission sur les régimes d'aides à finalité régionale
- 3 CEE (1976): Cinquième rapport sur la politique de concurrence, p. 84. Bruxelles-Luxembourg
- 4 CEE (1977): Sixième rapport sur la politique de concurrence, p. 118. Bruxelles-Luxembourg
- 5 Romus, P.: La notion de région frontière dans les relations entre Etats de la Communauté européenne dans «Revue des sciences économiques» Liège, décembre 1971
- 6 Journal Officiel des Communautés européennes no C 293 du 13 décembre 1976
- 7 Journal Officiel des Communautés européennes, no C 134 du 4 juin 1981: Questions écrites no 1881/80 de M. Vernimmen
- 8 Mathijssen, P. (1981): Les régions frontalières: la dimension européenne. Colloque de l'Institut universitaire européen, Florence
- 9 Chiffres obligatoirement communiqués par la B.E.I.
- 10 Banque Européenne d'Investissement (1969): Rapport annuel 1969, pp. 143-164. Ce chapitre est très proche de Dupont C. (1970): La politique de la Banque européenne d'investissement dans les régions frontalières européennes, dans: Les régions frontalières à l'heure du Marché Commun, Presses Universitaires de Bruxelles, pp. 323-335
- 11 CEE (1980): Dixième Rapport financier concernant le FEOGA, Section Orientation
- 12 Directive du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. Journal Officiel des Communautés européennes, no L 128 du 19 mai 1975
- 13 Il s'agit des *Regierungsbezirke* en Allemagne, des départements en France, des arrondissements en Belgique, des provinces aux Pays-Bas, des comtés au Royaume-Uni et en Irlande, et des *amter* au Danemark. Quant à l'Italie, elle n'a pas de région frontalière éligible au FEDER
- 14 Journal Officiel des Communautés européennes, no L 271 du 15 octobre 1980: Règlement CEE No 2619/80 du Conseil du 7 octobre 1980 instituant une action communautaire spécifique de développement régional contribuant à l'amélioration de la situation économique et sociale des zones frontalières de l'Irlande et de l'Irlande du Nord
- 15 Journal Officiel des Communautés européennes, no C 138 du 9 juin 1980: Version codifiée du règlement (CEE) no 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Idem du règlement (CEE) no 574/72 du Conseil du 21 mars 1972
- 16 Journal Officiel des Communautés européennes, no C 286 du 30 novembre 1978
- 17 Cfr. CEE, Direction générale de l'énergie (1980): Rapport sur l'échange d'informations au niveau communautaire en matière d'implantation de centrales électriques doc. XVII/274/80, Bruxelles, mai 1981
- 18 Journal Officiel des Communautés européennes, no L 171 du 27 juin 1981: Décision du Conseil du 11 juin 1981 concernant la conclusion de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance
- 19 Cfr. O.C.D.E.: La protection de l'environnement dans les régions frontières, Paris 1979
- 20 Gesellschaft für Regionale Strukturrentwicklung et Stichting Het Nederlands Economisch Instituut (1971): Strukturuntersuchung Twente Oostgelderland-Westmünsterland Grafschaft Bentheim, Bonn et Rotterdam 1971, 2 vol. de 547 et 277 pages

- ²¹ Commission des Communautés européennes (1978): Cross-Border Communications Study for the Londonderry and Donegal Area, Direction générale de la politique régionale Bruxelles, avril 1978
- ²² *Ricq, C.* (1981): Les travailleurs frontaliers en Europe, Editions Anthropos, Paris
- ²³ Journal Officiel des Communautés européennes, no 97 du 27 juin 1963: Recommandation de la Commission du 14 juin 1963 à la Belgique et à la France concernant un projet de coopération économique sur le plan régional entre le nord de la Lorraine et le sud de la province belge du Luxembourg
- ²⁴ Journal Officiel des Communautés européennes, no L 73 du 21 mars 1975, et L 35 du 9 février 1979: Règlement (CEE) no 724/75 du Conseil du 18 mars 1975 portant création d'un Fonds européen de développement régional, modifié par le Règlement (CEE) no 214/79
- ²⁵ Journal Officiel des Communautés européennes, no L 73 du 18 mars 1975: Décision du Conseil du 18 mars 1975 portant sur la création d'un Comité de politique régionale
- ²⁶ Journal Officiel des Communautés européennes, no L 143 du 12 juin 1979: Avis (79/534/CEE) et Recommandation (79/535/CEE) de la Commission du 23 mai 1979 aux Etats membres, relative aux programmes de développement régional
- ²⁷ Ministerie van Economische Zaken, den Haag et Bundesministerium für Wissenschaft (1978): Région Ems-Dollart, Programme transfrontalier, février 1978 (CEE, doc. XVI/115/78)
- ²⁸ Idem: Ems-Dollart Region, Grensoverschrijvend Actieprogramma, juin 1981
- ²⁹ Dont les travaux ont été publiés dans le volume: Les régions frontalières à l'heure du Marché commun, Presses Universitaires de Bruxelles 1970, un ouvrage de XIV et 427 pages

EUROPEAN COMMUNITY AND BOUNDARY REGIONS

This paper is concerned with the regions along the internal boundaries of the European Community. Little attention has so far been paid to them, their problems being considered in the general terms of underdevelopment, regional decline, or common interest of two or more member states.

Coordination of regional policy by individual states becomes urgent in boundary areas where such forms of regional aid are based on different presuppositions and ideas in the bordering states, albeit often concerning analogous problems.

Financial assistance by the EC has so far only scarcely become effective in boundary regions, and if so, because the regional problems happened to be located in border areas.

Certain European policies, independent of regional policies, may contribute to the solution of problems in border areas, in particular in the fields of society, environment, and transportation. A number of studies supported by the EC have been devoted to boundary regions, and first attempts at planning are being undertaken. An example is furnished by the Germano-Dutch Ems-Dollart region, where a joint transfrontier development programme has been worked out. It could well serve as a model for other boundary regions in the EC.

While at one time the boundary regions seemed to be a ferment for European integration, will their problems only be solved once the integration is completed?

EUROPAISCHE GEMEINSCHAFT UND GRENZREGIONEN

Der vorliegende Bericht behandelt die Grenzregionen zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten der EG. In den Verträgen der EG gibt es keine besonderen Bestimmungen für diese Regionen. Ihre Probleme werden nur insoweit behandelt, als Probleme der Unterentwicklung, des Rückgangs einer Region oder solche von gemeinsamem Interesse zwischen mehreren Ländern angeschnitten werden.

Die Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken auf dem Gebiet der staatlichen, regionalen Beihilfen erweist sich besonders in den Grenzregionen als Problem: Oft soll mit unterschiedlich hoher Beihilfeintensität beiderseits einer Grenze geholfen werden, die gleichen Probleme zu lösen.

Die Beihilfen der EG wurden bis jetzt nur in beschränktem Mass für die Grenzregionen verwendet, und zumeist würden sie nur gewährt, weil gewisse Problemräume sich zufällig in den Grenzregionen befinden.

Unabhängig von der regionalen Entwicklungsförderung können auch andere Massnahmen der EG zur Lösung verschiedener Probleme in den Grenzräumen beitragen, so im Bereich des Sozialen, des Umweltschutzes und des Transportwesens.

Über die Grenzräume wurden verschiedene Studien im Auftrag der EG angefertigt, und vor allem wurde die Programmierung begonnen. Für die deutsch-niederländische Grenzregion Ems-Dollart wurde ein erstes grenzüberschreitendes Entwicklungsprogramm ausgearbeitet, das als Modellbeispiel für die Entwicklung anderer Grenzregionen innerhalb der EG dienen könnte.

Während man früher gedacht hatte, dass die Grenzregionen die europäische Einigung beschleunigen könnten, muss man sich heute fragen, ob die Probleme in diesen Räumen nicht erst nach Beendigung der europäischen Integrationsbemühungen gelöst werden.

ANNEXE

Recommandation de la Commission des Communautés européennes du 9 octobre 1981 sur la coordination transfrontalière en matière de développement régional

La Commission des Communautés européennes,

Vu le Traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 155, Vu la décision 75/185/CEE du Conseil du 18 mars 1975, portant création d'un Comité de politique régionale¹, et notamment son article 2, paragraphe 1 sub d),

Vu le règlement (CEE) no 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional², modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) no 3325/80³, et notamment son article 6,

Vu le schéma commun des programmes de développement régional⁴ élaboré par le Comité de politique régionale,

Vu la recommandation 79/535/CEE de la Commission du 23 mai 1979 aux Etats membres, relative aux programmes de développement régional⁵, et notamment le point 5,

Vu le programme transfrontalier Ems-Dollart communiqué à la Commission par les gouvernements des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne et examiné par le Comité de politique régionale en date du 15 février 1979,

Considérant que ce programme Ems-Dollart établi en commun par le Royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne constitue une première expérience de programme transfrontalier commun qui fait apparaître selon le schéma commun, les problèmes spécifiques de cette zone, notamment les goulets d'étranglement provenant du retard dans le processus d'intégration et les actions entreprises de part et d'autre de la frontière;

Considérant qu'il y a lieu de développer encore ce programme à partir d'objectifs communs en vue d'arriver à une meilleure coordination des politiques de développement régional de part et d'autre de la frontière en mettant l'accent sur une uniformisation des conditions de concurrence;

Considérant que dans deux Etats membres il existe d'autres zones ayant une frontière terrestre commune présentant des problèmes spécifiques et pour lesquelles des programmes transfrontaliers communs sont en préparation;

Considérant, de manière générale, que dans la coordination des politiques de développement régional les régions-frontières internes de la Communauté présentent souvent des problèmes spécifiques, notamment lorsqu'il s'agit de régions ou de zones de développement ou de reconversion;

Considérant dès lors que les Etats membres et la Communauté ont une responsabilité particulière à l'égard de ces régions et de ces zones;

Considérant que lorsque de tels problèmes spécifiques apparaissent de part et d'autre de la frontière, une collaboration étroite entre les autorités compétentes concernées s'impose en vue d'assurer une coordination appropriée des politiques régionales nationales;

Considérant que, dans ce cas, les programmes de développement régional au sens de l'article 6 du règlement FEDER pour la période 1981-85 doivent tenir compte, dans l'analyse socio-économique, de la situation géographique particulière de ces régions, notamment du caractère complémentaire de leurs économies;

Considérant qu'il est souhaitable qu'une telle collaboration aboutisse pour les zones les plus proches des frontières, à la réalisation de programmes d'investissement, notamment dans le domaine des infrastructures économiques, sociales et de protection de l'environnement;

Considérant que la Commission quant à elle déclare son intention d'une part, d'examiner avec une attention particulière, et à la lumière des recommandations formulées ci-dessous, les programmes de développement des régions-frontières qui lui seront communiqués en vertu de l'article 6 paragraphe 3 du règlement FEDER, et d'autre part, d'accorder une priorité au financement d'études devant permettre une meilleure coordination dans l'établissement des programmes de développement régional concernant les régions-frontières,

Recommande aux Etats membres

1. Le Royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne poursuivent leurs travaux de coordination transfrontalière en vue d'approfondir le programme transfrontalier Ems-Dollart existant. Ils établissent des programmes transfrontaliers également pour les autres zones situées le long de la frontière germano-hollandaise. Ces programmes, partant d'objectifs communs, portent notamment sur l'harmonisation des aides régionales et sectorielles aux investissements privés; ils indiquent les goulets d'étranglement ainsi que les actions à réaliser, notamment dans le domaine des infrastructures économiques et sociales.
2. De manière générale, les Etats membres qui établissent pour les régions bénéficiant des aides du FEDER des programmes de développement régional au titre de l'article 6 du règlement FEDER pour la période 1981-85, prennent, lorsqu'il s'agit de régions ayant une frontière commune avec des régions d'un autre Etat membre, les contacts appropriés avec les autorités compétentes de l'Etat limitrophe en vue d'établir une coordination portant notamment sur les domaines suivants:
 - l'analyse économique et sociale, en particulier celle des problèmes d'emploi liés au mouvements transfrontaliers,
 - les objectifs de développement,
 - les actions de développement.
3. Dans l'établissement de ces programmes de développement régional les Etats membres veilleront tout particulièrement à réaliser un meilleur équilibre, en ce qui concerne les aides directes et indirectes aux entreprises de manière à éviter tout risque de surenchère, en particulier dans les zones les plus proches des frontières.
4. Pour les zones les plus proches des frontières, les Etats membres examinent la possibilité d'établir en commun des programmes transfrontaliers, notamment dans le domaine des investissements en infrastructures économiques, sociales et de protection de l'environnement.

¹ J. O. n° L 73 du 21. 3. 1975, p. 47

² J. O. n° L 73 du 21. 3. 1975, p. 1

³ J. O. n° L 349 du 23. 12. 1980, p. 10

⁴ J. O. n° C 69 du 24. 3. 1976, p. 2

⁵ J. O. n° L 143 du 12. 1. 1979, p. 9