

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIÉTÉ

CNRS UMR 6173 CITERES – Equipe IPA-PE

THÈSE présentée par :

Noémie HINFRAY

soutenue le : 14 septembre 2010

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université François - Rabelais**

Discipline/ Spécialité : Aménagement de l'espace - Urbanisme

**Les espaces transfrontaliers,
nouveaux territoires de projet, nouveaux
pôles de développement au sein d'une
Europe polycentrique ?**

THÈSE dirigée par :

Jean-Paul CARRIERE

Professeur, Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours

RAPPORTEURS :

Didier PARIS

Professeur, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, U.S.T. Lille

Sophie de RUFFRAY

Professeur, Département de Géographie de l'Université de Rouen

JURY :

Guy BAUELLE

Professeur, Département de Géographie et d'Aménagement de l'Université de Rennes 2

Jean-Paul CARRIERE

Professeur, Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours

Hans- Günther CLEV

Directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Didier PARIS

Professeur, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille, U.S.T. Lille

Sophie de RUFFRAY

Professeur, Département de Géographie de l'Université de Rouen

Christian VANDERMOTTEN

Professeur, Département de Géographie de l'Université Libre de Bruxelles

Remerciements

Le travail de thèse reste un moment fort dans un parcours professionnel et personnel. L'épanouissement intellectuel exige beaucoup d'investissement, de persévérance et de questionnements permanents. Je tiens à remercier, en toute sobriété, les personnes qui m'ont accompagnée dans ce parcours. Merci donc à :

Jean-Paul Carrière pour le soutien accordé depuis plusieurs années. Les équipes de CITERES et du DA-CESA pour le cadre de travail offert à Tours et l'aide logistique. Les différents universitaires et professionnels rencontrés au cours de mes voyages en France et en Europe, les étudiants avec qui j'ai travaillé, pour toutes les idées échangées ensemble.

Nathalie pour la bonne atmosphère partagée au « B312 ». Alejandra, Benoît, Bruno, Camille, Cyril, Elisabeth, Fabien, Hélène, Laurent, Marie, Samira et tous les autres pour l'entraide et le partage entre doctorants.

Ma famille pour tous les petits et grands moments passés ensemble à Saint Martin, à Chambray. Merci aussi au Judo Club de Touraine et à tous les amis croisés ici et ailleurs.

Merci enfin à Christophe pour sa patience, ses encouragements et pour m'avoir gardé les pieds sur terre.

Résumé

La thèse a pour sujet une réflexion générale sur l'aménagement des espaces transfrontaliers, espaces qui présentent la particularité de s'étendre de part et d'autre d'une frontière nationale. Or, suite à l'intensification des échanges et aux mouvements d'intégration socio-économique, l'ouverture des frontières européennes a notamment pour conséquences des processus de recomposition territoriale au sein des espaces transfrontaliers. Emergent ainsi de nouveaux territoires comme les eurorégions ou les agglomérations transfrontalières, confortées par les politiques européennes en faveur de la coopération territoriale. L'objectif principal de la recherche est de contribuer à une meilleure connaissance des dynamiques et réalités territoriales transfrontalières à l'œuvre, dont la prise en compte interroge et remet en question les limites traditionnelles des politiques d'aménagement menées dans les pays européens.

A partir d'une analyse à la fois théorique et empirique, il s'agit de s'interroger sur les potentialités de développement territorial des espaces transfrontaliers européens. L'hypothèse de recherche posée est celle d'une intégration transfrontalière participant à la constitution de nouveaux « territoires ». Dans cette perspective, nous proposons un modèle d'analyse global et systémique traitant de la construction des territoires transfrontaliers, qui permet de mesurer l'intensification et l'interaction des liens de différentes natures (structurel, institutionnel, idéal) qui se mettent en place au travers des frontières. La démarche est appliquée à quatre études de cas replacées dans le contexte européen, à savoir l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar, située sur la frontière hungaro-roumaine, l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise, l'eurorégion Galice-Norte entre l'Espagne et le Portugal, et le projet urbain Belval localisé sur la frontière franco-luxembourgeoise. La question est de savoir si ces espaces transfrontaliers forment de nouveaux territoires de projet et/ou de nouveaux pôles de développement polycentriques à même de susciter de nouvelles dynamiques territoriales et de fournir des outils favorisant un aménagement intégré.

Les territoires transfrontaliers en émergence présentent des degrés divers d'intégration selon le niveau d'ouverture des frontières, le contexte historique et socio-économique, la configuration morphologique et la volonté politique exprimée par les acteurs locaux en faveur de politiques transfrontalières. En dépit des formes différenciées du transfrontalier, une même caractéristique traverse pourtant les différents exemples analysés empiriquement : il reste difficile pour les acteurs locaux de porter une réelle planification stratégique transfrontalière, tant les représentations territoriales restent confinées dans les espaces et systèmes d'aménagement nationaux.

Enfin, l'analyse de la territorialisation transfrontalière a permis de déboucher sur deux conclusions essentielles : il n'existe pas de modèle normatif pour penser les territoires transfrontaliers dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial, les enjeux territoriaux d'un espace transfrontalier étant très liés à la situation locale ; il est nécessaire de réfléchir préalablement au projet territorial que les acteurs locaux veulent mener, le projet décidant ensuite des outils institutionnels à mettre en place pour mener à bien les actions territoriales entreprises.

Sommaire

Introduction générale : Les espaces transfrontaliers comme nouvel enjeu des politiques d'aménagement en Europe

Première partie : Espaces transfrontaliers et aménagement de l'espace européen, une mise en perspective

Chapitre 1 : Aménagement de l'espace et frontières

Section I : La frontière comme ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux

Section II : La frontière comme facteur de contact et l'émergence des espaces transfrontaliers

Section III : Les effets de l'ouverture des frontières européennes en aménagement : questionnements pour l'analyse des espaces transfrontaliers

Chapitre 2 : Les politiques européennes de coopération territoriale

Section I : La politique européenne de « cohésion territoriale » : un levier d'action pour les régions européennes

Section II : Quel rôle des espaces transfrontaliers dans les politiques territoriales européennes ?

Section III : La politique européenne de coopération transfrontalière

Section IV : L'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers en Europe

Chapitre 3 : Présentation générale des études de cas

Seconde partie : Vers une recomposition territoriale de part et d'autre des frontières européennes ? Réflexion sur l'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers en Europe

Chapitre 4 : Explicitation du modèle d'analyse de construction du territoire transfrontalier

Chapitre 5 : La reconfiguration des systèmes urbains à proximité des frontières

Section I : Les recompositions territoriales à l'œuvre au sein des espaces transfrontaliers

Section II : Quels défis de développement urbain dans les exemples analysés ?

Chapitre 6 : L'émergence d'une gouvernance transfrontalière

Section I : Gouvernance territoriale et espaces transfrontaliers

Section II : La structuration progressive des relations institutionnelles transfrontalières

Section III : Les impératifs territoriaux des politiques transfrontalières

Chapitre 7 : Vers des visions spatiales transfrontalières ?

Section I : La vision spatiale comme représentation prospective d'un territoire

Section II : Signification de la présence ou de l'absence de visions spatiales transfrontalières dans les études de cas analysées

Section III : Visions spatiales et construction de politiques d'aménagement transfrontalières

Troisième partie : Quelles perspectives pour un aménagement de l'espace et un développement territorial dépassant les frontières nationales ?

Chapitre 8 : Le contenu des politiques d'aménagement et de développement transfrontaliers

Section I : Planification stratégique et projets dans les régions transfrontalières

Section II : Vers une démarche intégrée dans les exemples observés ?

Section III : L'émergence d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers, un bilan inégal

Chapitre 9 : Les enjeux spécifiques de l'aménagement et du développement transfrontaliers

Section I : Les difficultés de mise en place d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers

Section II : Les défis de l'aménagement et du développement transfrontaliers

Conclusion générale : L'émergence d'espaces transfrontaliers intégrés, un processus à observer et à accompagner sur le long terme

Introduction générale :

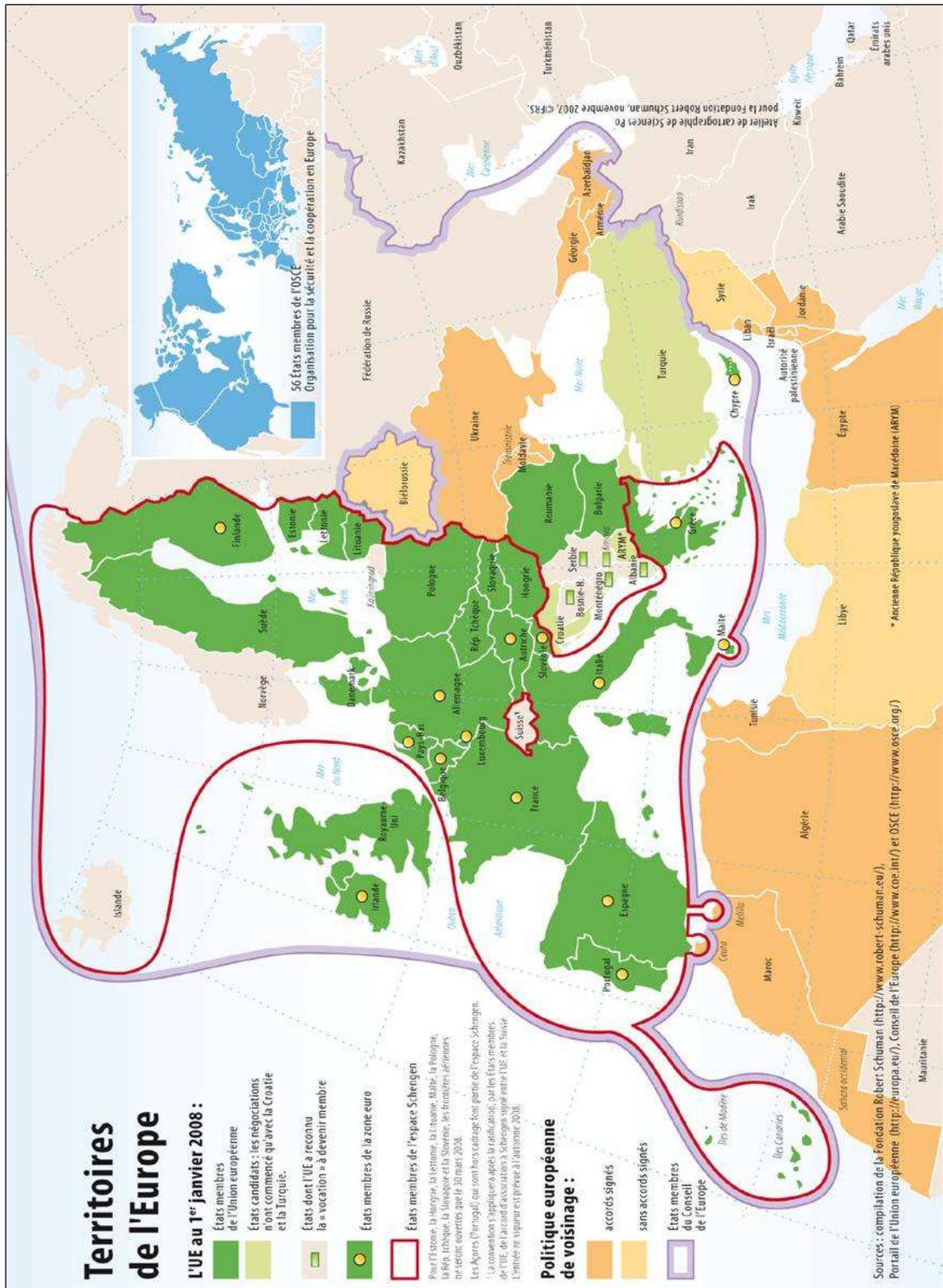
Les espaces transfrontaliers comme nouvel enjeu des politiques d'aménagement en Europe

Les frontières deviennent de plus en plus poreuses : dans un contexte de mondialisation et d'une « société en réseaux » (Castells, 2001), les échanges se multiplient, la circulation des personnes, des marchandises et des idées s'accroît. Mais paradoxalement, force est de constater que dans plusieurs parties du monde, l'ouverture des frontières s'accompagne de la construction ou du maintien de murs. Des conflits régionaux se cristallisent autour des frontières, comme dans le Cachemire, à Chypre, entre Israël et la Palestine. Nous ne vivons pas dans un monde sans frontière, contrairement à ce que d'aucuns avancent, et ces frontières sont de diverse nature : elles peuvent être politiques, historiques, culturelles, administratives, mentales, etc.

Ainsi, différents types de frontières existent en Europe : les frontières politiques de l'Union Européenne (UE), les frontières géographiques du continent européen, les frontières des Etats-nations, les frontières économiques et monétaires, les frontières culturelles internes. Ces frontières de différentes natures ne se recouvrent pas (Carte 1). Ainsi, en Europe, le rapport aux frontières est singulier car d'une part les frontières sont diverses et d'autre part le phénomène frontalier s'inscrit à la fois dans le temps long de l'histoire du continent. La question de la redéfinition géopolitique des frontières des Etats-nations a ainsi soulevé maints conflits au cours du XX^{ème} siècle, dont l'héritage pèse encore aujourd'hui. A titres d'exemples, le traité de Versailles de 1919 procède à la redéfinition des frontières en Europe centrale, et par conséquent au redécoupage de la carte des pays, générant alors des problèmes diplomatiques dus à l'apparition de minorités vivant hors de leur pays d'origine. Avec la guerre froide, l'Europe est coupée en deux par le rideau de fer, tandis que dans l'ouest européen, les accords politiques entre les « Pères de l'Europe » créent en 1951 la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). La chute du mur de Berlin¹ le 9 novembre 1989 puis l'effondrement du bloc soviétique en 1991, est l'événement emblématique signifiant le début de la réunification du continent européen.

Près de la moitié des frontières étatiques en Europe date des cinquante dernières années : « l'Europe se présente à la fois comme un continent ancien, qui vit se former les premiers Etats-nations, et comme le plus neuf des continents au regard de la géopolitique puisque 48,6% exactement des kilométrages de frontières datent d'après 1945. Et plus du quart sont postérieurs à 1990 » (Foucher, 2007). De surcroît, les frontières entre les pays européens s'avèrent plus ou moins anciennes et la situation géopolitique reste diverse d'une frontière à l'autre. D'après J. Rupnik (2007, 303), « il est sûr qu'il faudrait faire une distinction entre

¹ Dans un sens, le mur de Berlin constitue la métaphore de l'histoire des frontières européennes. Construit en 1961 par la République Démocratique d'Allemagne (RDA) dans le but de mettre fin à l'exode de ses habitants vers la République Fédérale d'Allemagne (RFA), le mur cernait Berlin-Ouest sur une longueur de 155 kilomètres et était soumis à un dispositif défensif considérable. Le mur de Berlin a représenté le symbole de l'affrontement idéologique entre les occidentaux et les soviétiques.

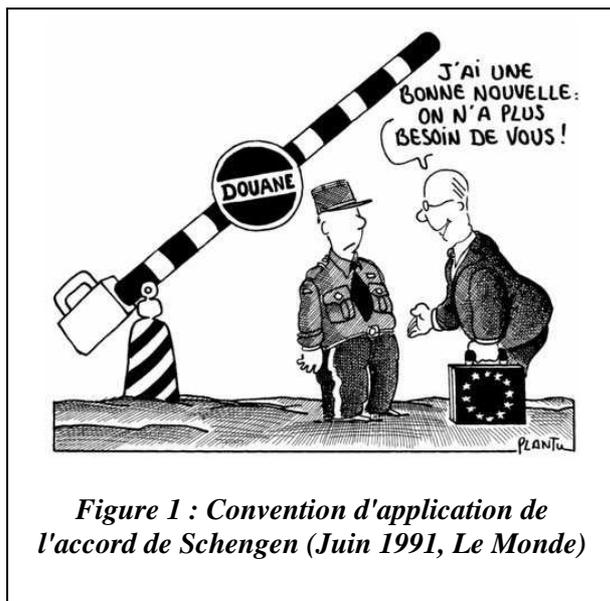


Carte 1 : Des frontières de différentes natures en Europe (2008)

la stabilité relative des vieux Etats établis de l'Europe occidentale, les frontières fluctuantes de grandes nations comme l'Allemagne ou la Russie et la nature incertaine et changeante des frontières des nouveaux Etats nés en 1918 des ruines des empires autrichien, ottoman et russe ». A titre d'exemples, la frontière hispano-portugaise est la plus stable d'Europe, étant figée depuis plus de huit cents ans. Parmi les plus récentes, la frontière entre la Slovaquie et la République Tchèque est née en 1993, lors de la scission en deux pays de l'ancienne Tchécoslovaquie. Au demeurant, les conflits autour des frontières sont encore d'actualité en Europe. Si les enjeux liés à ces frontières dans les parties ouest et centrale du continent européen, c'est-à-dire les frontières entre les pays membres de l'Union Européenne (UE) se sont aujourd'hui pacifiées, en revanche entre les Etats de l'ex-Yougoslavie ou à l'est du continent européen (République de Moldavie, Georgie, Russie), les conflits géopolitiques frontaliers sont encore loin d'être résolus. C'est pourquoi les plus récentes des frontières représentent un véritable défi pour l'intégration européenne (Rupnik, 2007).

En outre, l'histoire contemporaine des frontières européennes est liée à la construction de l'UE. L'UE joue en effet un rôle important d'effacement progressif des frontières au sein de l'Union (Le Galès, 2003, 127) car le projet européen est fortement dépendant de l'estompement des frontières nationales². Ainsi, la création du grand marché européen s'est traduite par un mouvement croissant de diminution des barrières douanières et des obstacles de tous ordres à la libre circulation des biens et des personnes (Le Galès, 2003, 127). Dans l'esprit des fondateurs en effet, la volonté politique d'une intégration économique européenne a pour corollaire la disparition progressive des barrières douanières et donc la relativisation des frontières entre les pays européens. Le Traité de Rome de 1957, qui institue la Communauté Economique Européenne (CEE), prévoit dans cette perspective l'élimination progressive des droits de douane. L'instauration du marché intérieur, à partir du Traité de Maastricht de 1992, et l'intensification des échanges entre les pays européens favorisent la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. L'intégration économique de l'UE se renforce également avec la mise en œuvre des politiques structurelles et les efforts faits pour atteindre les critères de convergence nécessaires au passage à la monnaie unique au 1^{er} janvier 1999 (Gerbet, 2007).

² Faut-il penser, à l'instar de certains auteurs, qu'il existe un « mythe de la frontière » (Saez et Bassand, 1997, 26) ou une « doctrine de la frontière » en Europe ? « Le grand marché, les programmes de coopération transfrontalière, le discours sur l'Europe sans frontières, la mise en œuvre des accords de Schengen figurent parmi les principaux traits constitutifs de ce qui s'apparente à une doctrine européenne de la frontière » (Lepesant, 2005, 245).



Les accords de Schengen, qui instaurent la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, sont entrés en vigueur en 1995 (Figure 1). Se met alors en place un espace de libre circulation des personnes : pour les citoyens des Etats signataires des accords de Schengen, les contrôles de passeport disparaissent aux frontières. L'espace Schengen comprend désormais 22 des 27 membres de l'UE, le Royaume-Uni et l'Irlande n'en faisant pas partie, ainsi que Chypre, la Roumanie et la Bulgarie. En

revanche, la Finlande et l'Islande ont rejoint l'espace Schengen, ainsi que la Suisse en décembre 2008. Si l'instauration de Schengen a contribué à faciliter les échanges entre les pays membres, les contrôles aux frontières extérieures de l'UE se sont cependant fortement renforcés.

La présente thèse a pour sujet une **réflexion générale sur l'aménagement des espaces transfrontaliers**, espaces qui présentent la particularité de s'étendre de part et d'autre d'une frontière nationale. L'ouverture des frontières européennes, suite à l'intensification des échanges et aux mouvements d'intégration politique, sociale et économique, pose de façon accrue la problématique de l'aménagement des territoires situés à proximité des frontières étatiques. Le changement de sens de la frontière, désormais considérée comme une interface entre deux territoires et non plus comme une barrière entre deux pays, a nécessairement des conséquences sur la conception et la mise en œuvre de l'aménagement des espaces traversés par une frontière. L'objectif général de la thèse est de contribuer à expliciter et à mieux comprendre les processus de recomposition territoriale qui s'exercent actuellement près des frontières européennes. La recherche a également pour point de départ le problème concret posé à une collectivité située à proximité d'une frontière, qui s'interroge sur la conduite à suivre pour aménager et gérer son territoire. **L'analyse porte notamment sur les processus de construction des territoires transfrontaliers européens.** Dans une perspective d'aménagement de l'espace, **le territoire transfrontalier désigne l'ensemble formé par l'espace transfrontalier – qui fait référence aux organisations et réalités géographiques et socio-économiques matérielles et immatérielles, les acteurs territoriaux constituant le système de pilotage politique et technique de la zone d'action transfrontalière et les représentations territoriales des documents d'aménagement figurant le territoire transfrontalier en construction.** Ainsi le concept de territoire dépasse le concept d'espace pour devenir l'espace investi par

les signes culturels d'une société, la manière dont les hommes vivent le rapport à l'espace, un espace investi de sens (Ripoll et Veschambre, 2005a, 278).

En effet, de nouveaux « territoires transfrontaliers » sont en voie d'émergence sur l'ensemble des frontières intra-européennes, à l'instar des agglomérations transfrontalières, des eurorégions ou des eurocités. Or, le fonctionnement de ces nouveaux territoires en construction situés de part et d'autre d'une frontière étatique reste encore méconnu, alors qu'ils soulèvent des problématiques urbaines transfrontalières spécifiques, les dynamiques urbaines considérées se situant à cheval entre deux pays. Par conséquent, dans le contexte transfrontalier, l'aménagement ne doit plus être pensé dans les strictes limites des frontières nationales, il doit prendre en compte un cadre plus large englobant « l'autre côté de la frontière ». Le point central de la question transfrontalière est ainsi que l'espace européen s'affiche désormais comme une nouvelle échelle pour penser l'aménagement spatial. Ce phénomène va dans le sens de la montée des interdépendances entre les territoires (Laganier et al., 2002) et de la constitution de vastes ensembles régionaux à l'échelle du continent européen. Dans cette thèse, il s'agit donc d'identifier les modalités d'organisation des territoires transfrontaliers en formation, mais aussi de dessiner les contours d'un plausible « aménagement transfrontalier », tout en s'intéressant au caractère nouveau des politiques territoriales mises en place au sein des espaces transfrontaliers : nouveauté en termes de projet politique, de planification stratégique, de projet d'aménagement, de conceptualisation du développement territorial transfrontalier.

La question principale de recherche consiste à examiner l'ampleur des recompositions territoriales transfrontalières qui s'effectuent de part et d'autre des frontières intra-européennes. Les processus à l'origine de l'urbanisation transfrontalière, ainsi que les changements territoriaux qui s'opèrent de part et d'autre des frontières interviennent à différents niveaux. De fait, les politiques de coopération transfrontalière illustrent l'émergence « de nouveaux problèmes, acteurs, intérêts et espaces, mais aussi significations, images et conceptions, liés à de nouveaux modes et modalités d'action publique » (Joye et Leresche, 1997, 283). Ainsi, quels sont les nouvelles représentations du territoire et les nouveaux modes d'action des aménageurs en contexte transfrontalier ? Il s'agit de savoir si les recompositions territoriales transfrontalières sont prises en compte dans les processus d'aménagement européens, nationaux, régionaux, locaux, tant au niveau politique que technique, et si elles induisent une nouvelle approche du territoire et de l'aménagement de la part des différents acteurs concernés par la problématique transfrontalière. Nous examinons ainsi, par une approche à la fois théorique et empirique, l'avancée des dispositifs territoriaux transfrontaliers (en matière de concepts, fonctions, représentations, modes d'action, outils) mis en place de part et d'autre des frontières intra-européennes. Le passage à l'échelle transfrontalière d'aménagement conduit-il au changement de méthodes, de références et de thématiques de l'aménagement (Tsiomis,

2007) ? Dans une perspective de développement territorial, les espaces transfrontaliers forment-ils de nouveaux territoires de projet, de nouveaux pôles de développement donnant à voir une nouvelle vision du territoire européen ?

L'hypothèse de recherche posée dans la thèse est que les espaces transfrontaliers deviennent de plus en plus intégrés, par la formation de systèmes urbains fonctionnellement intégrés, tandis que des formes de gouvernance transfrontalière apparaissent et que de nouvelles représentations du territoire transfrontalier émergent. L'intégration territoriale transfrontalière est entendue comme le processus de développement de liens de différentes natures (fonctionnel, institutionnel, idéal) au travers des frontières, s'appuyant notamment sur l'interliaison croissante des pôles frontaliers entre eux, pour constituer à terme un ensemble cohérent formé d'éléments de plus en plus interdépendants. Pour vérifier l'hypothèse d'intégration territoriale, les recherches théoriques et empiriques sont menées de concert, afin de confronter le modèle d'analyse proposé aux réalités du terrain. L'analyse du phénomène d'intégration transfrontalière, on le verra, nécessite une approche à la fois multiscalaire et multidimensionnelle. Il s'agit notamment de savoir si la logique d'intégration dépasse la logique de discontinuité et d'effet-frontière (Reitel, 2006). Par ailleurs, au centre des débats sur l'aménagement et le développement des territoires transfrontaliers, on peut interroger les processus et les formes de l'intégration en termes d'équité, d'équilibre et de durabilité (Cattan et Saint-Julien, 1998), en considérant les effets positifs mais aussi négatifs (de déséquilibres territoriaux par exemple) de l'intégration et de l'articulation des systèmes spatiaux transfrontaliers.

Le cadre de réflexion adopté privilégie une approche territoriale. L'interrogation au sujet d'une nouvelle territorialité ou territorialisation transfrontalière procède d'un regard critique sur un concept largement utilisé dans les sciences sociales, à savoir le territoire. L'intérêt de l'approche territoriale transfrontalière, que nous développerons notamment dans le Chapitre 4 de la thèse, permet selon nous d'interroger des composantes clés telles que la dynamique des systèmes urbains, la gouvernance entre les acteurs publics ou les représentations spatiales. Or, la recherche dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme impose de conduire une démarche transversale et intégrée, ce que garantit une « réflexion territoriale » cherchant à croiser des cultures et des références, à décloisonner les pensées et les registres de l'action (Devisme, 2008). Cette démarche permet aussi de se focaliser sur les processus d'émergence et de gestion de nouvelles organisations territoriales. Les références théoriques empruntent de fait à diverses disciplines (aménagement, économie régionale, analyse spatiale, géographie, sociologie politique) que nous mobiliserons à divers degrés pour apporter des éléments d'explication des phénomènes d'intégration transfrontalière.

Afin de confronter les diverses réalités transfrontalières et de mesurer le degré d'intégration des espaces transfrontaliers, nous proposons un modèle d'analyse global et systémique s'appuyant sur ces différentes disciplines. Ce modèle territorial, qui traite de la construction des territoires transfrontaliers, fournit un cadre d'analyse pour mesurer l'intensification et l'interaction des liens de différentes natures qui se mettent en place au travers des frontières. Pour analyser les différents processus de structuration, d'institutionnalisation et d'appropriation des espaces transfrontaliers, nous mobilisons plusieurs concepts opératoires, à savoir le système urbain transfrontalier, la gouvernance transfrontalière et la vision spatiale transfrontalière, qui seront développés plus amplement dans la suite du texte (Seconde Partie).

L'approche empirique, qui découle directement du modèle d'analyse élaboré dans la partie théorique, **s'appuie sur l'étude de quatre cas situés dans le contexte européen**. Les territoires transfrontaliers européens en émergence présentent des degrés divers d'intégration. En effet, les frontières sont plus ou moins ouvertes selon le contexte historique et socio-économique, la configuration morphologique des espaces ou la volonté politique exprimée par les acteurs locaux. Dans cette perspective, il a semblé opportun, pour approfondir et élargir la réflexion sur les enjeux transfrontaliers, de considérer des cas d'étude aux situations diverses. L'intérêt de l'approche est justement de débattre de la problématique transfrontalière à partir d'espaces transfrontaliers plus ou moins intégrés.

La démarche comparative, à partir d'exemples issus de pays différents, permet ainsi de « porter un regard décentré sur sa propre réalité nationale, et de questionner les éléments qui peuvent paraître évidents d'un point de vue strictement interne » (Hassenteufel, 2005, 113).

Toutefois, l'exercice de comparaison porte non sur les espaces en présence, mais sur les processus de structuration en cours. Or, comme les projets d'aménagement transfrontalier exposés ne sont pas situés au même état d'avancement, ils ne sont pas exactement traités dans la même perspective. Le parti pris de la diversité et du contraste, du regard croisé et transversal sur plusieurs cas d'espèces permet de s'interroger sur la pertinence et la prégnance des projets d'aménagement transfrontalier, en termes d'échelle d'appréhension du problème d'aménagement, des domaines de coopération adoptés pour la structuration du territoire transfrontalier, et donc de considérer les enjeux auxquels les aménageurs doivent faire face pour organiser le territoire transfrontalier en émergence. La méthode comparative est donc utilisée pour examiner les processus d'intégration transfrontalière dans des contextes socio-économiques différents. Ainsi, nous étudions quatre exemples, situés respectivement sur les frontières hungaro-roumaine, franco-genevoise, luso-espagnole et franco-luxembourgeoise : l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar, l'agglomération

franco-valdo-genevoise, l'eurorégion Galice-Norte et le projet urbain de Belval³. Au travers de la mobilisation de différents exemples transfrontaliers, une des volontés est de tirer des leçons et des enseignements plus généraux quant à la mise en place de projets d'aménagement transfrontalier.

Comprendre et questionner de façon critique le rôle dévolu aux espaces transfrontaliers et la place qui leur est attribuée dans les politiques d'aménagement a impliqué de collecter et d'analyser des documents de planification spatiale à caractère stratégique issus de différents niveaux territoriaux (européen, national, régional, local). D'autre part, nous avons mené des entretiens auprès des acteurs du transfrontalier et des instances en charge des politiques publiques d'aménagement de ces espaces, afin de mieux saisir les processus de planification spatiale qui se mettent progressivement en place de part et d'autre des frontières européennes.

La thèse se structure en trois parties et neufs chapitres. La Première Partie (du Chapitre 1 au Chapitre 3) s'intéresse au contexte général dans lequel s'inscrit la thèse. Il s'agit de mettre en perspective la problématique de l'aménagement des espaces transfrontaliers en Europe. Le Chapitre 1 questionne la relation entre le concept de frontière et l'aménagement de l'espace. A partir du concept de frontière, nous définissons le concept d'espace transfrontalier et exposons les fondements théoriques sur lesquels nous nous appuyerons pour aborder la question transfrontalière. Le Chapitre 2 présente la politique européenne en faveur des espaces transfrontaliers, dans le cadre notamment de la coopération territoriale européenne. Nous nous interrogeons ainsi sur le rôle que jouent les espaces transfrontaliers dans les politiques territoriales européennes. Puis nous identifions les nouveaux territoires transfrontaliers émergeant en Europe, telles les eurorégions et les agglomérations transfrontalières. Le Chapitre 3 présente les études de cas transfrontalières, analysées dans le contexte européen, qui seront utilisées de façon transverse.

La Seconde Partie (du Chapitre 4 au Chapitre 7), intitulée « Vers une recomposition territoriale sur les frontières européennes ? L'émergence des territoires transfrontaliers en Europe, analyse théorique et empirique », s'intéresse à la construction de nouveaux territoires transfrontaliers sur les frontières intra-européennes. Le Chapitre 4 explicite le

³ Les critères de choix des études de cas reposent sur la recherche d'une diversité des contextes territoriaux, avec des exemples localisés dans différentes parties de l'Europe, afin d'apporter un « regard européen » sur la question locale transfrontalière. Le cas hungaro-roumain avait déjà été abordé dans un travail de recherche de Master (Hinfray, 2006), puis au cours d'un stage au sein du service de développement régional et de coopération transfrontalière du Département de Bihor à Oradea en Roumanie. En outre, les cas hungaro-roumain et luso-espagnol ont fait l'objet en 2008 et 2009, au Département Aménagement de l'Université de Tours, d'«ateliers de coopération territoriale » destinés aux étudiants de DA5, dont j'ai assuré le co-encadrement pédagogique. Deux étudiantes, Emeline Darves-Bornoz (2008) et Louise du Breuil (2009), ont également abordé, dans leurs Projets de Fin d'Etudes, les cas de l'eurorégion Galice-Norte et du projet Belval.

modèle d'analyse du territoire transfrontalier. Celui-ci se présente comme un système territorial complexe, où trois éléments interagissent, à savoir le système urbain transfrontalier, la gouvernance transfrontalière et la vision spatiale transfrontalière, pour former un territoire d'action transfrontalier. Dans les trois chapitres qui suivent, nous nous intéressons aux recompositions territoriales transfrontalières, en abordant successivement ces trois éléments illustrés par l'analyse empirique. Ainsi, le Chapitre 5 traite de la reconfiguration des systèmes urbains à proximité des frontières, le Chapitre 6 de l'émergence d'une gouvernance transfrontalière et le Chapitre 7 des visions spatiales transfrontalières.

La Troisième partie (Chapitre 8 et Chapitre 9) interroge les potentialités d'un aménagement de l'espace et d'un développement territorial dépassant les frontières nationales. A partir de l'approche théorique de la planification stratégique et des projets d'aménagement, nous observons, dans le Chapitre 8, les politiques d'aménagement et de développement transfrontaliers menées dans les quatre espaces transfrontaliers analysés, afin de mettre en exergue les divers leviers et freins à l'émergence de politiques territoriales transfrontalières. Nous verrons que le bilan reste mitigé quant à l'émergence de politiques d'aménagement transfrontalières. Dans le Chapitre 9, nous terminons par expliciter les enjeux spécifiques de l'aménagement et du développement territorial dans un contexte transfrontalier, ce qui met en exergue les difficultés de l'action territoriale transfrontalière. De ces enjeux nous tirons des objectifs et conditions de réalisation d'un aménagement transfrontalier, qui sont susceptibles de concerner les différents espaces transfrontaliers européens. Enfin, nous nous interrogeons sur l'avenir des politiques d'aménagement et de développement territorial dans les régions transfrontalières.

Première partie :

Espaces transfrontaliers et aménagement de l'espace européen, une mise en perspective

Au sein de l'UE aujourd'hui, dans un contexte où les frontières sont apaisées et où les pays membres se mobilisent autour de la construction d'un espace politique commun, les frontières ne se révèlent plus être un enjeu géopolitique prioritaire. En effet, les frontières au sein des pays membres de l'Union sont considérées comme ouvertes, du moins pour les pays signataires de la Convention de Schengen ; en conséquence, les fonctions de contrôle propres à la frontière s'estompent. En toute hypothèse, les territoires situés de part et d'autre des frontières nationales sont désormais en contact direct et coopèrent dans le but d'accéder à un développement commun. C'est dans ce but que les programmes européens Interreg ont été expérimentés dès le début des années 1990 afin d'encourager et de soutenir des programmes communs de développement. La coopération transfrontalière est ainsi un outil privilégié de l'UE qui vise à encourager les échanges et à limiter les effets de coupure des espaces situés à proximité d'une frontière nationale. L'objectif premier n'est donc plus de pacifier la frontière, mais de la gérer de telle façon qu'elle devienne un moteur de développement.

La question est alors de savoir comment s'aménagent les frontières européennes. Le thème de l'aménagement aux frontières européennes est cruciale : aujourd'hui les régions frontalières de l'Europe des 27 représentent près de 32% de la population et plus de 40% du territoire européen et qu'il existe 184 régions frontalières, dont 122 jouxtent des frontières intérieures (Maineri, 2009). Dans un contexte où les espaces frontaliers se rapprochent pour former à terme des espaces transfrontaliers, s'interroger sur leurs réalités territoriales et évaluer les implications de la politique européenne envers les espaces transfrontaliers sont d'un grand intérêt. En effet, alors que la programmation 2007-2013 insiste sur la dimension territoriale de la politique européenne, au travers notamment du principe de cohésion territoriale et de l'objectif de coopération territoriale européenne, il est intéressant de savoir quel rôle jouent ou devraient jouer les espaces transfrontaliers dans la mise en place d'un aménagement de l'espace européen, ceci d'autant plus qu'après 2013 la priorité donnée à la coopération transfrontalière comme outil de cohésion territoriale devrait être largement renforcée.

Dans le Chapitre 1, nous exposons d'abord, d'un point de vue théorique, les relations entre le concept de frontière et le domaine de l'aménagement de l'espace. Selon une approche traditionnelle, la frontière apparaît comme la ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux. Dans ce sens, la frontière s'affiche comme un concept riche pour le domaine des études urbaines, tant pour questionner le sens de l'action territoriale que pour expliciter l'évolution des limites de la ville et dans la ville. De plus, le concept de frontière recouvre, dans notre analyse, de multiples facettes : ses dimensions fonctionnelle, institutionnelle et idéelle expliquent le caractère complexe des effets des frontières en aménagement. Or, le changement actuel du sens et de la forme de la frontière favorise l'émergence des espaces transfrontaliers. Le concept de frontière envisagé comme un facteur de contact signifie que

l'espace transfrontalier se présente désormais comme une interface entre deux systèmes territoriaux, ce qui ouvre nombre de questionnements concernant l'aménagement des territoires situés à proximité d'une frontière étatique.

Dans le Chapitre 2, nous présentons les politiques européennes qui ont des implications dans le cadre de l'aménagement des territoires, plus spécifiquement les politiques de cohésion territoriale et de coopération territoriale transfrontalière, qui apparaissent comme des leviers d'action pour les régions européennes. Il s'agit de s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les espaces transfrontaliers dans la mise en place d'une Europe polycentrique. Enfin, l'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers sur les frontières européennes pose question quant à l'efficacité des politiques territoriales menées à l'échelle transfrontalière, dans un contexte où de nouveaux outils juridiques de coopération ont été définis par les instances européennes et que les réseaux transfrontaliers sont de plus en plus présents sur la scène européenne.

Dans le Chapitre 3, nous dressons un état des lieux socio-économique et politique, replacé dans le contexte européen, des espaces transfrontaliers étudiés dans l'analyse empirique. Nous abordons ainsi le positionnement géographique, les dynamiques démographiques, les disparités socio-économiques, l'accessibilité, la proximité culturelle et le contexte politico-administratif au sein des études de cas abordées dans la thèse.

Chapitre 1 :

Aménagement de l'espace et frontières

La frontière est un concept clé des sciences sociales. Elle s'inscrit en effet dans les organisations humaines et sociales, en venant tracer une limite de séparation entre ce qui appartient à l'organisation et ce qui n'y appartient pas, entre le système 'dedans' et le système 'dehors'. La frontière est une construction sociale qui délimite un système et fonde la différence. Elle marque ainsi la séparation entre des systèmes sociaux différents et implique des distinctions binaires à différentes échelles, entre le 'ici/là-bas', le 'nous/eux', l' 'inclus/exclu', le 'moi/l'autre', l' 'intérieur/extérieur',

« (...) all reflecting the idea that borders exist in almost every aspect of society, categorizing humanity into those who belong to the group (compartment) and those who do not » (Newman, 2006a, 176).

La frontière apparaît comme un sous-ensemble de la limite (Raffestin, 1986), ou une forme particulière de limite (Groupe de recherches "Interfaces", 2008). Ce concept est fondamental pour comprendre le rapport qu'entretient l'homme à l'espace car la limite contient une dimension anthropologique forte. Pour les anthropologues de l'espace, la délimitation est ainsi un élément fondamental dans la constitution et la représentation des systèmes spatiaux des sociétés (Paul-Lévy, 1983). En tant que création humaine, elle met en évidence une expression de la territorialité et reflète un besoin humain élémentaire de vivre dans un espace délimité (Leimgruber, 1991) et évoque un besoin d'ordre et de contrôle. De ce fait, la limite se révèle être un instrument d'organisation des sociétés et engendre des processus d'organisation de l'espace.

Dans l'approche spatiale des phénomènes sociaux, l'emploi du concept de frontière contribue à la compréhension générale des organisations spatiales. Les limites s'inscrivent effectivement dans l'espace à toutes les échelles, de la clôture d'une maison à la frontière d'Etat, en passant par les limites de la ville ou celles d'une région. La frontière doit cependant être envisagée au-delà du sens commun d'une ligne physique divisant l'espace : une approche complexe du concept est nécessaire. La frontière peut en effet prendre différentes formes et s'afficher de façon plus ou moins floue dans l'espace ; elle n'est pas systématiquement matérialisée dans l'espace et peut être « invisible ». La frontière dans certains cas est « mentale » et renvoie aux représentations des individus et des groupes sociaux. La frontière peut également renvoyer à la limite d'action d'un système en place et de ce fait elle n'est pas « visible » dans l'espace (Paul-Lévy, 1983).

La frontière se présente dès lors comme un objet de recherche dont les usages, les fonctions et les enjeux varient d'un domaine d'étude à l'autre. Il est nécessaire de préciser, pour chaque discipline et selon une visée épistémologique, la définition que l'on en donne et les conséquences que cela implique en termes d'analyse. Dans cette perspective, l'objectif de cette partie est d'interroger plus spécifiquement le concept de frontière dans le domaine de l'aménagement de l'espace et l'urbanisme. Nous effectuons une revue de la littérature sélective empruntant à diverses disciplines, car rappelons le, l'aménagement, pluridisciplinaire par définition, ne peut se satisfaire d'une approche unique. Au demeurant, la frontière dans son sens large obéit à des significations multiples (elle peut être spatiale, historique, fonctionnelle, culturelle, ethnique, sociale, mentale, politique, économique, culturelle, réglementaire), ce qui implique d'en expliciter les diverses dimensions afin de mieux saisir le phénomène frontalier dans son ensemble et d'en comprendre les implications dans le domaine de l'aménagement. Grâce à cette approche, nous mettons en évidence que le concept de frontière appliqué à l'aménagement montre toute sa richesse, et permet notamment de questionner l'action d'aménager.

L'objectif de ce premier chapitre est donc de définir et de donner les caractéristiques d'un des concepts-clés de la thèse, à savoir la frontière, en l'appliquant au domaine de l'aménagement de l'espace, et ce dans le contexte européen. Ainsi, nous proposons une approche conceptuelle de la frontière selon deux entrées antagonistes, afin de prendre en considération les mouvements paradoxaux d'ouverture et de fermeture qui caractérisent le fonctionnement des espaces transfrontaliers. Dans une première section, la frontière est considérée comme une limite entre deux systèmes territoriaux et dans une seconde section davantage comme un facteur de contact. Puis dans une troisième section, nous nous interrogeons sur les enjeux de l'ouverture des frontières européennes pour les territoires situés à proximité d'une limite étatique.

Section I : La frontière comme ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux

Si le concept de frontière et de ses implications spatiales est particulièrement développé dans la littérature géographique, où le vocabulaire frontalier renvoie aux limites et discontinuités qui s'inscrivent dans l'organisation de l'espace (Alexandre et al., 2005 ; Fourny-Kober et al., 2003), en revanche le concept n'est pas établi en aménagement-urbanisme. Cela peut s'expliquer par le fait que l'aménagement-urbanisme est une discipline récente où l'objet frontière n'a pas vraiment constitué le sujet d'une réflexion systématique, alors qu'on le verra, elle sous-tend nombre de débats théoriques et praxéologiques relatifs à l'aménagement de l'espace et l'urbanisme. Il s'agit donc ici d'apporter une contribution à l'analyse théorique des frontières et des limites dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme.

La frontière d'Etat apparaît d'abord comme la ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux. Mais les concepts de frontière et de limite peuvent aussi être appliqués aux espaces urbains (Arbaret- Schulz et al., 2004) et aux différents niveaux territoriaux de l'aménagement afin d'explicitier l'action territoriale et le fait urbain. La frontière devient alors le signal de l'apparition ou de la disparition d'un phénomène ou d'une organisation dans l'espace, d'une distribution spatiale (Brunet et al., 1997, 301). La frontière s'affiche également comme une organisation complexe car elle revêt selon nous des dimensions à la fois fonctionnelles, institutionnelles et idéelles. L'interrogation au sujet des limites et des frontières en aménagement apparaît donc intéressante pour comprendre l'organisation de l'espace, les dynamiques territoriales et les actions entreprises sur un territoire. De ce fait, la limite et la frontière constituent des concepts pertinents à mobiliser dans le champ de la recherche territoriale et urbaine.

1. Frontières d'Etat et aménagement des territoires

La frontière est représentée classiquement comme une barrière. C'est une limite séparant deux zones, deux Etats, deux régions, deux territoires, deux entités plus ou moins abstraites (Brunet et al., 1997) ; elle est la limite d'un territoire qui en détermine l'étendue (Le Petit Robert). Dans ce cadre, la frontière d'Etat apparaît comme la ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux. En Europe, l'image associée à la frontière est celle d'une délimitation linéaire, une représentation qui a été renforcée par la systématisation de la

cartographie. La frontière se présente comme un modèle fortement ancré dans la culture européenne et elle est constitutive d'une construction identitaire (Schippers, 2002), lié à un territoire national, qui a émergé concomitamment à la constitution des Etats modernes européens.

La frontière d'Etat manifeste de l'inscription dans l'espace du pouvoir, du contrôle et de la souveraineté qu'exerce un Etat sur le territoire national. Cette vision est traditionnellement associée à la notion d'Etat-nation moderne défini lors de la signature du Traité de Westphalie en 1648, où l'Etat est notamment déterminé à partir de ses frontières. Celles-ci délimitent le territoire national, la population y résidant, une identité spécifique ainsi que l'application de la souveraineté de l'Etat sur ce territoire. « Ligne de partage des souverainetés, (les frontières) enveloppent (...) des territoires régis par une souveraineté étatique et forment le cadre de l'attribution et de la transmission d'une nationalité, d'une citoyenneté comme lieu juridique d'un Etat à sa population constitutive » (Foucher, 2007, 22). La frontière fait donc référence à l'exercice d'un pouvoir politique et d'un contrôle sur un territoire (Renard, 2002) qui vient légitimer et délimiter une action sur un espace national. Le pouvoir étatique se manifeste notamment en termes de maîtrise, de contrôle, de défense du territoire national.

Traditionnellement, la frontière d'Etat assume plusieurs fonctions spécifiques. Son rôle est d'abord d'assurer le contrôle des flux et la protection du territoire par l'instauration de systèmes défensifs et de contrôle (Gay, 2004), dont les barrières douanières constituent le marquage spatial. L'espace situé à la frontière fait aussi souvent l'objet d'aménagements militaires dans le but de contrôler les échanges de part et d'autre de la frontière. La frontière est plus ou moins militarisée, ceci en relation avec le rôle défensif qu'elle doit jouer : plus sa fonction de barrière est exacerbée, plus sa fonction militaire est renforcée. En conséquence, la zone frontalière reste généralement une zone inhabitée et infréquentée, un « no man's land » soumis à une surveillance accrue. La frontière s'inscrit alors physiquement dans l'espace.

La frontière est également garante d'une fonction légale : elle délimite une aire de territorialité, à l'intérieur de laquelle s'applique le droit d'un Etat avec ses institutions et ses normes juridiques (Guichonnet et Raffestin, 1974). Dans le modèle nationaliste, les frontières se veulent aussi constitutives d'une identité nationale et présentent ainsi une fonction de représentation puisqu'elles circonscrivent une société qui se reconnaît autour d'une histoire, d'une ou plusieurs langues et d'institutions nationales. La frontière apparaît alors comme un facteur de différenciation des référents culturels (Foucher, 2007).

Ainsi, de manière générique et selon une approche classique, la frontière étatique peut se définir, en aménagement, comme une ligne séparant deux systèmes territoriaux (Figure 2), systèmes territoriaux ayant chacun leurs spécificités nationales.

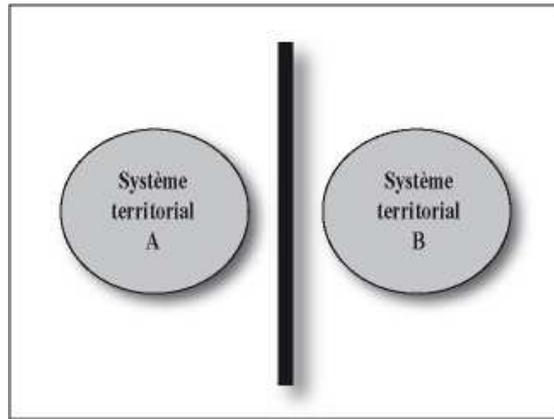


Figure 2 : La frontière sépare deux systèmes territoriaux

Dans ce cas, la frontière apparaît comme une barrière entre les deux pays, qui organisent leurs systèmes d'aménagement à l'intérieur de leurs frontières nationales respectives. Ainsi, de part et d'autre d'une frontière nationale, les systèmes d'aménagement diffèrent, en termes de cultures d'aménagement, de compétences et d'enjeux, de programmes nationaux d'aménagement. Chaque pays possède une tradition d'aménagement de l'espace, plus ou moins orientée vers des objectifs d'occupation du sol, de planification stratégique, de partenariat public-privé, d'urbanisme ou de développement économique régional, alors que les systèmes politico-administratifs centralisés, décentralisés, fédéraux organisent différemment la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux. Ainsi, l'étude des « cultures d'aménagement » en Europe constitue un champ de recherche émergent, dans l'objectif de mieux connaître les fondements culturels des systèmes d'aménagement et de planification européens⁴.

En outre, à l'échelle nationale, les espaces situés à proximité de la frontière sont souvent considérés comme périphériques puisqu'ils sont localisés sur la bordure extérieure du territoire national. La frontière produit alors des impacts spatiaux, les réseaux urbains étant organisés dans le territoire de compétence national. Les zones frontalières suivent alors différents développements, en fonction des politiques respectives exercées par les autorités de chaque côté de la frontière (Newman, 2006a).

⁴ A ce sujet, voir par exemple les ouvrages suivants : KNIELING J. ET OTHENGRAFEN F., 2009 : *Planning cultures in Europe : decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Ashgate, 364 p. ; HEALEY P. ET UPTON R., 2010 : *Crossing borders: international exchange and planning practices*, Routledge, 392 p. ; JEAN Y. ET BAUELLE G., 2009 : *L'Europe : aménager les territoires*, Paris : A. Colin, 424 p. ; SCHERRER, F., 2008 : *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?*, PUCA, CNRS-UMR 5600 Environnement ville société, Institut d'Urbanisme de Lyon, 141 p. Voir aussi l'article de NADIN V. and STEAD D., 2008 : "European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning", *DISP*, Vol. 172(1), p.35-47.

Cependant, pour procéder à une analyse plus approfondie du concept de frontière en aménagement, les effets des frontières peuvent se lire selon nous à travers trois dimensions. En effet, plusieurs types de frontières traversent l'espace géographique, mais toutes « ne jouent pas le même rôle et ne présentent pas des effets équivalents de structuration » (Arbaret-Schulz et al., 2004). Les implications territoriales de la frontière sont de différentes natures, qu'il s'agit d'identifier et de caractériser.

2. Les trois dimensions de la frontière étatique

La frontière nationale revêt différentes dimensions, ou autrement dit, les conséquences de l'existence de la frontière opèrent à différents niveaux. A l'instar de B. Reitel ou M. Foucher, il faut souligner que la frontière « ne se résume pas à une limite » (Reitel, 2004) et qu'elle ne représente pas une « banale limite fonctionnelle » (Foucher, 1991, 38) : différents registres ou dimensions caractérisent la frontière. Dans le vocabulaire de M. Foucher par exemple, la frontière mobilise l'ensemble des registres du réel, du symbolique et de l'imaginaire⁵. De même pour B. Reitel, la frontière intègre tout à la fois une dimension politique – c'est-à-dire ce qui touche à la structuration d'une société –, une dimension symbolique – elle est reconnue par un ensemble d'acteurs et sert de marqueur dans l'espace – et une dimension matérielle – elle est inscrite dans le paysage.

Dans notre analyse, la frontière étatique revêt trois dimensions, ou autrement dit la frontière produit trois types d'effets qui ont des conséquences dans la manière de conduire des politiques d'aménagement dans les territoires situés à proximité d'une frontière nationale⁶. La première est fonctionnelle et renvoie aux discontinuités matérielles nées de l'existence de la frontière. La seconde est institutionnelle et dans ce cas la frontière apparaît comme une limite politico-administrative. La troisième a trait aux « idées » et représentations de la frontière, et se manifeste comme une barrière mentale (Figure 3).

Les trois dimensions de la frontière agissent simultanément : la frontière joue à la fois sur les registres fonctionnel, institutionnel et idéal. Elles représentent les divers aspects d'un même phénomène, mais elles répondent aussi à différentes logiques qu'il s'agit de mettre à jour. Ces trois éléments sont fortement interdépendants et il est par conséquent parfois

⁵ Dans cette distinction, la réalité représente la limite spatiale de l'exercice d'une souveraineté, le symbolique renvoie à l'appartenance à une communauté politique et à l'identité inscrites dans un territoire, et enfin l'imaginaire connote le rapport à l'Autre et à soi-même, à sa propre histoire et ses mythes.

⁶ Cette approche préfigure le modèle d'analyse qui sera ensuite envisagé à propos de la construction du territoire transfrontalier.

difficile d'attribuer un phénomène à l'une de ces catégories en particulier. Parce qu'elles jouent à différents niveaux, les trois dimensions de la frontière n'ont cependant pas les mêmes implications sur les territoires.

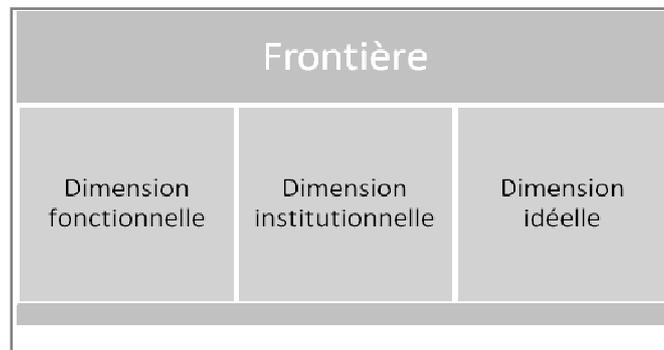


Figure 3 : Les trois dimensions de la frontière

En outre, le découpage du phénomène frontalier en différentes dimensions n'a pas d'existence en soi, mais il constitue un mode de représentation élaboré par l'observateur⁷ qui vise une meilleure compréhension du réel (Passet, 1979, 210). L'approche « déconstructive » du phénomène frontalier cherche ainsi à mettre en relief les différents effets produits de la frontière, qui en tant que fait social ne relèvent pas seulement de l'espace, mais aussi de systèmes de relations plus généraux (Raffestin, 1974). Cette déconstruction du phénomène frontalier permet aussi de comprendre que la frontière a des conséquences territoriales à différents niveaux.

Les trois dimensions de la frontière décrites ci-dessous caractérisent en premier lieu la frontière d'Etat, mais le concept est aussi pertinent pour s'interroger sur l'action d'aménager à d'autres échelles territoriales.

2.1. La dimension fonctionnelle : la frontière à l'origine de discontinuités dans l'espace

La dimension fonctionnelle de la frontière concerne les discontinuités spatiales et qui sont produites par l'existence de la frontière. Il s'agit des conséquences matérielles, des aspects physiques directement visibles sur l'espace analysé, comme par exemple les discontinuités en termes de densité de population, d'occupation des sols ou de paysage entre les deux côtés la frontière. La discontinuité renvoie ici à l'idée de rupture dans l'espace et elle est

⁷ La vision du phénomène observé dépend de la perception et de l'interrogation que l'observateur porte sur les choses. L'observateur définit alors les variables qu'il considère comme stratégiques, et les relations qu'il établit entre ces variables (Passet, 1979).

fonction des échelles spatiales et temporelles de l'analyse (Groupe de recherches "Interfaces", 2008). La frontière comme barrière fonctionnelle apparaît notamment dans l'organisation du système territorial qui l'entoure et dans ce sens elle apparaît effectivement comme « un objet géographique structurant qui produit de nombreux effets spatiaux » (Reitel et al., 2002, 242). La discontinuité est dans ce cas morphologique.

La frontière produit des effets spatiaux spécifiques car les flux et les échanges se trouvent limités par la présence de la frontière. Ainsi, dans le champ de l'analyse spatiale, la frontière perturbe le fonctionnement des systèmes spatiaux. La polarisation, l'aire d'influence d'une ville ou d'une agglomération sont tronquées par la frontière et en conséquence, la connectivité des pôles frontaliers est coupée. Ainsi, la connexion des différentes infrastructures et moyens de transport entre les deux côtés de la frontière est souvent absente. Comme les réseaux s'arrêtent à la frontière, deux modes d'organisation divergeant se mettent en place⁸. De fait, la structure spatiale d'une région frontalière répond à une organisation particulière et la dissymétrie apparaît comme le principe organisateur de l'espace jouxtant la frontière (Renard, 2002). L'espace traversé par la frontière se présente donc de façon désorganisée et soumis à des déséquilibres territoriaux. La frontière est un frein aux échanges socio-économiques de toutes sortes, et aussi aux relations et processus qui interviennent dans le champ de l'aménagement de l'espace. Les formes et fonctions urbaines sont bloquées à la limite étatique et chaque côté de la frontière répond à un modèle d'organisation spatiale spécifique, bien que leur proximité géographique soit avérée.

De plus, chaque côté de la frontière se réfère à des normes de fonctionnement distinctes. Sur certaines frontières européennes s'instaurent ainsi de véritables « fossés économiques » qui se traduisent par des différences en termes de salaires et de pouvoir d'achat. Or, les différentiels en termes de salaires mais aussi de prix, de fiscalité, d'imposition et de réglementation ont des répercussions sur le fonctionnement des espaces bordant les frontières. La différence de dynamisme économique entre les deux côtés de la frontière est aussi à l'origine de flux transfrontaliers, notamment pour les travailleurs transfrontaliers dont le lieu de travail se situe d'un côté de la frontière et le lieu de résidence de l'autre. La lecture fonctionnelle des effets de la frontière permet donc de souligner que la frontière est à l'origine de discontinuités socio-économiques majeures, et ces discontinuités produisent des pratiques transfrontalières spécifiques. Les différentiels en termes de prix, de salaires, de fiscalité, etc. constituent à ce titre des facteurs explicatifs des échanges transfrontaliers effectués par les individus et les divers acteurs économiques qui souhaitent bénéficier d'avantages comparatifs engendrés par l'existence de la frontière.

⁸ Ainsi, la redéfinition des frontières de la Hongrie et de ses voisins au début du XX^{ème} siècle a engendré de profonds bouleversements dans l'organisation des réseaux et des territoires centre-européens (Hinfray, 2006).

2.2. La dimension institutionnelle : la frontière comme limite d'une politique publique

La dimension institutionnelle concerne la frontière d'Etat en tant que limite politique et administrative d'un territoire. Le facteur institutionnel est essentiel pour comprendre le phénomène frontalier car « les frontières sont avant tout nées pour asseoir et fixer des territoires politiques sur lesquels vont s'exprimer la puissance étatique et le pouvoir régulateur des institutions sur les éléments appartenant à ce territoire » (Dubrulle, 2005, 161). La frontière nationale constitue donc également une discontinuité dans le domaine institutionnel. Le fonctionnement des institutions s'inscrit en effet dans un cadre national ; la frontière d'Etat comme limite de souveraineté nationale circonscrit de ce fait un système institutionnel, une organisation politico-administrative, un corpus juridique avec ses règles légales. Or, les frontières ou limites administratives peuvent produire à leur tour de nouvelles discontinuités d'ordre économique, social ou culturel (Grasland, 1998).

En termes d'aménagement-urbanisme, la frontière étatique sépare deux systèmes institutionnels d'aménagement aux réglementations, compétences, outils et cultures de planification spécifiques. Les contextes législatifs et réglementaires de chaque côté de la frontière (droit de l'urbanisme, du logement, transports, etc.) contribuent à forger des types nationaux qui se traduisent dans les documents d'urbanisme et d'aménagement. La frontière met aussi en avant des politiques différenciées en matière d'aménagement, de développement territorial et de politiques urbaines, qui orientent les modalités d'occupation du sol. Ainsi, de part et d'autre d'une même frontière, alors que les conditions physiques sont semblables, des politiques d'aménagement différenciées peuvent être poursuivies. Par exemple, une politique d'urbanisation et de promotion immobilière peut être encouragée d'un côté alors que l'autre c'est plutôt une politique de préservation environnementale ou de protection de l'activité agricole qui est poursuivie. Les modèles et projets de développement sont appréhendés selon une approche nationale, sans tenir compte des principes d'urbanisation du voisin. Enfin, la présence d'une frontière internationale dans les aires urbaines transfrontalières pose également des problèmes techniques quant à la gestion intégrée des services publics, des réseaux techniques ou des équipements collectifs (Jouve, 1994).

Dans une approche élargie, la dimension institutionnelle de la frontière est donc la ligne qui sépare les entités d'aménagement, la limite institutionnelle aux politiques d'aménagement. La dimension institutionnelle de la frontière en tant que contour politico-administratif est applicable à la frontière d'Etat, mais l'approche peut également faire référence aux limites institutionnelles internes à un pays, à savoir la limite d'une

circonscription administrative, où de chaque côté sont menées des politiques différenciées d'aménagement.

2.3. La dimension idéelle : la frontière comme barrière mentale

La dimension idéelle de la frontière concerne le cadre idéal de l'action, ainsi que les représentations que se font les acteurs de la frontière et de l'espace frontalier. Il s'agit de l'approche abstraite du concept de frontière où l'on comprend que les cloisonnements peuvent être mentaux. Le phénomène de barrière mentale, de limite subjective s'exerce à toutes les échelles spatiales : à la frontière d'Etat, à la limite entre l'espace public et l'espace privé, aux frontières intra-urbaines. Contrairement aux limites visibles et physiques correspondant à l'occupation de l'espace, à des structures en place, les frontières mentales sont immatérielles. Les facteurs socio-culturels sont ici primordiaux pour comprendre le rapport à la frontière. Ainsi, la dimension idéelle fait référence à des aspects symboliques, historiques, identitaires affectifs, donc à la façon dont est perçue et imaginée la frontière. La frontière opère ici en tant que limite entre deux systèmes territoriaux obéissant à des valeurs et fondements culturels différents, qui sont à l'origine de représentations territoriales différentes. « L'imaginaire de la frontière » a des répercussions sur l'organisation spatiale puisque « les idées » que l'on se fait d'un espace guident les actions entreprises sur cet espace et interagissent sur la conception du territoire. La façon d'aborder la frontière a des conséquences sur la perception des espaces situés à proximité de la frontière, et inversement la façon d'appréhender l'espace frontalier modifie la représentation de la frontière.

La barrière mentale formée par la frontière peut engendrer une stigmatisation et des sentiments de méfiance envers « ceux situés de l'autre côté de la frontière ». Derrière le concept de frontière s'affichent en effet des significations symboliques larges, tout un imaginaire lié à l'ailleurs et l'altérité. La frontière est donc à l'origine d'un processus d'interprétation du monde qui contribue à la construction d'une identité (Dubrulle, 2005) pouvant induire des cadres mentaux et des comportements spécifiques liés à la présence d'une frontière. Les tracés frontaliers comportent ainsi des mécanismes socio-spatiaux, des barrières psychologiques ou sociologiques (Wackermann, 2005, 4).

En termes d'aménagement, la dimension idéelle de la frontière signifie que des manières différentes de penser l'aménagement coexistent de chaque côté de la frontière. Or, les images mentales, les représentations de l'aménagement, les cartes imprègnent fortement les décisions des acteurs (Gilli, 2008a) et de ce fait les représentations que l'on se fait d'un territoire peuvent agir comme un frein pour la conception et la mise en œuvre de politiques territoriales transfrontalières.

Ainsi, la frontière étatique produit selon nous trois types d'effets (fonctionnel, institutionnel, idéal) qui ont des implications dans la mise en œuvre de politiques territoriales transfrontalières, comme nous le verrons dans la suite du texte (voir Seconde Partie). Mais auparavant, nous souhaitons également élargir le débat au sujet du concept de frontière et de son intérêt heuristique pour analyser différents domaines de l'aménagement et caractériser certains phénomènes urbains⁹.

3. Frontières et problématiques territoriales

La frontière est d'abord la frontière étatique, mais la terminologie de frontière peut également s'employer dans un sens extensible et figuratif (ou par abus de langage ?) à d'autres échelles territoriales, à partir du moment où une relation de pouvoir et de contrôle s'instaure, que des conflits de maîtrise territoriale surgissent ou que la limite spatiale soulève des problèmes politiques ou des conflits de souveraineté (Renard, 2002), ou bien lorsqu'elle transcrit des processus d'identification et/ou d'appropriation territoriales (Groupe de recherches Interfaces, 2008). Une « frontière » peut donc apparaître au niveau interne d'un pays, à l'échelle d'une région ou d'une ville lorsque se révèlent une fragmentation de grande ampleur et des relations conflictuelles entre territoires.

Les concepts de limite et de frontière peuvent donc aider à qualifier l'objet ville. On peut ainsi évoquer les frontières physiques de la ville (les limites externes de la ville) et les frontières sociales dans la ville (les limites internes de la ville). Or, ces deux types de limites urbaines entretiennent des rapports ambivalents puisque dans les mutations urbaines actuelles, paradoxalement, la ville voit ses limites externes se diluer, alors que simultanément de nouvelles frontières se créent à l'intérieur des espaces urbains¹⁰. De ce point de vue, le cas de la limite urbaine peut apparaître tout à fait illustratif du changement de nature qui affecte aujourd'hui beaucoup de frontières, et mérite de s'y arrêter un instant, même si notre travail porte sur les frontières interétatiques. En outre, la question des effets des limites territoriales est également intéressante à étudier en ce qui concerne la mise en œuvre d'actions dans le domaine de l'aménagement des territoires.

⁹ L'intérêt heuristique du concept de frontière a notamment été soulevé dans un numéro récent du journal *Espaces et sociétés* (2009/3 n°138) intitulé « Ouvertures sur les frontières » où diverses contributions renouvellent l'approche du concept à différentes échelles géographiques (voir aussi l'éditorial du numéro par Jean-Yves Authier et Viviane Claude).

¹⁰ Une des contradictions du monde urbain actuel réside en effet dans le constat suivant : dans la ville globale censée ouverte à la libre circulation, des murs et séparations diverses resurgissent, qu'ils soient d'ordre matériel (grilles, sas d'entrées d'équipements divers) ou immatériel (systèmes de vidéosurveillance, nouvelles techniques qui permettent de marquer des limites aux individus) (Lussault, 2007).

3.1. Dilution des frontières physiques de la ville et apparition de nouvelles frontières sociales dans la ville

Un exemple d'application du concept de limite dans le domaine de la recherche urbaine concerne la réflexion sur les limites de la ville. En raison des phénomènes de l'étalement urbain, de la mobilité généralisée et de la croissance des nouvelles technologies, force est de constater que les limites de la ville s'effacent et remettent en question la forme « limitée » de l'espace urbain. Ainsi, les frontières de l'objet ville se diluent et la ville n'est plus clairement identifiée et délimitée dans l'espace ; les limites entre la ville et la campagne s'estompent et deviennent de plus en plus poreuses et perméables. Dans ces conditions, la pertinence de la distinction entre espace urbain et espace rural est remise en question. Il s'agit donc d'inventer de nouvelles représentations du territoire qui dépassent les limites territoriales habituelles et qui puissent rendre compte de l'interpénétration entre la ville et la campagne. De nouvelles catégories d'appréhension des espaces, qui dépassent l'opposition schématique urbain-rural, sont aujourd'hui nécessaires (Vanier, 2008 ; Cattan et Berroir, 2006). A l'image des espaces périurbains ou des « campagnes urbaines » (Donadieu, 1998), ces nouveaux modèles associent et intègrent la ville et la campagne de façon interdépendante, dans un type territorial hybride¹¹.

En termes opérationnels, cela signifie qu'il faut désormais associer le système urbain et le système rural dans une même politique intégrée et se focaliser sur les relations existantes entre ces deux types de territoire (Janvier, 1993). Pourtant, la formalisation scientifique de ces nouvelles relations urbain-rural, qui s'affranchissent des limites classiques de la ville, est confrontée à des pesanteurs idéologiques et mentales majeures qui freinent l'émergence de représentations novatrices de l'organisation des territoires (Cattan et Berroir, 2006)¹². Or, d'un point de vue opérationnel également, l'action publique en faveur des espaces périurbains fait défaut, en partie parce que les enjeux de ces espaces sont mal appréhendés (Vanier, 2008).

Le processus de dilution des limites de la ville que l'on observe actuellement relève aussi de la mise en réseau des sociétés dans un contexte de mondialisation (Castells, 2001). La montée en puissance des flux et des échanges organise des relations réticulaires entre

¹¹ M. Vanier reprend dans cette perspective le concept du tiers espace, qui s'inscrit dans une logique d'hybridation entre la ville et la campagne, au plan de la forme (l'espace, son occupation, son paysage) comme au plan fonctionnel (les activités, les organisations, les institutions) (Vanier, 2008, 38).

¹² Ces freins concernent notamment la puissance symbolique de la centralité, la rigidité des théories urbaines, la limite des outils conceptuels ou la rationalisation de l'imaginaire (Cattan et Berroir, 2006, 95).

territoires, où les villes se connectent entre elles sur de longues distances en une économie d'archipel (Veltz, 1996). Dans ces conditions, le modèle traditionnel de la ville européenne, fondé sur son centre dense et ses liens de proximité, est remis en question puisque dans la ville-réseau les nœuds comptent autant que les zones, les connexions autant ou plus que les frontières (Dupuy, 1991). Les villes ne sont plus seulement considérées comme des portions de territoire délimitées dans un espace physique continu et gouverné par des rapports de proximité, mais comme des nœuds de réseaux à géométrie variable situés dans un espace virtuel discontinu (Dematteis, 1997). Ainsi, les villes et les territoires ne se conçoivent plus seulement en termes de zonages, de limites et de proximité, mais également en termes d'espace ouvert et multiple, d'articulations, d'interdépendances et d'interfaces (Vanier, 2008 ; Cattan et Berroir, 2006 ; Laganier et al., 2002).

Enfin, la problématique du dépassement des limites territoriales peut aussi être abordée à l'échelle des individus. Dans les sociétés à individus mobiles (Stock, 2006) en effet, des mutations sociétales telles que l'individualisation et la croissance de la mobilité encouragent les pluralités territoriales et la diversification de nos rapports à l'espace (Vanier, 2008). Les pratiques spatiales des individus sont désormais multi-territoriales. Les limites des espaces de vie se brouillent et de ce fait la délimitation des espaces vécus et pensés devient de la même façon de plus en plus complexe.

Le concept de frontière dans la ville peut ainsi être appliqué au territoire urbain dès lors qu'un phénomène de discontinuité et de fragmentation apparaît à l'intérieur d'un espace urbain. Il s'agit ainsi de l'apparition de « frontières matérielles » dans la ville, qui rendent l'espace urbain infranchissable : une grille, une infrastructure de transport¹³, un équipement massif. L'exemple emblématique du phénomène de fermeture de la ville concerne aussi l'émergence d'ensembles résidentiels sécurisés (les gated communities), qui constituent des enclaves à l'intérieur de la ville. Ce type de quartier produit une forme urbaine cloisonnée, qui manque d'articulation avec l'espace urbain environnant et qui s'accompagne généralement d'une ségrégation sociale (Le Goix, 2001)¹⁴.

Mais la discontinuité à l'échelle intra-urbaine peut aussi se manifester de façon immatérielle, notamment à l'échelle des individus, où les frontières perçues ou subjectives se déplacent au gré de l'insertion spatiale des individus (Bromberger et Morel, 2001, 17).

¹³ Le boulevard périphérique de Paris ou la Seine constituent des exemples d'infrastructures de transport et d'éléments naturels qui s'affichent comme une frontière matérielle à l'intérieur d'un espace urbain. Mais ils jouent également un rôle de lien entre différents lieux.

¹⁴ Pour une réflexion plus approfondie sur l'image et la vie quotidienne de différents quartiers urbains et périurbains « dits fermés » à la française, voir Charmes, 2005 : *La vie périurbaine face à la menace des gated communities* et Lapeyronnie, 2008 : *Ghetto urbain : ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*.

A. Arrif et A. Hayot (2001) montrent ainsi que des frontières sociales et symboliques¹⁵ peuvent surgir à l'intérieur d'une ville : à Marseille, certaines rues sont conçues « comme des limites au-delà desquelles on s'engage dans des espaces de danger et de peur » qui viennent tracer des lieux d'évitement ou de stigmatisation au sein de l'espace urbain.

Le rapport aux limites territoriales reste complexe. Si de façon générale les territorialités contemporaines s'affranchissent des frontières et se décroissent (Amilhat-Szary et Fourny, 2006), force est de constater que le fait urbain est aujourd'hui soumis à des mouvements contradictoires d'ouverture et de fermeture, de disparition ou d'apparition de frontières, qui viennent rythmer les dynamiques urbaines. Les territoires de marge, c'est-à-dire les territoires situés à la frontière entre différents systèmes urbains, qu'ils soient à l'échelle locale, régionale, nationale ou européenne, constituent des lieux où se produit de l'innovation territoriale, propre à enrichir voire renouveler la pensée urbaine¹⁶.

3.2. Les limites territoriales comme fondement de l'action territoriale

La frontière demeure une institution politique de base indispensable à l'organisation de la vie économique, politique et sociale (Anderson, 2001) car sans elle, une politique publique ne pourrait être mise en place : l'action publique a nécessairement besoin de délimitation pour être conçue et mise en œuvre. Ainsi, dresser une limite, un périmètre d'intervention préalablement à l'action d'aménager, constitue le fondement même d'une politique territoriale. Il n'existe pas de territoire d'action, en aménagement, sans opération de délimitation : le territoire a forcément une limite. Autrement dit, un aménageur ne peut intervenir sur un territoire donné qu'à la condition de définir préalablement un périmètre d'intervention ; son appartenance à une collectivité ayant un territoire d'action donné circonscrit également son action. Dans une approche classique du territoire en effet, la limite est nécessaire pour gérer, administrer, aménager le territoire. La frontière ou la limite territoriale constitue l'élément fondamental dans la construction d'un territoire (Paasi, 2003), pour la mise en place d'une politique d'aménagement.

La question du statut de la limite dans les constructions territoriales (Amilhat-Szary et Fourny, 2006) touche également à la problématique récurrente en aménagement au sujet de

¹⁵ Ce type de frontière renvoie à la figure de frontière sociale, présentée dans les travaux de Simmel comme une limite interne à la société, mais difficile à définir car elle est fluctuante et floue (Schipper, 2002).

¹⁶ Ainsi, comme l'affirme F. Gilli (2008b), « les espaces situés aux frontières des agglomérations se recomposent et deviennent aujourd'hui de plus en plus des territoires spécifiques aux ressorts et logiques propres qui ne dépendent plus uniquement de leur relation au centre urbain le plus proche ».

la recherche du « périmètre pertinent ». Ce « mythe » consiste pour l'aménageur à faire coïncider les limites institutionnelles d'un territoire avec les dynamiques socio-économiques fonctionnelles se déroulant au sein d'un espace. Toujours est-il que la question du territoire et d'un périmètre pertinent se pose comme un faux débat puisque les échanges et flux divers qui prennent lieu dans l'espace, en perpétuel mouvement, ne peuvent correspondre de façon exacte et pérenne à une quelconque limite politico-administrative. Définitivement, le « territoire pertinent » n'existe pas : la seule pertinence qui soit est celle d'une organisation impliquant l'ensemble des niveaux d'un territoire : « dans un mode complexe et ouvert, il n'existe pas d'échelle pertinente, et encore moins de territoires pertinents, seulement des politiques dont la pertinence est dans la capacité à combiner les échelles et mobiliser tous les territoires d'ensemble » (Vanier, 2008, 82).

Au sujet des limites territoriales, la question se pose également de savoir si l'aménageur, dans son action sur le territoire, n'est pas lui-même « producteur » ou « traceur » de frontières. Dans la conduite des politiques d'aménagement, l'aménageur procède effectivement à la définition de zonages, c'est-à-dire à la délimitation de périmètres de prescription ou d'action publique (Melé et Larrue, 2008). Ces zonages d'intervention, qui s'appuient notamment sur des réalités d'échanges fonctionnels, relèvent de la territorialisation ad hoc d'une action collective spécifique et prolifèrent particulièrement (du moins en France) dans les domaines de la protection environnementale et patrimoniale (Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique, Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager), de l'urbanisme (Plans Locaux d'Urbanisme, Zones d'Aménagement Concerté), de la politique de la Ville et de l'aménagement du territoire (zones de reconversion industrielle, zones des fonds structurels) (Scherrer, 2000). Or, la délimitation du zonage d'une politique publique peut générer des effets pervers comme l'exacerbation de la concurrence, la stigmatisation de certains espaces ou la protection trop rigide d'un patrimoine, et de ce fait accroître les tensions et les rivalités entre différents territoires ou parties d'un territoire¹⁷.

Dans cette section, nous avons dressé plusieurs aspects du rapport entre l'aménagement et le concept de frontière. La frontière d'Etat intervient en tant que limite des politiques nationales d'aménagement. La frontière s'appréhende donc d'abord comme une ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux. En outre, le concept de frontière peut aussi être associé à d'autres échelles et thématiques urbaines, comme nous l'avons rapidement exposé.

¹⁷ Pour d'autres exemples concernant les impacts négatifs du zonage et comprendre comment celui-ci amène à produire de la discontinuité spatiale, voir Melé et Larrue, 2008, p.16.

Afin de caractériser les relations entre l'aménagement et le concept de frontière, notre démarche d'analyse fait référence à plusieurs dimensions qui recouvrent différents effets barrière : la dimension fonctionnelle, la dimension institutionnelle et la dimension idéale. Or, comme nous l'avons esquissé, la dimension fonctionnelle de la frontière étatique tend à disparaître sous l'influence des flux internationaux et d'une société toujours plus mobile où la territorialité des individus se complexifie. La dimension institutionnelle de la frontière étatique continue de s'exercer puisque la frontière fixe les limites des politiques nationales. Enfin, la dimension idéale de la frontière est relative aux représentations sociales et individuelles de la frontière et de l'espace frontalier. Dans la suite de notre réflexion sur l'aménagement des espaces transfrontaliers, la distinction entre ces trois dimensions sera remobilisée pour expliciter les processus territoriaux en cours.

Dès la présentation introductive du concept de frontière, il apparaît que la conception classique de la frontière, à savoir la frontière comme barrière, ne correspond plus exactement aux réalités territoriales actuelles : dans un monde toujours plus ouvert, la frontière est aussi un facteur de contact. On observe de surcroît une évolution dans l'appréhension du concept de frontière, ainsi que nous allons l'explicitier dans la section suivante. A partir de la nouvelle conception de la frontière, on peut concevoir l'émergence d'un nouveau type d'espace : l'espace transfrontalier.

Section II : La frontière comme facteur de contact et l'émergence des espaces transfrontaliers

L'ouverture politique et socio-économique des frontières, ajoutée à la mobilité croissante des individus et des entreprises, dans un contexte de mondialisation, constituent les facteurs déterminants de la multiplication des échanges transfrontaliers et expliquent notamment le changement de regard porté sur les frontières. Ainsi, dans un monde toujours plus mobile et globalisé, on assiste à une dévaluation généralisée des frontières qui se traduit par l'évolution de leurs fonctions traditionnelles. Ainsi, dans l'Europe de l'espace Schengen, les frontières étatiques ne jouent plus autant la fonction de protection et de contrôle qu'elles assuraient auparavant. La frontière n'est plus seulement un facteur de séparation entre des systèmes politico-institutionnels différents, elle est aussi facteur de contact entre des sociétés et des collectivités différentes (Ratti, 1993). La frontière apparaît donc clairement comme une liaison entre les deux espaces jouxtant la frontière. Elle est un espace « d'intermédiation » entre les différentes collectivités (Ratti, 1995) qui produit échanges, rencontres et relations entre systèmes territoriaux. Pour comprendre comment la frontière passe d'une conception de barrière à une conception de « couture », il importe donc, dans un premier temps, de revenir sur les transformations du sens et de la forme des frontières. Ces transformations rendent possible l'émergence d'espaces transfrontaliers, dont nous explicitons la définition et les caractéristiques dans un second temps.

1. La transformation du sens et de la forme des frontières

La frontière incarne aussi le lieu d'échange entre deux systèmes territoriaux ; au lieu de définir l'exclusion, elle peut aussi définir l'inclusion (Christiansen et Jorgensen, 2000). Ainsi, dans le domaine académique, le positionnement vis-à-vis du concept de frontière a profondément évolué. Aujourd'hui, la frontière se présente comme une interface, signifiant que de nouvelles formes frontalières se dessinent.

1.1. L'évolution du concept de frontière dans le domaine académique

En géographie politique, longtemps la frontière a été décrite comme le résultat physique d'un processus de décision politique ; l'approche statique et déterministe de la frontière prédomine alors chez les géographes, les politistes et les historiens. Une démarche descriptive guide l'analyse des frontières, au sujet notamment de leur localisation et des processus politiques et historiques menant à leur démarcation (Newman, 2006b). Ainsi, les auteurs d'alors s'intéressent à l'étude des lignes frontières, en se focalisant sur la typologie des frontières, leurs processus de délimitation dans le temps et dans l'espace, les conflits territoriaux nés des frontières imposées (dans le cadre par exemple du colonialisme), etc. La géographie des frontières a donc privilégié, jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, l'étude des limites territoriales étatiques comme des produits de l'histoire, évoluant au gré des relations internationales et de conflits intérieurs (Renard, 2002, 52).

La conception plus moderne de la frontière considère celle-ci non plus comme une simple ligne de démarcation, mais, dans une vision fonctionnaliste, comme une zone d'interface entre des systèmes différents et constamment soumise aux flux. La plupart des chercheurs se focalisent désormais sur les aspects plus dynamiques du phénomène frontalier et s'intéressent dans ce cadre à la manière dont elles sont gérées (Newman, 2006b). A partir des années 1970, la réflexion se porte donc sur les effets des frontières dans le domaine de l'organisation et de l'aménagement de l'espace, en considérant les frontières comme des discontinuités majeures interagissant dans les systèmes spatiaux (Renard, 2002). Depuis la fin des années 1990, une série d'analyses s'intéresse à la coopération transfrontalière et au rôle des régions transfrontalières, des thématiques prolifiques chez les universitaires européens dans le contexte de l'ouverture des frontières européennes et des élargissements successifs (Anderson et al., 2002 ; Newman, 2006b). En outre, la nécessité d'une approche multidisciplinaire des frontières a également été soulevée, aussi les chercheurs ont-ils progressivement considéré les frontières comme socialement construites. Les auteurs envisagent désormais de quelle façon elles affectent la vie quotidienne des personnes vivant dans une région frontalière (voir notamment Paasi, 1999). Les recherches transfrontalières portent aussi davantage sur les processus socio-politiques et socio-spatiaux contribuant à l'institutionnalisation des frontières (Schulz, 2007).

En résumé, selon la revue de littérature et la catégorisation des principaux éléments du débat établies par H. Van Houtum (2000) au sujet de l'étude des frontières en géographie dans la perspective de l'intégration européenne, l'approche des régions frontalières s'effectue à partir de trois entrées principales : approche par les flux (« flow approach »), par la coopération transfrontalière (« cross-border cooperation approach ») ou par les individus (« people approach »). Ces différentes approches orientent le positionnement vis-à-vis de la frontière et les questionnements de recherche générés (Tableau 1).

| | Flow approach | Cross-border cooperation approach | People approach |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problem orientation | Analysis of the discontinuity in (physical) interaction flows across borders | Analysis of effective strategies to overcome borders and stimulate cross-border development and Euregionalization | Analysis of the territorially divergent constructions of social practices, spatial identity, and spatial cognition |
| Central question | Do borders matter ? | Borders matter ! How can they be overcome ? | How are borders constructed ? |
| Theoretical framework | Core-periphery models Location theories Central places approach Gravity models Economic potential models | Network approaches Transaction costs approaches | Social constructionism Spatial identity approaches Behavioral approaches Action approaches |
| Assumption on Human behavior | <i>Homo economicus</i> : Minimization of (distance) costs | <i>Homo cont(r)actis</i> : Maximization of cont(r)actis | <i>Homo socialis</i> : Human behaviors and affections are socially and spatially constructed |
| Assumption on Space | Space is homogeneous | Cross-border spatial networks have missing links | Space is affectively and cognitively divided |
| Key terms | Physical distance Discontinuity Transport costs Economic potential Accessibility | Effectiveness, success Tools, instruments Connectivity, openness (Dis)similarities, differences, synergy Networks, cooperation, alliances | Spatial cognition Spatial perception Spatial affection Spatial identity Spatial construction Spatial practices |
| Choice of method | Computational analysis | Descriptive/Prescriptive analysis | Mental/societal discursive analysis |
| Methodological characteristics | Material Objective Manifest Static | Material / Nonmaterial Objective / Subjective Manifest / Latent Static / Dynamic | Nonmaterial Intersubjective / Subjective Latent Dynamic / Evolution |
| Connotation of borders | Physical barriers Artificial distortions of equilibrium The penalizing barrier effect of borders is measurable | Artificial barriers to integration Borders are both challenges and opportunities for contact and integration | Borders are social constructs Borders are relevant markers of identity Borders are demarcations of certainty |
| Connotation of Border regions | Peripheral Socially and economically marginal areas “Passive” space | Peripheral Challenged to become central Micro-scale laboratories “Active” space | Border regions are political and social constructs Juxtapositioned, overlapping zones confronting national and regional identities |
| Types of distances | Travel or transport distance Euclidean distance | Economic distance Administrative distance Social, cultural distance | Affective distance Cognitive distance Mental distance |

Tableau 1 : Les différentes approches de la frontière (Van Houtum, 2000, p.14)

L'approche par les flux s'appuie sur des fondements issus essentiellement de l'économie régionale et de l'approche classique de la géographie en termes d'analyse spatiale. L'analyse des échanges de part et d'autre de la frontière se focalise essentiellement sur les discontinuités physiques produites par la frontière et prend en considération les thématiques de coûts de transport, d'accessibilité, des activités économiques de la région frontalière. Se fondant sur les modèles centre-périphérie et gravitaire ainsi que sur les théories de la localisation, la frontière comme discontinuité a notamment été analysée par les économistes Lösch et Christaller, qui ont montré les conséquences des frontières sur la localisation des industries et l'organisation urbaine dans les régions frontalières. Ainsi, pour Lösch, les frontières politiques perturbent les flux et les modèles économiques de distribution spatiale, mais certains avantages comparatifs (coût du travail, prix), du fait de la proximité d'un autre système territorial, peuvent encourager les entreprises à se localiser dans les régions frontalières. Dans cette approche, les régions frontalières sont considérées comme marginalisées économiquement et socialement car elles sont entravées et retardées dans leur développement à cause de leur situation périphérique par rapport aux centres économiques du pays (Hansen, 1977).

L'approche par la coopération transfrontalière, qui s'intéresse aux fonctionnements juridico-institutionnels, analyse les stratégies menées par les autorités publiques afin de dépasser l'effet barrière des frontières et de stimuler le développement transfrontalier. Dans ce cas, la frontière est considérée comme à l'origine de distorsions et de discontinuités dans les réseaux transfrontaliers. Cependant, dans l'approche par la coopération transfrontalière, contrairement à l'approche christallérienne de la frontière (voir p.156), la distance entre les deux côtés de la frontière n'est pas seulement géographique, elle est multidimensionnelle, c'est-à-dire à la fois économique, administrative, sociale, culturelle. Une des thématiques abordées dans cette catégorie d'analyse s'intéresse à l'efficacité des outils et des instruments mis en œuvre pour dépasser les différences et renforcer la connectivité et la synergie de part et d'autre de la frontière. Ainsi, la frontière se présente à la fois comme un défi et une opportunité pour l'intégration transfrontalière. Dans ce cas et contrairement à la première approche, l'espace est explicitement pris en compte, il est actif et constitue un facteur explicatif majeur des réalités transfrontalières.

L'approche par les individus s'intéresse aux rapports socio-spatiaux que les individus entretiennent vis-à-vis de la frontière, au travers notamment de leurs pratiques sociales, de leur identité territoriale et de leurs représentations spatiales. La question fondamentale dans cette démarche de recherche est de savoir comment les frontières sont socialement construites, la position théorique étant que les régions frontalières sont politiquement et socialement construites. Les tenants de cette approche se fondent sur les théories du constructivisme, du behaviorisme et de l'action sociale ; les distances causées par la présence de la frontière sont ici d'ordres affectif, cognitif et mental.

Ces différentes catégories d'analyse ne sont bien sûr pas complètement étanches. Elles constituent une aide théorique afin de mieux définir les dimensions fonctionnelles, institutionnelles et idéelles du phénomène frontalier. Dans la thèse, l'approche que nous envisageons s'appuie avant tout sur la coopération transfrontalière. En effet, mener des actions d'aménagement du territoire implique de s'intéresser aux projets territoriaux qui sont mis en œuvre par les acteurs de part et d'autre de la frontière. Cependant, tant les données économiques que la mobilité transfrontalière et les représentations spatiales des personnes sont nécessaires à prendre en compte pour analyser les dynamiques transfrontalières à l'œuvre. En effet, ces réalités constituent des facteurs contribuant à la formation des territoires transfrontaliers, que l'aménageur doit prendre en considération afin d'avancer des propositions d'aménagement et de développement territorial appropriées à la situation locale.

La nouvelle fonction de contact attribuée aux frontières, parce qu'elle a des incidences sur la morphologie et les représentations des frontières (Amilhat-Szary et Fourny, 2006), implique de porter un nouveau regard et une nouvelle démarche d'analyse (Fourny-Kober et al., 2003) pour appréhender le phénomène frontalier. C'est pourquoi, pour certains chercheurs, la frontière se présente désormais comme une « interface ».

1.2. L'interface comme nouvelle forme de la frontière

A l'ère des mobilités généralisées, la forme traditionnelle de la frontière, à savoir la ligne, est remise en question : les formes spatiales de la frontière se diversifient (Fourny, 2005). Ainsi, en Europe, l'époque n'est plus à la frontière linéaire sur laquelle se répartissent des points de passage soumis aux contrôles et s'inscrivant dans une zone non urbanisée et militairement protégée (le *no man's land*). Aujourd'hui, les flux et les échanges de diverses natures qui se manifestent de manière croissante au travers des frontières nationales suggèrent une conception plus moderne de la frontière.

La frontière comme interface se conçoit par analogie avec la biologie. Dans ce sens, la frontière est souvent comparée à une synapse¹⁸ (voir par exemple Cuisinier-Raynal, 2001), voire à une membrane où la frontière apparaît comme un système complexe formé de flux internes et externes. Dans le domaine de l'écologie, l'écotone est aussi la zone de transition entre deux écosystèmes où s'effectuent de nombreux échanges entre milieux.

En analyse spatiale, l'interface est un « dispositif destiné à assurer la connexion entre deux systèmes voisins, une zone de contact plus ou moins large et « poreuse » entre deux

¹⁸ En anatomie, la synapse (du grec *sunapsis*, liaison, point de jonction) est la région de contact de deux neurones.

systèmes distincts » ; elle est un « lieu d'interaction entre deux systèmes, deux organisations ; des phénomènes originaux s'y produisent, qui concernent à la fois des échanges ou des modifications entre l'un et l'autre système » (de Ruffray, 2004). Ainsi, avec l'interface, les idées de surface, de liaison, de zone de passage, d'échange, d'interactions spatiales, d'interconnexion émergent. Ainsi, la frontière devient un élément médiateur entre deux « milieux », une aire où les phénomènes transfrontaliers se diluent dans l'espace pour devenir une zone d'interface.

Or, les sites frontaliers, « parce qu'ils sont à la marge de deux ou de plusieurs systèmes culturels, sont des lieux privilégiés de bricolage, de créolisation des usages, d'intervention de nouvelles formes » (Bromberger et Morel, 2001, 19). La frontière comme interface donne lieu de fait à un système spatial original, où des processus d'hybridation se déploient (Groupe de recherches Interfaces, 2008 ; Arbaret- Schulz et al., 2004). C'est aussi « un lieu où s'expriment des complémentarités, mais aussi des différences ou des tensions entre des modes de régulation différents » (Groupe de recherches Interfaces, 2008, 197). « La confrontation d'idées, de valeurs et de normes différentes incite à l'adaptation, au dépassement, à l'invention de représentations et de pratiques originales » (Arbaret- Schulz et al., 2004). L'espace transfrontalier comme espace hybride formerait donc une « sorte d'entre-deux où l'on voit émerger des cultures et des pratiques locales spécifiques » (ibid.).

La nouvelle fonction de contact de la frontière est donc mise en valeur, ce qui explique l'intérêt porté à toutes les politiques de coopération transfrontalière, où le dépassement de la frontière constitue le fondement même de la coopération. La perméabilité s'accroissant entre les deux côtés de la frontière, l'idée de l'apparition d'espaces transcendant les frontières nationales, à l'image des espaces transfrontaliers et transnationaux, est désormais possible.

Cette manière de concevoir la frontière comme une interface met donc l'accent sur les réseaux et la nature relationnelle de la frontière, où s'établissent progressivement des organisations réticulaires transfrontalières (Groupe de recherches Interfaces, 2008 ; Strihan, 2008). On peut alors avancer l'hypothèse que la frontière considérée comme une simple ligne de partage entre deux pays est destinée à disparaître en tant que telle (Carrière et Thibault, 2000, 296) pour devenir un « espace structuré et à structurer, doté d'une épaisseur et d'un contenu » (Carrière et Thibault, 2000, 285), un « système relationnel fait de nœuds et de relations entre les éléments internes et externes qui en sont constitutifs » (ibid.). La question est alors désormais celle de la gestion de « l'espace-frontière », ce qui intéresse particulièrement l'aménageur dont le champ d'investigation et d'intervention s'étend à des zones plus vastes que la simple frontière (Hinfray, 2006). Le rôle d'interface désormais attribué à la frontière nous permet d'interroger la logique d'un aménagement transfrontalier dépassant les frontières nationales.

2. Définition et caractéristiques des espaces transfrontaliers

La frontière n'est plus seulement un facteur de séparation entre des systèmes politico-institutionnels différents, elle devient aussi facteur de contact entre des sociétés et des collectivités différentes (Ratti, 1993). Dès lors, les recompositions territoriales qui s'exercent aux frontières se caractérisent par un mouvement de passage des espaces frontaliers aux espaces transfrontaliers (Wackermann, 2005) : la frontière appréhendée selon une fonction de contact met l'accent sur l'apparition de nouveaux espaces qui transcendent les frontières nationales. Il s'agit maintenant de définir l'espace transfrontalier d'un point de vue théorique, puis d'établir les postulats pour l'analyse de ce type d'espace.

2.1. L'espace transfrontalier : une interface entre deux systèmes territoriaux

L'espace transfrontalier est l'espace traversé par une frontière nationale. Dans ce cadre, la frontière devient « un objet d'intermédiation territoriale » (Fourny, 2005). Le préfixe « trans » signifie le passage¹⁹, renvoie à la notion de lien et de continuité, traduit un mouvement qui s'exerce à travers la frontière. Le « trans » induit le construit d'une entité territoriale englobant les deux côtés de la frontière ; l'« inter » (interterritorialité) fait davantage référence aux relations qui s'établissent entre les territoires. Ainsi, l'espace transfrontalier est formé de deux espaces jouxtant la frontière, les espaces frontaliers. L'espace transfrontalier apparaît donc comme un agglomérat de deux entités spatiales, agglomérat qui n'est rendu possible que par l'ouverture et le degré de porosité de la frontière.

Ainsi, dans un cadre d'analyse spatiale, l'existence d'un espace transfrontalier suppose qu'un système territorial intégré se met en place de part et d'autre de la frontière. La frontière ne sépare plus deux systèmes territoriaux, mais elle est un facteur de contact qui contribue à former progressivement une entité territoriale à cheval sur la limite interétatique (Figure 4 page suivante). Le système spatial transfrontalier se forme grâce aux interactions croissantes entre les deux côtés de la frontière (voir les Chapitres 4 et 5).

¹⁹ Le passage ne désigne pas un état stable mais « l'action de passer à travers, un trajet, une issue, un entre-deux ambigu par lequel s'opèrent relations, transitions et médiations » (Younès et al., 2007, 162).

En effet, les interdépendances spatiales entre les deux côtés de la frontière stimulent le décloisonnement des organisations spatiales.

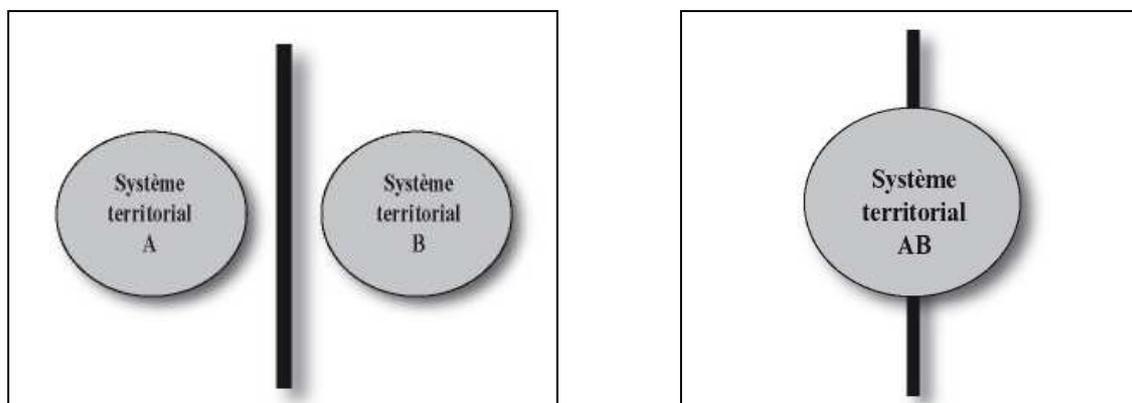


Figure 4 : Vers un système territorial intégré ?

Pourtant l'expression « espace transfrontalier » n'a pas forcément de sens en soi, l'idée d'un espace traversé par une frontière supposant une « surimposition d'une frontière dans un espace a priori continu », ce qui a pour conséquence de sous-estimer les effets-frontière qui se produisent à l'intérieur de cet espace (Reitel et Zander, 2004). Le paradoxe vient également du fait que l'espace transfrontalier suggère la transgression de la frontière étatique qui à l'origine a pour fonction de différencier les deux espaces nationaux. En tout état de cause, parler d'espace transfrontalier suppose que la frontière considérée est reconnue par les États (ligne stable) et que les conflits y ont disparu (frontière apaisée) (Reitel et Zander, 2004).

Au niveau européen, dans le cadre du programme européen Interreg²⁰, la délimitation des espaces transfrontaliers s'effectue à partir des NUTS 3 (nomenclature d'unités territoriales statistiques). Ainsi se définit comme transfrontalier une unité administrative de niveau 3 qui jouxte la frontière. Les cartes du transfrontalier européen ont ainsi été définies de façon administrative, sans tenir compte des réalités fonctionnelles transfrontalières. De surcroît, l'espace transfrontalier n'a pas de définition statistique ou fonctionnelle en soi, car il n'y a pas de seuil démographique à atteindre et de fonctions particulières à assurer pour constituer un espace transfrontalier²¹. L'existence de la frontière est donc le seul critère de définition de l'espace transfrontalier. Ainsi, selon le Conseil de l'Europe, la région frontalière ou transfrontalière peut être définie comme « l'espace plus ou moins bien

²⁰ Pour une explicitation plus large du programme Interreg, voir le Chapitre 2.

²¹ On peut faire le parallèle avec les aires urbaines françaises, qui, pour être définies comme telles, doivent rassembler un pôle urbain (unité urbaine regroupant plus de 5000 emplois) et des communes périurbaines dont au moins 40% des actifs résidant travaillent dans le pôle ou les communes environnantes.

délimité, de collectivités ou de groupes, ainsi que celui des relations qui s'établissent entre eux et que peut perturber ou bloquer l'existence d'une frontière » (Ricq, 2005, 15). Selon cette acception, l'espace frontalier serait à déterminer au cas par cas selon des critères qui doivent tenir compte de l'importance de l'effet frontalier. Ce qui signifie que dans une perspective tant conceptuelle que pragmatique, l'objet transfrontalier ou l'espace d'action transfrontalier ne sont pas définis a priori, laissant aux acteurs (et aux chercheurs) la charge d'en donner le contenu (Fourny-Kober et al., 2003).

De même, aucune typologie des espaces transfrontaliers n'est formellement admise, alors que les espaces transfrontaliers recouvrent des réalités territoriales très diverses²². Leur point commun est toutefois qu'ils ont longtemps été considérés comme des espaces périphériques dans leurs pays respectifs. La faible urbanisation des frontières s'explique en partie par le fait que les Etats n'ont pas cherché à encourager les stratégies de développement à leurs confins, de peur qu'ils deviennent « politiquement incontrôlables » ou « objets de convoitise insupportables » s'ils connaissaient le succès (Saez et Bassand, 1997, 12).

Selon M.-C. Fourny (2005), il existe deux modalités pour penser l'espace transfrontalier : la configuration transfrontalière peut en effet être considérée soit comme une unité englobante, soit comme une articulation entre territoires. Dans le premier cas, la frontière est vouée à disparaître car l'unité spatiale en formation, en s'homogénéisant, parvient à transcender les différences et les limites nationales pour former un espace international, mais quelque peu déterritorialisé, sans véritablement de contenu propre. Une autre conception de l'unité, plus « naturelle » voire « naturaliste », confère toutefois à l'espace transfrontalier, selon l'auteur, un contenu davantage culturel, identitaire, régionaliste : le milieu physique ou l'histoire sont des conditions qui engendrent les pratiques transfrontalières. Dans le second cas où l'espace transfrontalier est considéré comme une articulation entre territoires, les relations transfrontalières se fondent sur des critères fonctionnels et répondent à une organisation socio-économique où « l'espace transfrontalier tire son objet et sa forme de l'échange lié à la proximité de deux espaces frontaliers distincts ». Cette conception de l'espace transfrontalier rejoint ici des préoccupations d'aménagement du territoire, où le transfrontalier représenterait un « niveau pertinent » d'intervention. Ici, le contact fonde la relation et la proximité spatiale justifie les échanges entre les régions frontalières. Cette conception ne vise pas à gommer la différenciation entre les espaces frontaliers : le transfrontalier apparaît comme « une relation de voisinage ». *Dans notre approche, l'espace transfrontalier se présente davantage comme l'interface entre deux systèmes territoriaux, à ce qui se passe entre les*

²² Toutefois, nous le verrons ensuite (p. 155), une typologie morphologique des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières est désormais établie par le programme de recherche européen ESPON.

deux espaces frontaliers, c'est-à-dire aux relations, échanges et flux entre les lieux situés à proximité de la frontière, plutôt qu'à la formation d'une région transfrontalière homogénéisée.

L'espace transfrontalier, en tant qu'espace intermédiaire ou « espace articulatoire » (Fourny- Kober et al., 2003) entre deux systèmes territoriaux, parce qu'il pousse à s'affranchir des limites territoriales traditionnelles, apparaîtrait par excellence comme un espace « d'entre-deux », où se jouerait « l'interterritorialité » (Vanier, 2008). L'hypothèse de l'interterritorialité posée par M. Vanier dispose que le « pouvoir des territoires » repose désormais sur la capacité d'articulation et de coopération entre eux. Il s'agit ainsi de penser davantage « ce qui se décide, se construit, se régule, se gère, entre territoires » (p.6) plutôt qu'à l'intérieur de chacun d'eux, en se fondant notamment sur une « épistémologie de l'entre » (p.8). L'interterritorialité introduit donc l'idée d'une médiation entre les territoires pour la conduite des actions publiques territorialisées, ce qui nécessite de l'innovation en termes organisationnel et politique. *Notre propos consiste, entre autres, à interroger l'objet transfrontalier au regard de l'hypothèse interterritoriale. Ainsi, comment s'organisent l'intermédiation et l'articulation au niveau des espaces transfrontaliers ?*

Ajoutée à l'interterritorialité, la question de l'hybridité de l'espace transfrontalier se pose également. En effet, si l'on considère la zone transfrontalière non comme une limite, mais comme un espace de transition, où s'exerce un mouvement graduel d'une culture à une autre (Newman, 2006b, 150-151), observe-t-on *une transition vers un « aménagement hybride » qui serait influencé par les cultures d'aménagement des deux pays respectifs ?* En effet, on pourrait penser que « la confrontation d'idées, de valeurs et de normes différentes incite à l'adaptation, au dépassement, à l'invention de représentations et de pratiques originales. Le transfert frontalier peut donner naissance à des espaces hybrides, sortes d'entre-deux où l'on voit émerger des cultures et des pratiques locales spécifiques » (Arbaret-Schulz et al., 2004). Reste à savoir quelles sont les modalités pratiques de ce processus « d'hybridation », du moins de transformation, des systèmes spatiaux et territoriaux situés à proximité des frontières.

2.2. Les postulats pour l'analyse des espaces transfrontaliers

L'analyse des espaces transfrontaliers repose sur deux constats que nous considérerons comme des postulats dans la suite de la démonstration.

Le premier postulat est que **la frontière occupe des fonctions ambivalentes et complexes car elle exprime une tension binaire permanente entre des phénomènes d'ouverture et de fermeture** : la frontière est par nature un concept dual et contradictoire (Ratti et Reichman, 1993), elle est à la fois liaison et séparation. En effet, comme nous l'avons vu

dans la première section de ce chapitre, si la frontière délimite et différencie un système territorial, elle s'affiche en même temps comme un facteur de contact avec un autre système territorial. C'est pourquoi l'espace transfrontalier sous-tend un « paradoxe de la distance dans la proximité » (Arbaret-Schulz, 2002) : les différentes dimensions de la frontière – fonctionnelle, institutionnelle, idéale, voir section précédente – introduisent des ruptures dans l'espace transfrontalier, qui remettent en cause la possibilité même de concevoir un espace unitaire.

Objet géographique séparant deux systèmes territoriaux contigus (Reitel et Zander, 2004), la frontière est un espace « d'intermédiation » entre les différentes collectivités (Ratti, 1995) qui produit échanges, rencontres et relations, mais en même temps la frontière freine ces échanges, rencontres et relations. Ces deux mouvements de rapprochement et d'éloignement se mêlent dans le phénomène transfrontalier ; tantôt la frontière signifie une fermeture, tantôt une ouverture... L'analyse du phénomène transfrontalier implique donc d'observer à la fois les processus d'interfaçage et les effets de discontinuité qui prennent part dans la construction des territoires transfrontaliers.

La frontière, plus qu'une discontinuité, devient alors opérateur d'une « construction complexe, articulée et réticulaire » (Amilhat-Szary et Fourny, 2006). L'espace transfrontalier porte donc intrinsèquement une dualité en termes de ressources ou de contraintes, de concurrences ou de complémentarités (ibid). Et les relations transfrontalières vont bien au-delà d'une simple logique binaire d'ouverture et de fermeture : les rapports sont beaucoup plus complexes car le degré d'intégration transfrontalière peut varier en fonction des échelles d'observation, des thématiques abordées, des politiques stratégiques mises en place, etc.

Ainsi, le deuxième postulat est que les problématiques et enjeux transfrontaliers se posent différemment en fonction de l'échelle d'analyse du problème. Autrement dit, les relations transfrontalières jouent différents rôles aux différents échelons territoriaux, qu'il s'agit d'identifier. Or, le transfrontalier est le lieu de « télescopage » des différentes échelles territoriales, de l'europpéen au local, en passant par le régional et le national, puisque la frontière constitue la limite institutionnelle de tous ces échelons. Qui plus est, les enjeux ne se posent pas dans les mêmes termes en fonction du côté de la frontière où l'on analyse la problématique. Comment les différents échelons territoriaux sont-ils impliqués dans la coopération transfrontalière et comment s'effectue l'articulation entre ces différents niveaux ?

L'objectif d'une analyse transfrontalière consiste donc à identifier les dysfonctionnements et les opportunités qui se posent aux différents échelons territoriaux. Ainsi, à l'échelle européenne, il s'agit de s'interroger sur le rôle attribué aux espaces transfrontaliers dans les politiques communautaires qui sont chargées de définir des grandes orientations,

notamment dans la politique de cohésion territoriale et dans le programme Interreg. L'évolution du cadre juridique européen et l'élaboration de nouveaux outils destinés aux espaces transfrontaliers sont également des moyens de déceler les objectifs des instances européennes envers les espaces transfrontaliers. A l'échelle nationale, les espaces transfrontaliers jouent certainement des rôles différenciés en fonction de la taille et de la configuration des pays, ou de l'existence de politiques étatiques menées en faveur d'un développement transfrontalier. Il s'agit ainsi de décrypter, dans chaque pays analysé, s'il existe des stratégies nationales destinées à la promotion des espaces transfrontaliers. A l'échelle régionale, les mouvements de décentralisation ont certainement des impacts sur l'intensité des relations transfrontalières poursuivies par les autorités publiques. Il s'agit également de savoir si à cette échelle des actions spécifiques sont promues afin d'encourager ou de soutenir le développement territorial transfrontalier. Enfin, à l'échelle locale, la problématique transfrontalière touche directement aux pratiques des opérateurs territoriaux (tant les individus que les acteurs privés et publics). C'est également à l'échelle des collectivités locales que d'une part se posent les problèmes concrets d'aménagement et d'urbanisme, et que d'autre part les projets (transfrontaliers) sont conçus et mis en œuvre.

Le questionnement au sujet du rôle d'interface de l'espace transfrontalier sera ainsi posé aux diverses échelles territoriales, en tenant compte des mouvements ambivalents de la frontière et des différentiels existant de chaque côté de la frontière. Il reste maintenant à s'interroger sur les effets de l'ouverture des frontières européennes dans le domaine de l'aménagement.

Section III : Les effets de l'ouverture des frontières européennes en aménagement : questionnements pour l'analyse des espaces transfrontaliers

L'espace transfrontalier présente la particularité de s'étendre de part et d'autre d'une frontière séparant deux pays et constitue un objet traversé par une frontière nationale. Il représente un « espace d'articulation qu'il convient d'organiser et d'aménager » (Carrière et Thibault, 2000). L'aménagement d'un espace transfrontalier désigne alors une action qui s'étend de part et d'autre d'une frontière nationale. Cette situation est singulière et originale car l'aménagement a pour coutume de s'exercer à l'intérieur du territoire national, à l'abri des frontières d'Etat. Or, la signification de la frontière se modifie, et induit des changements dans la conduite des politiques d'aménagement qui sont menées au dans les espaces jouxtant une frontière étatique. Avec l'émergence des espaces transfrontaliers, nous souhaitons observer l'espace d'action de l'aménageur et vérifier l'hypothèse qu'une nouvelle échelle d'intervention chevauchant les deux pays apparaît en matière de politique publique d'aménagement. *Introduire l'idée d'un aménagement transfrontalier signifie que l'action territoriale d'aménagement de l'espace transcende la frontière et qu'elle s'effectue de manière cohérente de part et d'autre de la frontière.* Il s'agit aussi de vérifier l'hypothèse que de nouvelles opportunités de développement territorial surgissent du fait de l'ouverture des frontières et de la coopération transfrontalière et que les acteurs locaux s'en saisissent pour former des territoires de projet.

La question est de savoir si effectivement dans la pratique, l'ouverture des frontières intra-européennes a pour conséquence un phénomène d'intégration des systèmes territoriaux nationaux, visant à former à terme un système d'aménagement transfrontalier intégré. Ce qui implique également d'interroger le phénomène transfrontalier avec un regard prospectif. Cette problématique générale implique trois questions plus spécifiques, au sujet premièrement des effets territoriaux de l'ouverture des frontières, deuxièmement de la gouvernance mise en œuvre au niveau des territoires transfrontaliers en émergence et troisièmement de l'effectivité de la planification stratégique transfrontalière. Ces différentes problématiques seront abordées successivement dans la suite du texte, en illustrant les propos avec les cas empiriques analysés.

- ***Quelles sont les recompositions territoriales issues de l'ouverture des frontières européennes ?***

Les changements et les effets territoriaux s'exercent d'abord au niveau fonctionnel. Il s'agit donc de considérer les nouvelles relations fonctionnelles qui s'établissent de part et d'autre de la frontière du fait de l'ouverture des frontières. Cela revient à démontrer l'impact de l'ouverture des frontières sur les espaces, la croissance des échanges, les interdépendances entre les régions frontalières, les transformations dans l'utilisation des espaces. Ainsi, quels sont les dynamiques spatiales, les facteurs et les processus à l'origine des recompositions transfrontalières ? Comment s'orientent les dynamiques urbaines, la consommation d'espace, l'étalement urbain ? De nouvelles centralités sont-elles en voie d'émergence ? Si la frontière apparaît comme une ligne de partage entre deux corpus juridiques, entre des politiques et des outils d'aménagement, comment s'organise alors l'espace de l'entre-deux ? Compte tenu de tous ces changements, quels sont les enjeux en termes d'aménagement et de développement ?

- ***Quels dispositifs de gouvernance territoriale émergent de part et d'autre des frontières nationales ?***

Les problèmes communs aux régions frontalières ont été identifiés depuis longtemps (Hansen, 1977) : les disparités dans les taux de croissance, les travailleurs transfrontaliers et migrations journalières, le manque de cohérence dans les infrastructures sociales et économiques et des contextes d'aménagement différents créent en effet des difficultés pour l'aménagement des espaces transfrontaliers. Comment les autorités publiques remédient-elles à ces difficultés – et ont-elles véritablement la volonté ou les moyens de remédier à ces difficultés ? Quels outils de coopération transfrontalière sont-ils utilisés et dans quelle finalité ? Les territoires de projet transfrontaliers qui émergent sur les frontières, à savoir les agglomérations transfrontalières, les eurorégions ou les eurocités, constituent-ils des moyens efficaces en matière d'aménagement et de développement des territoires ? Assistet-on à l'émergence de nouvelles formes d'action, de stratégies et de tactiques au sein des espaces transfrontaliers, qui entraînent la transformation des pratiques des acteurs (Groupe de recherches Interfaces, 2008) ? Ces questions reviennent finalement à interroger pourquoi et à quelles conditions le territoire transfrontalier devient une nouvelle échelle d'action territoriale.

- ***Quelles sont les portées et limites des stratégies transfrontalières dans le domaine de l'aménagement et du développement des territoires ?***

Les frontières sont des espaces soumis à des stratégies et des politiques décidées à des échelles de pouvoirs différentes (Renard, 2002, 59) : il importe de considérer les différents types de stratégies défendues aux différentes échelles territoriales, ainsi que leur portée

dans le domaine de l'aménagement et du développement. Quelles figures prennent les stratégies transfrontalières : celles de plans, de programmes, de projets spécifiques ? Dans quels champs porte l'intervention transfrontalière ? Quelles limites peut-on percevoir dans les diverses démarches menées ? A cet effet, il faut repérer les obstacles administratifs, institutionnels et financiers qui ralentissent la planification et la gestion transfrontalière.

De plus, si la frontière est vue comme un facteur de contact entre deux systèmes territoriaux, alors comment la « mise en relation » effective des deux systèmes territoriaux est-elle envisagée dans les documents d'aménagement, autrement dit sur quelles visions spatiales les porteurs de projet s'appuient-ils ?

Conclusion du Chapitre 1

En Europe, l'heure est donc à l'évolution des fonctions traditionnelles des frontières. Avec l'avènement des principes de libre circulation et de libre concurrence, corollaires de la construction du marché commun et de l'instauration de l'Espace Schengen, l'abolition des contrôles aux frontières intérieures atteste la relativisation des fonctions douanières et défensives des frontières intra-européennes. Toutefois, cette défonctionnalisation ne signifie pas un effacement de la frontière puisque subsiste la fonction légale de la frontière : celle-ci continue à délimiter une aire territoriale à l'intérieur de laquelle s'applique le droit positif d'un Etat, sa fiscalité, son appareil politico-administratif, sa fonction militaire. De surcroît, si pour certains nous vivons dans un monde sans frontière, dans lequel la fonction de barrière de la frontière aurait disparu ou serait devenue insignifiante (Ohmae, 1990 ; Shapiro et Alker, 1996 - cités par Newman, 2006b), « la frontière continue de délimiter le territoire, élément constitutif de l'Etat, et espace de souveraineté qui n'est pas remis en cause par le processus de construction européenne » (Dubrulle, 2005, 166). Ainsi, dans les Etats européens, les frontières n'ont pas disparu, mais leur importance a diminué ou évolué (Le Galès, 2003, 126).

En tout état de cause, la transformation majeure vis-à-vis du concept de frontière concerne le changement de regard porté sur la frontière, qui lui confère une nouvelle signification. En effet, suivant le modèle centre-périphérie, l'espace frontalier était considéré auparavant comme un espace périphérique. Désormais, avec la frontière comme facteur de contact, les dynamiques transfrontalières se sont accrues, et la frontière est susceptible de devenir un élément de centralité, capable de lier les territoires.

Nous envisageons l'approche théorique de l'espace transfrontalier comme une interface entre deux systèmes territoriaux, en sachant que la frontière joue encore son rôle de limite : la frontière est à la fois le point de contact et le point de différenciation des systèmes d'aménagement et des territoires. Selon nous, la frontière produit également trois types d'effets, fonctionnels, institutionnels et idéels, qui ont des répercussions dans les pratiques d'aménagement de l'espace transfrontalier. En outre, la lecture des problématiques territoriales à l'aide du concept de frontière permet de comprendre et de qualifier les phénomènes de recomposition territoriale qui s'exercent à l'échelle des villes, mais aussi de saisir, de façon générale, les effets des limites dans l'action territoriale.

Dans la thèse, les espaces transfrontaliers sont pensés en termes d'interactions, de relations, de liens et d'articulations entre les territoires (de Ruffray et al., 2008). Ils constituent des espaces à structurer afin d'« envisager la manière dont pourraient s'articuler les systèmes d'armatures urbaines ou se façonner des réseaux interurbains cohérents et complémentaires au-dessus des frontières » (Ricq, 2005). Le transfrontalier interpelle finalement la façon de penser le territoire et d'organiser l'espace : une nouvelle

territorialité transfrontalière se dessine, qui vise non plus à penser les villes et les territoires en termes de zonage et de répartition, mais d'articulations et d'interdépendances (Cattan et Berroir, 2006).

Les effets de l'ouverture des frontières européennes dans le domaine de l'aménagement peuvent se lire en termes de recompositions territoriales au sein des espaces transfrontaliers, de dispositifs de gouvernance mis en place de part et d'autre des frontières nationales pour gérer et aménager les espaces transfrontaliers, et enfin de stratégies territoriales définies au niveau local pour le développement de « nouveaux territoires transfrontaliers ». Nous examinerons ces différents éléments dans la suite de la démonstration.

En tout état de cause, l'aménagement de l'espace transfrontalier repose sur la gestion de la proximité, caractérisée par l'existence de la frontière, qui est à l'origine de discontinuités spatiales. Aménager l'espace transfrontalier signifie dépasser ces discontinuités, et gérer l'interstice spatial entre les deux espaces frontaliers. Cela revient à examiner les points d'interface et les lieux d'échanges entre les systèmes situés de part et d'autre de la frontière. Il revient donc de préciser, par une analyse empirique, les rôles et fonctions de ces zones à l'interstice entre deux espaces frontaliers et d'observer comment se forment les « nouveaux territoires transfrontaliers » (voir Partie 2).

Auparavant, nous allons exposer dans le Chapitre 2 les politiques européennes en faveur de la coopération territoriale.

Chapitre 2 :

Les politiques européennes de coopération territoriale

Le continent européen est caractérisé par une forte diversité de ses territoires, mais aussi par de forts déséquilibres régionaux, ce qui pose de nombreux défis pour l'intégration européenne (Carrière, 2007). L'objectif de réduction des disparités régionales est présent depuis la création de l'UE. Ainsi, dès 1957, les États signataires du traité de Rome mentionnent dans son préambule la nécessité « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». C'est dans cette perspective qu'a été créée en 1975 la politique régionale de l'UE, au travers notamment du Fonds Européens de Développement Régional (FEDER) distribué en faveur des régions en retard de développement.

La politique de cohésion économique et sociale a été introduite dans l'Acte unique européen de 1986 ; elle constitue l'instrument essentiel de la réduction des disparités régionales en Europe. Aujourd'hui, la politique de cohésion est devenue « territoriale », devant la prise de conscience que la dimension territoriale des politiques européennes est devenue très présente avec le changement climatique, les politiques d'innovation, le développement durable, etc. La reconnaissance de la dimension territoriale des politiques européennes est devenue encore plus explicite avec la désignation d'un objectif de coopération territoriale européenne.

Depuis une quinzaine d'années et grâce aux élargissements récents à l'est, le continent européen dans son ensemble est devenu une nouvelle échelle de réflexion territoriale, avec une prise de conscience que de nombreux enjeux d'aménagement se jouent désormais à une échelle transfrontalière.

En définitive, l'objectif du Chapitre 2 est de contextualiser la problématique de l'aménagement des espaces transfrontaliers au regard des tendances générales et des enjeux actuels de l'aménagement de l'espace européen. Dans une première section, nous présentons la politique européenne de cohésion territoriale, puis nous interrogeons dans une seconde section le rôle que peuvent jouer les espaces transfrontaliers dans les politiques territoriales européennes. Dans une troisième section, nous explicitons les politiques européennes de coopération transfrontalière, avant de s'intéresser dans une quatrième section à l'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers de part et d'autre des frontières intra-européennes.

Section I : La politique européenne de « cohésion territoriale » : un levier d'action pour les régions européennes

La dimension territoriale de la politique européenne a trait au principe de « cohésion territoriale » qui a été introduit dans le traité d'Amsterdam de 1997 (article 16 du Traité CE), où il figure comme l'un des objectifs primordiaux de l'Union. La cohésion territoriale vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des régions européennes afin de permettre la réalisation du marché intérieur et l'amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens européens. Ainsi, comme mentionné dans le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (Commission européenne, 2004), l'idée principale de la cohésion territoriale est que « les personnes ne doivent pas être désavantagées où qu'elles vivent ou travaillent dans l'Union » (p.27).

Toutefois, l'usage du concept de « cohésion territoriale » reste ambigu et flou. Pour certain, il est sujet à de multiples approches et n'apporte rien de radicalement nouveau par rapport aux anciennes politiques territoriales européennes (Faludi, 2004)²³, tant dans sa définition et ses critères de mesure que dans les conditions concrètes de sa mise en œuvre aux différentes échelles territoriales. Malgré l'absence de définition stabilisée, son objectif peut être défini comme la réalisation d'un développement plus équilibré, grâce à la réduction des disparités existantes et une plus grande cohérence entre les politiques sectorielles ayant un impact spatial. Ainsi, le principal instrument de la cohésion territoriale ne relève pas simplement de la politique régionale en tant que telle, mais aussi de l'articulation entre les différents niveaux territoriaux (européens, nationaux, régionaux, locaux).

Une approche cohérente et concrète de la cohésion territoriale consiste aussi à apporter une analyse prospective sur les territoires observés et d'autre part à intégrer les problématiques de gouvernance territoriale qui sont inhérentes à toute réflexion sur l'aménagement. Par exemple, dans le cadre d'une approche territoriale sur l'accessibilité, « il est souvent plus pertinent d'examiner les régions dans lesquelles des échanges économiques ou des déplacements de travailleurs sont susceptibles de se produire plutôt que d'examiner les véritables régions économiques fonctionnelles ou les marchés du travail. Une approche prospective de ce type reflète plus précisément l'éventail des possibilités des politiques territoriales car elle intègre les interactions potentielles et existantes » (Nordregio et al.,

²³ Selon A. Faludi (2004), la cohésion territoriale serait issue du modèle français de l'aménagement du territoire, qui repose sur une volonté de gérer l'ensemble du territoire national afin de rééquilibrer un système trop centralisé.

2007, 28). Pour les questions de gouvernance, il s'agit également d'examiner les structures de gouvernance mises en place, pour examiner la conduite des politiques territoriales au niveau local. En outre, comme le précise B. Waterhout (2008), la démarche territoriale requiert également d'apprendre à penser techniquement et spatialement, en réfléchissant sur le « capital territorial » des territoires européens et les indicateurs territoriaux, mais aussi, dans une approche plus qualitative, en élaborant des « visions spatiales » (voir Chapitre 7).

Dans l'Agenda territorial (voir p.69), le rôle attribué à la cohésion territoriale est multiple. Ainsi, la poursuite de la cohésion territoriale a pour objectifs d'axer les politiques nationales et régionales de développement territorial sur une meilleure exploitation des potentiels régionaux et du capital territorial ; de mieux positionner les régions en Europe, en renforçant leur profil et en favorisant la coopération transeuropéenne en vue de faciliter leur connectivité et l'intégration territoriale ; de promouvoir la cohérence des politiques communautaires qui ont un impact territorial, de façon à ce qu'elles viennent soutenir le développement durable au niveau national et régional (Naylon et al., 2007).

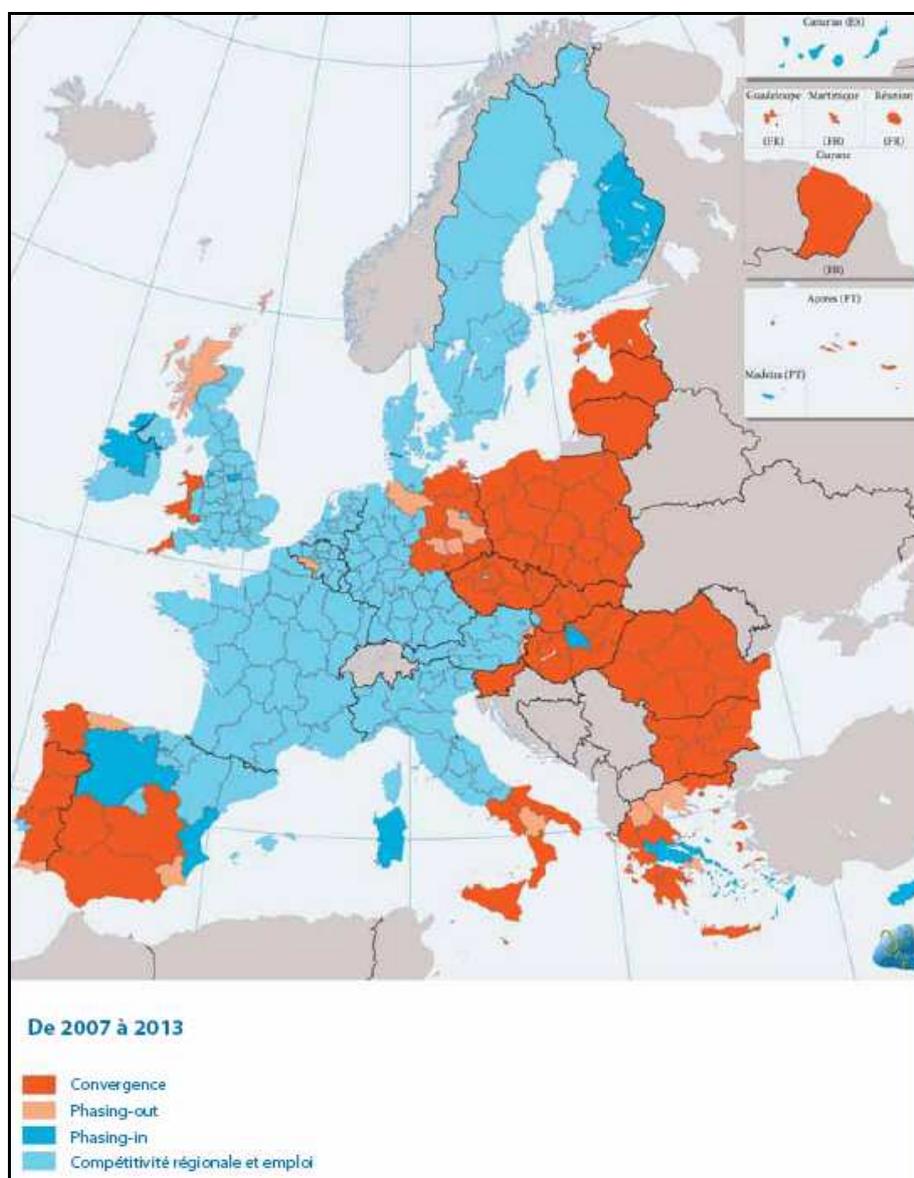
La politique de cohésion de l'UE proprement dite regroupe, pour la période de programmation 2007-2013, l'ancienne politique régionale et l'ancienne politique de cohésion. Son montant s'élève à 308 milliards d'euros et représente 35 % du budget européen. Le cadre général de mise en œuvre de la politique de cohésion est défini dans les Orientations Stratégiques Communautaires (OSC), adoptées par le Conseil européen en octobre 2006, qui servent de base à chaque Etat membre pour établir les Cadres de Référence Stratégiques Nationaux (CRSN) et les programmes opérationnels (PO) qui encadrent la mise en œuvre des fonds dans chacun des pays.

Trois objectifs guident la politique de cohésion (voir la Carte 2 et les Figures 5 et 6 pages suivantes).

- Le premier objectif « Convergence » vise à soutenir la croissance et l'emploi dans les régions les moins favorisées de l'UE. Les régions éligibles sont celles dont le PIB par habitant n'atteint pas 75% de la moyenne européenne (soit 84 régions situées dans 17 Etats membres où vivent 154 millions habitants). Un soutien transitoire est prévu pour les régions qui dépassent l'indice de 75% par suite d'un simple effet statistique (phasing out). Les fonds dédiés à cet objectif couvrent 81,54% des ressources de la politique de cohésion.
- L'objectif « Compétitivité régionale et emploi » vise à améliorer l'attractivité, la compétitivité et l'emploi des régions non couvertes par l'objectif convergence (soit 168 régions représentant 314 millions d'habitants). Des dotations financières particulières sont également prévues pour les régions qui entraînent auparavant dans

le cadre de l'ancien Objectif 1 (Phasing in). Ce deuxième objectif représente 15,95% du budget de cohésion.

- L'objectif « Coopération territoriale européenne » vise à intensifier la coopération entre les territoires européens, à trois niveaux : la coopération transfrontalière, à travers la promotion d'initiatives locales et régionales conjointes, la coopération au niveau de zones transnationales et les réseaux interrégionaux de coopération et d'échanges d'expériences. La population vivant dans les régions limitrophes représente 181,7 millions de personnes, soit 37,5% de la population totale de l'UE. Cet objectif s'élève à 2,52% du budget, avec des montants de 6,44 milliards d'euros pour la coopération transfrontalière, 1,82 milliards d'euros pour la coopération transnationale et 445 millions d'euros pour la coopération interrégionale.



Carte 2 : Fonds structurels pour 2007-2013, objectifs de convergence et de compétitivité régionale (Commission européenne, 2007)

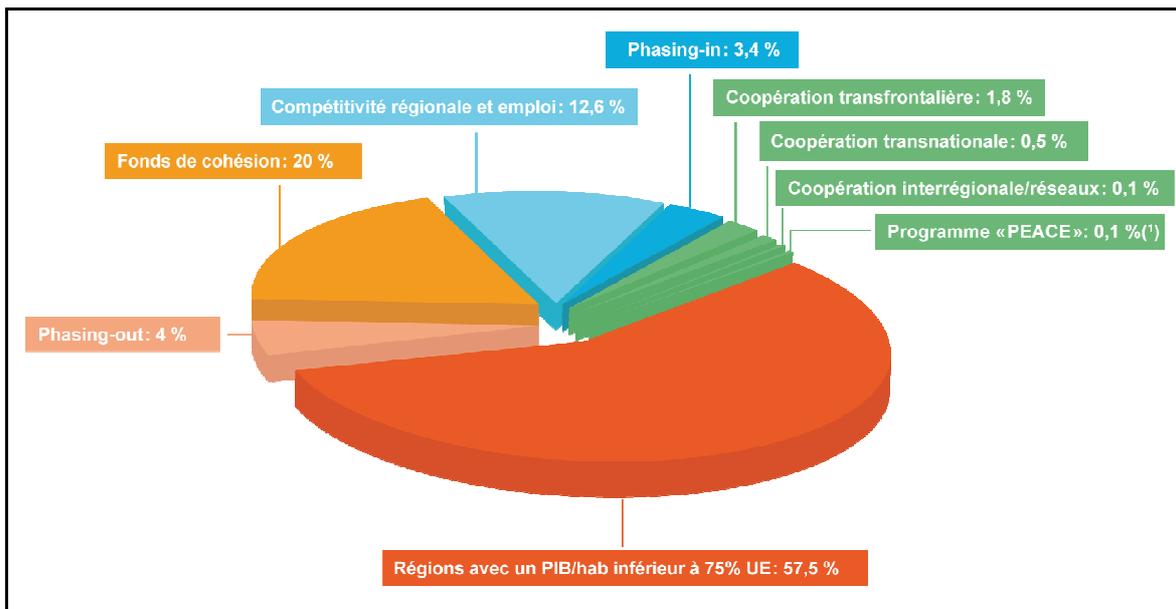


Figure 5 : Répartition des ressources financières de la politique de cohésion par objectif (Commission européenne, 2007)

Les pays européens se répartissent ainsi les ressources financières allouées à la politique de cohésion territoriale :

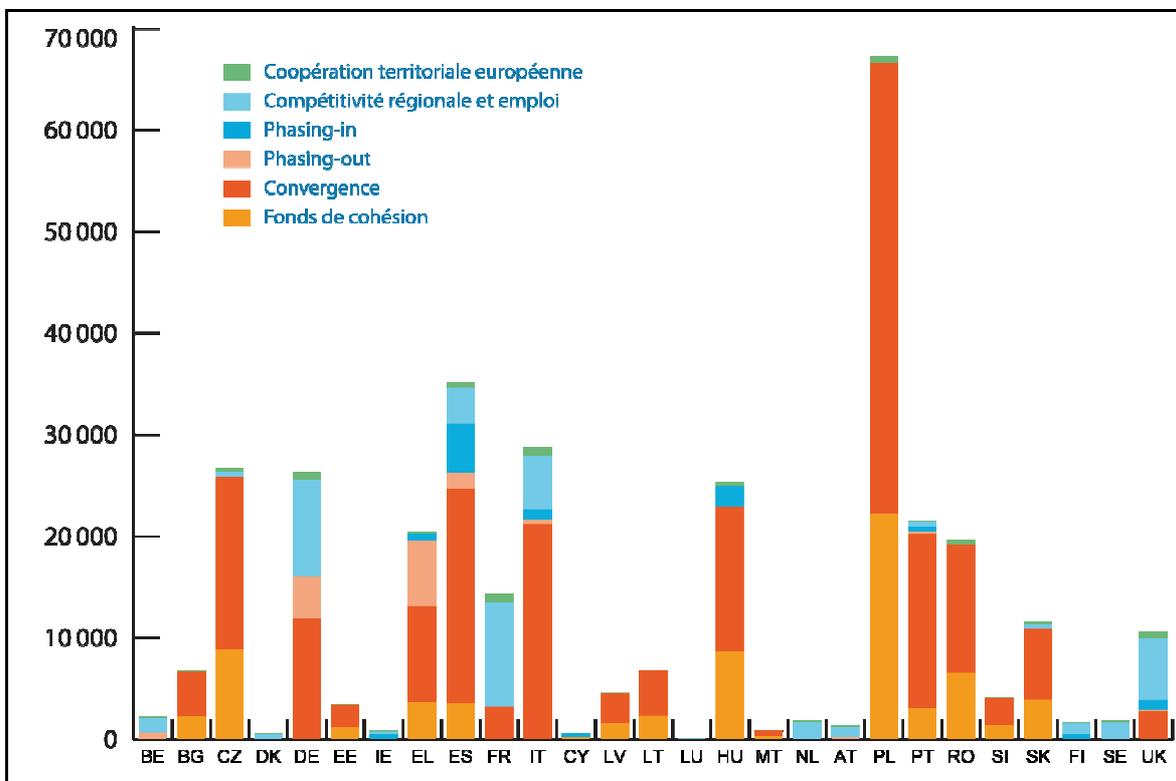


Figure 6 : Répartition des ressources financières de la politique de cohésion par pays (Commission européenne, 2007)

En outre, le concept de cohésion territoriale a aussi pris de l'ampleur avec la parution en 2008 du *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité une force* (Commission des Communautés Européennes, 2008), qui a pour ambition de lancer le débat sur la signification de la cohésion territoriale et sur ses implications pour les politiques européennes²⁴.

Dans le Livre vert, la compétitivité et la coopération entre les territoires de l'UE sont étroitement liées : « dans une économie en constante mondialisation et de plus en plus interconnectée, la compétitivité repose (...) sur l'érection de passerelles entre les territoires, de manière à favoriser une utilisation coordonnée et durable des atouts communs. Une coopération allant de pair avec les flux de technologies et d'idées, mais également de marchandises, de services et de capitaux, devient un élément toujours plus essentiel du développement territorial et un facteur clef de la croissance durable à long terme de toute l'Union européenne » (p.3). L'action des pouvoirs publics est également soulignée pour aider les territoires « à apporter une réponse commune aux problèmes communs, à atteindre une masse critique et à améliorer les retombées en regroupant leur action, en profitant de leur complémentarité et de leurs synergies et en surmontant les divisions engendrées par les découpages administratifs ». Pourtant, si le Livre vert montre en apparence un engagement politique plus ferme envers les territoires, son argumentaire ne laisse pas entrevoir de position tranchée sur la transversalité des politiques. La politique européenne de cohésion territoriale peut-elle vraiment s'affranchir d'un mode de pensée sectorisé ? La question se pose aussi quant à la programmation budgétaire et aux conditions d'attribution des ressources financières servant un tel dispositif.

Le territoire devient donc un concept émergent à l'échelle européenne, même s'il est entendu de différentes manières dans chacun des pays. « Du point de vue de la mise en œuvre des politiques, les territoires, en particulier ceux relevant des échelles locales, apparaissent comme les lieux privilégiés d'articulation des politiques impliquant des conceptions intégrées du développement et mettant en jeu différents acteurs » (Nordregio et al., 2007). « Cette compréhension du terme 'territorial' permet une nouvelle approche différenciée de l'aménagement de l'espace et du développement territorial, dans laquelle la situation géographique et les 'réalités' économiques et sociales des régions de l'Europe sont à l'honneur » (Naylon et al., 2007). Le chantier du développement territorial à l'échelle européenne est donc ouvert : il faut mettre l'accent sur les opportunités de

²⁴ Le Livre vert a été soumis à une consultation publique. Sur les 388 contributions reçues par la Direction générale de la politique régionale (Commission européenne), il est intéressant de noter que les groupes d'intérêt et les réseaux ont montré beaucoup d'attention au débat en adressant 153 contributions, de même que les gouvernements régionaux et locaux (97 contributions), à la différence des partis politiques ou des villes, communes et municipalités (respectivement 2 et 10 contributions).

développement, encourager la coopération et la mise en réseau, prêter attention aux forces des régions et cibler mieux les instruments politiques, incorporer le développement durable et promouvoir une plus grande cohérence et coordination entre les politiques régionales et les politiques sectorielles ayant un important impact territorial (Faludi, 2004).

La question d'une approche territoriale cohérente est particulièrement pertinente pour les espaces transfrontaliers, qui se trouvent à l'intersection de plusieurs systèmes d'aménagement. En effet, l'existence de frontières nationales séparant fonctionnellement, institutionnellement et idéellement les espaces situés de part et d'autre de la frontière (voir Chapitre 1) porte atteinte à une gestion cohérente des territoires ; les discontinuités compromettent de toute évidence la recherche d'un développement spatial équilibré des territoires transfrontaliers.

Le concept européen de cohésion territoriale vise ainsi un développement plus équilibré de l'espace européen, qui consiste en la réduction des disparités existant entre les régions et en l'introduction de plus de cohérence entre les politiques publiques, en encourageant l'intégration territoriale et la coopération par de nouvelles synergies et complémentarités entre les régions européennes. Ainsi, la politique européenne de cohésion territoriale ne cherche plus seulement à réduire les déséquilibres spatiaux, elle doit de plus en plus s'estimer dans un système interconnecté de relations, d'espaces articulés entre eux (Bertrand et Peyrache-Gadeau, 2009, 87). Il s'agit maintenant de s'interroger sur le rôle que peuvent jouer les espaces transfrontaliers pour servir cet objectif.

Section II : Quel rôle des espaces transfrontaliers dans les politiques territoriales européennes ?

Avec l'émergence d'un «aménagement de l'espace européen», corolaire à l'intensification des échanges transnationaux et la construction politique de l'UE, les politiques d'aménagement ne peuvent plus être pensées dans un cadre strictement national. Ainsi, comme l'avance A. Bourdin (2000, 39), dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'Europe constitue à la fois un enjeu, celui d'un aménagement à l'échelle européenne, car il faut changer d'échelle de raisonnement, inventer de nouveaux concepts, considérer de grands ensembles transnationaux, repenser l'organisation des grandes infrastructures, donner un caractère central à des phénomènes périphériques (frontaliers) et pouvoir imaginer des objectifs cohérents à une action commune ; un acteur, qui intervient sur (les territoires nationaux) avec différents fonds, avec une influence indirecte sur les politiques sectorielles ; un espace de débat concernant les conceptions et les méthodes de l'aménagement (la philosophie et les objectifs intra-européens ou géopolitiques de l'aménagement), ainsi que les méthodes des politiques européennes ; une contrainte, par l'intermédiaire de ses réglementations et de ses contrôles.

Dans ce contexte, l'analyse des documents stratégiques de l'UE en matière d'aménagement, la préconisation d'un modèle de développement polycentrique du continent européen et l'europanisation des politiques nationales d'aménagement permettent d'interroger le rôle joué par les espaces transfrontaliers dans la mise en valeur et l'organisation de l'espace européen.

1. Documents stratégiques de l'UE en matière d'aménagement et espaces transfrontaliers

La question territoriale constitue une problématique de plus en plus prégnante dans les discussions européennes. En effet, conscientes que l'Europe se caractérise avant tout par une forte diversité territoriale, les institutions européennes orientent de plus en plus leurs politiques vers les territoires.

Cependant, l'aménagement du territoire ne relève pas explicitement d'une compétence communautaire, mais reste de la prérogative de chacun des Etats membres. Il n'existe aucune autorité institutionnelle de l'UE qui traite officiellement des questions d'aménagement, ni d'éléments législatifs ou réglementaires qui statuent directement sur

l'aménagement de l'espace européen. L'absence d'une telle compétence s'explique d'abord du fait que les définitions et l'organisation de « l'aménagement » varient fortement d'un pays européen à l'autre en fonction des traditions administratives et politiques nationales ; il est dès lors difficile pour les Etats membres de s'accorder sur une conception commune de l'aménagement. Ensuite, selon C. Charles-Le Bihan (2006, 110), « la reconnaissance d'un 'territoire communautaire' constituerait une atteinte notoire aux prérogatives et à l'intégrité territoriale des Etats membres (...) (qui restent) peu enclins à abandonner aux institutions communautaires le contrôle du territoire national pour des raisons tant symboliques que politiques ». Mais la difficulté de se référer à l'échelle européenne dans les politiques d'aménagement s'explique aussi par le caractère inédit de la démarche, qui oblige les aménageurs à recourir à de nouveaux processus politiques, instruments et techniques (Giannakourou, 1996). Autant d'éléments qui permettent d'expliquer que l'aménagement du territoire européen n'a pas été formellement institutionnalisé.

Pourtant, plusieurs politiques ou initiatives de l'UE produisent des effets en matière d'aménagement de l'espace. La dimension territoriale de la politique européenne émerge progressivement, à travers l'élaboration de documents d'orientation tels le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) adopté en 1999 et l'Agenda territorial de 2007. D'autre part, différentes politiques menées à l'échelle européenne ont des impacts nets en matière d'aménagement, par l'intermédiaire notamment de la politique actuelle dite de « cohésion territoriale » et de ses fonds structurels.

Ainsi, le SDEC et l'Agenda territorial constituent les deux documents stratégiques majeurs en matière d'aménagement de l'espace européen. Ils s'inscrivent dans une production de plus en plus abondante de documents qui ont une importance significative pour le développement spatial de l'UE (Figure 7 page suivante)²⁵.

²⁵ Pour approfondir le rôle des institutions européennes dans les questions de développement spatial, voir le Chapitre 2 de l'ouvrage de B. Waterhout (2008), intitulé « European organisations and the institutionalisation of a territorial dimension in EU policy ».

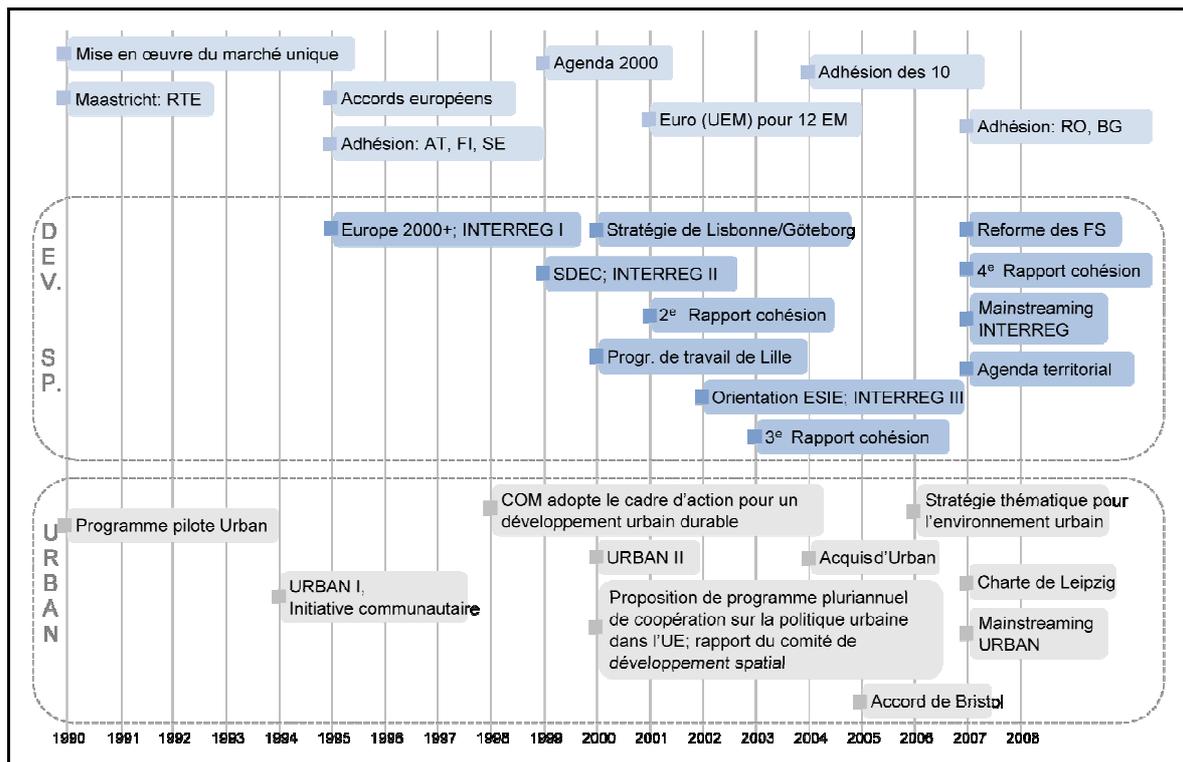


Figure 7 : Événements et documents du processus d'intégration qui ont une importance significative pour le développement spatial et les zones urbaines (Naylon et al., 2007, 6)

Le premier document européen avec une dimension nettement territoriale est le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), approuvé à Postdam en 1999 par les Ministres de l'aménagement du territoire, qui a pour objectif de définir à l'échelle de l'UE des objectifs politiques et des principes généraux de développement spatial en vue d'assurer un développement durable et équilibré du territoire européen. Ce document non contraignant définit des orientations politiques pour le territoire européen et les politiques nationales d'aménagement, à savoir la mise en place d'un développement équilibré et polycentrique du territoire européen, une accessibilité renforcée des régions et des services, ainsi qu'une gestion durable des ressources naturelles et culturelles. « Le SDEC est l'expression de la volonté des Etat membres, en coopération avec la Commission européenne, de préserver la diversité au fur et à mesure que l'intégration européenne progresse, et de parvenir à un développement plus équilibré et plus durable dans l'UE. (...) Le SDEC, en tant que document juridiquement non contraignant, est un cadre politique pour améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, aussi bien entre elles qu'avec les Etats membres, leurs régions et leurs villes » (p.12). Dans cet extrait, il apparaît que les Etats maintiennent le SDEC dans le domaine « intergouvernemental » et qu'ils souhaitent conserver un contrôle strict sur un objet qui n'est pas « l'aménagement du territoire européen » mais le « développement de l'espace communautaire » (Charles-Le Bihan, 2006). De fait, les

structures informelles de coopération entre les Etats membres constituent l'une des applications de la politique européenne de développement territorial. Mais le SDEC vise aussi une triple intégration : des politiques de développement territorial intégrées à l'échelle européenne, transnationale, nationale, régionale et locale ; une coopération horizontale entre les différentes politiques sectorielles et une coopération verticale entre les différents niveaux de gouvernement.

Dans le SDEC, la coopération transfrontalière constitue l'un des moyens proposés aux collectivités territoriales régionales et locales pour participer plus étroitement au « développement spatial durable », ainsi que l'expose notamment l'article 181 du document (Encadré 1). L'application de ces grands objectifs dépend d'une implication des acteurs locaux dans des dispositifs d'aménagement et de développement territoriaux transfrontaliers et multiscalaires. La coopération transfrontalière devient ainsi un moyen opérationnel, dans les textes européens, pour harmoniser les buts et mécanismes des systèmes d'aménagement nationaux et intégrer les régions transfrontalières au niveau micro-régional.

Encadré 1 : Les espaces transfrontaliers dans le SDEC

Le principal enjeu de la coopération transfrontalière est de contribuer à l'atténuation de « l'effet frontière » en favorisant un développement intégré des zones transfrontalières. Le SDEC met ainsi en évidence les enjeux d'un aménagement du territoire européen harmonieux dans le cadre des espaces transfrontaliers (article 181). Ainsi, il prône la réalisation de programmes et projets transfrontaliers intégrés par :

- un soutien aux villes et communes qui se développent en un seul et même espace économique ;
- une meilleure articulation entre les transports par delà les frontières ;
- une politique de développement paysager et de protection de l'environnement ;
- l'élaboration d'esquisses et de schémas transfrontaliers d'aménagement du territoire (schémas de développement spatial) et leur prise en compte dans les planifications nationales pour le développement spatial et les secteurs ;
- la coordination transfrontalière régulière de tous les projets et mesures à portée spatiale ;
- l'élaboration de plans transfrontaliers communs régionaux et, là où cela se justifie, d'occupation des sols, comme forme la plus ambitieuse d'une politique transfrontalière de développement spatial.

L'Agenda Territorial de l'Union européenne – « The territorial Agenda of the EU : towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions » – a été approuvé à Leipzig en mai 2007 par les ministres responsables de l'aménagement. L'Agenda territorial vient compléter le SDEC mais identifie une série de nouveaux défis concernant le changement climatique, l'augmentation des prix de l'énergie, la concurrence économique mondiale, les

impacts de l'élargissement de l'UE, la surexploitation des ressources écologiques ou les effets territoriaux du changement démographique. Ainsi, l'Agenda expose des « priorités pour le développement territorial » et des recommandations dans le but de renforcer la cohésion territoriale en Europe, qui concernent :

- la promotion du polycentrisme et de l'innovation par la coopération des aires métropolitaines et des villes ;
- la création de nouvelles formes de partenariat et de coordination territoriale entre les villes et les campagnes ;
- la promotion des clusters régionaux pour la compétition et l'innovation ;
- le renforcement et l'extension des réseaux transeuropéens (transports, communication, énergie) ainsi que les axes secondaires ;
- l'encouragement de la gestion transeuropéenne des risques dont ceux liés au changement climatique ;
- le renforcement des structures écologiques et des ressources culturelles comme une chance pour le développement.

L'Agenda territorial s'appuie sur plusieurs documents et en particulier sur les analyses de *L'Etat et les perspectives du territoire de l'Union européenne*, établi à partir des travaux d'ESPON. En novembre 2007, les ministres de l'aménagement ont aussi adopté le programme d'action pour la mise en œuvre des objectifs de l'Agenda territorial, qui se décline en cinq lignes d'action : la mise en œuvre des engagements de l'Agenda territorial en faveur de la cohésion territoriale dans les politiques nationales ; l'élaboration de positions communes des ministres de l'aménagement du territoire pour influencer les grandes politiques communautaires ainsi que les dossiers-clé européens du point de vue des territoires ; le renforcement de la gouvernance multi-niveaux ; le développement des outils d'analyse et de prospective territoriales ; la mise en œuvre d'une stratégie de communication afin de sensibiliser les décideurs politiques et les différents acteurs publics et privés concernés par l'approche territoriale²⁶.

Les deux démarches du SDEC et de l'Agenda Territorial ont été l'occasion pour les gouvernements nationaux de se mettre d'accord sur un ensemble de concepts et de priorités à poursuivre en termes d'aménagement transnational, dans le but notamment d'assurer une plus grande cohérence et coordination des politiques menées aux échelles communautaire et nationale. Mais ils demeurent des documents d'orientation non contraignants, ce qui pose question quant à leur véritable impact sur la mise en œuvre de politiques territoriales. Force est de constater que le SDEC n'a pas eu l'effet escompté au niveau des territoires

²⁶ Par ailleurs, dans une perspective plus urbaine, la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable a également été adoptée en mai 2007, elle définit les principes directeurs d'une politique de développement urbain intégré.

régionaux et locaux puisque la transposition explicite des options politiques du SDEC dans les documents nationaux et régionaux est relative. Certes, les programmes transnationaux Interreg, au travers de leurs visions territoriales, s'affichent dans la droite ligne du SDEC, mais sans réelle application concrète dans les faits : le SDEC reste un discours d'aménagement trop abstrait pour constituer une véritable aide propre à résoudre les problèmes politiques (Waterhout, 2008). De plus, il n'est pas dans la tradition des aménageurs de considérer l'échelle européenne comme une échelle pertinente d'aménagement : « it is not easy to translate "Europe" into the National Spatial strategy and that in general the majority of national planners have only limited interest for Europe in relation to planning issues, with their planning considerations often not even stretching beyond the regional scale » (Waterhout, 2008, 180). L'idée de la construction d'un système urbain polycentrique à l'échelle du continent européen semble donc aller outre les préoccupations des élus et acteurs locaux : les préconisations du SDEC demeurent un cadre général d'action sans mise en œuvre effective dans les régions européennes.

Ainsi, la mise en place de documents stratégiques européens en matière d'aménagement se justifierait par des changements globaux qui ne doivent plus se traiter dans le cadre strictement national. Les nouvelles interdépendances entre les territoires, qu'elles soient liées à la globalisation ou aux exigences du développement durable, exigent l'instauration de nouvelles modalités de coopération entre les territoires européens car les questionnements et les problèmes territoriaux sont communs. Les espaces transfrontaliers, parce qu'ils sont à la charnière entre différents pays de l'Union, constituent les lieux où les modalités de la coopération territoriale répondent presque à un « mouvement naturel » du fait de leur proximité géographique, mais aussi parce qu'ils sont censés jouer un rôle d'articulation entre les différents systèmes d'aménagement nationaux. L'enjeu est ainsi celui d'assurer la continuité territoriale entre les pays européens : certaines relations transfrontalières revêtent des enjeux stratégiques majeurs pour assurer la cohérence territoriale entre les territoires européens.

2. Le modèle de développement polycentrique du continent européen : quelle signification pour les espaces transfrontaliers ?

L'une des applications du SDEC a eu pour conséquence la généralisation de concepts territoriaux à travers les différents pays européens, dont le « polycentrisme » constitue le meilleur exemple. Ainsi, avec l'émergence d'un aménagement européen, le polycentrisme est devenu le modèle d'organisation spatiale souhaité de l'Europe ; il constitue le concept

central du SDEC et son intérêt est réaffirmé dans l'Agenda territorial. La promotion du développement selon une structure polycentrique offre une vision plus diversifiée de l'UE, selon la métaphore de la « grappe de raisins » de K. Kunzmann (Figure 8), à l'encontre du modèle centre-périphérie. A l'origine, le polycentrisme exprime ainsi la volonté de développer plusieurs pôles de développement complémentaires répartis sur l'ensemble du continent, afin de contrebalancer la concentration socio-économique qui s'exerce dans le « pentagone »²⁷ et de favoriser un développement équilibré et durable du continent européen.



Figure 8 : La grappe de raisins

Le modèle polycentrique se conçoit comme un objectif politique de l'aménagement de l'espace européen, mais aussi comme un outil d'analyse de l'organisation spatiale à différentes échelles territoriales (Davoudi, 2003). Il peut aussi s'appliquer à l'échelle des aires urbaines et suppose l'intégration de fonctions complémentaires afin de renforcer la structure des systèmes urbains. Le polycentrisme a été l'apanage des politiques nationales

²⁷ La zone la plus dynamique du continent européen est située dans le « pentagone », un ensemble de régions formé entre les villes de Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris, qui a tendance à s'étendre le long de corridors urbanisés. Le pentagone ne couvre que 14 % de l'espace de l'UE mais en 2002, il représente 46 % du PIB européen, 32 % de sa population et 75 % des investissements en recherche et développement (Éspon, 2006b). En Europe, le phénomène de métropolisation se caractérise donc par un phénomène de concentration géographique de la population, de l'activité économique et des richesses, qui renforce à terme les déséquilibres territoriaux au sein du continent. A l'échelle des pays, une autre forme de déséquilibre s'exerce aussi entre les principales aires métropolitaines et le reste du pays, comme c'est particulièrement le cas dans les pays très centralisés ou dans les nouveaux Etats membres. Ces phénomènes vont dans le sens d'un renforcement de la polarisation et de la métropolisation en faveur des principales agglomérations à forte visibilité internationale ou européenne, ce qui pose question quant à l'avenir des territoires non métropolitains.

d'aménagement en France à la fin des années 1990 lorsque est apparu, dans les scénarios prospectifs de la DATAR, la volonté de renforcer une « France maillée », fondée sur les principes d'une armature urbaine équilibrée, de la structuration du territoire par des réseaux de communication et d'échanges, où les systèmes de villes, fondés sur les complémentarités et les réseaux, créent de nouveaux dynamismes territoriaux (Leclerc et al., 1996). Au niveau européen (échelle macro), le polycentrisme européen a pour objectif principal la valorisation à l'échelle du continent européen d'agglomérations et de systèmes urbains disposant d'un poids démographique et d'un potentiel économique suffisant pour interagir directement avec les grandes centres de décisions européens et mondiaux et pour « irriguer » de vastes espaces périphériques (CRPM, 2002).

Le polycentrisme préconise ainsi :

- une coopération plus étroite entre les politiques structurelles de la Communauté, pour développer des stratégies de développement spatial afin de renforcer un système plus équilibré des régions métropolitaines par des grappes de villes et de réseaux urbains ;
- des stratégies intégrées de développement spatial au sein des Etats membres pour les systèmes urbains mais aussi au sein de réseaux transfrontaliers et transnationaux prenant en compte les espaces ruraux et les villes ;
- un renforcement de la coopération thématique en matière de développement spatial au sein de réseaux transnationaux et transfrontaliers.

Le polycentrisme reste un concept flou que le projet *ESPON 1.1.1 : Potentials for polycentric development in Europe* (ESPON, 2005) a cependant tenté d'éclaircir. Ainsi, le modèle polycentrique associe deux dimensions complémentaires. L'aspect morphologique s'intéresse

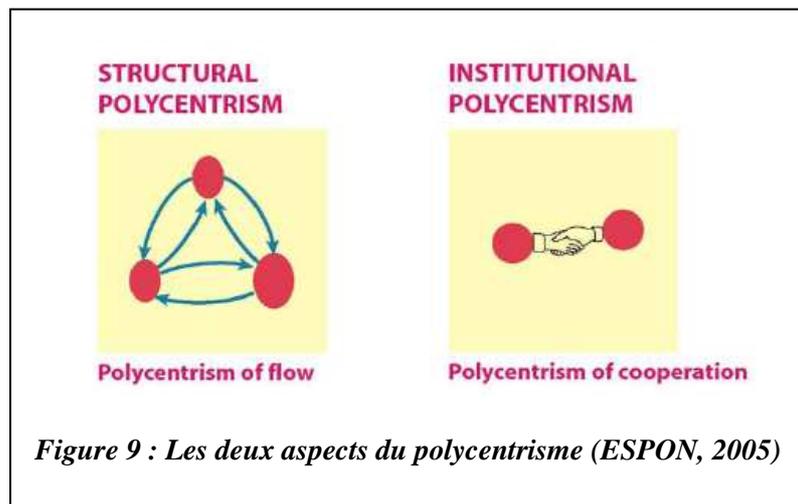


Figure 9 : Les deux aspects du polycentrisme (ESPON, 2005)

à la taille et à la répartition des nœuds et des centres urbains sur un territoire. L'aspect relationnel renvoie aux processus de mise en réseau de type structurel, c'est-à-dire relatifs à l'organisation d'un territoire et aux flux entre les aires urbaines, et de type institutionnel, qui sont basés sur la coopération volontaire des acteurs du territoire (Figure 9). La construction du polycentrisme se fonde ainsi sur la promotion des flux d'échange entre les villes et les régions, ainsi que sur les coopérations entre les acteurs territoriaux.

L'organisation spatiale de l'Europe selon un modèle polycentrique reste toutefois une vision conceptuelle de l'espace, qui soulève des interrogations quant à l'application concrète du principe dans les politiques publiques et les stratégies d'aménagement. De fait, le polycentrisme peut-il vraiment constituer une stratégie de réponse aux disparités territoriales qui s'exercent à l'échelle européenne (Carrière, 2007) ? La définition même du concept soulève ainsi maintes critiques²⁸. En effet, l'indifférence, les doutes ou les mises en garde quant à l'application du polycentrisme dans les territoires sont de mise au niveau opérationnel. Des politiques d'aménagement polycentriques sont-elles en effet réellement efficaces compte tenu de la stabilité des hiérarchies urbaines ? Si le modèle polycentrique est poursuivi simultanément à différents échelons territoriaux, des antagonismes ne sont-ils pas susceptibles d'apparaître entre les territoires ? De plus, aucune corrélation ne peut être scientifiquement établie entre la poursuite d'un développement polycentrique de l'espace et la performance d'une économie régionale, l'équité sociale ou la durabilité d'une politique. Le développement de nouveaux pôles à l'échelle d'une agglomération urbaine peut en outre générer des coûts non négligeables pour la collectivité. « Hence, polycentricity now appears to be cropping up everywhere as an 'ideal type' regional spatial structure, despite a lack of common definition and empirical evidence about its desirability, effectiveness, or the potential for its alleged success being replicated elsewhere by policy intervention » (Davoudi, 2003, 996).

Le modèle polycentrique soulève cependant des questions pertinentes au sujet des complémentarités qui peuvent survenir entre deux aires urbaines proches, et en l'occurrence dans le cadre transfrontalier.

Dans le contexte transfrontalier, l'échelle de réflexion ne se borne pas au territoire délimité par la frontière, mais tient compte des dynamiques spatiales en jeu de l'autre côté de la frontière. Ainsi, si à l'échelle nationale un espace frontalier montre une périphéricité géographique, et parfois économique, en revanche à l'échelle transnationale ces territoires à la frontière de deux systèmes territoriaux nationaux apparaissent comme des nœuds d'articulation entre les systèmes urbains nationaux. Autrement dit, et selon une lecture polycentrique de l'intégration transfrontalière, la périphérie peut acquérir de la centralité puisque le rôle des espaces frontaliers est de connecter les réseaux urbains nationaux entre eux.

Avec le modèle polycentrique, par la recherche de complémentarités entre deux zones urbaines, l'objectif est d'atteindre des effets de masse ou de seuil critique plus probants (Leclerc et al., 1996) ou d'acquérir des fonctions supplémentaires afin de former un système métropolitain dynamique (Carrière, 2008). Dans cette perspective, peut-on envisager, par la mise en réseau de centres urbains situés de part et d'autre d'une frontière

²⁸ Voir notamment le rapport ESPON, 2007, *Project 1.4.3 : Study on Urban Functions*.

nationale, la formation de « systèmes métropolitains transfrontaliers » ? L'émergence d'aires métropolitaines transfrontalières plus polycentriques est-elle susceptible d'améliorer l'attractivité et l'accessibilité de régions considérées comme périphériques ? Reste à vérifier si de telles politiques de mise en complémentarité des fonctions, témoignant d'une véritable volonté de coopération (Carrière, 2008), émergent au sein des territoires transfrontaliers.

La question de la façon dont les espaces transfrontaliers peuvent contribuer à la construction d'une Europe polycentrique reste donc d'actualité. Ainsi, quelles sont les potentialités d'un polycentrisme transfrontalier ? Comment une politique transfrontalière polycentrique peut-elle améliorer la cohésion entre les régions et aider à développer un système urbain équilibré et durable de part et d'autre d'une frontière ? L'hypothèse est qu'en développant les relations transfrontalières, une structure urbaine plus polycentrique se construit et soutient des réseaux urbains équilibrés, bénéficiant tant aux régions centres qu'aux régions plus périphériques. L'hypothèse de construction du territoire transfrontalier selon un modèle polycentrique se fonde sur un développement spatial qui promeut le renforcement conjoint des centres situés de part et d'autre de la frontière, tout en cherchant à trouver un équilibre territorial ou un rééquilibrage dans les relations entre les différentes composantes. Il accompagne les dynamiques territoriales sur l'ensemble du territoire transfrontalier et régule la concentration, tend vers des stratégies territoriales établissant un juste milieu entre la concentration et la diffusion. Le modèle d'un espace transfrontalier polycentrique doit alors s'organiser autour de plusieurs pôles urbains répartis de part et d'autre de la frontière, avec des centres secondaires qui s'étendent de façon structurée et concentrée grâce à un ensemble de pôles de développement reliés entre eux. De cette façon, le polycentrisme conduit aux objectifs les plus divers de réduction des disparités régionales, d'augmentation de la compétitivité européenne, de l'intégration des régions européennes dans l'économie mondiale, du développement durable.

Aux niveaux interrégional (échelle meso) et intrarégional (échelle micro), le polycentrisme fonctionnel vise donc à encourager une meilleure complémentarité entre les aires urbaines européennes afin qu'elles puissent jouer un rôle plus structurant dans l'équilibre des territoires (CRPM, 2002). La recherche de complémentarités urbaines à l'échelle transfrontalière, par l'intégration de fonctions urbaines, est donc une condition de réalisation du polycentrisme transfrontalier. La complémentarité fonctionnelle entre plusieurs villes s'exerce par exemple au niveau des bassins de vie et d'emploi, dans le but de proposer tant à la population qu'aux entreprises des fonctions urbaines qui ne sont d'habitude proposées que par des villes de rang supérieur. Ainsi, l'accent est mis sur le développement de compétences régionales spécialisées et la recherche de synergie à travers la mise en réseau de fonctions urbaines. La mise en œuvre du polycentrisme se fonde donc sur des stratégies de développement spatial intégrées.

L'application du polycentrisme aux espaces transfrontaliers pose finalement l'aménagement transfrontalier comme un moyen de réfléchir à de nouvelles perspectives de développement pour le continent européen.

3. Quelles implications de l'eupéanisation des politiques d'aménagement sur les territoires européens ?

Un autre apport essentiel du SDEC – et de l'Agenda territorial – est de poser le contexte européen comme un cadre de réflexion essentiel de l'action territoriale. De fait, les documents d'aménagement européens imprègnent l'imagination des aménageurs nationaux, comme c'est le cas en Grande-Bretagne avec les documents d'aménagement régionaux (Shaw et Sykes, 2003). Giannakourou montre aussi que le SDEC a été « at the origin of a series of transformations in the domestic patterns of southern European planning systems. These transformations are not the product of a forced compliance of domestic structures to EU models, since there is no Community competency (...). However, they can be read as a process of cultural innovations (...) that promote European integration by accommodating national diversity » (Giannakourou, 2005, 322). En outre, comme le précise B. Waterhout (2008) dans le cadre hollandais, ce n'est pas l'aménagement spatial européen, mais plutôt les politiques européennes sectorielles qui influencent indirectement l'aménagement aux Pays-Bas.

Par conséquent, un phénomène d'eupéanisation des systèmes d'aménagement nationaux et régionaux – l'eupéanisation de l'aménagement que l'on peut définir comme l'impact et l'influence de l'UE sur les politiques et les pratiques intérieures d'aménagement²⁹ – se met progressivement en place, mais de façon plutôt indirecte et implicite (Faludi, 2008). Ainsi, dans le domaine de l'aménagement, l'eupéanisation s'effectue au travers des législations et des directives européennes, des programmes européens comme la politique régionale, la PAC, Interreg, etc., des discours et des échanges sur l'aménagement du

²⁹ C. Radaelli (2003, 30) définit l'eupéanisation comme les processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de « façons de faire les choses » et de croyances et de normes qui sont d'abord définies et consolidées dans l'élaboration des politiques publiques de l'UE et qui sont ensuite incorporées dans les discours, les identités, les structures politiques et les politiques publiques intérieures (nationales et intra-nationales). Comme le précise A. Faludi (2008), la dimension cognitive de l'eupéanisation chez C. Radaelli est prégnante : « Hence, the current emphasis on mechanisms and variables should not preclude the dimension of evolution, learning, and the social construction of politics. Evolution and learning require frameworks of analysis sensitive to policy change over the medium and long term » (Radaelli, 2003, 52).

territoire européen (SDEC, Agenda Territorial, ESPON) et enfin par le processus d'intégration européenne lui-même (Waterhout et al., 2007) (Figure 10).

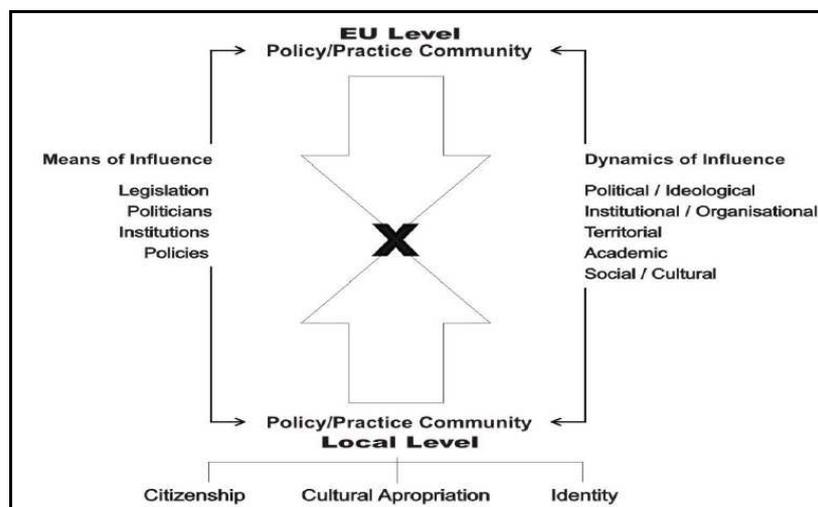


Figure 10 : Le processus d'europeanisation (Waterhout et al., 2007)

Cependant, il subsiste en Europe différentes cultures et systèmes d'aménagement, différentes conceptions et traditions de planification spatiale. Les approches d'aménagement et de planification restent ainsi diverses de part et d'autre des frontières nationales. Il sera par conséquent intéressant de considérer l'ampleur du phénomène d'europeanisation au sein des espaces transfrontaliers étudiés, niveau où se « télescopent » les systèmes d'aménagement (voir Partie 3).

Les outils au service des politiques européennes produisent de surcroît des effets sur les espaces et les acteurs régionaux. Même s'il reste difficile de mesurer quantitativement le réel impact de l'UE sur les politiques locales, de nombreuses actions européennes ont des conséquences sur les performances et les orientations des politiques régionales. Autrement dit, s'il n'existe pas de politique d'aménagement du territoire réellement efficiente à l'échelle européenne, diverses politiques sectorielles européennes et programmes européens ont des conséquences sur les territoires. Ainsi, le Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale (Commission européenne, 2007) souligne que les fonds structurels ont permis le rattrapage économique de régions européennes et donc une nette convergence entre les économies européennes, même si les inégalités intra-régionales persistent. D'autres politiques sectorielles comme la politique agricole commune (PAC), le programme Leader, qui promeut une politique de développement intégré en milieu rural, ou la politique de recherche et développement, ont des impacts directs sur le développement socio-économique des régions. Le financement de projets de réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) contribue aussi de fait à remodeler les infrastructures de transport des pays. Les politiques et législations environnementales issues de l'UE

(Natura 2000, directives sur la qualité de l'air et de l'eau, l'obligation de procéder à des études d'impact environnemental) impactent aussi largement les projets menés à l'échelle locale. En outre, les financements européens agissent comme des effets de leviers pour les politiques régionales et participent à stimuler l'action locale. D'un point de vue opérationnel, les cofinancements européens « permettent la réalisation d'opérations qui n'auraient pas pu voir le jour en raison de leur coût, ou donnent une envergure plus importante à un projet, ou encore facilitent la prise de décision et la mise en œuvre, du fait du caractère partenarial des politiques européennes » (Demazière, 2007). Les programmes européens, notamment le programme Interreg, constituent ainsi des catalyseurs de l'aménagement spatial en Europe dans la mesure où ils participent à former des réseaux de spécialistes à travers l'Europe (Kunzmann, 2006) et participent à un processus d'apprentissage (« learning process ») de la politique d'aménagement européenne (Faludi, 2008).

K. Kunzmann résume ainsi les impacts des politiques européennes sur les territoires « It is not a secret that many interreg projects would not take place without European cofunding. Undoubtedly many regional initiatives would look different, if they would just have to rely on local financial contributions. And this would not just change the scope of local projects. Most likely it would also change the approach chosen, if European project management, contract and assessment rules do not have to be met. Weighing advantages and disadvantages of the strong hand of the European commission in such projects, to ensure transparency and quality, the positive aspects will certainly prevail. Such European screening, however, does not leave much space for local approaches. The consequence may be a policy environment, where all regional problems are treated with the same standard European medicine, just because the region is keen to get European funding » (Kunzmann, 2006, 55-56).

Ainsi, la coordination et la cohérence des politiques sectorielles européennes, ainsi que l'articulation entre la politique régionale européenne et les politiques nationales de développement territorial constituent des objectifs clés affichés par les instances européennes : c'est tout l'enjeu de la politique européenne de cohésion pour 2007-2013.

Il apparaît donc que l'aménagement du territoire européen n'est pas formellement institutionnalisé, mais la généralisation de documents et de concepts d'aménagement à l'échelle européenne démontre une certaine européanisation des pratiques territoriales au sein des Etats membres. De plus, avec l'Agenda territorial et la nouvelle période de programmation, l'accent traditionnellement mis sur les régions structurellement faibles et désavantagées laisse désormais la place à des stratégies visant au développement du potentiel de chaque région et des opportunités qui s'y présentent (Naylon et al., 2007), ce qui nécessite, dans les politiques européennes d'aménagement, un compromis entre les principes d'équité territoriale et de compétitivité.

Après avoir interrogé, dans les documents stratégiques de l'aménagement de l'espace européen, quel rôle les espaces transfrontaliers sont amenés à jouer pour le développement d'une Europe polycentrique, il s'agit maintenant de s'intéresser plus spécifiquement à la politique de coopération transfrontalière menée par l'UE depuis les années 1990 afin de renforcer l'intégration entre les régions frontalières.

Section III : La politique européenne de coopération transfrontalière

Le mouvement de rapprochement des territoires frontaliers est d'abord issu d'une évolution géopolitique. Dès la fin des années 1950, les autorités européennes promeuvent des projets de coopération transfrontalière entre les pays de l'Europe de l'ouest, le but étant à l'origine de maintenir la paix et de favoriser la construction politique de l'UE. Les actions de coopération transfrontalière sont apparues plus tard au sein des pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), dans les années 1990 suite à la chute du mur de Berlin. L'importance sociale et politique du phénomène transfrontalier est aujourd'hui loin d'être négligeable : la coopération transfrontalière concerne 32% de la population européenne et 40% du territoire européen. Qui plus est, les espaces transfrontaliers sont souvent présentés comme les laboratoires d'expérimentation d'un aménagement spatial européen, voire comme de « véritables zones d'expériences du territoire européen de demain » (Leclerc et al., 1996, 23).

Dans cette section, nous présentons la politique européenne de coopération transfrontalière. Ainsi, le programme européen Interreg, destiné au financement de projets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux, s'est mis en place dès 1990. Pour la période 2007-2013, la coopération territoriale est devenue un axe majeur de la politique européenne puisqu'elle constitue un objectif à part entière de la politique de cohésion, avec un budget de 7,8 milliards d'euros, soit 2,5 % des fonds de cohésion.

1. Définition de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière s'attache à la coopération de proximité entre « territoires du quotidien », à l'échelle des « bassins de vie transfrontaliers », de la microrégion à l'espace métropolitain (Euromot, 2008), entre des régions contiguës situées de part et d'autre d'une même frontière nationale. La Convention Cadre de Madrid du 21 mai 1980 définit ainsi la coopération transfrontalière comme « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales ». A l'origine, la coopération transfrontalière apparaît comme un outil privilégié de la construction européenne, qui vise à soutenir le processus d'intégration et le développement territorial dans des régions scindées par les frontières nationales.

La coopération transfrontalière entre collectivités peut faire l'objet d'un partenariat très divers et pluridimensionnel, visant à gérer en commun certains problèmes frontaliers. Dans ce sens, J.-B. Harguindeguy définit la coopération transfrontalière comme « tout type

d'action concertée entre des institutions publiques de deux (ou plusieurs) Etats voisins, appliquée dans des zones ou des territoires situés des deux côtés de la frontière, dans le but de renforcer les relations de voisinages entre ces Etats et leurs collectivités territoriales respectives par l'utilisation de tous les moyens de coopération disponibles » (Harguindeguy (2007, 10).

La coopération transfrontalière se distingue d'une part de la coopération transnationale, qui couvre treize zones de coopération plus vastes visant l'intégration d'ensembles régionaux européens³⁰, et d'autre part de la coopération interrégionale, qui concerne des actions de mise en réseau et d'échanges d'expériences dans le domaine des politiques de développement régional, l'ensemble du territoire de l'UE étant éligible à ce volet³¹.

La coopération transfrontalière prend divers aspects dans le monde, ainsi que le précise M. Perkmann (2007, 254). Dans l'UE, la coopération transfrontalière fait référence aux groupements d'autorités locales ou régionales intégrées ou rattachées aux réseaux multi-niveaux d'intervention politique, dans le cadre de la politique régionale européenne. En Amérique du Nord, la coopération transfrontalière consiste avant tout en une approche par problème, organisée de façon souple entre des acteurs privés et publics. En Asie de l'Est, il s'agit plutôt d'une coopération au sein de zones économiques visant à exploiter les complémentarités locales, en ce qui concerne par exemple les différences de prix ou de niveaux de compétences. En Europe, selon E. Gualini (2003, 46), la coopération transfrontalière s'est développée historiquement dans trois directions institutionnelles différentes : des initiatives de coopération locale (en particulier dans l'Europe du Nord Ouest, de part et d'autre des frontières allemande, hollandaise et belge), des commissions intergouvernementales bi- ou tripartites (les pionniers étant la commission germano-hollandaise d'aménagement spatial établie dans les années 1960) et enfin les initiatives transfrontalières et les programmes de coopération soutenus par l'UE (introduits par la création du programme d'initiative communautaire Interreg en 1990).

L'objet géographique que constitue la frontière constitue le fondement même de la coopération transfrontalière. La coopération est ainsi conditionnée par des réalités territoriales ou géographiques, qui sont génératrices d'enjeux territoriaux interdépendants (en termes urbanistiques, économiques, etc.) et communs aux différents acteurs engagés dans le partenariat transfrontalier (Demazière et al., 2007, 15). La même réalité ou contrainte géographique génère des enjeux territoriaux partagés, qui dans le domaine de

³⁰ Les priorités thématiques de la coopération transnationale concernent l'innovation, l'environnement, l'amélioration de l'accessibilité et le développement urbain durable.

³¹ Pour 2007-2013, le volet dédié à la coopération interrégionale prévoit quatre programmes : le programme de soutien aux réseaux en matière urbaine URBACT II, le programme de coopération interrégionale INTERREG IVC, ESPON et INTERACT.

l'aménagement du territoire, doivent faire l'objet de réflexions et de solutions élaborées conjointement. Enfin, dans le contexte transfrontalier, l'exercice de la coopération a des attributs spécifiques car elle mêle des enjeux d'ordres locaux, régionaux, nationaux et internationaux. Ainsi, « dans le domaine transfrontalier, la négociation d'un projet est constitutive d'une certaine dilution des catégories de local et d'international. (...) Ainsi, le poids de l'histoire, la représentation de territoires adossés à la frontière font-ils place à une nouvelle représentation où l'obligation d'exister dans l'espace international devient le moteur du développement local » (Saez et al., 1997, 31).

Dans l'UE, la mise en œuvre de l'objectif de coopération transfrontalière s'est donc soldée par le lancement d'un programme dédié au développement des espaces transfrontaliers européens.

2. Le lancement d'un programme spécifique aux espaces transfrontaliers : Interreg (1990-2006)

Le soutien de l'UE aux projets transfrontaliers a été lancé en 1990 et s'est poursuivi par trois périodes de programmation : le programme Interreg I sur la période 1991-1993, le programme Interreg II sur la période 1994-1999 et le programme Interreg III sur la période 2000-2006.

A l'origine, « les projets devaient aborder les difficultés de développement structurelles des zones frontalières sur deux aspects : d'une part, la séparation institutionnelle des communautés frontalières comportant une séparation économique et sociale qui empêche une gestion cohérente des écosystèmes, de l'autre, la périphérialité même des régions frontalières par rapport aux centres économiques nationaux respectifs »³². Le programme Interreg est mis en place dans la perspective de l'intégration, dans le but de renforcer les liens entre les territoires. Ainsi, « le principe général des initiatives Interreg était, et demeure, le suivant : que les frontières nationales ne soient pas un obstacle au développement équilibré et à l'intégration du territoire européen »³³. Les projets se poursuivent ensuite avec le programme Interreg I, qui permet de développer des

³² Source : Union Européenne - Politique régionale, "Initiative communautaire Interreg II 1994-1999 : un premier bilan", brochure, janv.2000, p.1, cité in Haumont, 2007.

³³ Source : Communication de la Commission aux États Membres du 2 septembre 2004 fixant des « orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen », INTERREG III (2004/C 226/02).

programmes opérationnels, essentiellement dans des zones relevant de l'Objectif 1, avec en vue le développement et la restructuration économiques des régions frontalières (Haumont, 2007, 221). L'initiative est prolongée avec le programme INTERREG II pour la période 1994-1999, puis avec INTERREG III pour 2000-2006 avec un budget de 4,875 millions d'euros. Durant le programme Interreg III, 9 000 projets de coopération territoriale ont été soutenus, soit 7 702 projets pour le volet transfrontalier (volet A, dans 64 programmes transfrontaliers), 810 projets pour le volet transnational (volet B) et 264 projets pour le volet interrégional (volet C) (INTERACT-ESPON, 2007a). Le contenu des programmes transfrontaliers est très variable : développement des petites et moyennes entreprises (PME), du commerce transfrontalier, du tourisme et de la culture, protection et gestion commune de l'environnement, meilleure accessibilité aux transports, développement des réseaux d'information et de communication, eau, déchets, énergie, santé, culture, éducation, coopération judiciaire et administrative.

Cependant, il reste aujourd'hui difficile d'établir le réel impact du programme Interreg sur les territoires européens, l'évaluation sur le contenu et l'efficacité des projets transfrontaliers étant inexistante sur le plan qualitatif, en matière de développement local, d'articulation des échelles et des stratégies territoriales. L'observation extérieure permet toutefois d'affirmer que le programme Interreg est souvent vu comme une « source de financement de petites équipements ou d'opérations réalisées de chaque côté de la frontière sans vision d'ensemble et sans intérêt partagé sur les complémentarités et les différences à valoriser au sein d'un espace commun » (Jouan, 2001, 14). De plus, Interreg est encore trop souvent perçu par les acteurs locaux comme un simple intérêt financier, dans une logique de guichet. Il ne constitue pas une opportunité pour lancer une véritable stratégie transfrontalière de développement territorial, où les intérêts communs de coopération seraient identifiés. Les démarches Interreg sont rarement le point de départ pour définir de nouvelles pratiques locales transversales dans la gestion et le développement de l'espace transfrontalier.

Les raisons énoncées pour expliquer l'impact relatif du programme Interreg sont souvent que le système européen est trop bureaucratique et technocratique, peu démocratique, ce qui limite la capacité du programme de coordonner les politiques publiques et sa faculté à engendrer du développement local. Les financements octroyés au titre de la coopération territoriale sont également peu élevés, compte tenu des objectifs auxquels cette politique est censée répondre. Les frontières nationales restent enfin difficiles à franchir, même dans le cadre des programmes européens, devant l'asymétrie des systèmes politiques et économiques des territoires européens.

Les critiques apportées au programme Interreg seront-elles semblables à l'avenir concernant l'objectif actuel de « coopération territoriale européenne », qui remplace le programme Interreg pour la période 2007-2013 ?

3. L'objectif actuel de la coopération territoriale européenne (2007-2013)

L'objectif de coopération territoriale européenne – le troisième objectif de la politique de cohésion – vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional. Ainsi, la coopération entre les territoires européens ne relève plus de l'ancien programme d'initiative communautaire Interreg, mais devient un objectif à part entière, ce qui atteste la reconnaissance de la coopération comme un facteur essentiel de la politique de cohésion, dans un contexte où les espaces transfrontaliers se sont multipliés avec l'élargissement de l'UE à vingt-sept³⁴.

La coopération transfrontalière bénéficie de 73,86 % du montant alloué à l'objectif coopération territoriale européenne, soit 6,5 milliards d'euros ; la coopération transnationale représente 20,95 % du montant, soit 1,8 milliards d'euros, et la coopération interrégionale 5,19%, soit 444,7 millions d'euros. L'enveloppe dédiée à la coopération territoriale a substantiellement augmenté par rapport à la précédente période de programmation, mais les moyens financiers semblent limités au regard des nombreux objectifs territoriaux visés. Les montants alloués à la coopération européenne s'élèvent à 8 723 millions d'euros, répartis de la façon suivante (Tableau 2) :

| | Montant en M€ | Pourcentage | | Montant en M€ | Pourcentage |
|------------------|---------------|-------------|-----------------------------------|---------------|-------------|
| Allemagne | 851 | 9,76 % | Lettonie | 90 | 1,03 % |
| Autriche | 257 | 2,95 % | Lituanie | 109 | 1,25 % |
| Belgique | 194 | 2,22 % | Luxembourg | 15 | 0,17 % |
| Bulgarie | 179 | 2,05 % | Malte | 15 | 0,17 % |
| Chypre | 28 | 0,32 % | Pays-Bas | 247 | 2,83 % |
| Danemark | 103 | 1,18 % | Pologne | 731 | 8,38 % |
| Espagne | 559 | 6,41 % | Portugal | 99 | 1,13 % |
| Estonie | 52 | 0,6 % | Rép. Tchèque | 389 | 4,46 % |
| Finlande | 120 | 1,38 % | Roumanie | 455 | 5,22 % |
| France | 872 | 10 % | Royaume-Uni | 722 | 8,28 % |
| Grèce | 210 | 2,41 % | Slovénie | 104 | 1,19 % |
| Hongrie | 386 | 4,25 % | Slovaquie | 227 | 2,6 % |
| Irlande | 151 | 1,73 % | Suède | 265 | 3,04 % |
| Italie | 846 | 9,7 % | Coopération Interrégionale | 445 | 5,1 % |

Tableau 2 : Répartition des montants alloués à l'objectif de coopération territoriale (Commission européenne, 2007)

³⁴ La coopération avec les États non membres comme le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse relève de la coopération territoriale européenne ; en revanche la coopération avec les pays extérieurs à l'UE est soutenue par l'instrument européen de voisinage et de partenariat et l'instrument d'aide de préadhésion.

La coopération transfrontalière vise le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes. Elle associe au moins deux collectivités territoriales contiguës situées le long des frontières de l'UE. Les régions éligibles au volet transfrontalier sont les régions de niveau NUTS 3 situées le long des frontières terrestres et maritimes (Carte 3 page suivante). D'un point de vue opérationnel, chaque zone de coopération transfrontalière est couverte par un programme opérationnel et les bénéficiaires répondent aux appels à propositions lancés par l'autorité de gestion.

Les priorités thématiques du volet coopération transfrontalière sont les suivantes :

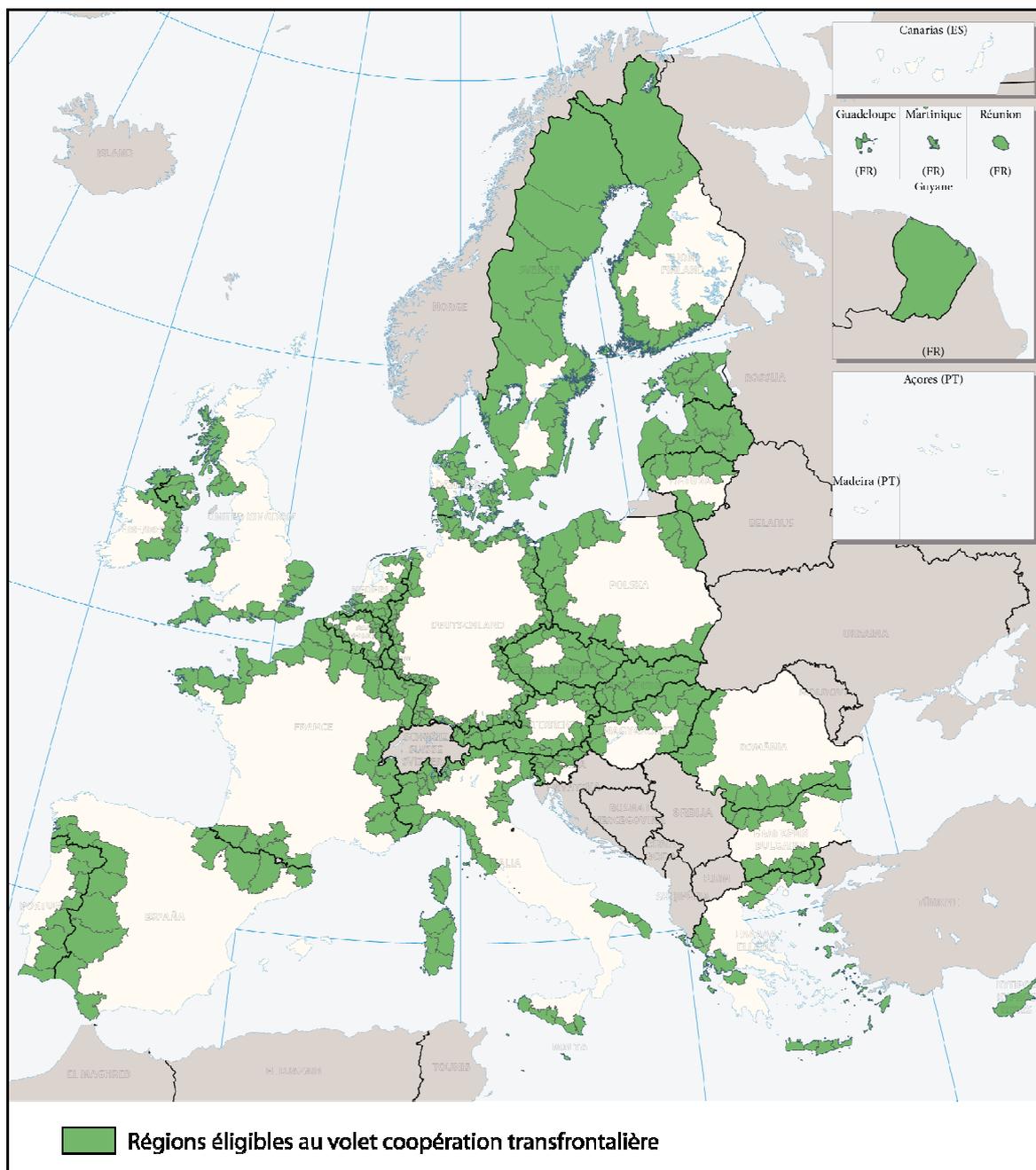
a) encourager l'esprit d'entreprise, notamment le développement des petites et moyennes entreprises, du tourisme, de la culture et du commerce transfrontalier ;

b) encourager et améliorer la protection et la gestion conjointes des ressources naturelles et culturelles, ainsi que la prévention des risques environnementaux et technologiques ;

c) soutenir les liens entre les zones urbaines et les zones rurales ;

d) réduire l'isolement par un meilleur accès aux réseaux et aux services de transport, d'information et de communication et aux réseaux et aux installations transfrontaliers de distribution d'eau, de gestion des déchets et d'approvisionnement en énergie ;

e) développer la collaboration, les capacités et l'utilisation conjointe des infrastructures, en particulier dans les secteurs de la santé, la culture, le tourisme et l'éducation.



Carte 3 : Objectif coopération 2007-2013, coopération transfrontalière

Dans la thèse, nous ne faisons pas d'analyse de l'utilisation et du fonctionnement des fonds Interreg au niveau local, étant donné que l'intérêt porte plutôt sur l'émergence de projets de territoire, qui sont plus ou moins éloignés des dispositifs Interreg. De plus, il est difficile d'établir un lien direct entre les fonds Interreg alloués et les dynamiques du développement local. L'analyse de l'articulation entre les programmes européens et les projets régionaux et locaux demanderait des études plus approfondies.

Toutefois, pour chacune des études de cas, il est certain que les programmes européens destinés à la coopération transfrontalière ont renforcé les relations entre les partenaires et qu'ils ont été incitatifs dans la poursuite des politiques de coopération.

Dans le Tableau 3, nous présentons à titre informatif les programmes opérationnels concernés par les études de cas. Concernant le cas hungaro-roumain, les projets financés par l'eurorégion sont en grande partie financés grâce aux fonds Interreg. Dans le cas franco-suisse, les autorités locales ont bénéficié, dans le cadre de l'axe « Aménagement coordonné des territoires, Transport, Environnement », de fonds FEDER à une hauteur de 1 123 000 d'euros, pour « l'élaboration et la déclinaison opérationnelle du projet d'agglomération franco-valdo genevoise ». Le programme Interreg influence directement les axes prioritaires au niveau de l'eurorégion Galice-Norte, la volonté des autorités régionales étant d'aligner les stratégies locales sur les programmes européens. Le programme Interreg n'a pas été sollicité dans le cadre de la réalisation du projet Belval.

| | Axes prioritaires | Participation CE en € |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Programme opérationnel 'Hongrie - Roumanie' | Amélioration des principales conditions d'un développement commun durable dans la zone concernée par la coopération | 114 482 217 |
| | Renforcement de la cohésion sociale et économique dans la zone frontalière | 96 524 222 |
| | Assistance technique | 13 468 496 |
| | | Total : 224 474 935 |
| Programme opérationnel 'France - Suisse' | Économie, innovation, formation | 18 112 211 |
| | Aménagement du territoire, transport, environnement | 22 252 146 |
| | Qualité de la vie, attractivité, services | 11 384 819 |
| | Assistance technique | 3 303 139 |
| | Total : 55 052 315 | |
| Programme opérationnel 'Espagne - Portugal' | Coopération et gestion conjointe pour l'amélioration de la compétitivité et la promotion de l'emploi | 93 630 955 |
| | Coopération et gestion conjointe de l'environnement, du patrimoine culturel et de la prévention des risques | 76 754 454 |
| | Coopération et gestion conjointe en matière d'aménagement du territoire et d'accessibilité | 58 173 774 |
| | Coopération et gestion conjointe pour l'intégration socio-économique et institutionnelle | 22 802 434 |
| | Assistance technique pour le processus de coopération transfrontalière | 16 044 359 |
| | | Total : 267 405 976 |

Tableau 3 : Exemple de trois programmes opérationnels relevant de l'objectif 'coopération territoriale européenne' (Source : Politique régionale – Inforegio)

Ainsi, depuis le début de la programmation 2007-2013, la coopération transfrontalière est l'une des composantes majeures de l'objectif de coopération : les espaces transfrontaliers occupent donc une place stratégique dans les politiques territoriales européennes. Pourtant, les documents européens restent relativement flous quant aux véritables enjeux territoriaux de la coopération. La coopération transfrontalière est annoncée comme « le laboratoire de l'intégration européenne » ou « l'expérimentation du territoire européen du futur », sans que ses véritables défis ne soient décrits. En outre, les textes de l'UE n'apportent pas d'arguments clés quant à l'intérêt pour les autorités locales de coopérer à l'échelle transfrontalière ; de même la réflexion menée au sujet de l'approche territoriale des politiques publiques reste peu établie. Or, la dimension territoriale de la politique communautaire importe que l'on s'intéresse plus spécifiquement au lieu et au contexte géographique, à une approche intégrée des différentes politiques économiques, sociales et environnementales ou à l'implication des acteurs régionaux et locaux (Naylon et al., 2007, 7), ce qui n'est pas véritablement le cas en l'occurrence dans les politiques européennes.

La politique européenne de coopération territoriale annonce-t-elle de nouvelles pratiques dans la mise en œuvre des politiques transfrontalières ? L'objectif de coopération territoriale européenne appelle certainement de nouvelles conceptions et pratiques territoriales afin de garantir une plus grande cohérence dans les politiques européennes. L'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers de part et d'autre des frontières intra-européennes est peut-être l'amorce d'une nouvelle approche territoriale de la coopération transfrontalière.

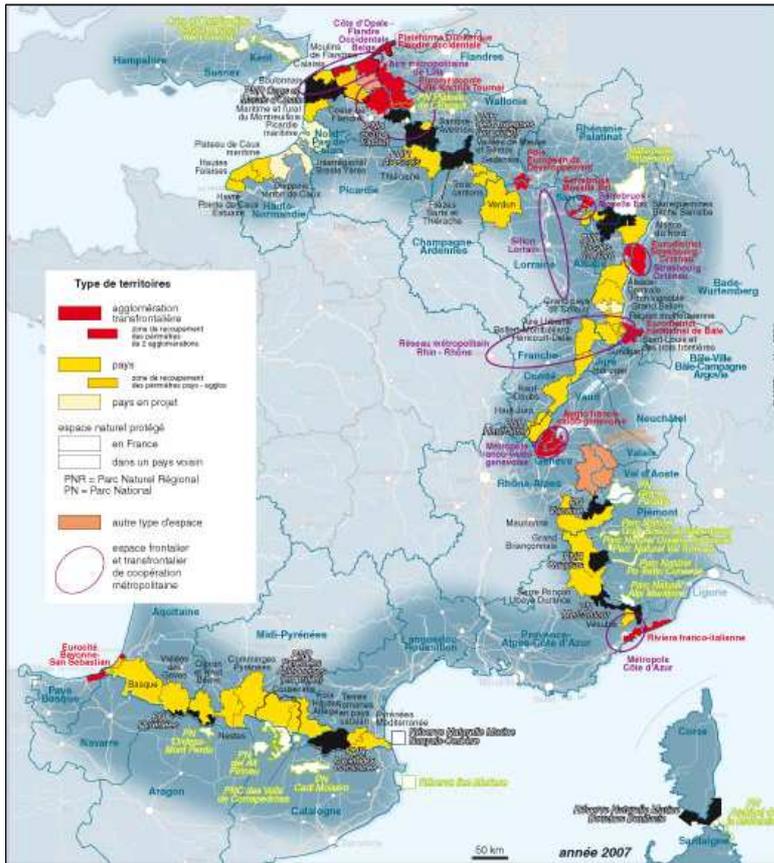
Section IV : L'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers en Europe

On observe actuellement, de part et d'autre des frontières européennes, l'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers, qui marquent l'apparition d'une dimension territoriale dans les politiques de coopération transfrontalière. Ainsi, les nouveaux territoires transfrontaliers européens, qui sont des organisations de coopération transfrontalière formées le long des frontières européennes, peuvent prendre différentes formes, telles les eurorégions, les agglomérations transfrontalières ou les eurocités. Ce phénomène d'apparition de nouveaux territoires transfrontaliers est fortement lié aux processus d'intégration européenne, de régionalisation et de décentralisation qui ont lieu dans les différents pays européens. Pour Alliès (2007), la montée des régions transfrontalières en Europe, ou « l'eurorégionalisme », serait une transformation fondamentale dans l'ordre économique et politique du continent européen et révélerait « l'Europe d'en bas ». Suivant ce mouvement, des réseaux de villes transfrontaliers et des politiques de lobbying apparaissent pour soutenir les politiques de coopération transfrontalière.

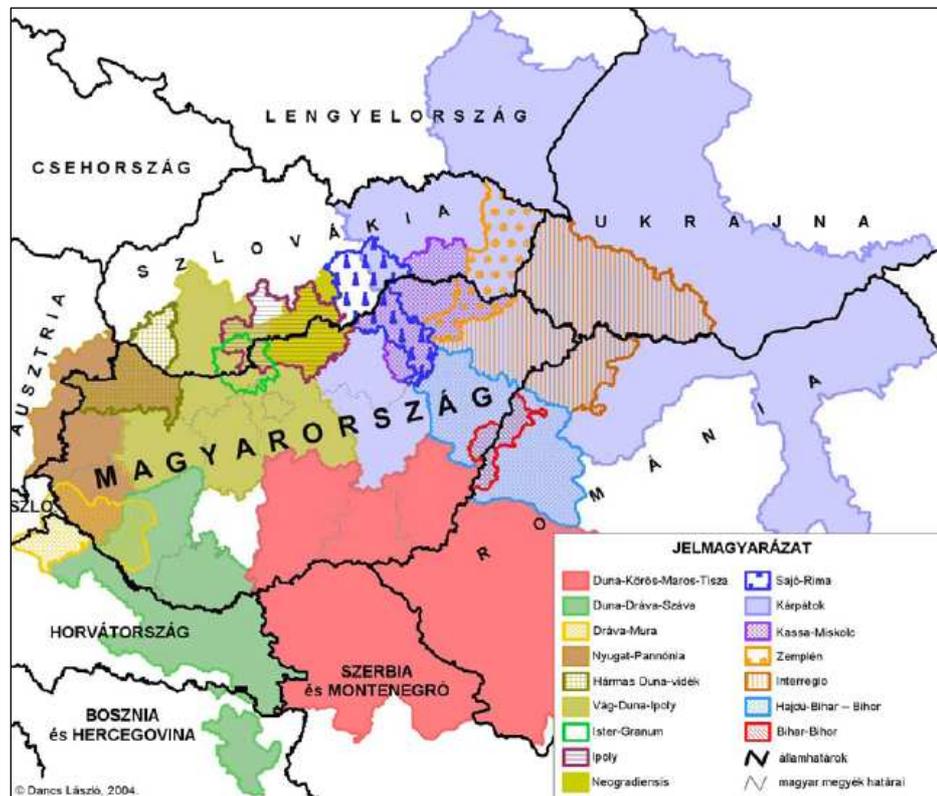
1. Eurorégions, agglomérations transfrontalières et autres territoires transfrontaliers

La France est certainement le pays qui concentre le plus grand nombre de « nouveaux territoires transfrontaliers » le long de ses frontières, ainsi que le montre la Carte 4 (page suivante). Ces territoires sont issus de constructions « par le bas ». Leurs situations et leurs projets sont très divers ; l'intensité et le contenu de la coopération varient beaucoup d'un cas à l'autre.

Les agglomérations transfrontalières se caractérisent par une continuité morphologique et fonctionnelle, où l'espace urbain est traversé par une ou plusieurs frontières d'Etat, ce qui induit l'existence de relations de proximité de part et d'autre de la frontière (Reitel, 2006). Le débat sur les agglomérations transfrontalières est assimilable à celui de l'apparition des métropoles transfrontalières européennes (voir Carte 6 p.98). Les problématiques de développement urbain des agglomérations transfrontalières sont les mêmes que celles des agglomérations situées à l'intérieur des territoires nationaux ; toutefois c'est le cadre institutionnel nécessairement transfrontalier qui donne sa spécificité à la gouvernance et à la gestion de l'espace urbain.



Carte 4 : Les territoires de projet transfrontaliers sur les frontières françaises (Source : MOT)



Carte 5 : Eurorégions auxquelles participe la Hongrie

Les eurorégions forment de plus grands territoires associant plusieurs « régions » situées de part et d'autre d'une frontière. Leur légitimité est plus institutionnelle : les eurorégions sont avant tout fondées sur le partenariat public entre des administrations situées de part et d'autre de la frontière. Les eurorégions sont surtout présentes en Europe centrale et orientale, où plus de 90 % des régions frontalières sont membres d'au moins une eurorégion, ce qui signifie que quasiment toutes les régions situées le long des frontières « intra-PECO » sont incluses dans une organisation eurorégionale (Hinfrey, 2006). L'exemple hongrois illustre cette tendance (Carte 5). En Hongrie, quinze eurorégions ont été créées depuis 1993 (avec une nette augmentation à la fin des années 1990 et au début des années 2000). Aujourd'hui, quasiment tous les départements hongrois qui ont des frontières internationales participent à des structures eurorégionales, qui se superposent et qui sont très hétérogènes : de 2 000 km² à 160 000 km², de 197 000 à 16 millions d'habitants.

La création des eurorégions dans les PECO a surtout été motivée par les perspectives d'accès aux fonds européens et par la volonté d'acquérir plus de visibilité à l'échelle européenne. Ces instances jouent aussi un rôle de pacification entre les régions voisines et un rôle de promotion culturelle, alors qu'elles sont méconnues des populations locales. Les eurorégions restent aussi souvent au stade de forum d'échange d'informations, sans être toujours en mesure de pouvoir porter des projets concrets de coopération.

2. Réseaux transfrontaliers et politiques de lobbying

L'eurorégionalisme se manifeste également par la création d'associations et la montée du lobbying visant à défendre les intérêts des espaces transfrontaliers ou transnationaux : Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE), Assemblée des Régions d'Europe (ARE), Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Les activités de ces associations se manifestent notamment par des échanges de « bonnes pratiques » et une activation de la mise en réseau des régions afin d'acquérir une meilleure visibilité à l'échelle européenne. Ainsi, la participation des régions et des villes à ces réseaux permet de leur donner une ouverture internationale et de former un nouvel espace politique « trans-frontière ». De fait, la participation à des réseaux de coopération transfrontalière est aussi un moyen pour les gouvernements locaux de mener une politique de « marketing territorial » dans des réseaux internationaux et de valoriser l'image des régions sur des marchés internationaux. Ainsi, ces organismes favorisent les capacités de mise en réseau des régions européennes et la création d'une communauté politique trans-régionale (« cross-regional policy

community ») (Gualini, 2003, 44). En outre, la question transfrontalière est traitée différemment au sein de chaque pays ; elle pèse plus ou moins dans les politiques nationales d'aménagement. Ces associations sont aussi un moyen pour les autorités locales d'attirer l'attention des Etats sur les particularités et les besoins des régions s'inscrivant dans des espaces transnationaux ou transfrontaliers.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) constitue ainsi un outil d'assistance technique et opérationnelle (diagnostic de territoire, montage de projets, structuration institutionnelle et juridique) pour faciliter la mise en œuvre de projets de coopération transfrontalière. Elle organise également une mise en réseau et une formation des porteurs de projet, en organisant des séminaires et en participant à l'organisation de centres de ressources. Elle participe également à la définition d'études stratégiques afin de trouver des réponses aux « besoins du terrain » ; elle suit aussi l'évolution de la législation aux plans national et européen. Créée en 1997, la MOT est devenue en 2007 « l'Euromot », un réseau européen d'autorités locales transfrontalières, en association avec « Eixo Atlantico » et « City twins », autres organisations de mise en réseau de villes. Ce partenariat a notamment donné naissance au « Manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe » (Euromot, 2008). La MOT rassemble un réseau de plus d'une cinquantaine d'adhérents, regroupant des collectivités territoriales, des structures transfrontalières, des entreprises, d'autres organismes comme les Parcs Naturels Nationaux ou les Etats.

Dans le même ordre d'idées, le réseau Urbact pourrait constituer à l'avenir un embryon d'un futur réseau européen d'agglomérations transfrontalières, en organisant le partenariat et un transfert de méthodologie entre les différentes régions européennes. Mais la capitalisation des actions, qui vise à tirer des enseignements de projets menés au niveau local et à les relayer dans d'autres territoires européens, devrait être accompagnée de systèmes d'analyse et d'évaluation des projets.

Conclusion du Chapitre 2

Les enjeux aussi cruciaux que le changement climatique, les évolutions socio-économiques, le développement urbain ou la protection de l'environnement ont été saisis par l'UE, qui préconise désormais une approche davantage territorialisée des politiques communautaires (Agenda Territorial, Livre vert sur la cohésion territoriale, Objectif de coopération territoriale). Mais le discours européen reste au stade de l'édiction de grands principes politiques. L'implication plausible des espaces transfrontaliers dans la politique de cohésion territoriale européenne est abordée de façon évasive dans les documents stratégiques et les programmes européens de coopération transfrontalière. Les solutions concrètes aux problèmes généraux de structuration des systèmes européens de villes, où les espaces transfrontaliers pourraient constituer les « nœuds de réseaux » ou des lieux de dynamisme de politiques territoriales intégrées, ne sont pas évoquées. Une approche territoriale du développement de l'espace européen fait défaut, tandis que la contribution de l'objectif de coopération territoriale aux politiques de compétitivité et de développement durable n'a pas été véritablement formalisée.

La question d'une approche intégrée des politiques au sein des espaces transfrontaliers demande une analyse territoriale plus détaillée afin de comprendre comment peut se concevoir la notion de cohésion territoriale à l'échelle transfrontalière, comment les politiques publiques ayant des impacts territoriaux peuvent être coordonnées et comment les planifications stratégiques locales peuvent être menées conjointement de part et d'autre d'une frontière nationale. En outre, la politique transfrontalière européenne aura peu d'impact si elle n'est pas relayée aux différents niveaux territoriaux (national, régional, local).

Le « déficit » de réflexion au sujet des implications territoriales concrètes des politiques européennes s'explique en partie du fait que la coopération territoriale se joue avant tout au niveau local. Certes, les politiques européennes ont permis d'impulser le développement de dispositifs transfrontaliers, mais l'émergence de « nouveaux territoires transfrontaliers », tels les eurorégions ou les agglomérations transfrontalières, relève avant tout d'initiatives locales. La gestion de la proximité de la frontière serait ainsi laissée aux collectivités locales, où l'amélioration des conditions de vie et la construction de stratégies transfrontalières relèveraient avant tout d'un processus « bottom-up » (Euromot, 2008). Cela signifie que les enjeux territoriaux de la coopération transfrontalière doivent être mesurés à l'échelle locale, afin d'identifier les besoins, les intérêts communs, les potentialités qui se formalisent au niveau des territoires européens.

De surcroît, l'approche territoriale et intégrée du développement est primordiale car il est certain que « les structures territoriales peuvent avoir une influence sur les stratégies de développement économique et social et l'amélioration de l'élaboration des mesures visant

à une croissance équilibrée et durable » (Nordregio et al., 2007). Les objectifs consistent donc à identifier les facteurs les plus critiques pour les territoires et à stimuler ceux pouvant créer des opportunités de développement³⁵.

Le processus d'intégration européenne laisse toutefois augurer l'émergence d'un aménagement transfrontalier, par l'intermédiaire duquel les autorités locales situées à proximité de la frontière pourraient se positionner à l'échelle européenne. En toute hypothèse, la coopération transfrontalière devient alors un espace de projet construit sur la base des relations qui s'établissent entre les territoires frontaliers, démarche qui peut être à l'origine de nouvelles formes de coopération territoriale. Toutefois, le caractère territorial des politiques dépend aussi et surtout des mesures poursuivies à l'échelle locale. De plus, si la démarche transfrontalière émerge, cela ne garantit pas pour autant qu'elle suive une approche territoriale, c'est-à-dire intégrée et transversale. Ainsi, les politiques transfrontalières ne se focalisent que sur certains domaines – transports, recherche, développement économique, formation, environnement – avec des implications plus ou moins directes sur les dynamiques territoriales (voir Partie 3). Dès lors, le défi théorique et pratique de l'analyse des espaces transfrontaliers en Europe consiste à estimer les potentiels territoriaux qui existent au niveau transfrontalier, à examiner si les politiques de développement territorial transfrontalières paraissent adaptées aux problématiques locales.

³⁵ Concernant le développement des territoires européens, deux objectifs politiques entrent dès lors en conflit, entre d'une part maintenir les actions visant à garantir la compétitivité des territoires bien dotés et d'autre part offrir des opportunités de développement pour les régions les moins favorisées (Nordregio et al., 2007), ce qui constitue un défi dans le cadre de la politique européenne de cohésion territoriale.

Chapitre 3 :

Présentation générale

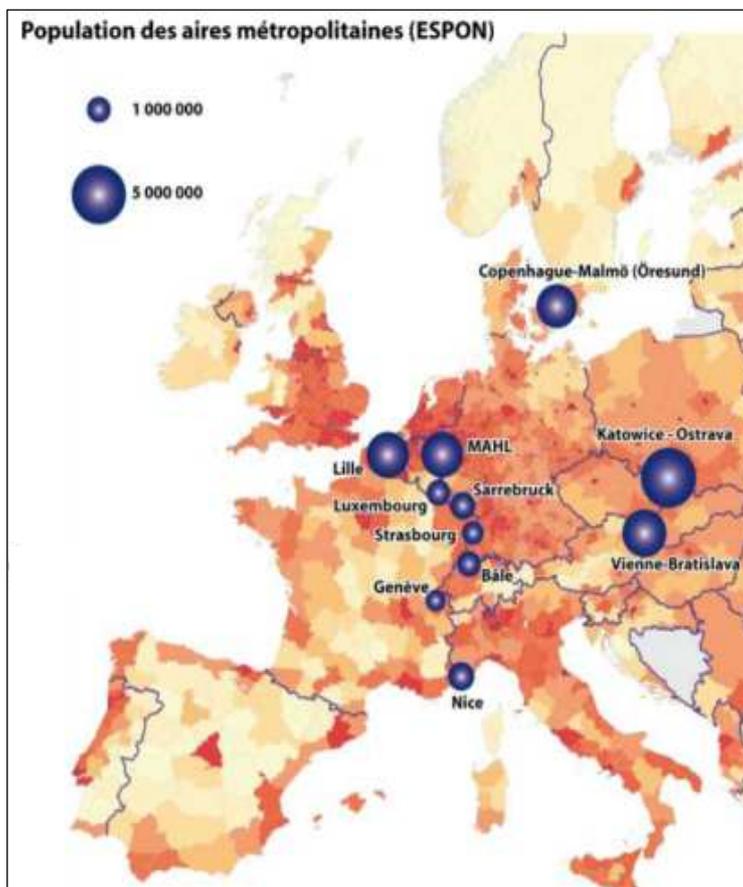
des études de cas

Les enjeux d'aménagement restent très diversifiés d'une région européenne à l'autre. C'est pourquoi il importe, afin de mieux comprendre les problématiques territoriales de chacun des cas d'étude transfrontaliers étudiés, de présenter de façon introductive le contexte général dans lequel chacun d'eux s'inscrit : la compréhension des contextes territoriaux permet de mieux cerner les défis auxquels les territoires sont confrontés. Cette attention est d'autant plus importante pour les territoires transfrontaliers qu'ils se trouvent dans une situation d'intersection entre les niveaux européens, nationaux, interrégionaux et locaux. Prendre en considération l'environnement européen dans lequel ils s'insèrent est donc une étape primordiale afin de ne pas « enfermer » les territoires transfrontaliers dans des questions purement locales. D'où l'intérêt de dresser un état des lieux des dynamiques territoriales en Europe afin de comprendre les enjeux macro-territoriaux du développement de l'espace européen, mais aussi les contextes dans lesquels les régions se trouvent prises individuellement. Apprécier les espaces transfrontaliers d'étude dans un contexte territorial plus large permet ainsi de mettre en évidence leurs caractéristiques propres.

Le continent européen est caractérisé par une très forte diversité de ses territoires, et donc de ses espaces transfrontaliers, tant sous un angle socio-économique, que sur un aspect culturel ou urbain. En effet, chaque région européenne est pourvue de « potentiels territoriaux » (ESPON, 2006b) différenciés. Le contexte européen est en outre marqué par de fortes disparités et déséquilibres territoriaux, qui se sont accentués avec l'entrée de dix nouveaux membres issus des PECO et des îles de Malte et Chypre en 2004 et 2007. Les tendances de développement varient donc fortement entre les régions européennes. Comme les cas d'étude abordés dans la thèse se localisent dans différentes parties de l'Europe, on peut supposer que leurs situations socio-économiques respectives montrent différentes potentialités de développement territorial.

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'un inventaire exhaustif des espaces transfrontaliers en Europe, ni de vision claire des dynamiques territoriales qui existent de part et d'autre des frontières. En outre, les espaces transfrontaliers peuvent autant faire référence à des métropoles de dimension européenne ou régionale, qu'à des systèmes urbains plus ou moins intégrés, des espaces ruraux ou naturels, qui génèrent des problématiques transfrontalières spécifiques. En revanche, les programmes de recherche européens sont en mesure aujourd'hui d'identifier les métropoles transfrontalières qui existent en Europe, au

nombre de onze : Lille, Luxembourg, Strasbourg, Genève, Nice, MAHL (Maastricht, Aachen, Hasselt, Liège), Sarrebruck, Bâle, Copenhague-Malmö (Öresund), Katowice-Ostrava, Vienne-Bratislava (Carte 6).

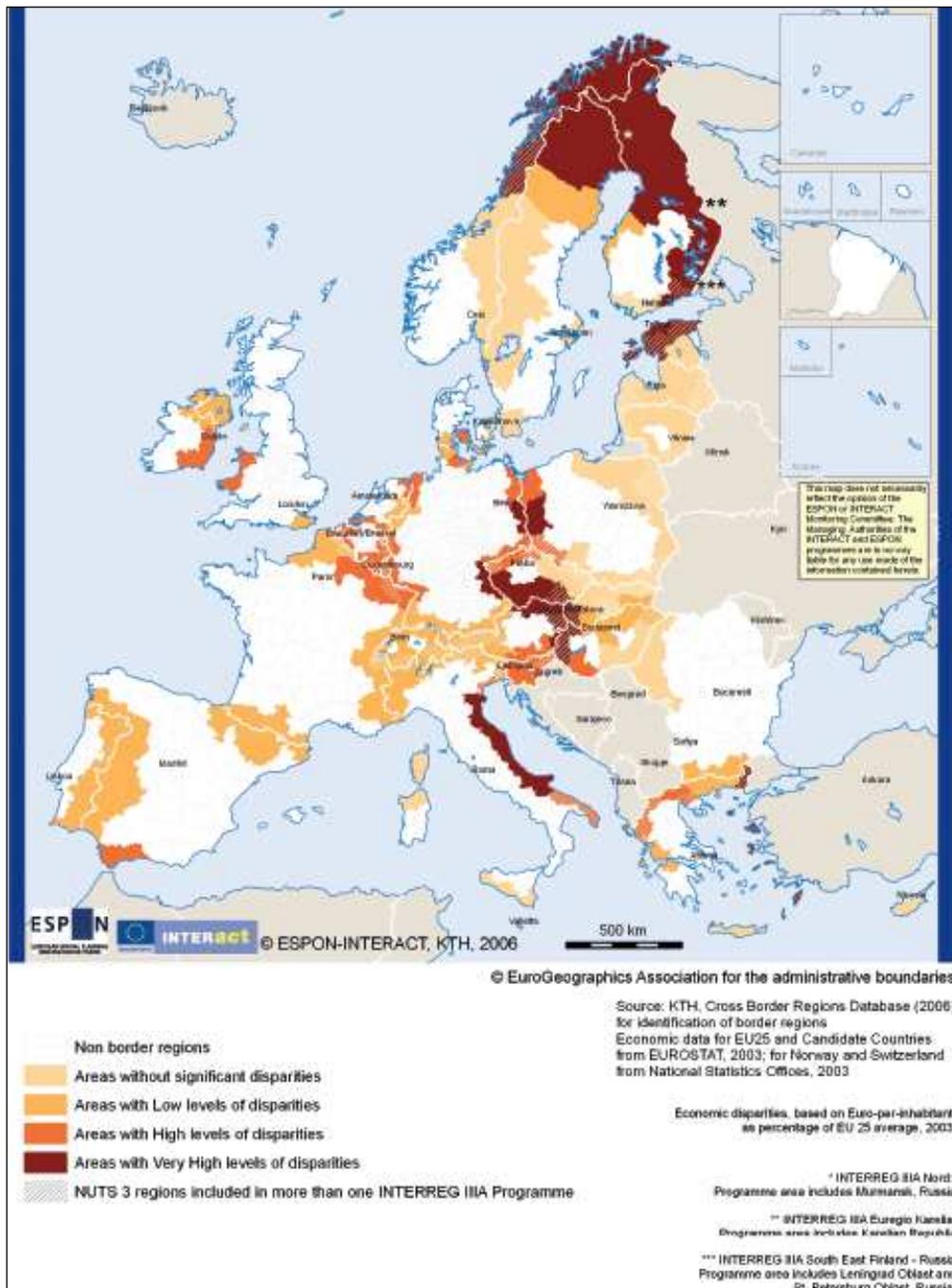


Carte 6 : Les métropoles européennes transfrontalières

Il n'y a pas de modèle type d'espace transfrontalier ; les enjeux territoriaux transfrontaliers sont à considérer en fonction des contextes locaux. Les caractéristiques des espaces transfrontaliers diffèrent selon le contexte politique, socio-économique et territorial à observer au niveau local. De plus, ce n'est pas parce qu'une région est située près d'une frontière qu'elle va forcément entretenir des relations avec l'autre côté de la frontière.

En outre, les disparités socio-économiques peuvent amplement varier de part et d'autre des frontières nationales, ainsi que le montre la carte ESPON-INTERACT au sein des régions de programmes Interreg IIIA (Carte 7). Ainsi, il existe de fortes disparités de développement économique entre les régions voisines des nouveaux et des anciens Etats membres, comme entre l'Allemagne et la Pologne ou la République tchèque, l'Autriche et la Hongrie, l'Italie et les pays des Balkans, l'Estonie et les pays du nord ; cette discontinuité suit bien distinctement l'ancien tracé du rideau de fer (Nordregio et al.,

2007). Les situations socio-économiques entre les deux côtés de la frontière peuvent donc être très contrastées ; certains territoires seront plus attractifs que d'autres en termes d'emplois, d'implantation des entreprises, de résidentialisation.



Carte 7 : Level of economic disparities between areas of Interreg IIIA programmes approximated to NUTS 3 regions (Source : ESPON- INTERACT, 2007b)

Pour chacune des thématiques ciblées dans la suite du chapitre – positionnement géographique, dynamiques géographiques, disparités socio-économiques, accessibilité et connectivité, proximité culturelle, contexte politico-administratif – nous explicitons les dynamiques générales de développement pour l'ensemble de l'UE, avant d'effectuer un « zoom » sur les territoires d'étude de la thèse. Cette démarche permet d'introduire, dans le cadre européen, les caractéristiques régionales et les dynamiques territoriales des territoires analysés, qui présentent différentes échelles de grandeur en termes de coopération, de superficie et de population (Tableau 4). Nous reviendrons ultérieurement sur les problématiques d'aménagement et de développement territorial qui se posent pour chacune des études de cas.

| | Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar | Agglomération franco-valdo-genevoise | Eurorégion Galice-Norte | Projet Belval |
|-------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------|
| Echelle de coopération | Eurorégion associant deux NUTS 3 | Agglomération transfrontalière | Eurorégion associant deux NUTS 2 | Projet urbain intégré dans un projet métropolitain |
| Superficie du territoire considéré | 13 755 km ² | 2 097 km ² | 51 000 km ² | 650 ha |
| Nombre d'habitants | 1 150 000 | 800 000 | 6 000 000 | 5 000 à 6 000 |

Tableau 4 : Echelle de coopération, superficie et population des études de cas

Pour faciliter un minimum de comparaison entre les situations des études de cas dans le contexte européen, et pour tenir compte des statistiques disponibles à l'échelle européenne, nous reprenons les travaux d'ESPON (European Spatial Perspective Organization Network). ESPON est un programme de recherche européen qui vise à établir des bases de données, des indicateurs et une cartographie harmonisés à l'échelle européenne afin de faciliter l'analyse quantitative et qualitative des dynamiques territoriales, dans le but de mieux connaître les territoires européens et de préconiser des recommandations politiques pour leur développement.

Les études ESPON s'appuient sur des découpages NUTS (Nomenclatures d'Unités Territoriales Statistiques). C'est pourquoi les cartes études de cas présentées ci-dessous ne reprennent pas toujours le véritable périmètre des territoires de coopération analysés, comme c'est le cas pour l'agglomération franco-valdo-genevoise ou le projet urbain de Belval. Il n'y a pas nécessairement adéquation entre le découpage statistique en NUTS 3 et les territoires de coopération existants.

1. Positionnement géographique des études de cas

Les quatre cas d'étude analysés se situent dans différentes parties de l'Europe (Carte 8 page suivante). L'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor est localisée à l'est, sur la frontière hungaro-roumaine. L'eurorégion Galice-Norte, incluant l'Eurocité Chaves – Verin, est située dans la péninsule ibérique, sur la frontière luso-espagnole. Enfin, l'agglomération franco-valdo-genevoise et le projet Belval se positionnent au cœur de l'Europe, le premier sur la frontière franco-suisse et le second sur la frontière franco-luxembourgeoise. Les territoires analysés présentent différentes échelles d'appréciation du fait transfrontalier : le regard se porte sur deux eurorégions, une agglomération transfrontalière et un projet urbain inscrit dans un projet métropolitain (précisons que dans le cas luso-espagnol, nous effectuons également une analyse plus approfondie d'une eurocité en projet entre les villes de Chaves au Portugal et Verin en Espagne, situées dans l'intérieur des terres). Par conséquent, les territoires et les populations potentiellement concernés par les problématiques transfrontalières ne relèvent pas du même ordre de grandeur.

L'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihor s'étend dans une large plaine majoritairement agricole, bordée au sud-est par les massifs montagneux de Bihor (Photo aérienne Google Earth, en jaune la frontière, Figure 11 p.103). L'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise se situe dans une vallée enclavée entre les Alpes et le Jura, sur les rives du lac Léman, alors que Genève est entourée par la frontière (Figure 12). L'eurorégion Norte-Galice se caractérise par une dichotomie très nette entre la frange littorale très urbaine et l'intérieur de la péninsule ibérique beaucoup moins densément peuplée (Figure 13). Enfin, le projet Belval se situe sur d'anciennes friches industrielles luxembourgeoises à Esch-sur-Alzette, à environ 20 kilomètres de Luxembourg et 35 kilomètres de Thionville (Figure 14). Les facteurs physiques et géographiques (appartenance à une même vallée, proximité du littoral, région enclavée, grande plaine) sont d'importance dans l'analyse des relations transfrontalières car ils ont des incidences sur le type d'échanges qui s'effectuent au sein d'un espace.

En outre, les territoires franco-genevois et franco-luxembourgeois, situés au centre de l'espace européen, se caractérisent par des dynamiques métropolitaines qui sont à l'origine d'échanges croissants entre les deux côtés de la frontière. Les réseaux de transport y sont saturés avec la coexistence de trafics de transit locaux, régionaux et européens. En revanche, les territoires hungaro-roumain et luso-espagnol, situés aux périphéries du continent et de leurs pays, présentent des espaces moins intégrés dans les échanges internationaux et dans leurs hiérarchies urbaines nationales respectives.



Carte 8 : Localisation des études de cas³⁶

³⁶ Dans les cadres représentés, « HBB » correspond à l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar, « FVG » à l'agglomération franco-valdo-genevoise, « GN » à l'eurorégion Galice-Norte et « B » au projet Belval.

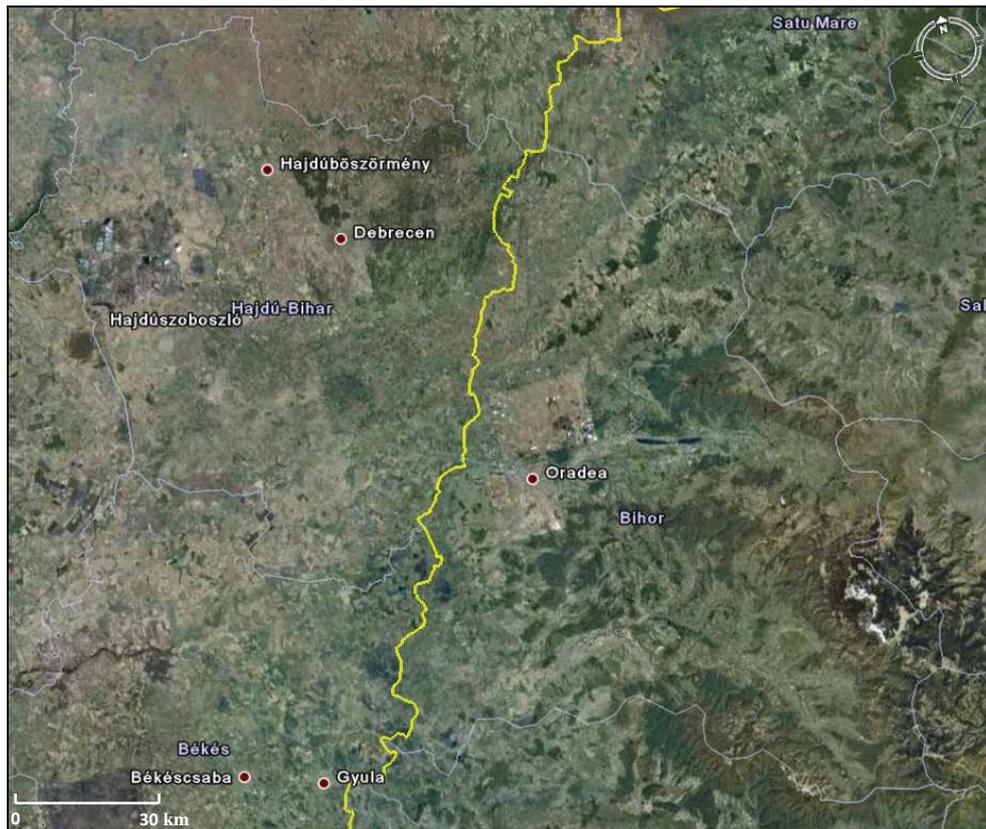


Figure 11 : Le cadre géographique de l'eurorégion Hajdu-Bihar-Bihar



Figure 12 : Le cadre géographique de l'agglomération franco-valdo-genevoise

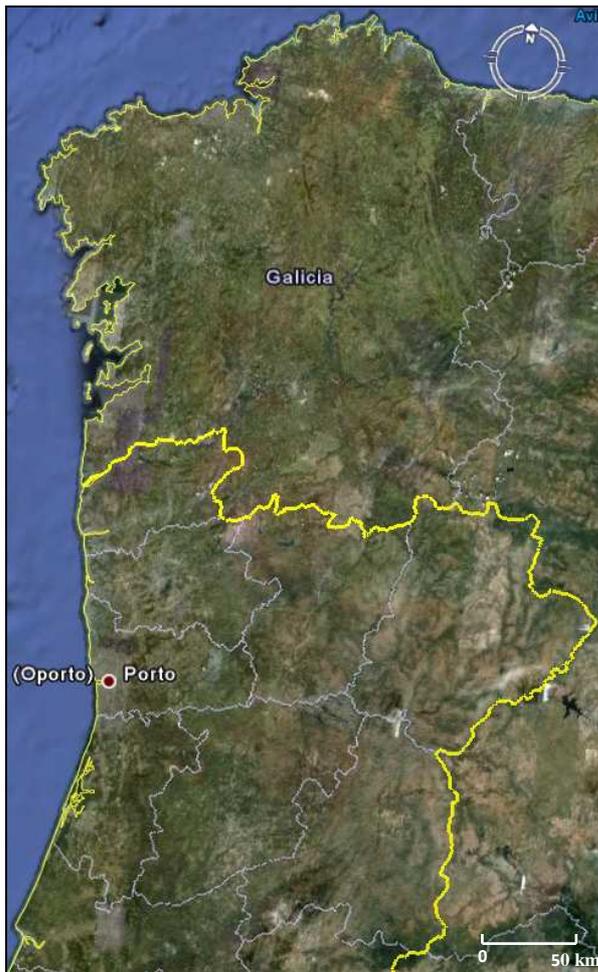


Figure 13 : Le cadre géographique de l'eurorégion Galice-Norte

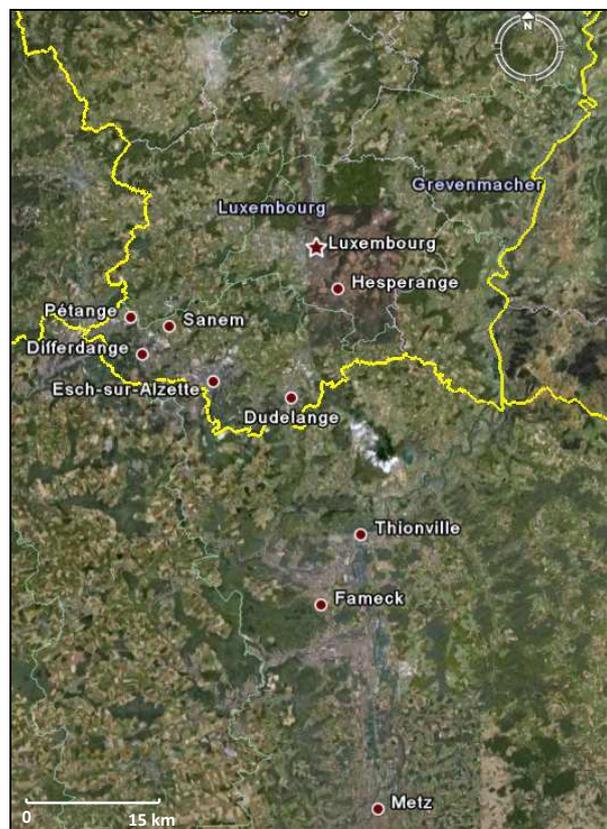
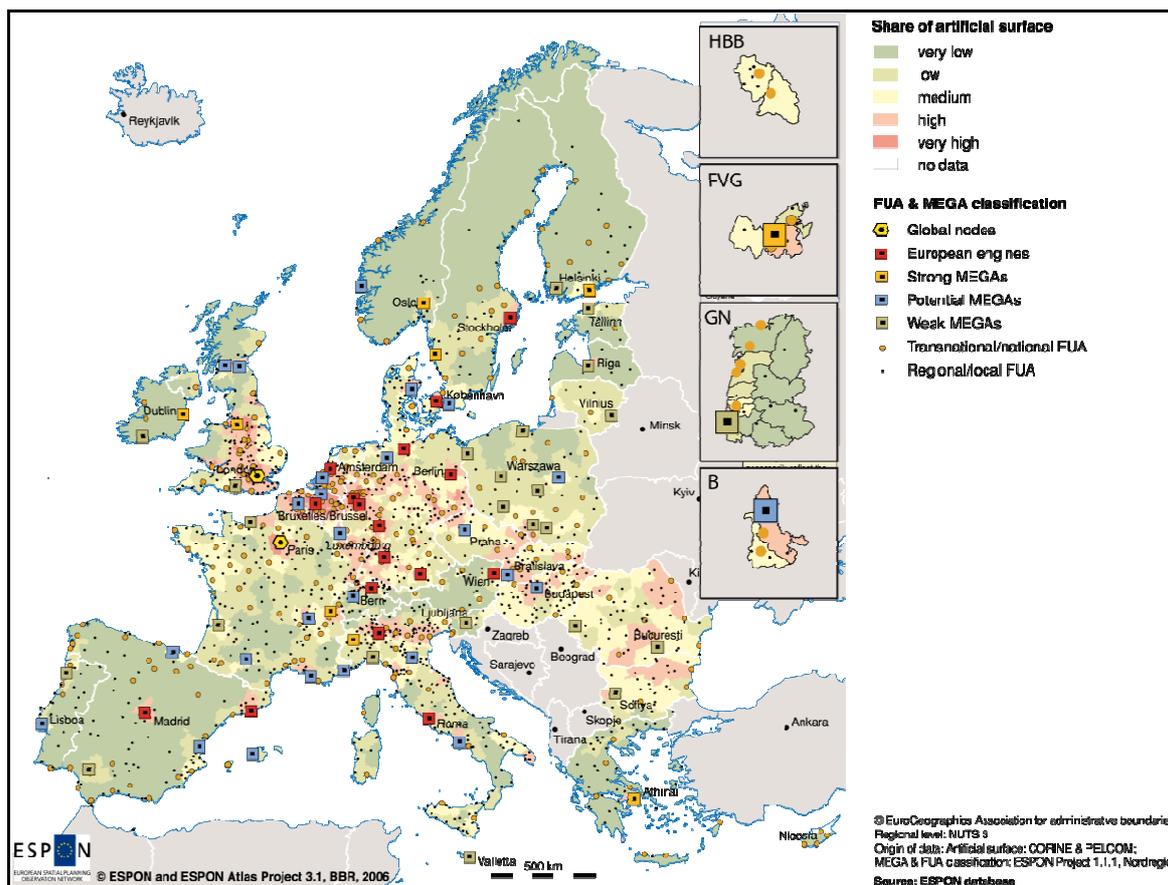


Figure 14 : Le cadre géographique du projet Belval

Par ailleurs, les travaux d'ESPON ont permis d'élaborer une typologie des agglomérations et des villes européennes. La répartition des aires urbaines fonctionnelles ou « Functional Urban Areas » (FUAs), qui se définissent à partir d'un centre urbain et de la zone environnante intégrée par le marché local du travail, montre une forte densité du système urbain européen (Carte 9 page suivante). Mais toutes les FUAs ne revêtent pas la même dimension selon leur taille et les fonctions qu'elles occupent en termes de transport, de tourisme, d'économie, de lieux de décision. Ainsi, sur les 1 595 FUAs de plus de 20 000 habitants identifiés dans ESPON, seules Londres et Paris sont considérées comme des villes mondiales et 76 ont une dimension européenne (Metropolitan European Growth Areas, MEGAs).

La plupart des agglomérations métropolitaines européennes « motrices » sont concentrées dans le « pentagone », mais d'autres villes comme Stockholm, Copenhague, Vienne, Rome, Barcelone et Madrid s'affichent également comme des nœuds de développement des territoires européens (Espo, 2006b). D'autres centres urbains importants les complètent : les « strong MEGAs » comme Dublin, Oslo et Athènes ou les « potential MEGAs » comme Lisbonne, Budapest ou Varsovie. Les « weak MEGAs » sont généralement situées dans les régions où des restructurations et des repositionnements économiques, ainsi que de meilleures connections fonctionnelles pourraient mener à des perspectives de croissance (Espo, 2006a, 28). Enfin, d'autres FUAs jouent un rôle dans la structuration urbaine, mais davantage aux échelles transnationale/nationale et régionale/locale. Le dessin de l'armature urbaine européenne dessine donc un maillage du territoire très dense, dans lequel le modèle du pentagone s'estompe puisque plusieurs aires urbaines dynamiques tendent à s'affirmer en dehors du centre. L'idée d'un renforcement de pôles de développement plus périphériques au sein de l'espace européen correspond à un modèle d'organisation polycentrique de l'espace européen.

Selon la détermination des MEGAs et FUAs et une typologie urbaine-rurale, l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar apparaît comme une région à dominante rurale dépourvue de pôle urbain à dimension européenne, mais où Oradea et Debrecen apparaissent cependant comme des FUAs de dimension transnationale/nationale. Pour le cas franco-luxembourgeois, très urbanisé de part et d'autre de la frontière, Luxembourg se dévoile comme une « MEGA potentielle » et Metz et Nancy comme des FUAs d'envergure transnationale/nationale. L'agglomération franco-valdo-genevoise est plus diverse entre le centre de l'agglomération constitué par Genève, très métropolisé et formant une « MEGA forte », et le département français de l'Ain beaucoup plus rural. Enfin, dans le cas de l'eurorégion Galice-Norte, on retrouve la dichotomie entre d'une part un littoral très urbanisé, dans laquelle Porto figure comme une « MEGA faible » et où se situent plusieurs FUAs transnationales/nationales, et d'autre part un espace intérieur plus rural.

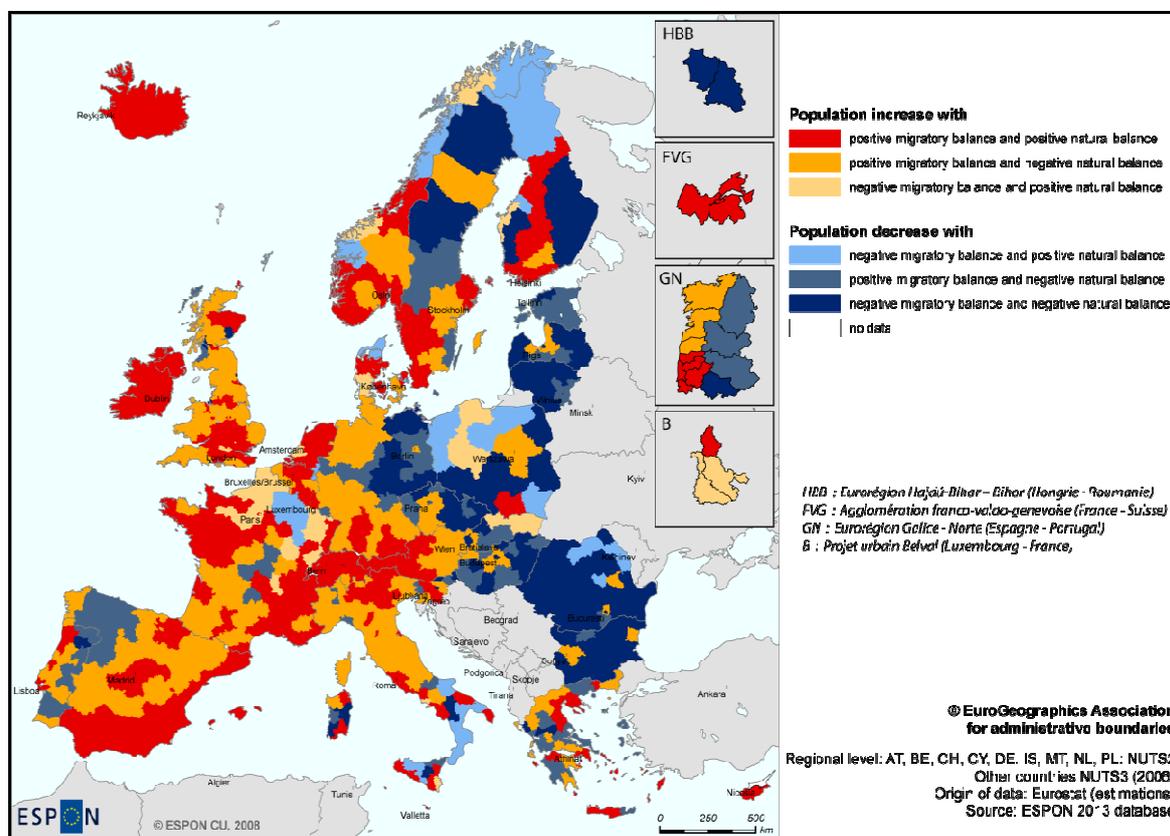


Carte 9 : Les aires urbaines en Europe (ESPON, 2006a, 29)

2. Les dynamiques démographiques comme illustration du niveau d'attractivité régionale

Les tendances démographiques européennes montrent, de façon générale, une dichotomie entre les pays de l'Europe de l'ouest et de l'est. Ainsi, les régions en croissance démographique, qui connaissent à la fois un accroissement naturel et une balance migratoire positive (régions en rouge sur la Carte) se localisent en majorité dans les pays de l'Europe de l'Ouest, ainsi que dans la partie sud des pays nordiques et en Islande. Les régions qui montrent un solde migratoire positif et un solde naturel négatif (en orange) sont également surtout présentes à l'ouest. Ce type de régions est caractéristique de la baisse de la fécondité et du vieillissement de la population, où les migrations sont essentielles pour le maintien du dynamisme démographique. Les régions en dépeuplement (solde migratoire négatif) (en bleu) se situent en majorité dans les régions périphériques de l'Europe de l'est. Ainsi la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la partie est de l'Allemagne, la Bulgarie et la Roumanie présentent des soldes naturels et migratoires négatifs. Cependant,

on observe de fortes disparités démographiques à l'intérieur des pays. Ainsi, les régions-capitales des PECO montrent une forte attractivité, ainsi que certaines régions offrant une bonne qualité de vie (régions littorales du Portugal et de l'Espagne, régions au sud de l'Italie) (Nordregio et al., 2007).



Carte 10 : Développement de la population, 2001-2005 (Source : ESPON)

D'ores et déjà se dessinent, pour les quatre cas analysés, des contextes et problématiques territoriales contrastés, à l'image des territoires européens. Ainsi, l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor est soumise à une forte déprise démographique, une situation totalement opposée à la région franco-valdo-genevoise, qui doit supporter une forte croissance de sa population. L'eurorégion Galice-Norte affiche un fort contraste infrarégional : la carte met en évidence le tropisme du littoral ibérique et révèle une baisse de population dans les espaces intérieurs de la péninsule. La frontière franco-luxembourgeoise offre quant à elle une situation dissymétrique entre une partie française non attractive en termes d'immigration – certes la balance naturelle de la région reste positive – et une partie luxembourgeoise caractérisée par une forte croissance de population. En outre, force est de constater que la frontière nationale, selon une lecture meso-spatiale du continent européen, ne révèle pas toujours une discontinuité en termes de dynamique démographique. En effet, les processus démographiques restent semblables de part et d'autre de la frontière pour

trois cas d'étude sur quatre, à la différence du cas franco-luxembourgeois où l'incidence directe de la frontière est clairement perceptible.

A titre illustratif de la très grande diversité des régions étudiées, le Tableau 5 ci-dessous montre des situations démographiques très hétérogènes entre les régions, ainsi qu'au sein d'une même région transfrontalière :

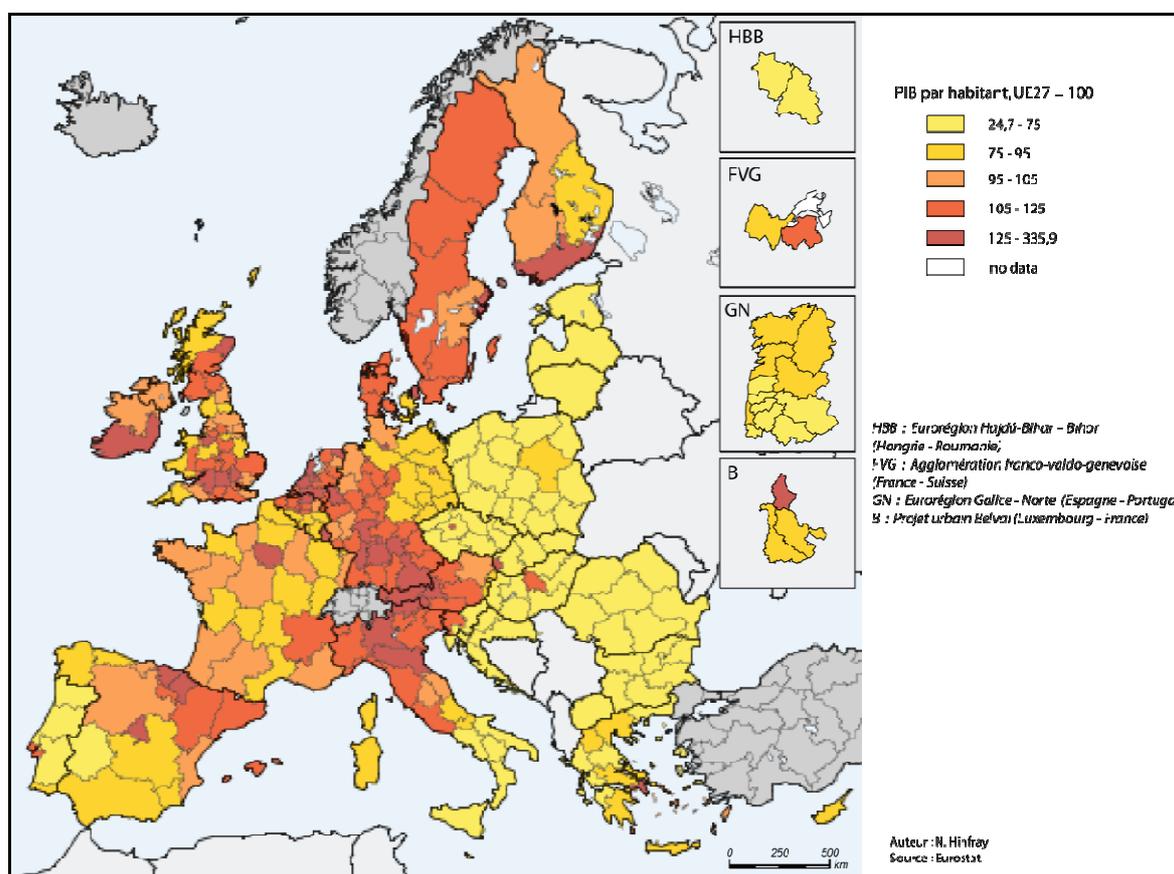
| Régions transfrontalières | | Evolution de la population |
|--------------------------------------|--------------|----------------------------|
| Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar | Észak-Alföld | -5,2 |
| | Nord-Vest | -1,9 |
| Région franco-valdo-genevoise | Rhône-Alpes | 9,4 |
| | - | - |
| Eurorégion Galice-Norte | Galicia | 2,6 |
| | Norte | 2,9 |
| Région franco-luxembourgeoise | Lorraine | 0,8 |
| | Luxembourg | 15,4 |

Tableau 5 : Evolution de la population dans les régions transfrontalières étudiées (par région NUTS 2, moyenne 2003 à 2007, pour 1000 habitants) (Source : Eurostat)

Quelles sont les implications de ces différentes dynamiques démographiques sur les territoires européens ? Afin de répondre à cette question, les données démographiques doivent être obligatoirement rapprochées des caractéristiques socio-économiques régionales. Au demeurant, les régions en régression démographique se caractérisent souvent par des niveaux de revenus relativement bas, un chômage important, une grande proportion de la main-d'oeuvre employée dans des secteurs économiques en déclin ou des zones rurales peu denses, une immigration de la population jeune (Commission des communautés européennes, 2008). L'enjeu primordial pour ces régions est donc de maintenir une population afin de garantir la base économique et sociale. En revanche, pour les régions particulièrement attractives comme les régions métropolitaines et côtières, les enjeux sont a contrario d'absorber la population émigrante, de réduire les disparités intra-urbaines et les pressions sur l'environnement, d'adapter les infrastructures et les services à la population (idem). Dans les zones attractives, l'accroissement de population se traduit par une demande croissante en termes de logement, de transports, d'équipements, avec des effets sur les prix, l'accès à la propriété individuelle, le pouvoir d'achat.

3. Disparités socio-économiques et spécialisation économique des régions étudiées

La carte du Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant en Standards de Pouvoir d'Achat (SPA) au niveau NUTS 2 montre de fortes dichotomies entre les régions européennes (Carte 11, les données sont précisées au niveau NUTS 3 pour les études de cas). Les régions représentées en orange possèdent un PIB par habitant dans la moyenne de l'UE ; les régions en jaune présentent un PIB inférieur à 75% de la moyenne européenne et celles en rouge foncé ont un PIB représentant plus de 125 % de la moyenne. Ainsi, le PIB par habitant des eurorégions Hajdú-Bihar-Bihar et Galice-Norte se situe nettement en dessous de la moyenne européenne. La situation est beaucoup plus contrastée autour de Belval, puisque le PIB de la région luxembourgeoise se situe largement au-dessus des régions françaises voisines.



Carte 11 : Produit Intérieur Brut par habitant (SPA) par régions NUTS 2, 2006

L'asymétrie des niveaux de développement est illustrée avec le PIB par habitant de chaque région transfrontalière : le PIB par habitant est légèrement plus élevé dans la partie hongroise de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar, celui de la Galice est une fois et demi plus

élevé que dans le Nord du Portugal et celui du Luxembourg est trois fois plus élevé que la Lorraine dans la région franco-luxembourgeoise (Tableau 6).

| Régions transfrontalières | | PIB par habitant |
|-------------------------------|--------------------------|------------------|
| Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar | Észak-Alföld | 40,09 |
| | Nord-Vest | 35,92 |
| Région franco-valdo-genevoise | Rhône-Alpes | 111,22 |
| | - | - |
| Eurorégion Galice-Norte | Galicia | 86,49 |
| | Norte | 60,53 |
| Région franco-luxembourgeoise | Lorraine | 89,04 |
| | Luxembourg (Grand-Duché) | 267,07 |

Tableau 6 : PIB par habitant en SPA dans les régions transfrontalières étudiées (Régions NUTS 2, en pourcentage de UE-27=100, 2006) (Source : Eurostat)

Cependant, la représentation cartographique du PIB par habitant aux seuls niveaux NUTS 2 et NUTS 3 masque les déséquilibres existants entre les régions d'un même pays : il a été démontré dans plusieurs travaux de recherche européens que les différences entre les pays s'amenuisent, alors que les différences entre les régions et à l'intérieur des régions s'accroissent. L'examen des disparités interrégionales donne une idée plus précise des inégalités qui prennent lieu à l'intérieur d'un même pays (Figure 15). Les indices régionaux par habitant en SPA (niveau NUTS 3) s'étendent d'une moyenne de 16,0 % pour la région Giurgiu en Roumanie à 477,1 % pour Londres (ESPON, 2006a). Certains pays comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et la Belgique se caractérisent par de fortes disparités régionales, alors que d'autres pays présentent des niveaux de revenus beaucoup plus homogènes, comme c'est le cas pour l'Espagne, le Portugal ou le Luxembourg. Des disparités croissantes peuvent notamment être observées entre les régions capitales et les autres régions d'un même pays, entre régions voisines situées de part et d'autre d'une frontière nationale et entre les zones rurales et les zones urbaines (Espon, 2006b).

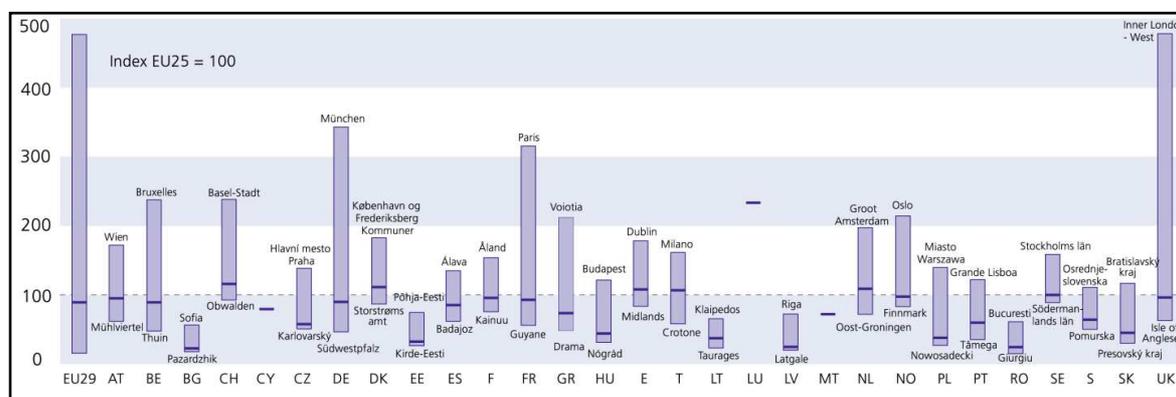


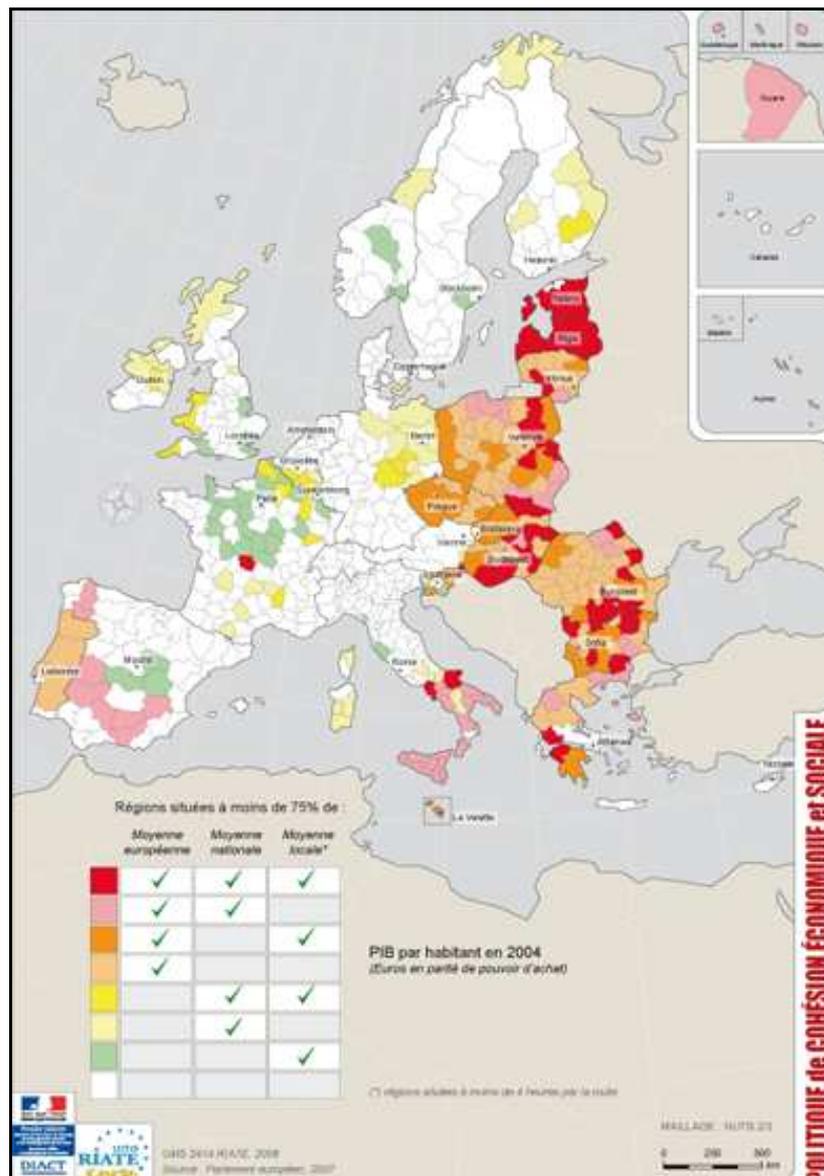
Figure 15 : Les disparités régionales en termes de PIB par régions NUTS 3, 2003 (ESPON, 2006a, 15)

En outre, si l'usage du PIB est aujourd'hui largement remis en question par de nombreux économistes³⁷, la mesure des disparités régionales varie aussi en fonction de l'échelle d'analyse. Le rapport sur *Les disparités régionales et la cohésion : quelles stratégies pour l'avenir ?* (Nordregio et al., 2007, repris dans Zanin, 2009) soulève la question de la nécessaire prise en compte des disparités de développement des régions européennes de façon multiscalaire. En effet, les auteurs démontrent que si certaines régions sont considérées comme défavorisées à l'échelle européenne, elles peuvent néanmoins apparaître comme relativement prospères à l'échelle nationale ou locale. A partir de calculs combinant les régions situées en dessous de 75% de la moyenne de l'UE, celles situées en dessous de 75% de la moyenne de leur pays et celles situées en dessous de 75% de la moyenne des régions voisines situées à moins de 4h par la route, les auteurs élaborent une nouvelle typologie des « régions défavorisées » en Europe (voir Carte 12 page suivante). Cette méthode donne des résultats surprenants dans le sens où certaines régions défavorisées se distinguent dans l'Europe des 15 (voir par exemple dans le centre de la France, le sud de l'Italie et le sud-ouest de la Grèce). Le caractère périphérique des nouveaux Etats membres est largement confirmé, mais certaines régions considérées comme défavorisées au niveau européen apparaissent comme relativement prospères dans le contexte national ou local³⁸.

³⁷ De nombreux experts estiment en effet que le PIB ne prend pas suffisamment en compte les données relatives à l'environnement dans un contexte où le développement durable devient une préoccupation majeure : ni les dégradations environnementales, ni les externalités négatives ou la rareté des ressources consommées ne sont évaluées ou quantifiées. De plus, si le PIB par habitant fournit un indicateur du niveau de vie de la population d'un pays ou d'une région, en aucun cas il ne reflète la réalité puisqu'en tant que moyenne il ne rend pas compte des inégalités de revenus et de richesse existantes au sein d'une population. Enfin, le PIB ne s'intéresse guère à la qualité de vie des habitants : aucune donnée ne concerne la santé, l'éducation, la cohésion sociale ou le « bien-être » de la population. Il ne tient pas compte non plus des transferts interrégionaux de revenu et ne mesure en fait qu'une capacité à produire.

Aujourd'hui, les indicateurs prenant en compte de façon intégrée plusieurs données économiques, sociales et environnementales ne sont pas utilisés. Certes, des organismes comme le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) utilisent un autre type d'indicateur, l'Indice de Développement Humain (IDH), qui combine des indices de longévité, de niveau d'éducation et de niveau de vie. Mais si l'IDH fournit davantage d'informations quant au « bien-être » de la population, il reste encore limité car il n'est appliqué qu'à la seule échelle nationale en Europe et ne prend en compte aucune donnée relative à l'environnement. C'est pourquoi il faut rester prudent face aux différents indicateurs avancés pour illustrer le développement socio-économique des régions européennes : il reste difficile de dessiner un panorama complet de la situation des territoires européens.

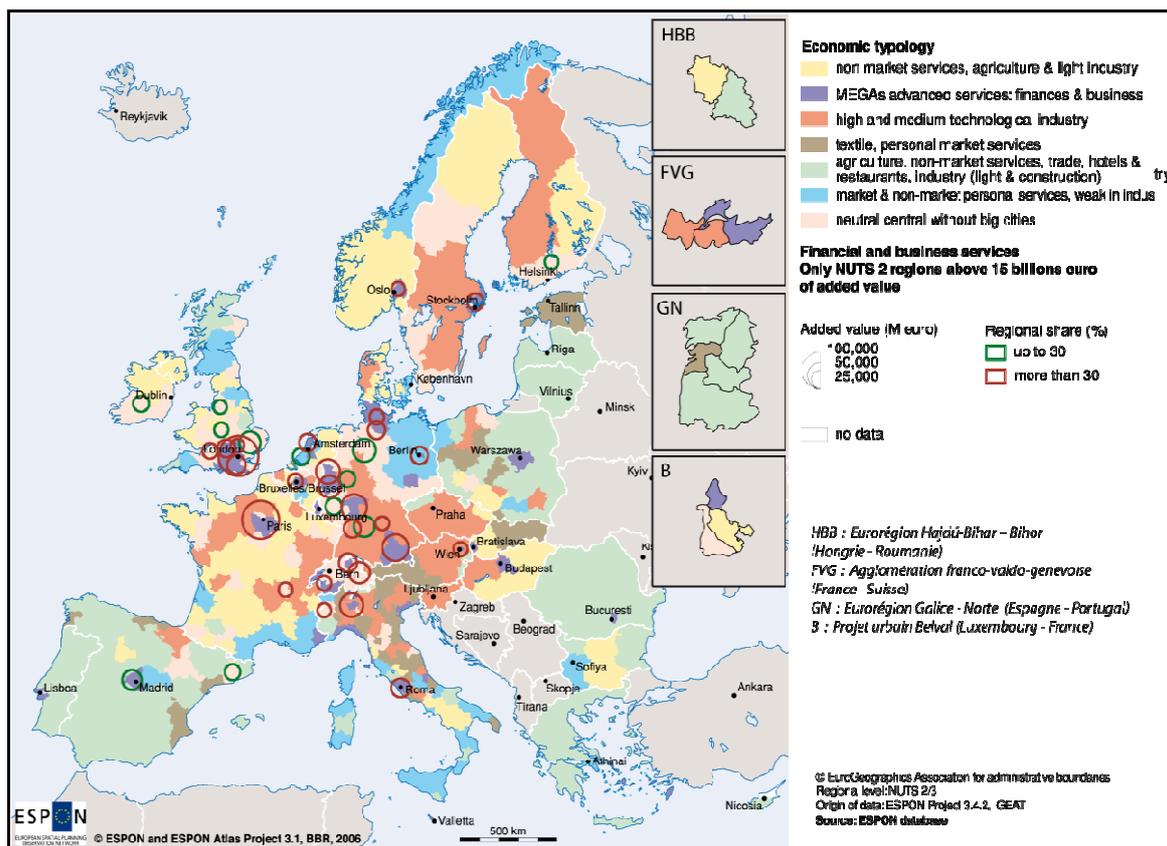
³⁸ Poursuivant leur analyse critique sur les modes de calcul actuels des disparités territoriales en Europe, des chercheurs expérimentent également un système d'indicateurs qui, au-delà de la seule référence économique, propose une démarche plus générale combinant différents aspects du développement régional (dimensions économique, sociale, démographique, scolaire) (voir les travaux de Nordregio et al., 2007 et Zanin, 2009). Cette définition des régions défavorisées



Carte 12 : Synthèse multiscale du PIB (ppa) par habitant, 2004
(Source : Nordregio et al., 2007)

En outre, la définition des spécialisations économiques des régions européennes établie par ESPON (voir notamment ESPON, 2006a) est basée sur les principales composantes des économies locales et la part de valeur ajoutée créée dans vingt-cinq secteurs d'activité économiques. La pondération ainsi appliquée débouche sur la détermination de grands types de spécialisations régionales. La carte des spécialisations économiques (Carte 13) montre également une grande diversité entre les régions européennes ; elle permet d'identifier les facteurs de développement potentiels et les avantages comparatifs de chacune des régions.

interroge une plausible nouvelle répartition des soutiens financiers européens, qui soit davantage adaptée aux besoins et potentiels spécifiques des territoires.



Carte 13: Les spécialisations économiques des régions européennes, 2002 (ESPON, 2006a, 23)³⁹

Les régions spécialisées dans les services financiers et les activités à forte valeur ajoutée (régions en violet) forment le nœud des activités économiques européennes. Celles-ci recouvrent en partie le périmètre des régions capitales. D'autres centres économiques particulièrement dynamiques se dégagent également dans les régions ayant pour spécialité les moyennes et hautes technologies (en rouge). Ce type de régions, ainsi que celles spécialisées dans les industries électriques et électroniques, les industries légères, l'agriculture, la pêche, le bâtiment ou la restauration, restent fortement dépendantes des exportations et sont de fait sensibles aux impacts de la globalisation. Une forte représentation dans le tourisme, l'administration, l'éducation et la santé indique que les régions dépendent de services non marchands (en cyan), comme c'est le cas dans le sud de la France, en l'Allemagne de l'est ou dans l'Italie du sud. D'autres régions rurales, structurellement plus faibles, présentent une large part de leur économie dans des services non marchands, l'agriculture, les industries légères, les services aux personnes et le tourisme (en jaune). Le type de région le plus « périphérique » est spécialisé dans

³⁹ Les cercles sur la carte indiquent les régions où les services financiers et marchands génèrent une valeur ajoutée annuelle de plus de 15 milliards d'euros. La taille du cercle correspond à la somme de la valeur ajoutée créée ; la couleur indique si celle-ci équivaut à plus (rouge) ou à moins (vert) de 30 % de la valeur ajoutée créée dans la région.

l'agriculture et la pêche, la construction, les industries légères et le tourisme. Y figurent la Lettonie et la Lituanie, l'est de la Pologne, la Roumanie et la Grèce, ainsi que l'Espagne et le Portugal à l'ouest (en bleu clair). Enfin, d'autres régions spécialisées dans l'industrie textile et le tourisme possèdent un type d'économie très caractéristique (en marron) (commentaires issus du rapport ESPON, 2006a).

En outre, dans les discours européens relatifs à la compétitivité économique, la capacité d'adaptation à la mondialisation repose sur les performances relatives à la recherche-Développement (R&D) et à l'innovation. En effet, dans un contexte de plus en plus marqué par l'économie de la connaissance, le transfert de connaissance et la mise en place de clusters sont considérés comme cruciaux pour répondre à la stratégie de Lisbonne⁴⁰.

Force est de constater que le dynamisme économique des régions européennes est fortement lié aux structures historiques des systèmes de production (vieilles régions industrielles), à la présence de clusters et au positionnement vis-à-vis de l'économie de la connaissance, mais aussi certainement à des facteurs territoriaux tels que la desserte en infrastructures ou les structures de gouvernance présentes localement. Les régions européennes sont donc plus ou moins armées face aux enjeux de la mondialisation et aux stratégies de localisation des entreprises. Celles qui offrent une main d'œuvre avec un niveau élevé de formation et de productivité dans des secteurs de pointe semblent être dans une position assez favorable, à l'exemple de la Finlande, de la Suède, du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande (Commission des communautés européennes, 2008). D'autres sont beaucoup plus vulnérables, parce que leur économie est essentiellement tournée vers des activités à faible valeur ajoutée avec une main d'œuvre peu qualifiée, ce qui est préjudiciable pour attirer les investissements et pour créer ou maintenir les emplois (idem). Dans ce dernier cas de figure, les pays concernés sont la Lettonie, la Slovaquie orientale, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

⁴⁰ Or, la capacité d'innovation varie d'une région européenne à l'autre (ESPON, 2006a, 24 à 27). Le pourcentage du PIB en R&D constitue l'un des indicateurs clés pour mesurer la force d'innovation d'une région. Seules la Suède et la Finlande dépensent plus de 3 % de leur PIB dans la R&D (respectivement 3,95 et 3,48 % en 2003). La Suisse, le Danemark et l'Allemagne suivent, avec 2,5% de leur PIB consacré à la R&D, puis l'Autriche et la France avec 2,2%. Les taux les plus faibles concernent Malte, la Bulgarie et la Pologne avec environ 0,5 % de leur PIB consacré à la R&D. Un autre indicateur est le dépôt de brevets. En 2002, sur les 63 740 brevets déposés dans l'UE, plus de 50 % des demandes de brevet de l'UE proviennent de seulement 24 régions de niveau NUTS 2 (sur 282) ; chacune de ces régions contribue à plus de 1 % du total des brevets attribués dans l'UE. Ces régions sont principalement situées en Scandinavie, Irlande, au sud de la Grande-Bretagne, Allemagne, Suisse, Autriche, Italie du nord et France, ainsi que dans les régions autonomes espagnoles de Navarre et de Catalogne. En revanche, les régions méditerranéennes du Portugal, d'Espagne, d'Italie et de Grèce ainsi que les régions des nouveaux entrants montrent un très faible nombre de brevets déposés.

Les contextes économiques des cas d'étude reflètent ces diversités territoriales (Carte 13 p.113).

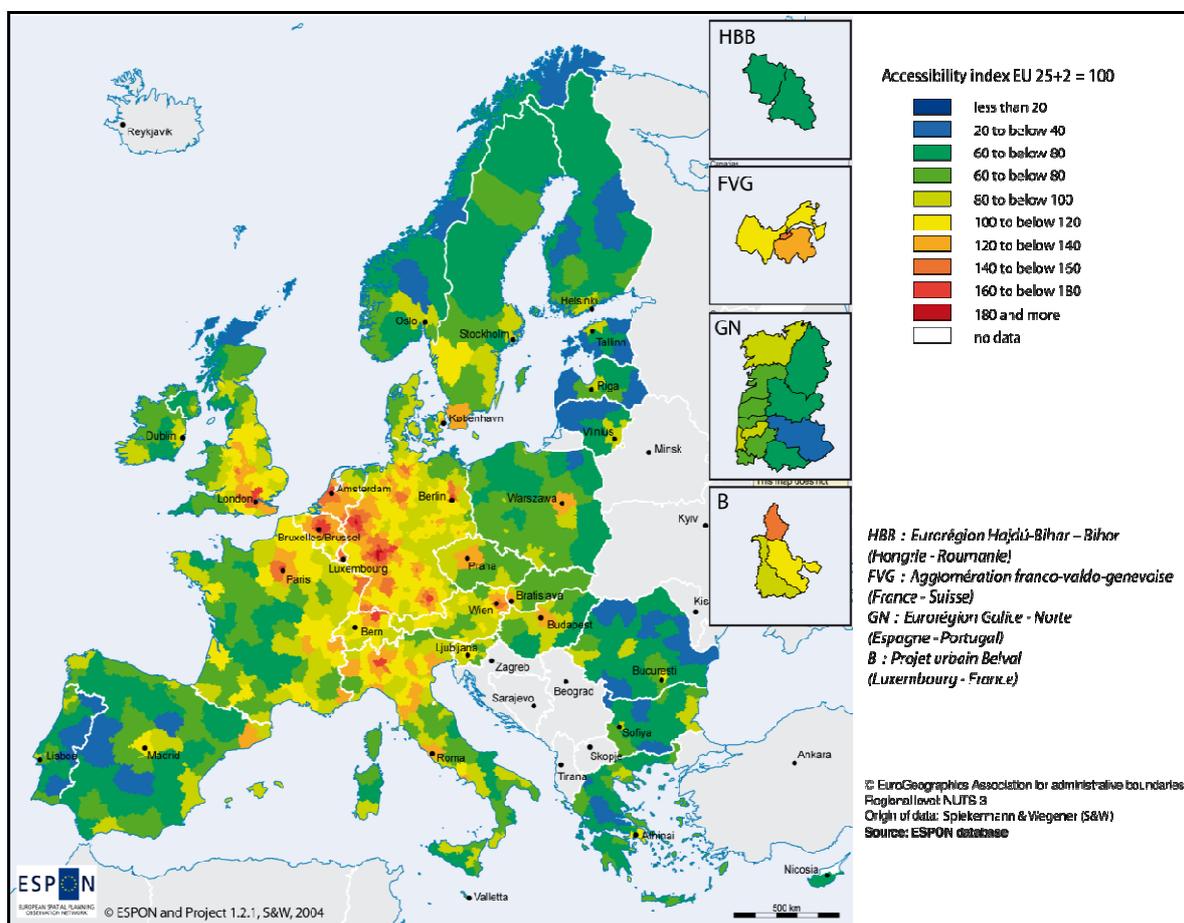
L'agglomération franco-valdo-genevoise semble la mieux dotée en termes de spécialisation économique. Ainsi, Genève et son agglomération possèdent un fort rayonnement de niveau européen voire mondial : la ville accueille une vingtaine d'organisations internationales et plus de mille organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que le siège de nombreuses grandes multinationales. L'activité économique est très active dans les secteurs de la banque et de la finance, mais aussi dans des secteurs industriels à forte valeur ajoutée dans les domaines de l'horlogerie, de la bijouterie et de l'industrie chimique. Du côté français, les activités économiques sont plutôt tournées vers l'agriculture et le tourisme, avec la présence de deux pôles industriels à Bellegarde et Annemasse dans la chimie et la mécanique.

Les économies des eurorégions Hajdú-Bihar-Bihar et Galice-Norte apparaissent sur-spécialisées dans des activités à faible valeur ajoutée. La région d'Hajdú-Bihar-Bihar est confrontée à la situation socio-économique de tous les PECO, qui depuis deux décennies doivent effectuer la reconversion de leur ancien système socialiste à l'économie de marché. Avec l'évolution du marché mondial, de nombreuses entreprises locales ont fermé, le déclin de l'industrie manufacturière s'est accentué. L'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar est aussi caractérisée par une forte activité agricole. C'est en outre une région mal desservie en transports, où le niveau des infrastructures est parfois très bas, particulièrement dans l'arrière-pays roumain. Le Nord du Portugal et le sud de la Galice (autour de Vigo) sont des vieilles régions de tradition industrielle dans les secteurs du textile, des produits manufacturiers, de l'ameublement, aujourd'hui en crise. Le secteur automobile se développe toutefois de part et d'autre de la frontière. Sur le littoral, les activités maritimes dynamisent l'économie locale. Le développement de l'intérieur de la péninsule reste toutefois problématique.

La situation est davantage dissymétrique entre le Luxembourg spécialisé dans des activités à forte valeur ajoutée et la région Lorraine en France dont l'économie est plutôt tournée vers les services, l'agriculture et l'industrie légère. Avec son économie spécialisée dans la finance et les services à forte valeur ajoutée, l'agglomération de Luxembourg concentre près de 86% des emplois métropolitains du Luxembourg, ce qui crée de fortes disparités économiques à l'intérieur du pays mais aussi vis-à-vis des territoires frontaliers (Sohn et Walther, 2008a). Le projet de Belval, siège de nombreuses entreprises et de l'Université du Luxembourg, situé sur la commune d'Esch-sur-Alzette, devient un nouveau pôle de développement pour la région Sud et participe à amoindrir les déséquilibres territoriaux luxembourgeois. De l'autre côté de la frontière, la crise du secteur industriel (sidérurgie, textile, automobile, mines) a laissé le nord de la région Lorraine sinistré, où l'enjeu est aujourd'hui de reconvertir l'économie locale.

4. Accessibilité et connectivité

La carte de l'accessibilité multimodale des régions européennes dessine clairement un modèle centre-périphérie du continent européen, un modèle qui fonctionne également souvent à l'intérieur des pays (Carte 14) : plus les régions sont éloignées de la zone centrale du continent européen ou de leur pays, moins elles sont accessibles. L'accessibilité et la connectivité restent ainsi meilleures au centre, notamment pour les grandes agglomérations qui possèdent des aéroports internationaux (ESPON, 2006b). Les espaces représentés en orange et rouge montrent une accessibilité supérieure à la moyenne de l'UE ; les espaces en vert et bleu se situent en dessous de la moyenne et peuvent être considérés de fait comme des régions périphériques.



Carte 14 : L'accessibilité multimodale des régions européennes, 2001 (ESPON, 2006b, 75)

Concernant les études de cas, l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar et l'eurorégion Galice-Norte présentent un caractère périphérique du fait de leur faible accessibilité multimodale. En revanche, l'accessibilité et la connectivité sont élevées pour le centre des agglomérations

suisses et luxembourgeoises, bien que l'arrière-pays français reste dans les deux cas moyennement connecté aux réseaux européens⁴¹.

Or, l'accessibilité et la connectivité d'une région doivent être suffisantes pour d'une part générer et capter des flux et d'autre part favoriser la desserte d'un territoire, ce qui est rendu possible par la connexion de réseaux variés entre eux (transports, information) (Carrière, 2008). L'accessibilité et la connectivité des territoires européens constituent d'ailleurs des enjeux d'importance au regard de la part des échanges commerciaux qui se déroulent entre les pays européens (Tableau 7).

| % | Part des exportations | Part des importations | % | Part des exportations | Part des importations |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|
| Belgique | 76.3 | 70.9 | Hongrie | 79.0 | 69.5 |
| Bulgarie | 60.8 | 58.5 | Malte | 49.3 | 73.7 |
| Rép. tchèque | 85.3 | 80.1 | Pays-Bas | 78.1 | 50.1 |
| Danemark | 70.3 | 73.0 | Autriche | 72.6 | 79.3 |
| Allemagne | 64.7 | 64.6 | Pologne | 78.9 | 73.3 |
| Estonie | 70.2 | 78.6 | Portugal | 76.7 | 75.4 |
| Irlande | 63.5 | 70.0 | Roumanie | 72.0 | 71.3 |
| Grèce | 65.0 | 57.8 | Slovénie | 69.3 | 73.7 |
| Espagne | 70.8 | 63.0 | Slovaquie | 86.7 | 74.2 |
| France | 64.8 | 68.8 | Finlande | 56.8 | 64.1 |
| Italie | 60.1 | 57.0 | Suède | 61.2 | 70.9 |
| Chypre | 71.8 | 68.9 | Royaume-Uni | 58.2 | 54.7 |
| Lettonie | 72.5 | 77.4 | Islande | 74.6 | 60.1 |
| Lituanie | 64.8 | 68.3 | Norvège | 80.8 | 68.8 |
| Luxembourg | 88.5 | 73.5 | Suisse | 62.0 | 79.5 |
| | | | UE (27 pays) | 68.1 | 64.3 |

*Tableau 7 : Part des échanges intra-UE dans les échanges totaux, 2007
(Source : Eurostat)*

La question de l'accessibilité et de la connectivité est également d'importance pour les régions peu peuplées et plus périphériques, où l'absence d'une masse critique compromet le dynamisme socio-économique local. L'intégration avec les régions environnantes représente alors un moyen de compenser les faibles potentiels socio-économiques locaux et de maintenir un niveau acceptable de fourniture de services aux particuliers et aux entreprises.

Pour la problématique transfrontalière, les enjeux en termes d'accessibilité consistent à améliorer la connectivité entre les espaces situés de part et d'autre de la frontière. L'intégration des deux côtés de la frontière selon un processus d'agglomération peut avoir pour résultat l'émergence de pôles secondaires, hypothèse qu'il faudra vérifier avec l'analyse empirique.

⁴¹ Les dessertes routières, ferroviaires et aéroportuaires des études de cas seront précisées dans le Chapitre 4.

5. Proximité culturelle au sein des espaces transfrontaliers étudiés

La proximité culturelle au sein de chaque cas est plus ou moins affichée ; elle est relative au contexte socio-culturel, à l'histoire et aux relations géopolitiques que les régions entretiennent ensemble.

Le contexte hungaro-roumain est particulièrement tendu, ceci dû à l'absence de tradition de communication entre les deux pays sous l'ère communiste et à la présence de minorités hongroises en Roumanie qui crée parfois des distensions dans les affaires politiques locales. En outre, l'identité nationale est très présente chez les Hongrois, dont les discours nostalgiques de la « Grande Hongrie » cristallisent les conflits socio-historiques dans l'ensemble du bassin des Carpates.

La communication sur les frontières franco-suisse et franco-luxembourgeoise est facilitée par le partage d'une même langue, mais les sentiments des populations françaises envers les voisins restent ambigus : elles sont à la fois méfiantes et envieuses des niveaux ou qualités de vie offerts par l'autre côté de la frontière (Suisse et Luxembourg). Cependant, l'existence de nombreux travailleurs transfrontaliers depuis plusieurs décennies illustre une tradition de relations transfrontalières entre les régions.

Les Galiciens et les habitants du nord du Portugal sont liés par leur histoire commune, le partage de mêmes spécificités socio-économiques et par des aspects culturels très proches. L'existence de la langue galicienne, assimilable au portugais ancien, est aussi un facteur de rapprochement culturel. Leur proximité géographique et culturelle explique notamment les relations économiques et politiques qu'ils ont développées dans les domaines maritimes ou de l'industrie automobile. L'identité régionale est ainsi un moyen, notamment pour les Espagnols, de s'affirmer face au pouvoir central.

Il est aussi intéressant de noter que les régions sont parfois culturellement plus proches de leur région frontalière voisine que des caractéristiques des autres régions nationales. Ainsi, le canton de Vaud, dans son fonctionnement administratif, est plus proche de la France que de Genève ; la situation du département de Bihor est plus proche de Debrecen que de Cluj, la capitale de la région de développement du Nord-Ouest.

6. Contexte politico-administratif de la coopération transfrontalière⁴²

De part et d'autre des frontières intra-européennes⁴³, rendues plus perméables par les effets des politiques de l'UE, de nouvelles perspectives de développement sont envisagées. Aujourd'hui, les frontières à l'ouest de l'Europe sont pacifiées et leur fonction de barrière fortement dévaluée. A l'est, le rapport des populations aux frontières est plus ambivalent du fait de l'histoire mouvementée des cinquante dernières années. Ainsi, la politique menée sous l'URSS prônait un développement à l'intérieur des frontières nationales. Les frontières continuent de jouer aussi un rôle de protection symbolique de l'identité nationale. A à ce sujet, d'anciennes rivalités resurgissent parfois dans les discours politiques de certains pays d'Europe centrale et orientale : certaines relectures historiques à connotations nationalistes continuent de remettre en cause les tracés actuels des frontières. Pour ces pays cependant, l'entrée dans l'UE et l'attrait des financements européens ouvrent de nouvelles perspectives de développement. Ainsi, l'ouverture des frontières « suscitent des espoirs de changement mêlés de méfiance et d'appréhensions dans les espaces urbains traversés par ces frontières » (Reitel et al., 2002, 242).

En outre, l'intensité de la coopération transfrontalière menée par les acteurs locaux et régionaux dépend fortement des compétences et des moyens financiers et organisationnels mis à disposition pour l'action territoriale. Ainsi, l'évolution des structures territoriales et de l'organisation politico-administrative des pays (voir Encadré 2 page suivante) influent directement sur la capacité des autorités locales à lancer des projets de coopération territoriale.

Ainsi, le partenariat transfrontalier existant au sein des études de cas est très hétérogène. Il remonte aux années 1970 dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, montrant que les questions transfrontalières sont prégnantes pour la région depuis de nombreuses années. Du côté français, les partenaires sont associés dans l'ARC (Association Régionale de Coopération), qui regroupe les EPCI frontaliers, la région Rhône-Alpes, les conseils généraux et préfetures de la Haute-Savoie et de l'Ain. Du côté suisse, les cantons de Genève et de Vaud, les villes de Genève et de Nyon, la région de Nyon, les communes genevoises sont associés. Le partenariat transfrontalier s'est instauré dans les années 1990

⁴² Il s'agit d'une introduction à la problématique : dans les chapitres suivants, nous développerons plus amplement les caractéristiques de la coopération transfrontalière des quatre études de cas.

⁴³ Les frontières intra-européennes correspondent aux frontières entre les Etats membres alors que les frontières extra-européennes désignent les frontières de l'UE avec les Etats voisins non membres, qui constituent les limites territoriales de l'union douanière et commerciale et celles de la mise en œuvre de l'espace de libre circulation dans le cadre des accords de Schengen (Elissalde et Santamaria, 2008).

pour le cas luso-espagnol, suite à l'intégration des deux pays à l'UE en 1986 ; il concerne aujourd'hui les deux régions de Galice et du Nord du Portugal, la province espagnole de l'Orense, ainsi que le réseau de villes de l'Axe atlantique. Les relations transfrontalières se sont développées au début des années 2000 dans le cas hungaro-roumain, après la chute du communisme et dans la perspective de leur intégration à l'UE, qui s'est effectuée en 2004 pour la Hongrie et en 2007 pour la Roumanie. Les deux départements d'Hajdú-Bihar en Hongrie et de Bihor en Roumanie et les deux villes principales Debrecen et Oradea sont regroupés dans le partenariat. En revanche, dans le cas franco-luxembourgeois, aucun partenariat transfrontalier ne s'est véritablement institutionnalisé jusqu'à l'heure actuelle autour du projet urbain de Belval ou d'une agglomération transfrontalière.

| Encadré 2 : Processus de décentralisation en cours | |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hongrie | Rationalisation, au travers de la coopération intercommunale, notamment via l'adhésion des communes aux « micro-régions » Projet (depuis 1999 mais toujours d'actualité) de transformation des régions de planification statistique en collectivités régionales autonomes, s'ajoutant au niveau de comtés |
| Roumanie | Promotion des associations intercommunales de développement et des zones métropolitaines Projet (depuis 10 ans mais toujours en discussion) concernant la création de régions décentralisées selon deux options : transformation des 8 régions actuelles de développement ou redécoupage des départements en entités plus grandes |
| France | Propositions du Comité Balladur : - 100 % de communes membres d'un EPCI à fiscalité propre avant 2014 et élection au suffrage universel direct - Création de 11 métropoles en 2014 - Création du « Grand Paris » collectivité locale à statut spécial - Transformation encouragée des EPCI à fiscalité propre en communes - Favoriser les regroupements volontaires de régions et modifier leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine - Favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions |
| Espagne | Projet de loi sur l'administration et les gouvernements locaux mais sans impact sur l'organisation territoriale Réforme progressive des statuts des Communautés Autonomes mais sans projet de réorganisation territoriale |
| Portugal | Encouragement de la création de grandes zones métropolitaines et de communautés urbaines depuis 2003 Volonté de fusionner des paroisses (freguesias) Projet d'organiser un nouveau référendum concernant la création effective de 8 régions décentralisées, celles-ci étant prévues dans la Constitution de 1976 |
| Luxembourg | Projet, présenté en janvier 2008, de réorganisation territoriale fondé à la fois sur des coopérations intercommunales renforcées (notamment création de communautés urbaines), et des fusions communales en 2011 |

Source : Hoorens et Chatrie, 2009, p.101-102

Comme nous le verrons par la suite, l'intensité de la coopération est variable d'un cas à l'autre. Les partenariats transfrontaliers ne sont pas toujours inscrits dans une dynamique de développement territorial. Entre la France et la Suisse, une véritable réflexion territoriale s'est engagée sur un projet d'agglomération transfrontalière, avec l'élaboration d'une vision commune d'aménagement. La coopération entre l'Espagne et le Portugal s'est soldée par la mise en place d'un Agenda stratégique territorial décliné dans des axes de développement sectoriels. En revanche, entre la Hongrie et la Roumanie, les coopérations engagées ne sont pas réellement structurantes pour le développement des régions. Enfin, aucun dialogue n'a été établi entre le Luxembourg et la France concernant la coordination du projet urbain de Belval de part et d'autre de la frontière.

Les enjeux territoriaux transfrontaliers des études de cas se présentent aussi en différents termes. Les eurorégions hungaro-roumaine et luso-espagnole sont localisées dans des régions européennes peu favorisées où les enjeux territoriaux transfrontaliers relèvent avant tout des potentialités de développement local et régional. Le cas franco-suisse connaît des problèmes certes communs à toute agglomération en développement, mais exacerbés par le fait transfrontalier : une urbanisation et une consommation de l'espace croissante, des problèmes de saturation dans les transports entre le centre de l'agglomération et sa périphérie. Enfin, Belval représente, pour le Luxembourg, à la fois une opportunité de diversification de l'économie luxembourgeoise et la construction d'un nouveau pôle de développement de la ville de Luxembourg, dont les voisins français n'ont pas su tirer profit dans un premier temps, n'ayant pas réussi à accorder leurs actions publiques avec le projet urbain frontalier.

Conclusion du Chapitre 3

Le continent européen montre une grande diversité territoriale entre ses régions, dans ses aspects démographiques, socio-économiques, urbains. Cette diversité affichée dévoile de très larges disparités entre les territoires européens, ainsi que le reflète les études de cas abordées dans la thèse. Le Tableau 8 ci-contre reprend les grandes tendances territoriales des différents contextes transfrontaliers abordés, ainsi que les problématiques de coopération transfrontalière qui vont être développées dans les chapitres suivants.

Le diagnostic territorial des espaces transfrontaliers analysés est fonction de leur situation géographique et de leurs structures économiques et urbaines régionales et locales. Les déséquilibres territoriaux qui apparaissent en leur sein sont également dépendants de leur accessibilité externe et de leur connectivité interne, autant d'éléments où la coopération territoriale et l'émergence de politiques territoriales européennes peuvent créer de la valeur ajoutée.

| | Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihor | Agglomération franco-valdo-genevoise | Eurorégion Galice-Norte | Projet Belval |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Echelle de coopération | Eurorégion associant deux NUTS 3 | Agglomération transfrontalière | Eurorégion associant deux NUTS 2 | Projet urbain intégré dans un projet métropolitain |
| Superficie du territoire considéré | 13 755 km ² | 2 097 km ² | 51 000 km ² | 650 ha |
| Nombre d'habitants | 1 150 000 | 800 000 | 6 000 000 | 5 000 à 6 000 |
| Tradition de relations transfrontalières | Non, la frontière était une véritable barrière jusqu'à la chute de l'URSS. | Travailleurs transfrontaliers. | Relations économiques et politiques dans les domaines maritime, de l'industrie automobile. | Travailleurs transfrontaliers. |
| Proximité culturelle | Fortes tensions géopolitiques historiques, mais la présence de minorités hongroises en Roumanie est un facteur de contacts. | Le partage d'une même culture francophone facilite les contacts, mais tensions sociales vis-à-vis de l'emploi et du logement. | Culture galicienne, patrimoine culturel en commun, histoire des deux régions très liée | Rivalités, méfiance politiques et sociales dues au dynamisme économique luxembourgeois et aux différences de niveaux de vie. |
| Date de lancement du partenariat | 2002 (création de l'eurorégion) | 1973 (création du Comité régional franco-genevois) | 1991 (Communauté de travail Galicia-Norte) | Pas de partenariat |
| Partenaires de la coopération | Les deux départements d'Hajdú-Bihar en Hongrie et de Bihor en Roumanie (niveau NUTS 3) et les deux villes principales (Debrecen et Oradea). | Du côté français, l'ARC, la région Rhône-Alpes, les conseils généraux et préfectures de Haute-Savoie et de l'Ain. Du côté suisse, les cantons de Genève et de Vaud, les villes de Genève et de Nyon, la région de Nyon, l'ACG. | Les deux régions de Galice et du Nord du Portugal, la province espagnole de l'Orense, ainsi que le réseau de villes de l'Axe atlantique. | |
| Intensité de la coopération | Faible | Forte | Forte | Faible |
| Nature de la coopération | Avant tout culturelle, pas de projet d'aménagement structurant en vue. | Territoriale : réflexion sur un projet d'agglomération transfrontalier. | Agenda stratégique commun avec des axes de développement sectoriels. | Projet urbain, mais seulement du côté luxembourgeois. |
| Articulation des politiques d'aménagement | Non | Oui, réflexion commune des partenaires et élaboration d'une vision spatiale. | Oui, volonté d'articuler les différents niveaux d'aménagement. | Non (mais le projet Belval est inclus dans la stratégie métropolitaine du Luxembourg). |

Tableau 8 : Description générale des différents contextes transfrontaliers

Conclusion de la Première Partie

Dans le Chapitre 1, nous avons explicité comment la frontière transforme l'organisation des territoires et le développement des espaces, dans les domaines fonctionnels, institutionnels et idéels. Les effets des frontières sont multidimensionnels et ils ont des répercussions sur les pratiques d'aménagement menées au niveau local. Dans le Chapitre 2, nous avons évoqué comment les politiques européennes ont investi la coopération transfrontalière depuis les années 1990, renforçant les partenariats au niveau transfrontalier, alors que les documents stratégiques européens prônent la cohésion territoriale entre les territoires européens. Les espaces transfrontaliers se présentent a priori comme des espaces intermédiaires entre les systèmes d'aménagement nationaux, mais leur rôle n'a pas été clairement identifié dans les textes européens. Le Chapitre 3 a montré, avec la présentation générale des études de cas, les contextes très divers dans lesquels les espaces transfrontaliers européens s'inscrivent.

La question qui nous préoccupe dans la suite du texte est de mieux connaître les réponses locales qui sont apportées aux problématiques de recompositions territoriales, de gouvernance transfrontalière et de stratégies territoriales en vue du développement de ce type d'espace. C'est la coopération transfrontalière, en tant que processus bottom-up, qui focalise notre attention, au travers de territoires « produits par le bas » et de projets concrets d'aménagement et de développement territorial engagés (ou non) par les acteurs locaux qui s'approprient (ou non) de nouvelles pratiques transfrontalières.

L'objet transfrontalier recouvre ainsi des réalités très diversifiées. Il s'agit donc de proposer une méthode d'approche des espaces transfrontaliers qui puisse prendre en compte à la fois les similitudes et les contrastes qui s'exercent d'un espace à l'autre. La démarche implique, pour chaque exemple abordé, de s'intéresser au contexte et aux dynamiques urbaines spécifiques aux territoires analysés, ceci afin de mieux comprendre les recompositions territoriales qui s'exercent au travers des frontières. Cette démarche sera explicitée dans la Seconde Partie.

En outre, une question soulevée par la thèse, non résolue, concerne l'articulation des processus bottom-up et top-down des politiques d'aménagement⁴⁴. Il a été en effet difficile de trouver, dans la littérature ou les programmes de recherche, des évaluations de politiques publiques concernant les modalités de coordination des politiques européennes et des politiques locales d'aménagement du territoire. En toute hypothèse, la difficulté à trouver des éléments explicatifs de ces dispositifs correspond à la réalité de l'application

⁴⁴ L'agenda de recherche des sciences politiques est aussi concerné par cette problématique d'articulation et d'interaction entre les formes descendantes d'européanisation (intégration européenne) et les capacités politiques territoriales (formes proactives de mobilisation territoriale) (voir Pasquier, 2008).

des politiques territoriales. Il semble que les politiques européennes, nationales, régionales, locales, restent relativement cloisonnées et peu articulées. Les différentes politiques territoriales forment des systèmes organisationnels différents, ce qui explique les difficultés d'articulation entre les modalités d'action publique. Certes, la politique européenne, ses objectifs, ses outils, ses fonds structurels mobilisent des moyens considérables, mais il faut des moyens politiques et techniques au niveau local pour pouvoir porter des projets structurants, qui parfois font défaut (exemple de la frontière hungaro-roumaine). L'UE n'a pas les moyens de faire appliquer ses politiques territoriales conformément à ses propres objectifs, le relais devant être pris par les initiatives locales. Les démarches d'évaluation des politiques territoriales européennes sont également difficiles à mettre en œuvre compte tenu d'une part de l'hétérogénéité des actions menées dans les régions européennes et d'autre part du peu d'actions opérationnelles réellement engagées au niveau local.

Certains auteurs sont très optimistes quant à l'ouverture des frontières : « avec la défonctionnalisation, les problèmes frontaliers se nivellent, les conflits s'évanouissent, les échanges se multiplient et les régions frontalières deviennent de véritables zones d'articulation là où, autrefois, les ensembles nationaux se soudaient d'une manière rigide » (Picouet et Renard, 2007). Reste à savoir quelles sont les réalités territoriales à l'œuvre de part et d'autre des frontières intra-européennes, et si effectivement de véritables territoires transfrontaliers dépassant les frontières nationales se mettent en place.

Seconde partie :

**Vers une recomposition
territoriale de part et d'autre
des frontières européennes ?
Réflexion sur l'émergence de
nouveaux territoires
transfrontaliers en Europe**

Les régions transfrontalières connaissent de profondes mutations depuis l'ouverture politique des frontières intra-européennes. Ainsi, des processus d'intégration socio-économique transfrontalière s'opèrent et de nouveaux types de territoires transfrontaliers émergent, telles les eurorégions ou les agglomérations transfrontalières. Pourtant, les recompositions territoriales transfrontalières sont encore mal cernées, compte tenu de la complexité qui caractérise ces territoires et de l'aspect relativement récent des mutations spatiales aux frontières.

Dès lors, comment appréhender la question des territoires transfrontaliers en matière d'aménagement et de développement territorial ? Comment « s'aménagent » les frontières ? Ici, l'aménagement du territoire, entendu à la fois comme la résultante de dynamiques non planifiées et le produit d'actions volontaires inscrites dans des politiques publiques ou des opérations du secteur privé (définition du laboratoire CITERES)⁴⁵, est abordé dans une approche relationnelle. En effet, comme l'ouverture des frontières se manifeste par une intensification des échanges, l'étude des relations qui s'opèrent de part et d'autre de la frontière paraît pertinente. L'observation des mises en relation transfrontalières permet de mieux connaître les processus de recompositions territoriales transfrontalières et de comprendre comment s'effectue le passage de deux espaces frontaliers juxtaposés en un espace transfrontalier structuré. L'idée est de rendre plus intelligible les dynamiques spatiales, les facteurs et les mécanismes qui régissent l'organisation des espaces transfrontaliers, dans l'objectif de contribuer à une meilleure connaissance des processus transfrontaliers en jeu. L'hypothèse d'un processus de recomposition territoriale transfrontalière implique, on le rappelle, un phénomène d'intégration territoriale s'effectuant par le développement de liens de différentes natures et l'émergence ou la confirmation de nouvelles polarités spatiales.

Pour analyser les processus de construction des territoires transfrontaliers en Europe, nous prenons en compte un ensemble de facteurs et d'aspects considérés comme importants en aménagement et urbanisme. L'enjeu théorique et empirique consiste notamment, dans le contexte de l'hétérogénéité des espaces transfrontaliers étudiés, à proposer un cadre méthodologique applicable aux diverses situations. Ainsi, une grille de lecture commune guide l'analyse. Nous suivons une *démarche hypothético-déductive avec la formulation d'hypothèses de travail et la recherche d'un modèle théorique descriptif et interprétatif, modèle d'analyse qui est ensuite confronté aux réalités spatiales étudiées*. Le modèle conceptuel fournit ainsi des clés pour analyser l'organisation territoriale en cours ; il est constitué de concepts et de processus considérés a priori nécessaires pour expliquer le phénomène transfrontalier. La grille d'analyse est ensuite testée sur des terrains d'étude offrant diverses réalités et problématiques territoriales, ainsi que différents niveaux

⁴⁵ Source : http://citeres.univ-tours.fr/doc/CITERES/ur1_site.pdf, p.61.

territoriaux d'analyse. L'approche empirique se réfère aux quatre territoires transfrontaliers abordés dans la thèse.

L'observation des recompositions territoriales en cours sur les frontières européennes s'appuie sur un modèle d'analyse systémique du territoire transfrontalier, explicité dans le Chapitre 4. Le système-territoire transfrontalier est ensuite déconstruit pour aborder les différents éléments et processus qui le constituent. Ainsi, le Chapitre 5 se focalise sur les transformations des systèmes urbains situés à proximité des frontières et sur l'apparition ou la confirmation de pôles de développement, phénomènes dus à la croissance des échanges et des interdépendances au travers des frontières. Le Chapitre 6 s'intéresse à l'émergence d'une gouvernance transfrontalière et à la coordination naissante des politiques de développement territorial de part et d'autre des frontières. Le Chapitre 7 interroge enfin l'apparition de nouvelles représentations et visions spatiales transfrontalières, qui ouvrent également de nouvelles perspectives pour l'aménagement des territoires transfrontaliers.

Chapitre 4 :

Explicitation du modèle d'analyse de construction du territoire transfrontalier

Comment mettre en perspective les lignes de force des territoires transfrontaliers en construction ? Le territoire transfrontalier constitue en effet un objet non fini, un processus en train de se faire, dont les tenants et les aboutissants ne sont pas encore stabilisés : c'est donc la territorialisation⁴⁶, en tant que mouvement de « construction » du territoire, qui focalise davantage notre attention. Il s'agit alors de considérer les facteurs et les processus de différentes natures générant du territoire transfrontalier. L'accent doit davantage être mis sur les dynamiques naissantes de réflexions territorialisées que sur des actions d'aménagement entièrement concrétisées. Aussi faut-il, au-delà des discours prônant les politiques transfrontalières, évaluer les réalités territoriales transfrontalières de part et d'autre des frontières. Or, la coopération transfrontalière constitue un « objet composite » « révélant une réalité multiple où se superposent des formes de gestion politique différentes et que n'épuisent ni le registre fonctionnel de l'action technico-économique, ni le registre institutionnel des formats juridico-politiques, ni enfin le registre identitaire des appartenances » (Leresche et Saez, 1997, 32-33).

L'époque est à la multiplication des territoires à toutes les échelles, ce qui signifie l'émergence de nouvelles conceptions et de nouveaux référents territoriaux (Hérin, 2007), bien qu'il n'existe pas de théorie générale sur les « sciences du territoire » (Vanier, 2009). Le territoire transfrontalier constitue une nouvelle modalité du territoire, dont la spécificité est de s'étendre de part et d'autre d'une frontière nationale. La problématique transfrontalière présente donc l'intérêt théorique et empirique de revisiter les concepts, les démarches et les instruments propres à l'aménagement et à l'urbanisme, notamment ceux liés au « territoire », en les appliquant au cadre spécifique de la région transfrontalière. Le modèle de construction du territoire transfrontalier constitue ainsi un outil heuristique pour analyser les relations transfrontalières qui émergent de part et d'autre d'une frontière

⁴⁶ On peut définir la territorialisation comme un « ensemble de processus engagés par les systèmes d'acteurs et/ou les agents, par les organisations sociales et politiques, par les dispositifs et procédures ad hoc, par les rapports de force et les mises en tension, par des déterminants, économiques et structurels, par des configurations génériques existantes et/ou des configurations particulières émergentes, permettant de faire advenir le territoire, le faire exister, se maintenir et parfois de devenir opératoire » (Vanier, 2009, 12).

nationale et de mieux comprendre et expliquer les logiques qui sous-tendent la territorialisation transfrontalière.

La structuration d'un territoire transfrontalier concerne l'organisation progressive de ce territoire en un tout cohérent, ordonné, intégré, fonctionnel (Brunet et al., 1997), une organisation dans laquelle les différents éléments constituant le territoire vont se lier. La question qui se pose alors est de savoir quels sont les processus qui accompagnent les dynamiques de structuration du territoire. Or, la construction du territoire transfrontalier manifeste une complexité territoriale car l'accroissement d'interactions et de processus de diverses natures dans les domaines politiques, économiques et sociaux, conduisent à une démultiplication et une imbrication des espaces de référence (Debarbieux et Vanier, 2002), qu'il s'agit d'identifier.

Le modèle d'analyse territoriale est une proposition visant à formaliser l'action dans le domaine de l'aménagement, qui consiste selon nous en une volonté de transformation de l'espace répondant à certaines idées ou représentations d'un problème territorial et dont la mise en œuvre concrète nécessite l'organisation d'un système d'acteurs institutionnels. Dans ce modèle d'action, le projet d'aménagement constitue la pierre angulaire qui définit les modalités futures d'organisation du territoire. L'action en aménagement suppose également une action globale sur un territoire et une approche transversale des problèmes abordés, dans la volonté de coordonner différentes politiques publiques ayant des impacts spatiaux et de gérer les interdépendances entre les territoires. L'aménageur intervient sur un espace ; le territoire (de l'aménageur) apparaît à partir du moment où il engage une action délibérée en vue de procéder à l'aménagement de cet espace.

Ainsi, nous présentons plus explicitement le modèle de construction du territoire transfrontalier, à partir d'une approche systémique qui s'appuie sur des processus de structuration fonctionnelle, d'institutionnalisation et de mise en représentation des territoires transfrontaliers. Dans ce modèle d'analyse, le projet (d'aménagement, de territoire) joue un rôle important de structuration du territoire transfrontalier. La démarche territoriale permet enfin de mieux formuler l'hypothèse de l'intégration transfrontalière qui s'effectue de part et d'autre des frontières nationales.

1. Le modèle de construction du territoire transfrontalier

Le modèle d'analyse du territoire transfrontalier associe des outils de conceptualisation, de méthodologie et d'évaluation dans le but d'examiner les recompositions territoriales en cours. Il vise à considérer comment le nouveau rapport à la frontière interpelle le concept opérationnel de territoire (Fourny, 2005). L'enjeu de l'analyse territoriale consiste aussi à comprendre le contexte d'intervention des politiques transfrontalières, comment les acteurs publics et privés s'approprient les différents territoires, comment se développent les nouveaux rapports de force, les nouveaux modes de vie des habitants et de fonctionnement de l'économie, les nouveaux modes d'intervention des collectivités publiques (Wiesmann et al., 2002). L'approche par le territoire se réfère par ailleurs aux théories du développement endogène où le concept de territoire, les réseaux d'acteurs et les dynamiques de coopération constituent les facteurs clés de développement. Il s'agit alors de mettre en valeur les spécificités et les ressources locales du « territoire transfrontalier », caractérisé par l'interférence de la frontière dans l'organisation territoriale. En outre, le territoire transfrontalier correspond à un territoire de projet et non à un découpage politico-administratif car l'existence de la frontière nationale interdit toute définition d'une circonscription administrative qui se superposerait aux territoires nationaux. A l'instar des territoires de projet qui existent en France tels les pays, les parcs naturels régionaux ou les agglomérations, le territoire de projet transfrontalier se construit à partir d'activités de coopération et dans le cadre de la mise en œuvre de programmes d'actions.

Dans ce sens, le territoire transfrontalier apparaît comme une construction sociale et politique – et non plus comme le territoire « donné » délimité politiquement et administrativement (Pecqueur, 2002) – formée à partir du jeu des acteurs et des actions menées. L'intérêt de l'analyse est alors de savoir par qui est construit le territoire en présence, pour qui et pour quoi faire, et avec quelle efficacité et quels résultats (Leresche et Saez, 1997). L'intervention est justifiée par des problèmes ou des enjeux à résoudre (idem), mais le territoire devient aussi « un espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique » (Vanier, 2008, 4). De fait, l'organisation de l'action publique territoriale (transfrontalière) relève également du politique, du « pouvoir des territoires » (Vanier, 2008), de leur capacité de coordination, de coopération, d'articulation (idem). Il s'agit alors de « fournir des explications sur les processus et les évolutions en cours, comme sur les stratégies d'action qui façonnent les faits territoriaux » (Sénécal, 2006, 285) en s'interrogeant sur les logiques (politiques, sociales, culturelles, fonctionnelles) justifiant la territorialisation et les types de recompositions territoriales en jeu (Fourny, 2009).

Ainsi, le territoire transfrontalier devient un concept opératoire qui permet d'observer la construction d'un territoire en aménagement, et plus exactement d'examiner si une démarche de projet de territoire et/ou de projet d'aménagement est engagée selon un processus de territorialisation. Cette démarche est aussi un moyen d'examiner différents aspects des systèmes d'action en aménagement où le territoire apparaît « comme produit de l'action collective, de la dynamique des acteurs sociaux », qui renvoie également à la gouvernance territoriale et aux systèmes d'acteurs pluriels, imbriqués et interdépendants qui interviennent dans l'organisation des territoires (Séchet et Keerle, 2009).

Mais comment mettre en perspective à la fois la façon dont s'aménage le territoire transfrontalier et les potentialités d'aménager le territoire transfrontalier ? La démarche implique de prendre en compte les différentes logiques d'action en jeu. Le présupposé est que les frontières « s'aménagent » d'une part de façon spontanée en suivant une propre dynamique de développement et d'autre part de façon plus volontaire par la mise en place de politiques publiques transfrontalières d'accompagnement. Il s'agit alors de mettre à jour les mises en relation de différentes natures (fonctionnelle, institutionnelle, idéale) qui se mettent progressivement en place de part et d'autre de la frontière. La construction du territoire transfrontalier est ainsi appréhendée comme « un système relationnel fait de nœuds et de relations entre les éléments internes et externes qui en sont constitutifs » (Carrière et Thibault, 2000) ; les relations qui s'établissent entre les aires urbaines frontalières vont former à terme un système urbain intégré : le territoire transfrontalier.

Le territoire constitue un outil conceptuel présentant de nombreux intérêts épistémologiques notamment soulignés par F. Ripoll et V. Veschambre (2005a) : il inscrit pleinement la géographie (et l'aménagement) dans les sciences sociales en mettant en valeur la dimension spatiale des faits sociaux, réintroduit l'acteur et le politique dans l'analyse, etc. Mais son caractère hégémonique et globalisant est aussi dénoncé (Ripoll et Veschambre, 2002, 2005a). En effet, l'utilisation du concept de territoire présente des limites voire des dangers si on l'emploie de façon intempestive, au risque de virer vers le spatialisme et le holisme. Dans ce sens, l'espace est associé à un collectif unique, le territoire est considéré comme sujet de l'action, ce qui tend à masquer et occulter la complexité des rapports sociaux, les conflits internes aux sociétés, les divergences d'intérêt et les enjeux socio-politiques (idem). Mais le danger réside aussi et surtout dans l'instrumentalisation des actions territoriales puisqu'il est tentant de proposer « une lecture du territoire qui insiste sur la régulation, la stabilité, l'intégration et la cohésion sociale et donc de légitimer ces nouveaux pouvoirs qui émergent ou qui s'affirment » (Ripoll et Veschambre, 2005a, 287).

La connotation idéologique du territoire est par ailleurs très prégnante chez les aménageurs, qui courent après le « périmètre pertinent » ou l'« optimum dimensionnel » du territoire, en cherchant à faire coïncider espace vécu, territoire institutionnel et géographie

administrative de l'action publique (Béhar, 2007,19). L'enjeu théorique et méthodologique reste d'éviter les dérives de l'usage du « territoire ». A cet effet, F. Ripoll et V. Veschambre (2005a, 2005b) préconisent de s'intéresser à des concepts qui renvoient à des rapports sociaux plutôt qu'à des objets spatiaux, à des dynamiques et des processus plutôt qu'à des états, en appréhendant avant tout les acteurs et leurs pratiques.

2. Un essai d'approche systémique de l'émergence du territoire transfrontalier

Le modèle d'analyse territorial est un outil de description des recompositions territoriales où des éléments explicatifs du phénomène transfrontalier sont avancés. Nous proposons ainsi un regard « macro » en matière de réflexion sur le territoire, avec des explications d'ordre général pour comprendre la territorialisation transfrontalière.

L'approche systémique permet d'appréhender la réalité transfrontalière de façon complexe, selon une méthode de pensée définie par E. Morin et J.-L. Le Moigne (1999). La complexité signifie que différents faits interagissent et organisent le territoire, et que les phénomènes qui participent à la construction du territoire transfrontalier sont interreliés. En effet, pour comprendre le phénomène transfrontalier, différentes dynamiques sociales interviennent dans les processus d'aménagement du territoire : des facteurs géographiques, historiques, institutionnels, culturels, sociologiques, économiques, identitaires, démographiques, juridiques, politiques et techniques, autant d'éléments ayant des conséquences territoriales⁴⁷.

Selon J. de Rosnay (1975, 93), un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique organisés en fonction d'un but. « Le concept de système s'efforce de relier les ensembles au lieu de les isoler, s'appuie sur la perception globale plutôt que sur l'analyse détaillée, considère les interactions plutôt que les éléments, insiste sur l'étude des transactions qui ont lieu aux points d'interface entre le système et l'environnement et nous donne une vision axée sur les aspects dynamiques et interactifs des ensembles qui composent la réalité » (de Rosnay, 1975, cité par Lapointe, 1993). Ainsi, l'intérêt de l'approche systémique est de prendre en compte, dans une approche globale, diverses

⁴⁷ De plus, l'analyse en matière d'aménagement et de développement territorial exige une démarche à la fois globale et transversale nécessitant d'intégrer des champs de connaissance différents. C'est ainsi que le laboratoire PACTE prône dans ses activités de recherche « une mobilisation de l'ensemble des dimensions du territoire, qui sont le plus généralement traités de manière séparés, les confronter pour en saisir la résultante, le processus de territorialisation issu de ces dynamiques croisées », <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?article91>.

dimensions inter-reliées d'un même phénomène, en l'occurrence la construction d'un territoire transfrontalier.

A la différence de la méthode analytique qui cherche à mettre en évidence des causalités partielles isolées de leur contexte, la méthode systémique met l'accent sur l'articulation de grandes fonctions d'où émerge une finalité globale, en interdépendance avec un environnement (Thireau, 1993). Ainsi, avec la démarche systémique, il s'agit de « décomposer l'objet d'études en éléments et de les articuler les uns avec les autres pour former un ensemble coordonné, organisé, en relation avec son environnement externe » (Leloup, 2007, 4). L'objectif principal de la démarche d'analyse est de révéler des processus d'interactions entre les composantes du système ; les interactions concernent à la fois les liens entre les variables, les dynamiques internes et les relations avec l'environnement extérieur du système (Leloup, 2007). Le « réel complexe » ainsi décomposé en différentes dimensions vise à « le rendre compréhensible au moyen des catégories d'analyse existantes, pour permettre ensuite d'effectuer la comparaison avec d'autres phénomènes similaires et pour tester enfin un certain nombre d'hypothèses fondées sur ces variables » (Palier et Surel, 2005, 11). L'approche systémique est aussi un moyen de mesurer les niveaux d'agencements entre les composantes du territoire transfrontalier, car comme le rappelle F. Leloup, « le territoire, comme unité de développement socio-économique, n'est réductible ni à un simple espace habité, ni à un ensemble de ressources, ni à un agencement d'acteurs et notamment d'acteurs économiques, ni enfin à un projet ou à des normes d'action » (Leloup, 2007, 7). L'analyse des différents processus en jeu a également pour but d'interroger la cohérence et la pertinence des politiques et projets d'aménagement transfrontaliers. Enfin, l'intérêt est aussi de pouvoir repérer, au travers du territoire-système, des effets-frein et des effets-levier aux relations transfrontalières, ainsi que les transformations et recompositions territoriales qui s'opèrent de part et d'autre des frontières nationales, dessinant des enjeux d'aménagement spécifiques.

En outre, le territoire-système n'existe pas en soi dans la réalité, il reste une construction intellectuelle (Le Moigne, 1984), un système conceptuel permettant d'observer des réalités territoriales. Dans le cadre de l'approche systémique, c'est donc l'observateur qui définit les variables qu'il juge pertinentes ainsi que les relations qui les unissent (Thireau, 1993). Sa vision dépend de la perception et de l'interrogation qu'il porte sur les choses (Passet, 1979). Or, les différents éléments de l'analyse, s'ils sont distingués dans l'analyse, s'effectuent généralement dans la pratique de façon simultanée (Paasi, 2003, 112). Cependant, l'intérêt de l'approche est d'aboutir à un mode de représentation permettant une meilleure compréhension du réel et une action plus efficace sur les phénomènes (Passet, 1979).

Le modèle théorique d'analyse envisage donc le territoire transfrontalier en émergence comme un système traversé par des phénomènes et des logiques de transformation de diverses natures. Les relations transfrontalières prennent différentes formes, avec des implications territoriales plus ou moins fortes. Dans cette perspective, nous focalisons notre analyse sur trois processus spécifiques de territorialisation transfrontalière, en l'occurrence la structuration fonctionnelle, l'institutionnalisation et la mise en représentation.

3. Structuration fonctionnelle, institutionnalisation et mise en représentation des territoires transfrontaliers

Le modèle d'analyse du système territorial que nous proposons est constitué de trois composantes ou trois sous-systèmes, ainsi que le propose A. Moine (2006) : le système spatial ou la composante fonctionnelle, le système d'acteurs ou la composante institutionnelle, le système de représentations ou une composante idéale. Autrement dit, le territoire, dans sa conception en aménagement, doit faire référence selon nous à des aspects à la fois matériel, institutionnel et idéal. Nous suivons par-là même le postulat selon lequel « la configuration de la société est 'dimensionnelle' – toute société s'organise dans l'articulation de dimensions, à savoir : l'économique, le sociologique, la politique, la spatiale, la temporelle, l'individuelle (Levy, 1994). Chaque dimension traverse la société de part en part ; leur association n'est pas hiérarchique, aucune ne domine » (Lussault, 1999, 245).

La « triangulation systémique » ne constitue pas un mode de pensée original : J.-L. Le Moigne dans sa théorie du système général (1984) ou A. Paasi (2003) ont expérimenté cette démarche intellectuelle. G. Di Méo affirme aussi que : « (l'édification du territoire) combine les dimensions concrètes, matérielles, celles des objets et des espaces, celles des pratiques et des expériences sociales, mais aussi les dimensions idéelles des représentations (idées, images, symboles) et des pouvoirs » (Di Méo, 2001, 273). Pour M. Le Berre également (Le Berre, 1995), la grille d'étude d'un territoire implique de prendre en compte l'ensemble des interactions entre le projet du groupe sur son territoire (niveau existentiel), les configurations territoriales (niveau physique) et le fonctionnement du groupe social (niveau organisationnel).

Le territoire transfrontalier est ainsi composé de trois éléments : l'espace transfrontalier, les acteurs transfrontaliers et les représentations transfrontalières. L'ensemble de ces

éléments forme un système interrelié, où les trois sous-systèmes sont en interrelation (Moine, 2006). Le modèle appréhendé prend la forme suivante (Figure 16) :

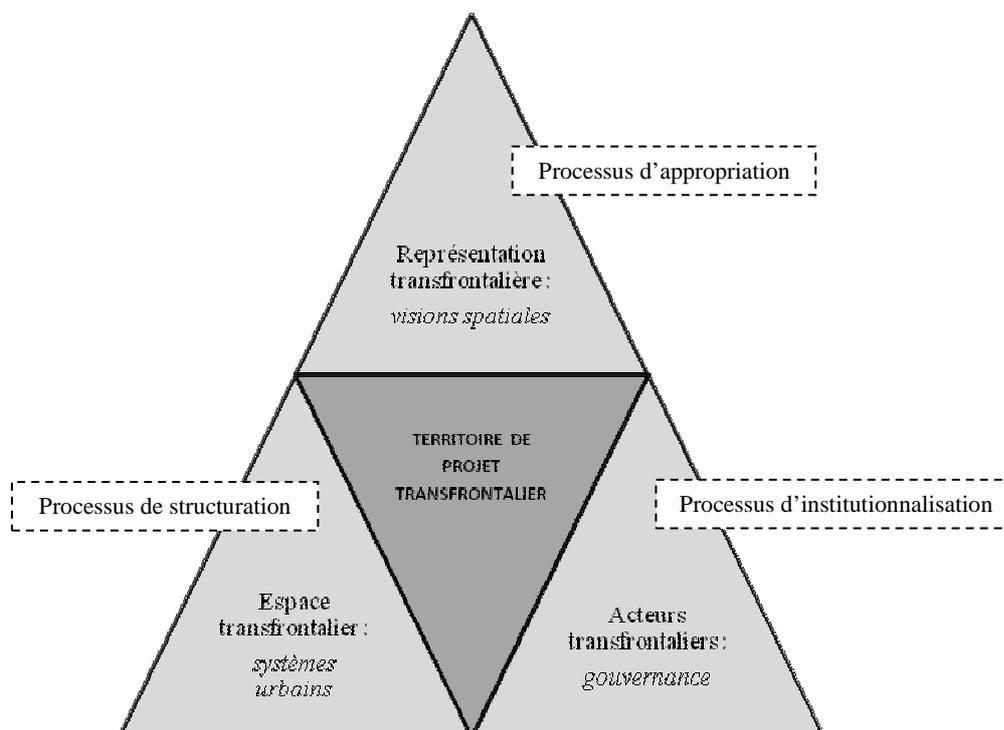


Figure 16 : Le modèle d'analyse du territoire transfrontalier

L'élément fonctionnel du territoire transfrontalier vise l'espace transfrontalier⁴⁸ géographique, son évolution spatiale. L'espace géographique est formé, selon A. Moine (2006), du géosystème ou milieu géographique au sein duquel évoluent les acteurs (à l'origine de contraintes ou d'aménités naturelles), de l'espace anthropisé constitué par l'ensemble des objets anthropiques répartis au sein du géosystème et l'espace social des rapports sociaux, au sens d'A. Frémont et al. (1984), c'est-à-dire « l'ensemble des interrelations sociales spatialisées » entre les individus et les groupes, qui est en étroite relation avec l'espace politique et institutionnalisé. L'espace transfrontalier est ici apprécié dans sa dimension morphologique (distribution spatiale des villes, des infrastructures, des équipements), et aussi dans le sens des flux et des échanges de personnes et de biens au travers de la frontière. Dans ce cadre, c'est bien l'analyse spatiale qui guide l'approche, afin de décrire des portions d'espace aménagé (Ripoll et Veschambre, 2005a). L'intérêt est de mettre à jour la mise en réseau des systèmes urbains à travers les frontières, l'émergence ou la confirmation de polarités spatiales et centralités. Les relations transfrontalières

⁴⁸ L'espace transfrontalier fait référence aux organisations et réalités géographiques matérielles, tandis que le territoire transfrontalier désigne l'espace et les acteurs, le système de pilotage d'une circonscription politique ou d'une zone d'action.

analysées ici sont de nature fonctionnelle et ne sont pas initiées par des projets d'aménagement, mais concernent plutôt le « développement spontané », hérité de liens historiques, culturels, économiques ou de l'action spontanée du marché.

L'élément institutionnel du territoire transfrontalier concerne les acteurs transfrontaliers, entendus comme des acteurs sociaux territorialisés dans des réseaux conçus comme des lieux d'élaboration et de gestion de projets (Lefebvre, 1998). Souvent les eurorégions ou les agglomérations transfrontalières constituent davantage une combinaison de plusieurs acteurs qu'un véritable « acteur ». En effet, ils ne possèdent pas d'autonomie administrative et leur fonctionnement dépend de la coordination de plusieurs acteurs situés de part et d'autre de la frontière. Ces acteurs interviennent à différents niveaux et mettent en œuvre des actions de coopération transfrontalière. Les acteurs peuvent former à terme un territoire consenti ou voulu, institutionnalisé, né de coopération et de projets communs. Les différents types et le nombre de projets de coopérations mis en place déterminent le ou les principaux porteurs de projet en termes d'aménagement et de développement ; la mise en réseau a pour objectif d'organiser des enjeux spatiaux stratégiques. L'approche théorique de la gouvernance transfrontalière s'appuie sur les analyses sociopolitiques de la gouvernance des métropoles, du gouvernement des villes en Europe et de l'action publique territoriale.

L'élément idéal du territoire transfrontalier est fondé sur les perceptions et projections idéologiques, sociétales et/ou individuelles (Moine, 2006) qui renvoient aux processus d'appropriation de l'espace, du territoire transfrontalier par les individus ou les collectifs sociaux. L'appropriation s'effectue dans des registres cognitifs et symboliques (Debarbieux, 2003) ; l'accent est mis sur l'impact des idées et des représentations dans la transformation des espaces (Ripoll et Veschambre, 2005a). L'analyse des visions spatiales, c'est-à-dire les documents stratégiques graphiques élaborés par les acteurs en charge des problématiques transfrontalières, est une démarche particulièrement parlante pour mettre en lumière la façon dont les acteurs en charge du transfrontalier projettent le territoire et définissent le rôle qui lui est dévolu.

Comme le montre le Tableau 9 ci-dessous, à la dimension du territoire correspond des processus de territorialisation, à analyser à partir de différents critères de référence :

| Processus de territorialisation | Définition | Critères d'analyse |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Structuration fonctionnelle | <i>Des échanges et des interdépendances croissantes qui produisent des transformations dans l'organisation des systèmes urbains jouxtant la frontière</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Intégration des systèmes urbains transfrontaliers (urbanisation, interconnexion des réseaux de transport, émergence de nouvelles polarités) - Formes et fonctions urbaines, occupation de l'espace, localisation des activités - Flux et échanges transfrontaliers (personnes, marchandises, informations, etc.), entre les pôles - Activités socio-économiques, évolution des activités, des échanges commerciaux et des interrelations, localisation des zones d'emploi, aire d'influence des pôles de développement - Aspects environnementaux transfrontaliers - Mobilité des individus, spatialité des opérateurs, pratique des espaces |
| Institutionnalisation | <i>Emergence d'une gouvernance transfrontalière et d'une coordination transfrontalière des politiques publiques</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Système d'acteurs publics et privés engagés - Mode de gouvernance - Politiques publiques territoriales, type de coopération et de partenariat - Outils d'action et ressources, compétences des acteurs, normes - Procédures d'urbanisme - Cultures et traditions d'aménagement |
| Appropriation | <i>Apparition de nouvelles représentations et visions spatiales par-delà la frontière</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Finalités et sens de l'action - Valeurs, idéologie - Discours et stratégies des acteurs - Représentations spatiales et symboliques - Spatialisation des enjeux dans des documents d'urbanisme - Construction d'une identité |

Tableau 9 : Les différents processus en cours dans l'émergence du territoire transfrontalier

La construction du territoire transfrontalier s'analyse donc à partir de trois processus qui évoluent de manière progressive au travers de la frontière. L'émergence des espaces transfrontaliers s'explique par la combinaison des trois dimensions fonctionnelles, institutionnelles et idéelles. Les trois processus de structuration fonctionnelle, d'institutionnalisation et d'appropriation s'auto-influencent mutuellement ; les trois dimensions sont interdépendantes (le degré d'intégration de la dimension fonctionnelle est dépendant de la dimension institutionnelle et représentationnelle, et ainsi de suite pour les dimensions institutionnelle et représentationnelle). Mais en même temps, ces trois dimensions sont autonomes car elles ne sont pas de même nature et obéissent à des temporalités différentes.

La présence de ces trois dimensions est nécessaire selon nous pour former un territoire en aménagement ; si l'un des éléments manque il semble difficile de concevoir qu'un projet d'aménagement puisse émerger. En outre, dans les discours des élus ou des aménageurs, une de ces trois entrées (fonctionnelle, institutionnelle, idéale) va être considérée comme le moteur du processus de construction du territoire transfrontalier, et va devenir ainsi le registre de légitimation de l'action. Cette clé de lecture permet aussi de comprendre, au début du projet, quelle logique a sous-tendu l'action.

La grille d'analyse proposée, aussi générale soit-elle, permet de croiser des études de cas aux contextes très divers et d'identifier les freins et leviers aux politiques territoriales transfrontalières émergentes. Elle est construite de manière inductive pour prendre en compte les différentes dimensions de la transformation territoriale et les différentes formes d'organisation de l'action territoriale. L'intérêt de l'analyse est de désigner, a posteriori, quelles sont les dynamiques explicatives des relations transfrontalières et de souligner à quel moment les dynamiques fonctionnelles, institutionnelles ou idéelles paraissent avoir un poids explicatif important dans l'intégration transfrontalière. Ainsi, l'analyse des sous-systèmes dans la globalité du système-territoire permet de comprendre que dans certains cas, la dimension fonctionnelle va prendre le pas sur les autres dimensions, et dans d'autres cas la dimension idéale ou institutionnelle va expliciter les dynamiques territoriales en cours. Dans la construction du territoire transfrontalier, plusieurs logiques se combinent, et une logique peut primer sur les autres à un moment donné⁴⁹. Autrement dit, les seules caractéristiques fonctionnelles, institutionnelles ou idéelles ne peuvent expliquer

⁴⁹ Ainsi, en reprenant les termes de B. Palier et Y. Surel et en l'appliquant à notre analyse, nous pouvons affirmer qu'« à un instant t et/ou dans un espace donné, l'évolution des politiques publiques est déterminée tout à la fois par des (des logiques fonctionnelles, institutionnelles et idéelles), mais également, à ce même instant t et/ou dans un espace donné, (l'une des trois logiques) tend à impulser le mouvement au détriment des deux autres dimensions retenues » (Palier et Surel, 2005, 27).

séparément l'émergence des territoires transfrontaliers : c'est à la jonction de ces trois caractéristiques que les territoires de l'aménageur sont a priori générés.

La lecture des phénomènes transfrontaliers peut engendrer des interprétations différentes selon que l'on attache plus ou moins d'importance à certains facteurs explicatifs. Donner par exemple la priorité au processus fonctionnel dans l'analyse de la construction des territoires transfrontaliers serait prévaloir la dimension fonctionnelle voire technicienne de la problématique, qui serait alors dévolue à des élites politiques, administratives ou économiques. En revanche, privilégier la dimension institutionnelle du phénomène, dans une perspective néo-institutionnaliste, tendrait à mettre en exergue le rôle structurant des institutions, en valorisant le poids des institutions et les règles de formalisation dans la définition du nouveau territoire. Enfin, l'entrée unique par les représentations se limiterait à la seule projection idéale que se font les acteurs du territoire, au risque de laisser de côté les aspects techniques et institutionnels de la question. Les conclusions de l'analyse – à l'aide des entrées fonctionnelles, institutionnelles et idéelles – nous permettront plutôt de mettre en exergue les aspects privilégiés par les acteurs du transfrontalier, ou au contraire les aspects négligés dans la construction du territoire transfrontalier. Le modèle de développement promu par les autorités locales, ainsi que les outils jugés comme primordiaux pour la construction du territoire peuvent ainsi se dégager de l'exercice de recherche.

Le « modèle territorial » proposé soulève ainsi différentes interrogations théoriques qui ne peuvent trouver réponse que par une analyse empirique des phénomènes territoriaux. La grille d'analyse permet de combiner plusieurs hypothèses et de hiérarchiser a posteriori les facteurs explicatifs des recompositions territoriales et de comprendre aussi les modalités d'interaction du fonctionnel, de l'institutionnel et de l'idéal. Le modèle d'analyse permet ainsi de proposer une vision globale du fonctionnement d'un territoire, à partir d'une analyse de différents phénomènes en interrelation sur un espace en voie de territorialisation. L'étude des liens d'interdépendance transfrontaliers à partir de différents angles problématiques est essentielle pour observer la structuration des différents éléments constituant le système-territoire. Mais ce système territoire doit aussi être analysé en fonction d'un projet porté par des acteurs.

4. Identifier le rôle du projet dans la construction du territoire transfrontalier

Dans le modèle d'analyse proposé, nous intégrons également la dimension action du projet d'aménagement, qui s'élabore par la mise en place de politiques publiques territoriales

visant à « aménager » le territoire considéré. Le territoire est entendu comme le support de l'action collective où le cadre spatial de l'action n'est pas déterminé a priori mais dépend de l'action elle-même (Douillet, 2003). Avec la notion de projet territorial, il s'agit ainsi d'inscrire l'action publique dans une logique articulée intégrant des situations complexes et évolutives (Landel, 2006).

Selon J.-P. Boutinet (1993), « le projet caractérise cette conduite éminemment personnelle par laquelle je concrétise ma pensée, mes intentions à travers un dessin approprié ; c'est en même temps cette conduite éminemment relationnelle qui me fait communiquer à autrui mes intentions pour le laisser juge de leur contenu » (Boutinet, 1993, 5). Appliqué à l'aménagement et l'urbanisme, un projet en aménagement consiste, pour les acteurs chargés d'un projet de territoire, à définir, au travers d'une vision spatiale, les actions d'ordre technique et institutionnel afin de procéder à la gestion et à l'aménagement d'un territoire fonctionnel⁵⁰. Avoir un projet de territoire, c'est avoir des idées et des propositions sur des actions à accomplir, définir des objectifs justifiés par une finalité, et enfin procéder à la mise en œuvre et à l'opérationnalisation de ce projet.

Dans notre démarche d'analyse, le projet de territoire transfrontalier relie les trois éléments constitutifs du territoire transfrontalier : il a pour objet d'intervention l'espace transfrontalier, il est élaboré par les acteurs transfrontaliers et fait référence à des représentations transfrontalières. L'hypothèse est que le projet de territoire transfrontalier contribue simultanément et de manière complémentaire aux processus de structuration, d'institutionnalisation et d'appropriation, tout en apportant une vision stratégique du territoire transfrontalier. Il est donc question d'identifier le projet de territoire transfrontalier et son incidence sur la construction du territoire. Ainsi, quant le projet est-il né et quelle a été son évolution ? Quels sont les acteurs impliqués autour du projet de territoire ? A-t-il été formalisé par un cadre juridique quelconque ? Des structures spécifiques sont-elles mises en place et comment fonctionnent-elles ? Existe-t-il un programme d'actions clairement défini, soutenu par des moyens financiers et humains conséquents ?

En outre, le projet d'aménagement possède à la fois une dimension d'objet et une dimension de processus. Dans sa dimension de projet-objet, il a pour vocation « d'impulser des transformations d'une partie ou de l'ensemble de la ville, de sa forme physique, de sa base économique, mais aussi de son image » ; sa dimension de projet-processus s'intéresse

⁵⁰ J.-P. Boutinet est allé plus loin dans la définition du « projet d'aménagement spatial » (Boutinet, 2003, 103-104) : l'aménagement, pour être réalisé, requiert l'anticipation du projet et implique la prise en compte de paramètres tels que : la négociation permanente entre les différentes instances de la collectivité qui cherche à maîtriser son espace ; le temps avec ses délais, son horizon indéterminé qui disqualifie tout ce qui est de l'ordre du ponctuel et de l'immédiat ; l'espace avec l'identification de contraintes, de possibles, et de tout ce qui constitue sa singularité.

au « mode d'action commun » mis en place par les acteurs en charge du projet (Pinson, 2005, 29). Les « paramètres d'analyse du projet » établis par J.-P. Boutinet (2003) (voir Encadré 3) peuvent nous aider à qualifier « l'objet-projet » et le « processus- projet » élaborés et mis en œuvre dans le contexte transfrontalier. Ainsi, la situation problème et son mode d'appropriation, les acteurs engagés dans le projet et leur positionnement, les visées et les buts explicités, les motifs invoqués, les stratégies et les moyens utilisés, les résultats obtenus à court et moyen terme, les effets secondaires et leurs conséquences constituent autant d'éléments d'appréciation du projet d'aménagement conduit à l'échelle transfrontalière.

En outre, un projet de territoire⁵¹ exprime une vision stratégique, la volonté de développer des potentialités de développement socio-économique et de réfléchir à l'évolution souhaitée du territoire. Il est global, transversal prospectif et itératif⁵². Les interventions des acteurs s'articulent autour du projet : il constitue un cadre de référence dont la démarche est pilotée par des acteurs locaux. La construction du projet commun rapproche les acteurs, renforce la délimitation d'un espace commun d'actions et peut enclencher des mécanismes pérennes de territorialisation (Leloup, 2007, 12). Ainsi, « le territoire se donne, à travers un projet, le moyen d'ébaucher des initiatives qui définiront et consolideront son développement », ainsi que des références communes pour oeuvrer dans la même direction (Greffé, 2002, 45). Par conséquent, l'interrogation sur le projet de territoire amène à poser la question de la capacité des acteurs à participer à un projet et à mobiliser des ressources spécifiques au territoire (Landel, 2006). Ainsi, le projet territorial ne se conçoit pas seulement en termes de projet spatial définissant des formes urbaines souhaitables, mais bien plus en termes d'objectifs territoriaux à atteindre et d'options stratégiques à prévoir pour les réaliser (Wiesmann et al., 2002, 35). Le projet de territoire vise donc à fixer des objectifs hiérarchisés, c'est-à-dire des priorités stratégiques pour le territoire, ainsi que les moyens financiers et humains pour les atteindre. Mais le dessin d'un nouveau territoire et son aménagement répondent à un but, qui n'est pas nécessairement partagé par tous les acteurs du territoire ; les intérêts divergents peuvent déboucher sur des tensions ou des conflits plus ou moins ouverts. Par ailleurs, ce but n'est pas toujours explicitement exprimé et l'enjeu est alors de déceler quel rôle ou quelle fonction est censé jouer le nouveau territoire.

⁵¹ Dans le sens du « projet de territoire », le projet participe de la construction du territoire ; il précède le territoire et définit l'espace d'intervention. A l'inverse, le « territoire de projet » part du territoire : le territoire se justifie par un projet, il précède le projet et intervient en tant que support du projet d'aménagement.

⁵² Ainsi il doit permettre, dans le cadre d'une évaluation continue, des adaptations régulières (Entreprises Territoires et Développement, <http://www.projetdeterritoire.com>).

Encadré 3 : Les paramètres d'analyse du projet selon J.-P. Boutinet

Selon J.-P. Boutinet, l'analyse de projet comporte sept paramètres, mais l'auteur précise : « Ce qui importe dans l'analyse d'un projet n'est pas de réaliser un relevé minutieux d'indicateurs ayant trait à chacun de ces paramètres. L'essentiel est de pouvoir mettre en évidence le ou les paramètres qui tiennent le principal rôle dans ce qui fait la singularité du projet, c'est-à-dire qui permettent de rendre compte de sa destinée au travers de sa réussite ou de son échec » (Boutinet, 2003, 273).

| | |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. La situation problème et son mode d'appropriation | <ul style="list-style-type: none"> - la situation de départ qui a permis l'éclosion du projet - les antécédents de la situation en amont et son évolution en aval - le caractère plus ou moins problématique, lacunaire, dysfonctionnel de cette situation et qui pousse à vouloir la changer voir les contraintes et opportunités perçues, valorisées, laissées de côté |
| 2. Les acteurs engagés dans le projet et leur positionnement | <ul style="list-style-type: none"> - les agents de l'équipe de pilotage qui constituent les acteurs centraux du projet, de sa conception à sa mise en œuvre - les acteurs périphériques facilitant, qui manifestent un engagement partiel dans le projet, et qui cherchent à le promouvoir dans la mesure de leurs moyens - les acteurs indifférents qui se positionnent en extériorité au projet ; peu ou pas sensibilisés, ils laissent faire ; dans certains cas ils constituent une force d'inertie gênante voire inhibante - les acteurs confrontants, périphériques ou extérieurs, qui ont une attitude critique vis-à-vis du projet, pouvant devenir conflictuelle et bloquer l'avancement du projet ou le rendre plus difficile |
| 3. Les visées et buts explicités | <p>La médiation du langage qui consiste en une explicitation des intentions qui puisse servir de référence à l'action</p> |
| 4. Les motifs invoqués | <p>Tout projet donne lieu à des justifications qui le fondent et lui confèrent sa légitimité (Deci et Ryan, 1995) ; ce sont ces justifications plus ou moins bien clarifiées qui devront être analysées, et rapportées à un double registre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - celui de buts et visées en lien avec la situation analysée pour dégager des lignes de cohérence, voire des incohérences - celui de l'histoire personnelle ou organisationnelle permettant de mettre à jour l'implicite de tout ce qui n'a pas été dit et qui, par-delà les motifs, relève des mobiles et désirs, souvent à l'insu des acteurs <p>Voir l'évolution des motifs au cours du développement du projet</p> |
| 5. Les stratégies et les moyens utilisés | <p>L'analyse stratégique permet de prendre en compte l'efficacité du projet au travers des ressources engagées et des résultats produits ou escomptés et de s'intéresser aussi au jeu des acteurs (principalement dans la façon par laquelle ceux-ci identifient, contournent, surmontent les obstacles et les crises en cours de réalisation)</p> |
| 6. Les résultats obtenus à court et moyen terme | <ul style="list-style-type: none"> - en cours de processus il sera intéressant d'inventorier les changements intervenus tout au long de l'élaboration du projet puis de sa réalisation (ces changements liés à la démarche mise en place sont en grande partie internes à cette démarche, ils permettront de mesurer la cohérence du projet) - en fin de processus, il s'agira d'apprécier les résultats au vu du quadruple critère d'efficacité, d'efficacité, de cohérence et de pertinence |
| 7. Les effets secondaires et leurs conséquences | <ul style="list-style-type: none"> - les effets pervers qui vont à l'encontre de ce que le projet entendait promouvoir - les effets positifs qui sont porteurs d'avantages non prévus au départ allant dans le sens du projet |

Un projet d'aménagement peut-il fonder un territoire transfrontalier ? Comme le précise M.-C. Fourny (2009, 161), « l'intégration transfrontalière demande d'insérer les opérations locales dans une vision collective, et de les penser dans leur contribution à un projet. Le territoire acquiert dès lors un rôle de référentiel commun d'une appartenance et d'un projet collectifs. Il devient une référence active pour les acteurs : une dimension qui fait sens et qui est portée, implicitement ou explicitement dans les actions ». Dans ce sens, le projet d'aménagement ou le projet de territoire transfrontalier devient le révélateur ou non de l'intégration transfrontalière au niveau local.

Dans le territoire qui émerge progressivement de part et d'autre de la frontière, qu'est-ce qui fait alors projet, et comment en retour le projet agit, influence les dimensions fonctionnelles, institutionnelles et idéelles du territoire en construction ? Dans le modèle d'analyse du territoire transfrontalier proposé, il s'agit alors de voir si une action en matière d'aménagement est engagée et de considérer comment le projet d'aménagement interroge les différentes dimensions de structuration fonctionnelle, d'institutionnalisation et d'appropriation du territoire à aménager. L'intérêt est aussi, par cette approche, de mieux cerner les différences et les similitudes au sujet des enjeux d'aménagement des zones transfrontalières et de mieux comprendre ce qu'apporte l'action de projet à la structuration de l'espace transfrontalier.

Le projet d'aménagement dépend également fortement du problème territorial identifié, de la nature des interdépendances entre les territoires, des intérêts que les acteurs locaux cherchent à défendre ou des enjeux stratégiques qui sous-tendent l'action. Nous aborderons ainsi plus spécifiquement les questions du projet d'aménagement transfrontalier dans la Troisième Partie de la thèse.

D'un point de vue analytique, le modèle de construction du territoire transfrontalier doit également être apprécié au regard de l'hypothèse de recherche qui a été posée au départ, à savoir l'hypothèse d'une intégration territoriale qui s'effectue de part et d'autre des frontières intra-européennes.

5. Retour sur l'hypothèse d'intégration transfrontalière

Plusieurs auteurs s'intéressent au processus d'intégration territoriale dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Ces différents modèles d'intégration territoriale constituent autant de clés de lecture intéressantes pour qualifier et mesurer le degré d'intégration des espaces transfrontaliers.

Ainsi, selon Y. Chalas, le processus d'intégration, « l'urbanisme intégrateur » se déroule comme suit : « Ce ne sont pas les parties qui s'agrègent à un tout donné à l'avance, ce sont les parties elles-mêmes qui s'interpellent et donnent naissance (...) à un tout. Le phénomène d'intégration (...) signifie avant toute chose adaptation réciproque de toutes les parties prenantes, grandes ou petites, compromis entre des objectifs de toute nature, et, plus fortement encore, aboutissement, avec ce que cette dernière notion suppose d'innovation, d'invention, de création » (Chalas, 2000, 161). Dans ce sens, l'intégration appliquée à l'aménagement des espaces transfrontaliers suppose la formation progressive, par étapes, d'un ensemble cohérent, un ajustement entre les différentes façons de faire l'aménagement, dans un processus qui est potentiellement facteur de nouveauté en termes d'appréhension des politiques territoriales.

Y. Janvier, dans un article où il se focalise sur les relations entre ville et campagne, propose différents modèles pour qualifier le niveau d'intégration urbain-rural (Janvier, 1993). Comme l'auteur l'explique, avec l'harmonisation des modes de vie sur un type urbain et l'interdépendance croissante entre les territoires, les limites s'estompent entre le système urbain et le système rural, rendant invalide la dichotomie urbain/rural. Y. Janvier souligne alors l'intérêt d'une approche intégrée pour aborder de front les relations entre les deux types de territoires (Janvier, 1993, 153). Ainsi, les relations entre l'urbain et le rural répondent à différents modèles, une typologie qui peut être reprise pour caractériser les relations qui s'établissent entre les deux côtés de la frontière :

- un modèle protectionniste où la limite entre les deux mondes est entretenue et maintenue, à l'image de la frontière barrière ;
- un modèle d'équilibre selon une approche quantitative et mécanique, qui tient en un principe simple d'aménagement : « prendre ici ce que l'on voudrait voir là » et ne joue que sur la répartition géographique des facteurs et non sur la création de dynamiques nouvelles de développement ;
- un modèle basé sur la complémentarité entre les activités et les fonctions, de type association, où la coopération est fondée sur des intérêts communs, en suivant des thématiques spécifiques ;
- un modèle d'intégration où les deux côtés de la frontière sont appréhendés comme une seule entité, dans un projet commun, avec partage des enjeux et des lieux d'intégration, formant un territoire de projet avec une véritable approche globale.

Les processus d'intégration peuvent aussi se mesurer quantitativement et qualitativement par la croissance des liens et des relations entre les deux côtés de la frontière, ainsi que l'illustrent les schémas d'ESPON (ESPON, 2005) (voir Figure 17 page suivante). Ainsi, la croissance de la densité au sein des régions transfrontalières, la création de liaisons entre les réseaux de transport des régions frontalières, la connexion des réseaux urbains et

l'élargissement des sires d'influence urbaines, la croissance des flux transfrontaliers ou l'homogénéisation des caractéristiques territoriales conduisent à des processus d'intégration de part et d'autre des frontières nationales. Ce processus agit comme une mise en relation de deux ensembles par un renforcement des liens de différentes natures (démographique, transports, réseaux urbains, géographique, politico-administrative, etc.) entre les deux côtés de la frontière.

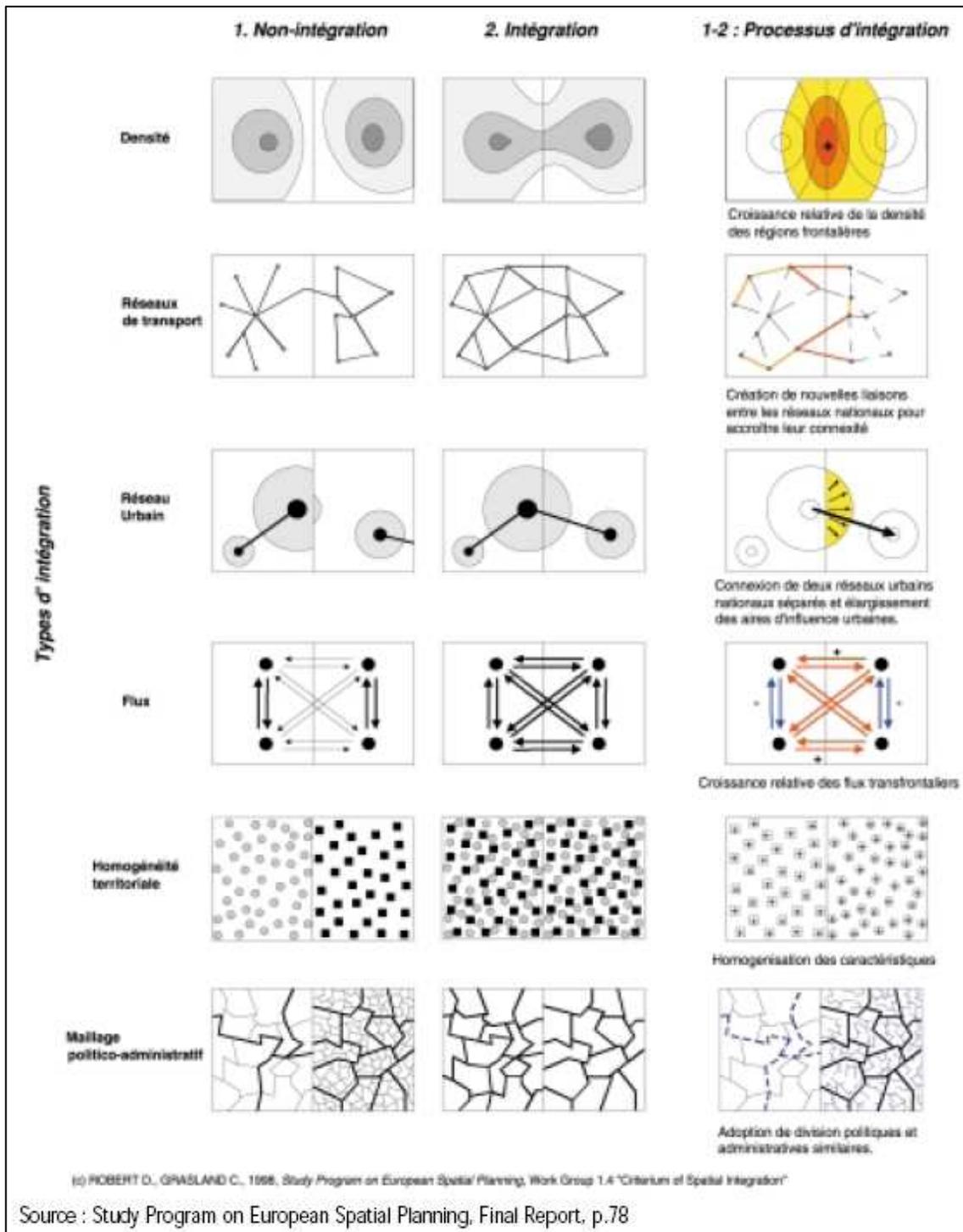


Figure 17 : Typologie des formes d'intégration transfrontalière

De surcroît, dans le modèle d'analyse adopté, l'intégration territoriale suppose de fait la liaison, la connexion entre les deux côtés de la frontière, l'articulation entre les différents éléments composant le territoire. Ainsi, l'intégration fonctionnelle prévoit la connexion des systèmes urbains frontaliers, l'intégration institutionnelle la formation d'une nouvelle structure de gouvernance de part et d'autre de la frontière, l'intégration idéale le dessin de nouvelles représentations territoriales transcendant la frontière.

Les territoires transfrontaliers européens présentent des degrés divers d'intégration. En effet, d'un territoire à l'autre, les frontières sont plus ou moins ouvertes et les espaces transfrontaliers plus ou moins intégrés selon le contexte historique et socio-économique, la configuration morphologique et la volonté politique exprimée par les acteurs locaux. Or, « l'intégration régionale transfrontalière exige des moyens mais aussi des capacités d'organisation et d'initiative qui ne sont pas d'emblée à la portée de toutes les régions ou de toutes les villes frontalières » (Baudelle et al., 2002, 148).

Conclusion du Chapitre 4

En aménagement de l'espace et urbanisme, la notion de territoire est essentielle, car elle renvoie à l'espace d'action sur lequel les acteurs interviennent. Grâce au modèle de territoire proposé, l'approche de la problématique transfrontalière articule des facteurs explicatifs matériels, idéels et institutionnels, trois dimensions essentielles à la compréhension des processus d'aménagement du territoire, rarement analysés conjointement. Notre positionnement théorique suppose que les territoires se recomposent et se développent selon des logiques systémiques qui sont à mettre en évidence par une approche pluridisciplinaire. Pour nous, le territoire en construction est le résultat d'interactions entre processus de structuration fonctionnelle, processus d'institutionnalisation et processus d'appropriation, en sachant que les différentes tensions entre ces dimensions du territoire en construction ont des répercussions sur les dynamiques territoriales.

L'analyse du territoire-système que nous proposons s'inspire en grande partie du modèle élaboré par A. Moine (2006), pour qui le territoire est le produit de trois sous-systèmes en interaction : un sous-système spatial, un sous-système d'acteurs et un sous-système de représentations. L'impact spatial de l'ouverture des frontières s'effectue au niveau fonctionnel, avec des échanges et des interdépendances croissantes qui produisent des transformations dans l'organisation des systèmes urbains jouxtant la frontière. Des changements s'opèrent aussi au niveau institutionnel avec l'émergence d'une gouvernance transfrontalière et une coordination transfrontalière des politiques publiques. Enfin, au niveau idéal, de nouvelles représentations et visions spatiales font également leur apparition. Les dynamiques territoriales fonctionnelles transfrontalières, la gouvernance transfrontalière et les représentations transfrontalières constituent des facteurs explicatifs cumulatifs de l'apparition de nouveaux territoires transfrontaliers. Du reste, cette démarche permet de penser ensemble différents aspects de la réalité transfrontalière qui sont rarement posés de façon systémique, mais aussi de repérer les divers enjeux territoriaux qui émergent de part et d'autre des frontières nationales.

Ainsi, la grille d'analyse générale présentée ci-dessus va être appliquée à quatre études de cas afin de mettre en perspectives ces différents éléments et de s'interroger in fine sur l'émergence de territoires transfrontaliers. Les dimensions fonctionnelles, institutionnelles et idéelles constituent autant de facteurs explicatifs des recompositions territoriales transfrontalières, qui permettent une analyse intégrée du phénomène. Dans la suite du texte, nous allons donc aborder successivement l'organisation spatiale (Chapitre 5), l'organisation institutionnelle (Chapitre 6) et les représentations territoriales (Chapitre 7) de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar, de l'agglomération franco-valdo-genevoise, de l'eurorégion Galice-Norte et du projet Belval. Dans ces trois chapitres, nous procédons

généralement en deux étapes : d'abord nous définissons les concepts abordés, à partir desquels nous élaborons des hypothèses théoriques, que nous confrontons ensuite aux réalités des espaces et territoires transfrontaliers en formation.

Chapitre 5 :

La reconfiguration des systèmes urbains à proximité des frontières

L'analyse de l'élément spatial du territoire transfrontalier s'intéresse à l'organisation et à l'évolution spatiale de « l'espace transfrontalier », tel qu'il est approprié et aménagé par les acteurs. Il s'agit de la dimension matérielle du territoire, des échanges socio-économiques croissants de part et d'autre de la frontière, qui sont à l'origine d'une réorganisation de l'espace. En effet, le phénomène transfrontalier s'explique en partie par l'ouverture des frontières, la globalisation des échanges et la construction politique de l'Union Européenne, mais aussi par des processus d'urbanisation et de métropolisation qui ont lieu au niveau des espaces locaux de proximité. Le phénomène urbain transfrontalier n'est pas un phénomène isolé : il correspond à un mouvement d'ensemble de mutation des villes européennes qui se caractérise notamment par l'étalement urbain, l'individualisation des modes de vie, l'accélération des phénomènes de mobilité, la mondialisation, le poids des réseaux, la complexification des niveaux de pouvoir (Le Galès, 2003).

L'idée de la formation d'un espace transfrontalier suppose la structuration et la connexion des réseaux urbains situés de part et d'autre de la frontière nationale, c'est-à-dire le développement intégré et la mise en relation des systèmes spatiaux frontaliers. Le processus de structuration s'attache donc à démontrer l'impact spatial de l'ouverture des frontières sur les utilisations et les dynamiques de l'espace situé à proximité de la frontière. En toute hypothèse, la croissance des échanges entre les deux côtés de la frontière renforce les interactions au sein des régions transfrontalières. Du fait de la proximité des deux systèmes territoriaux frontaliers, le « développement spatial spontané » évolue donc de telle manière que l'ensemble forme une vaste zone fonctionnelle. De nouveaux liens d'interdépendance apparaissent et de l'interconnexion des réseaux urbains émergent de nouveaux pôles de développement. Ainsi, quels sont les flux de différentes natures qui produisent une interdépendance des systèmes urbains ? Pour autant, assiste-t-on à une nouvelle hiérarchisation de l'espace, à une transformation de l'armature urbaine de part et d'autre de la frontière ? La problématique impose donc de mener une analyse urbaine sur les études de cas et de s'intéresser à l'évolution spatiale ainsi qu'aux nouvelles centralités qui sont susceptibles d'émerger sur les frontières intra-européennes. A cet effet, il convient de considérer les phénomènes de concentration et de diffusion des hommes et des activités sur les espaces considérés.

Les processus d'intégration fonctionnelle des espaces transfrontaliers font également référence aux champs théoriques de la géographie économique et de l'économie régionale, en ce qui concerne notamment l'économie des territoires et leurs relations. Ainsi, la question de la redéfinition des espaces (économiques) dans de nouveaux territoires s'affranchissant des frontières administratives et politiques a été abordée par des économistes comme Veltz (1996) ou Dion et Lacour (2000). Pour P. Veltz, dans une « économie d'archipel », les territoires contemporains sont « constitués de réseaux dont les pôles sont des nœuds, c'est-à-dire les points d'entrecroisement et de communication de flux multiples et notamment de flux de communication » (Veltz, 1996)⁵³. En outre, de nouvelles échelles de coopération très diverses, à la fois plus larges et au contenu relativement flou (comme l'Arc Atlantique, l'Europe des métropoles ou les districts industriels), poussent les régions à s'ouvrir, en les forçant à mieux définir leurs échelles d'action, leurs particularités et leurs complémentarités (Dion et Lacour, 2000). Pourtant, la question de la recomposition territoriale n'a pas été posée de façon systématique pour les espaces transfrontaliers. Ainsi, comment se développent les interrelations socio-économiques transfrontalières, de quelle façon s'organisent les relations entre les villes des régions transfrontalières ?

Avec l'analyse empirique, il s'agit donc de vérifier l'hypothèse de la structuration des espaces transfrontaliers à partir de l'émergence de pôles de développement. Ainsi, à partir d'une meilleure connaissance des flux et des échanges qui traversent les espaces transfrontaliers, le défi est de mettre à jour les nouvelles « solidarités transfrontalières », leurs réalités socio-économiques et spatiales, ainsi que les rééquilibres ou les déséquilibres qu'ils sont susceptibles d'entraîner dans les régions urbaines transfrontalières. L'enjeu du chapitre est donc d'identifier les évolutions urbaines qui s'effectuent actuellement sur les frontières européennes : que se passe-t-il, concrètement, en termes de flux socio-économiques et d'urbanisation ? Quelles sont les pressions urbaines qui s'exercent dans les interstices formés par les espaces transfrontaliers, ou bien au contraire quels sont les risques de dévitalisation progressive dus à une situation périphérique ? Au final, on se pose la question de savoir si de nouveaux modèles d'urbanisation ou d'organisation spatiale émergent sur les frontières intra-européennes, au regard des différents cas d'étude analysés. Pour y répondre, nous abordons d'abord les recompositions fonctionnelles à l'œuvre au sein des espaces transfrontaliers, puis nous identifions les défis de développement urbain qui se posent pour les exemples analysés.

⁵³ Selon P. Veltz (1996), les territoires s'organisent désormais en réseaux dont un premier niveau est constitué par les espaces de proximité et la maille fine du territoire, un second niveau qui est celui des réseaux de villes dans l'espace national et international, et un troisième niveau représenté par le réseau des pôles concentrant la recherche de pointe et par le réseau des grandes places financières.

Précision méthodologique sur la disponibilité des indicateurs transfrontaliers

Il est difficile de mesurer les échanges transfrontaliers : les données chiffrées et cartographiques ne sont pas toujours compatibles de part et d'autre de la frontière, qui plus est quand les outils statistiques nationaux sont pauvres (cas pour l'Espagne, le Portugal, la Hongrie et la Roumanie). Le manque de données harmonisées de part et d'autre de la frontière explique notamment le déficit de connaissances sur les dynamiques territoriales transfrontalières. Par conséquent, le diagnostic des territoires transfrontaliers est dans certains cas limité s'il n'existe pas d'« observatoire transfrontalier » qui fournisse des chiffres sur les liens transfrontaliers. Lorsque ces observatoires transfrontaliers existent, les données à disposition restent également très inégales d'un territoire à l'autre. Ces lacunes ne permettent donc pas de dresser un état des lieux complet et homogène à l'échelle du territoire transfrontalier. Il reste donc difficile de trouver des indicateurs transfrontaliers pertinents qui permettent de mesurer les flux transfrontaliers, d'en montrer la croissance, les discontinuités ou le déséquilibre.

Section I : Les recompositions territoriales à l'œuvre au sein des espaces transfrontaliers

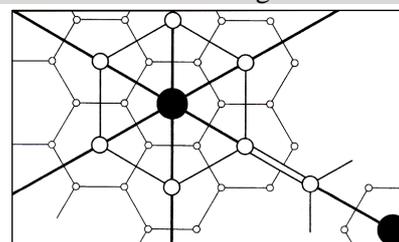
Dans la littérature de l'aménagement, aborder les espaces transfrontaliers par les pôles et les systèmes urbains reste une démarche encore rarement employée, bien qu'elle offre des perspectives de recherche intéressantes. Elle permet en effet d'observer le fonctionnement réticulaire de pôles reliés entre eux et largement indépendants de leur voisinage proche (Alexandre et al., 2005) (voir Encadré 4).

Encadré 4 : Éléments d'analyse spatiale

Dans l'analyse spatiale traditionnelle, notamment dans la théorie des lieux centraux de Christaller et Lösch, les systèmes de villes sont considérés comme interdépendants. Dans le réseau hiérarchisé des villes et dans leurs zones d'influence, les relations de proximités sont primordiales. Or, les économistes régionaux ont tendance à considérer les régions frontalières comme des aires désavantagées car la frontière provoque le fractionnement de l'hinterland des places centrales. Ainsi, les lignes politiques frontalières, qui sont par nature « artificielles », interfèrent avec les aires d'influence « naturelle » des régions et entravent leur accessibilité.

En outre, dans cette logique territoriale, au sens d'un espace physique marqué par la contiguïté géographique, les relations de polarisation sont particulièrement importantes. La mesure des effets de la proximité spatiale sur l'organisation urbaine et régionale est notamment développée en économie urbaine et régionale, à l'aide d'outil comme la modélisation ou l'économétrie. Les relations entre le pôle et l'espace qui l'entoure peuvent être calculés selon des modèles gravitaires. En théorie, la distance physique continue donc à jouer un rôle important pour expliquer l'intensité des relations entre les villes.

A la logique territoriale se superposent des logiques réticulaires fondées sur des pôles reliés entre eux sur de plus ou moins grandes distances : les réseaux entre villes prennent aussi la forme de flux de personnes, de biens, de personnes, dans des relations non topographiques (théorie de la globalisation).



Toutefois, dans un rapport récent d'ESPON (2007, *Project 1.4.3 : Study on Urban Functions*) (voir aussi Vandermotten, 2007), les auteurs ont cherché à caractériser les liens entre les systèmes urbains nationaux, en identifiant des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (« FUAs transboundary ») (Figure 18). Ainsi, un inventaire des situations spatiales transfrontalières est dressé parmi les FUAs de plus de 50 000 habitants avec une ville-centre d'au moins 20 000 habitants. Les aires urbaines transfrontalières peuvent ainsi revêtir différents types de morphologie urbaine : aire urbaine morphologique transfrontalière avec une aire urbaine fonctionnelle unique ou dont les aires fonctionnelles débordent de l'autre côté de la frontière ; aire morphologique unique, avec des aires fonctionnelles propres à chaque côté de la frontière ; deux ou plusieurs aires

morphologiques non contiguës séparées par la frontière, avec des aires fonctionnelles tangentes à celle-ci, voire partiellement sécantes (Vandermotten, 2007)⁵⁴.

| | | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>1 - Twin-cities, generally quite small, sometimes a former single city, cut by a border, each with their own FUA even if some trans-border commuting is present.</p> | | <p>5 - A metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighbour country, possibly with a scattered network of secondary centers.</p> |
| | <p>2 - A metropolis or large city, with a morphological area extending across the border in the neighbor country, through suburban areas or small cities, more included in the FUA of the main city.</p> | | <p>6 - Two metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential MUAs.</p> |
| | <p>3 - A metropolis or large city, with contiguity in the neighbor country to smaller cities with their own FUA or sending quite few commuters to the main city in the other country.</p> | | <p>7 - Two or more metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential FUA.</p> |
| | <p>4 - A small transborder urban area with a quite well integrated common commuting basin.</p> | | <p>8 - Transborder FUA type without contiguity, a city divided by a border, without or with very few contacts between the two sides of the border, so without any transborder functionality 9 - “City divided by a border” transborder type, metropolises quite close to each other and cooperating possibly across the border, but without contiguity between their FUA.</p> |

Figure 18 : Typology of the transborder FUAs (Source : ESPON, 2007, 129-133)

⁵⁴ Selon cette typologie, l'agglomération de Genève correspond, selon C. Vandermotten (2007), à une « grande ville élargie morphologiquement à des localités de l'autre côté de la frontière dans une logique d'extension urbaine et de périurbanisation » ; le cas d'Esch-sur-Alzette (commune où se situe le projet Belval) est inclus dans une « aire urbaine morphologique dont les aires fonctionnelles débordent de l'autre côté de la frontière », intégré selon un « processus de conurbation industrielle transfrontalière ».

Mais la typologie établie reste essentiellement de type morphologique ; une réflexion sur les relations fonctionnelles au sein des FUAs n'a pas encore été développée en termes d'interconnexion de liens de différentes natures (flux du marché du travail, liens économiques ou d'information).

En outre, C. Ricq (2005) propose également une définition des régions transfrontalières à partir des pôles frontaliers et des agglomérations frontalières. Selon l'auteur, si les régions transfrontalières ont été abordées par l'étude des activités industrielles de part et d'autre de la frontière, en revanche « peu d'efforts ont été accomplis jusqu'à présent, dans la plupart des régions transfrontalières pour envisager la manière dont pourraient s'articuler les systèmes d'armatures urbaines ou se façonner des réseaux interurbains cohérents et complémentaires au-dessus des frontières, pour dégager en quelque sorte un « polycentrisme » transfrontalier, complètement irrigué par des transports réellement transfrontaliers » (Ricq, 2005, 22). A cet effet, l'auteur rappelle la théorie économique des pôles de croissance et des axes de développement et avance l'idée de l'appliquer au fait régional transfrontalier. Il note, paradoxalement, que si la frontière perturbe ou fausse le jeu normal de(s) polarisation(s) des armatures urbaines transfrontalières, en même temps la région polarisée multifonctionnelle peut devenir, au-dessus d'une frontière, un espace de synergie, de partenariat, de complémentarité, d'économie d'échelle. Selon les recommandations avancées ci-dessous, l'intérêt de telles réflexions sur les systèmes urbains transfrontaliers est d'amorcer quelques idées sur la prospective des cas d'étude, ce que nous aborderons plus tard dans la démonstration.

Afin de saisir les recompositions physiques actuellement à l'œuvre le long des frontières européennes et de vérifier l'hypothèse d'une intégration des systèmes urbains frontaliers, l'analyse s'intéresse plus exactement aux nouvelles formes et fonctions urbaines susceptibles d'apparaître au sein des espaces transfrontaliers. La démarche d'analyse des recompositions spatiales transfrontalières s'appuie à la fois sur l'analyse des éléments statiques du système urbain transfrontalier, les structures territoriales, ainsi que sur les éléments dynamiques des relations urbaines, en mesurant les flux entre les deux systèmes frontaliers. Ainsi, au-delà de l'analyse de la forme urbaine transfrontalière, il faut également s'interroger sur les nouveaux usages ou les activités innovantes en passe d'émerger du fait de l'ouverture des frontières. L'organisation urbaine et le développement des interrelations à l'échelle transfrontalière posent ainsi les questions de l'armature et de la morphologie urbaine transfrontalière, de la connexion des systèmes urbains frontaliers et enfin des pratiques spatiales qui émergent au sein des espaces transfrontaliers.

1. Armature et morphologie urbaine transfrontalière des études de cas

L'objectif de ce paragraphe est de présenter les systèmes urbains frontaliers et transfrontaliers des études de cas. La configuration physique du territoire transfrontalier est ici entendue au sens de l'espace de la contiguïté et des relations de polarisation qui s'exercent dans l'espace géographique. En considérant les pôles urbains des espaces transfrontaliers en émergence, on essaie d'évaluer leurs zones d'influence respectives.

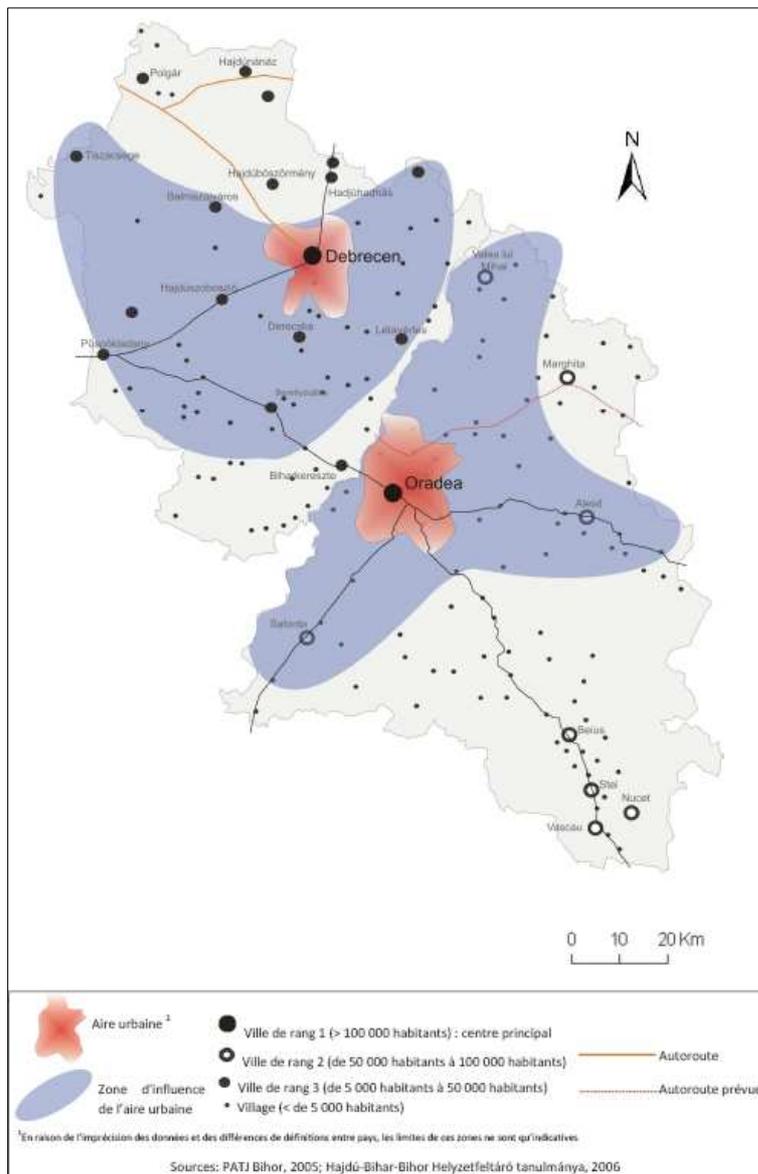
En outre, les conditions physiques comme le site, la topographie, l'hydrographie – des facteurs géographiques souvent oubliés dans l'analyse des interdépendances transfrontalières – influencent aussi amplement l'intensité des relations transfrontalières. En effet, le site offre diverses contraintes et potentialités pour la formation d'espaces transfrontaliers ; il produit des effets sur la macroforme, le plan et le maillage, les localisations d'activités, les choix résidentiels (Allain, 2004). Ainsi, l'appartenance à une même plaine (cas de Hájdu-Bihar-Bihor) ou à une même vallée (cas du franco-valdo-genevois) met en lumière les interdépendances géographiques qui existent entre les lieux, encourageant les échanges « physiques » de part et d'autre de la frontière. De plus, les héritages urbanistiques et les pratiques réglementaires nationales jouent également sur la structure urbaine des régions transfrontalières. Souvent, dans les franges frontalières, la tradition urbanistique implicite est plutôt de ne pas favoriser l'urbanisation des espaces situés à proximité de la frontière, afin de laisser perdurer un « no man's land », un « espace-tampon » qui sécurise les relations entre les deux pays⁵⁵.

On entend par morphologie la délimitation des formes, la typologie des espaces urbains et la manière dont les formes se lient effectivement entre elles, ce qui nécessite d'aborder la géographie des villes et des régions urbaines avec une approche historique, en interprétant l'évolution des formes urbaines (Roncayolo, 1996). Un autre intérêt de l'approche morphologique consiste aussi en l'analyse de la croissance urbaine, des phénomènes d'extension et de densification des agglomérations, à partir de leur inscription matérielle dans le territoire (Panerai, 1999, 51). Ainsi, les configurations morphologiques des espaces transfrontaliers permettent d'identifier les discontinuités urbaines existantes de part et d'autre des frontières, ainsi que les perspectives de mise en continuité des espaces transfrontaliers. Il s'agit donc de mettre en valeur à la fois le type de structure urbaine existante et celui qui tend à émerger, pour vérifier l'existence d'une plausible urbanisation

⁵⁵ Cette situation s'explique en partie par le fait que les Etats n'ont pas cherché à encourager les stratégies de développement à leurs confins de peur qu'ils deviennent « politiquement incontrôlables » ou « objets de convoitise insupportables » s'ils connaissaient le succès (Saez et al., 1997, 12).

transfrontalière – et qualifier le type d’urbanisation en cours si tel est le cas. Il est vrai que l’approche de la problématique transfrontalière par la morphologie urbaine est intéressante car « la frontière engendre des formes et des systèmes spatiaux originaux » et elle introduit une rupture plus ou moins marquée dans l’organisation de l’espace (Arbaret- Schulz et al., 2004), une situation par conséquent « extra-ordinaire » qui interpelle l’aménageur. Pour reprendre les termes de M. Roncayolo, il est donc question d’observer comment les formes se lient entre elles du fait de l’ouverture des frontières. On se limite cependant ici à présenter le contexte géographique et morphologique actuel des études de cas ; les projets d’aménagement et de planification qui projettent les formes urbaines futures du territoire seront abordés dans la troisième partie. Ainsi, les paysages et les formes urbaines des espaces frontaliers analysés sont-ils en voie de recomposition ? Des « espaces transfrontaliers », dans le sens d’une continuité morphologique transcendant la frontière émergent-ils ?

1.1. Vers une urbanisation continue à moyen terme dans le cas hungaro-roumain ?



Carte 15 : L'armature urbaine de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihor (Source : Atelier franco-roumain, 2008)

L'armature de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihor s'organise autour de deux pôles principaux, Oradea en Roumanie et Debrecen en Hongrie, distantes de 70 kilomètres (à vol d'oiseau environ 55 km) et d'une population similaire (respectivement 206 000 et 207 000 habitants). Oradea est située à 10 km de la frontière et Debrecen à 30 km (au point le plus proche) (Carte 15). Les structures urbaines diffèrent de chaque côté de la frontière. Du côté hongrois, de petites villes maillent l'ensemble du territoire, alors que du côté roumain, plusieurs villes de rang intermédiaire polarisent l'arrière-pays. La relative distance géographique entre les deux pôles principaux explique que leurs aires d'influence respectives ne se recoupent pas, et que les systèmes urbains continuent à

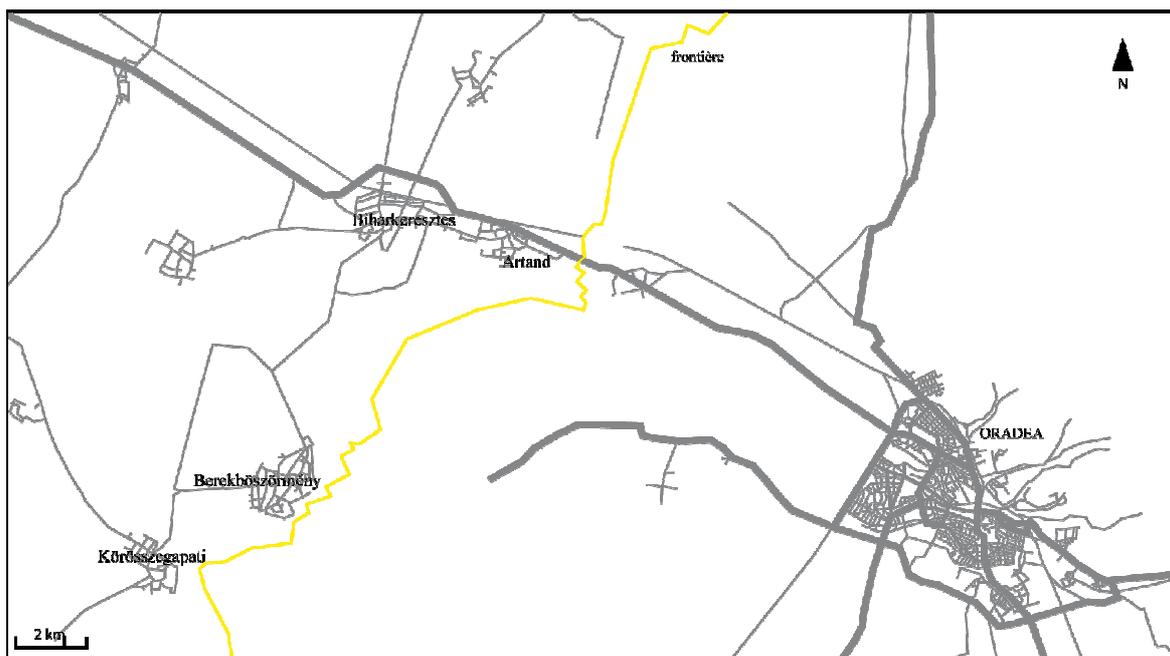
fonctionner à l'échelle nationale. En outre, les liens socio-économiques et morphologiques entre les deux pôles restent faibles puisque peu de relations s'établissent effectivement entre les deux cotés de la frontière.

Le long de la frontière, mise à part Oradea, aucune ville ne s'est véritablement développée car jusqu'à récemment, la frontière faisait encore office de barrière entre les deux pays. La vocation essentielle de cet espace transfrontalier reste une zone de carrefour entre l'Europe de l'ouest et l'Europe de l'Est ; le trafic de poids-lourds est particulièrement important dans cet espace de transit. Pourtant, mis à part le point de passage de la frontière, où les

contrôles douaniers sont encore effectifs, le paysage transfrontalier reste celui d'un « no man's land » sur lequel s'étendent de vastes zones agricoles non construites (Figure 19). Ce type de bande non bâtie prend place sur l'ensemble des espaces bordant la frontière de l'eurorégion. De fait, la zone transfrontalière se matérialise dans l'espace par un paysage agricole ouvert. Hors des points de passage à la frontière, il n'y a donc pas de continuité du bâti, les formes urbaines ne se lient pas, une situation due à des densités urbaines très faibles à proximité de la frontière. Cependant, dans le cas de la zone frontalière roumaine, un phénomène de périurbanisation tend à émerger avec la croissance urbaine d'Oradea. Ainsi, le long de l'axe de communication principal (E60) et autour du nœud de Bors (Carte16), une urbanisation à vocation commerciale et logistique est en train d'apparaître tandis que se développe un nombre croissant de résidences. La proximité frontalière de la petite ville de Biharkeresztes du côté hongrois peut laisser présager, à moyen terme, une urbanisation continue le long de l'axe de communication principal de la zone transfrontalière. Sur l'axe Oradea – Biharkeresztes, le développement spontané de la zone laisse donc entrevoir, pour les années à venir, une urbanisation intégrée de part et d'autre de la frontière, même si les autorités locales n'ont pas envisagé pour l'instant de projet d'urbanisation d'envergure à proximité de la frontière.



Figure 19 : Le no man's land de la zone transfrontalière hungaro-roumaine



Carte 16 : Vers une continuité urbaine entre Oradea et Biharkeresztes ?

1.2. L'agglomération franco-valdo-genevoise : une urbanisation en voie d'intégration

L'agglomération franco-valdo-genevoise (Figure 20) présente une organisation urbaine totalement différente. D'abord, Genève, 189 000 habitants (457 000 hab. dans le canton de

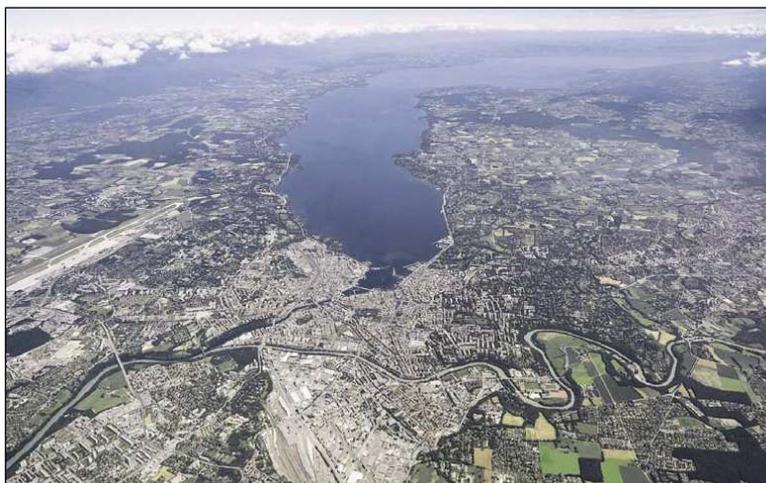
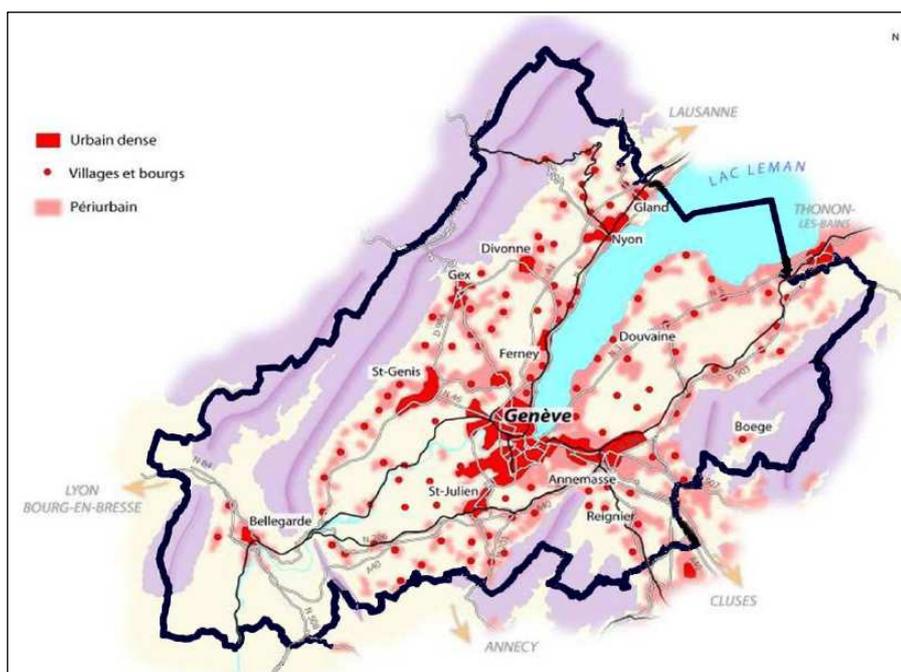


Figure 20 : L'agglomération de Genève
(Source : Interreg IIIA France-Suisse)

Genève) polarise l'ensemble de la zone, sans qu'aucun autre pôle suisse ou français ne puisse faire contrepoids. L'agglomération urbaine de Genève se positionne directement sur la limite d'Etat, dans une zone où le découpage de la frontière rend certaines parties françaises et suisses enclavées vis-à-vis de leurs pays respectifs. Genève, par un processus de

suburbanisation croissant, irrigue l'ensemble de la zone, tandis que des pôles secondaires comme Nyon, Saint-Genis, Saint-Julien ou Annemasse (Carte 17) tendent à se renforcer par l'apport de nouveaux habitants, qui continuent cependant à travailler majoritairement

dans le centre urbain genevois. Tous les jours, 350 000 frontaliers traversent la frontière pour se rendre dans le genevois. En outre, des déséquilibres apparaissent dans la répartition des activités économiques et résidentielles de l'agglomération :



Carte 17 : L'armature urbaine de l'agglomération franco-valdo-genevoise
(Source : Projet d'agglomération)

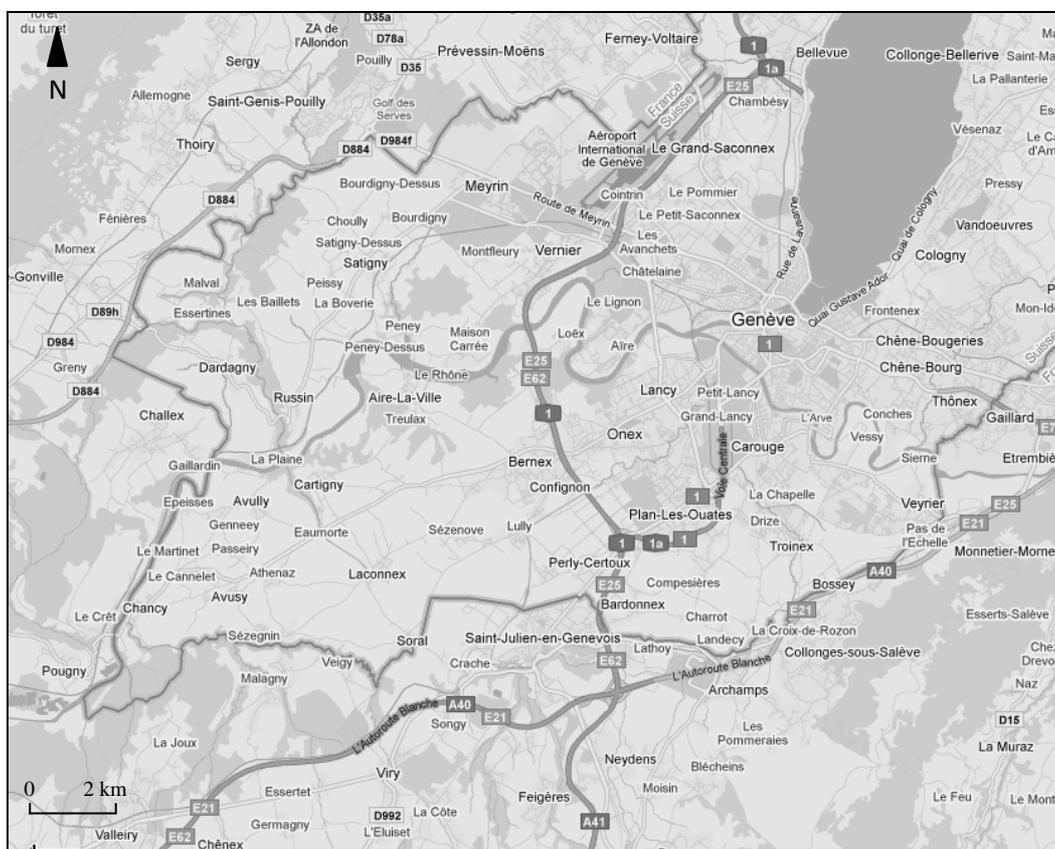
par exemple, la partie haut- savoyarde représente 22 % des logements mais seulement 12 % des emplois de l'agglomération (Tableau 10). Ainsi, la pression urbaine est relativement forte au sein de l'agglomération et la croissance urbaine est plus importante dans la périphérie formée par l'arrière-pays français et le district suisse de Nyon (Tableau 10). L'agglomération franco-valdo-genevoise s'oriente donc vers un fonctionnement réticulaire entre des pôles qui se relie progressivement et deviennent interdépendants. A terme, une région urbaine intégrée se formera très certainement.

| | Agglomération transfrontalière | Canton de Genève | District de Nyon | Genevois (Ain) | Genevois (Hte-Savoie) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Taux de croissance annuel (1990-2005) | 1,2 % | 1,0 % | 1,7 % | 1,5 % | 1,4 % |
| Logements (2005) | 373 000 (100 %) | 211 000 (57 %) | 36 000 (10 %) | 43 000 (11 %) | 83 000 (22 %) |
| Emplois (2005) | 389 000 (100%) | 291 000 (75 %) | 28 000 (7 %) | 23 000 (6%) | 47 000 (12 %) |
| Frontaliers actifs à Genève (2006) (sans fonctionnaires internationaux) | | | | 9 200 | 36 800 |
| Fonctionnaires interna- tionaux résidant hors du canton de Genève (estimation) | | | 3 600 | 13 500 | 1 830 |
| Trafic à la frontière de Genève (en véhicules par jour, 2005) | 350 000 (100 %) | | 97 000 (28 %) | 76 500 (22%) | 176 500 (50 %) |

*Tableau 10 : Chiffres-clé de l'agglomération franco-valdo-genevoise
(Source : Projet d'agglomération)*

Pourtant l'observation de l'état actuel des espaces urbanisés montre l'impact spatial de la frontière et les discontinuités que celle-ci fait apparaître dans l'organisation urbaine (Carte 18). Du côté français notamment, l'urbanisation est constituée de groupements dont la forme urbaine s'arrête de façon nette à la frontière. En effet, il faut préciser que du côté suisse, une ceinture verte, formée de zones agricoles garantissant une obligation d'autosuffisance alimentaire, est protégée par la loi fédérale et demeure inconstructible, ce qui influence l'urbanisation dans la zone transfrontalière. Les villages ne peuvent donc s'étendre au-delà de cette couronne. Le canton de Genève, ne possédant que des réserves foncières limitées, est obligé de se tourner vers la France pour accueillir les nouveaux arrivants. De fait, une forte pression périurbaine s'exerce sur les espaces français, alors que les migrations pendulaires ont pour conséquence la saturation des axes de communication en direction de Genève, ce qui produit de fortes nuisances sur les espaces environnants. Ainsi, même si l'agglomération connaît actuellement de fortes dynamiques urbaines, aucune continuité du bâti ne va apparaître de part et d'autre de la frontière compte tenu des dispositifs réglementaires suisses existants.

Toutefois, la question implique de s'intéresser aux projets urbains et modèles d'organisation spatiale promus par les autorités locales afin d'identifier les choix d'urbanisation qu'elles souhaitent poursuivre à l'échelle de l'agglomération (cf. Partie 3). A savoir si, à l'avenir, les modes d'urbanisation défendus par les acteurs de la planification transfrontalière prôneront la continuité, c'est-à-dire une urbanisation en prolongement direct des parties déjà construites, ou la discontinuité, en suivant une « occupation plus ouverte du territoire ménageant des coupures végétales ou agricoles entre les parties anciennes et les extensions urbaines » (Panerai, 1999). Il s'agira donc de voir quels sont les lignes de structuration et les nouveaux pôles de croissance soutenus par les planificateurs, au regard des dynamiques d'urbanisation actuellement à l'œuvre de part et d'autre de la frontière franco-suisse.

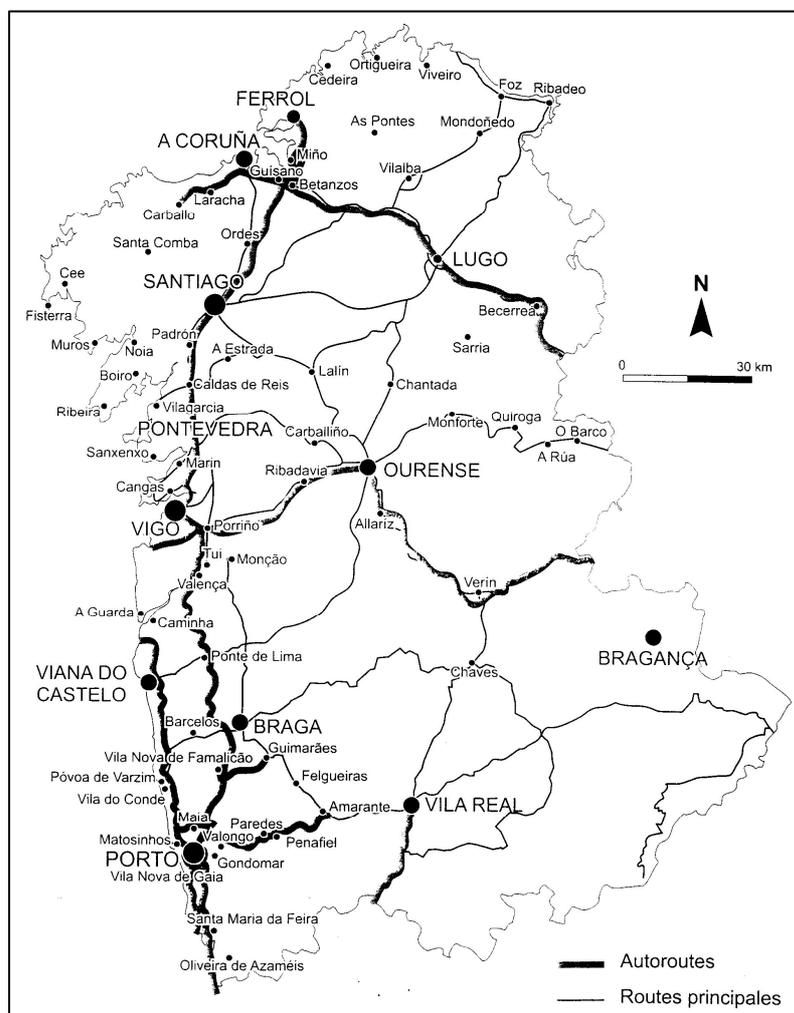


Carte 18 : L'organisation urbaine dans l'agglomération franco-valdo-genevoise

Bien qu'il existe encore des ralentissements au niveau du passage des douanes – la Suisse ne faisant pas partie de l'UE –, la frontière entre la France et la Suisse n'agit pas comme une barrière. Cependant, si Genève veut maintenir son dynamisme socio-économique et préserver sa qualité de vie, mais aussi soutenir sa visibilité internationale, elle doit nécessairement organiser ses relations spatiales avec la France.

1.3. Une urbanisation transfrontalière disparates dans la péninsule ibérique

L'eurorégion Galicie-Norte s'étend sur un territoire beaucoup plus large, drainé par les pôles urbains de Vigo en Espagne et de Porto au Portugal, qui sont distantes de 150



Carte 19 : L'armature urbaine de l'eurorégion Galice- Norte
(Source : Lois-González, 2004)

kilomètres (liaison directe par autoroute) (Carte 19). Des relations d'ordre économique s'établissent entre les deux régions urbaines, notamment dans l'industrie de l'automobile et dans les questions relatives à la protection et à la mise en valeur de l'espace maritime, une coopération renforcée par leur appartenance à l'Arc Atlantique, espace de coopération transnational soutenu par les programmes européens. Dans toute la péninsule ibérique, les dynamiques d'urbanisation et de développement sont antagonistes, entre d'un côté un littoral fort attractif et de l'autre des territoires intérieurs soumis à la

développement. Ce diagnostic explique le fait que les coopérations transfrontalières sont plus développées sur le littoral que dans la frange intérieure des deux pays : la proximité urbaine transfrontalière y est moindre et les densités urbaines y sont plus lâches. En outre, compte tenue de la distance de Porto et de Vigo vis-à-vis de la frontière (respectivement situées à 115 et 40 kilomètres de la frontière), on peut estimer que leur aire d'influence n'a pas d'impact physique direct sur les espaces frontaliers considérés.

L'exemple de Chaves et Verin, deux petites villes situées dans l'intérieur de l'eurorégion Galicia-Norte (Figure 21), illustre les réalités de la morphologie urbaine à proximité de la frontière. Du fait d'une distance de 28 km entre les deux villes (Carte 20), l'espace urbanisé apparaît comme discontinu de part et d'autre de la frontière, alors qu'aucun mouvement d'étalement urbain

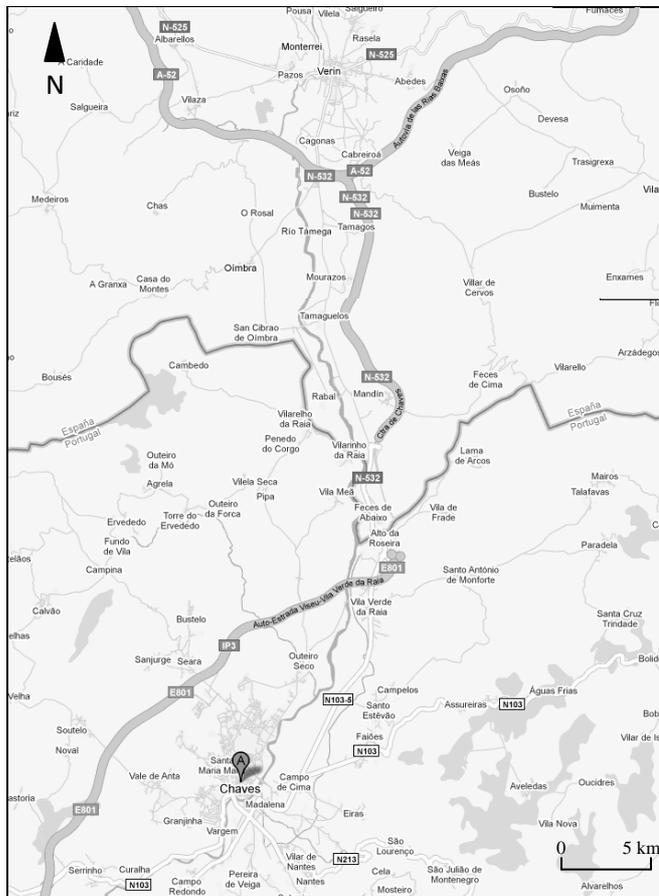


Figure 21 : Zone transfrontalière entre Chaves et Verin

n'est pour l'instant à signaler. Dans ce cas, l'effet transfrontalier n'est donc pas matérialisable du fait que les pôles ne sont pas reliés par des flux socio-économiques pregnants. Pourtant, la volonté des autorités locales a été de renforcer les échanges entre les deux côtés de la frontière lorsqu'ils ont mis en place un pôle logistique situé sur la frontière. Mais ce « nouveau pôle de développement » n'a pas eu les effets escomptés. Implanté dans une zone vide d'urbanisation, déconnectée des activités économiques

locales espagnoles et portugaises, il n'est ni porteur de développement territorial dans la zone transfrontalière, ni susceptible d'entraîner une modification de la structure urbaine.

En outre, on remarque que les formes urbaines sont très différentes de part et d'autre de la frontière malgré la contiguïté des deux régions. Ainsi, la partie espagnole possède une forme urbaine très dense centrée sur la ville, alors que la partie portugaise connaît une urbanisation beaucoup plus dispersée et caractérisée par des habitations individuelles agrémentées de jardins cultivés.

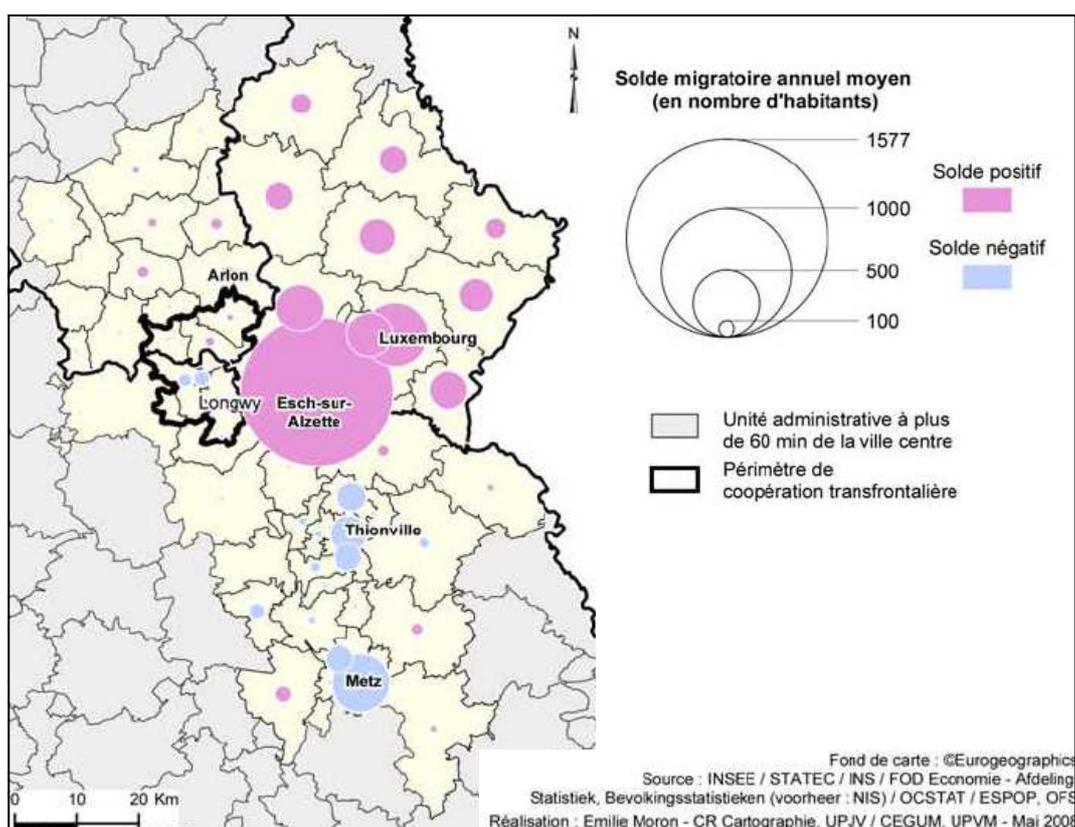


Carte 20 : Liaison entre Chaves et Verin

L'impact culturel de la frontière sur les configurations spatiales est donc particulièrement visible dans cette région transfrontalière.

1.4. Le projet Belval comme illustration d'une urbanisation transfrontalière incohérente

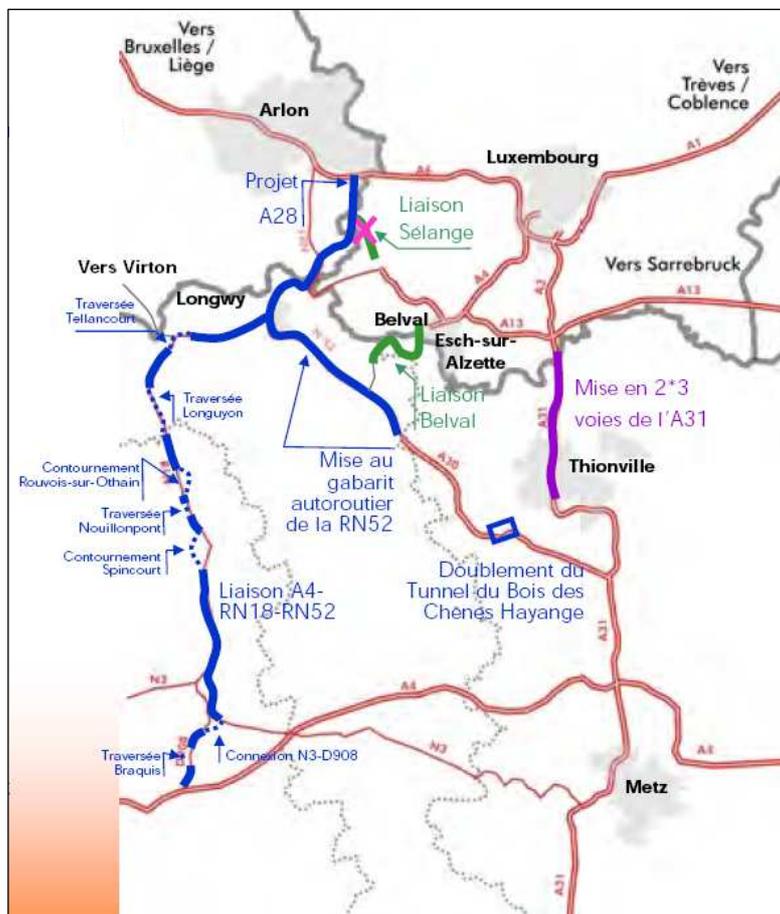
Localisé dans la commune de Esch-sur-Alzette, le projet Belval est situé sur la frontière franco-luxembourgeoise, du côté luxembourgeois. Ce projet urbain d'envergure (1 milliard d'euros d'investissements publics sur 15 ans, 20 000 emplois et 5 000 à 6 000 habitants projetés) fait office de pôle de développement pour le petit pays du Luxembourg, mais aussi de pôle de déconcentration pour Luxembourg ville. La construction de ce nouveau pôle, démarré en 2000, contribue à générer un solde migratoire positif important (Carte 21) et draine des flux importants de travailleurs transfrontaliers.



Carte 21 : Solde migratoire annuel moyen dans la zone luxembourgeoise entre 1991 et 2000 (de Ruffray et al., 2008)

Pourtant, la mise en place du projet n'a pas généré d'urbanisation spontanée de l'autre côté de la frontière. En effet, l'espace français juxtaposé au projet Belval est actuellement en l'état d'une friche urbaine (Photo 4). De plus, Belval a été intégré au système urbain

luxembourgeois, mais les infrastructures de transport françaises n'ont pas été pensées ou anticipées en liaison avec ce nouveau site (Carte 22), alors que dans l'ensemble de la zone du Luxembourg, les cantons français comptent parmi leur population active plus de 40% de navetteurs frontaliers (de Ruffray et al., 2008) et que les voies de communication du côté français sont constamment saturées. Aujourd'hui, les réseaux français restent largement déconnectés du nouveau pôle. Le paradoxe est donc fort entre d'une part des flux socio-économiques croissants générés par le nouveau pôle urbain et d'autre part un « vide urbain », un espace non investi par les acteurs français. Le projet urbain n'est pas intégré dans son environnement urbain et produit de la dissymétrie dans l'occupation de l'espace.



Carte 22 : Les chaînons routiers manquants autour du site de Belval
(Source : AGAPE)

On peut supposer que dans ce cas, l'absence de planification et l'état de « stand by » « bloque » le phénomène de périurbanisation qui devrait en toute hypothèse se développer de façon circonscrite autour du nouveau projet urbain. La frontière est ici clairement inscrite dans l'espace et agit comme une barrière à la croissance urbaine. De fait, la forme rectiligne de l'espace bâti, qui s'arrête de façon brusque à la frontière, est particulièrement original et traduit un fort déséquilibre urbain transfrontalier.

La zone transfrontalière franco-luxembourgeoise ne connaît donc pas actuellement un fonctionnement réticulaire de pôles reliés et interdépendants : l'organisation spatiale reste composée de deux entités urbaines distinctes (Figure 22). Cette situation atteste donc d'un décalage temporel dans l'appropriation des espaces frontaliers par les autorités luxembourgeoises et françaises. Toutefois, les forts besoins en matière de logements dans la région et une forte demande de qualité urbaine laissent augurer, à moyen terme, une urbanisation en concordance avec le projet Belval. A terme, l'espace frontalier français ne restera sans doute pas vide d'urbanisation, mais comment les autorités locales françaises lieront-elles leur forme urbaine à l'espace construit luxembourgeois ? Quelle intégration paysagère et quelle cohérence dans les fonctions urbaines de la zone transfrontalière ? On peut penser, à la suite de C. Sohn et O. Walther, que l'accessibilité routière et autoroutière, la préférence affichée pour l'habitat périurbain, le coût de l'immobilier et l'augmentation du travail frontalier vont entraîner l'extension transfrontalière du bassin de résidence métropolitain de Luxembourg (Sohn et Walther, 2008a, 13).



Figure 22 : Le projet Belval vu du côté français
(<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=840572>)

Ainsi, les régions transfrontalières analysées s'organisent différemment autour de leur(s) pôle(s) urbain(s). L'organisation urbaine qui découle des relations transfrontalières est souvent fonction de la distance des pôles entre eux, de la proximité de la frontière, ainsi que des échanges qui prennent place entre les nœuds urbains. L'aire d'influence des pôles frontaliers dépend donc en grande partie de l'armature urbaine existante, dont les caractéristiques évoluent lentement en fonction des dynamiques de la croissance urbaine.

Une véritable intégration de la forme urbaine n'a lieu que dans le cas franco-valdo-genevois, avec la formation progressive d'une véritable entité urbaine transcendant la frontière. Cette intégration est due aux flux socio-économiques croissants qui s'effectuent de part et d'autre de la frontière. Dans le cas luso-espagnol, et suivant l'exemple de l'eurocité Chavès-Verin, l'intégration fonctionnelle est inexistante : la mise en place d'un pôle logistique sur la frontière n'est pas facteur de croissance de flux dans la zone

transfrontalière. Dans le cas du projet Belval, bien que l'on se situe dans une région très urbanisée, la rupture est nette entre le projet urbain luxembourgeois et la friche industrielle française. Enfin, au sujet de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihor, des signes d'urbanisation sont en train d'émerger le long de l'axe de communication principal menant à la frontière, ce qui laisse penser à une future urbanisation continue de part et d'autre de la limite étatique. Ces différents exemples traduisent donc différentes appropriations de l'espace transfrontalier. De surcroît, on ne peut établir de corrélation directe entre une région traditionnellement urbanisée et les dynamiques d'urbanisation transfrontalière. En outre, l'instauration d'un « pôle de développement » sur la frontière (cas de Chavès-Verin et Belval) n'est pas un facteur mécanique de développement transfrontalier ou d'urbanisation de part et d'autre de la frontière. Des villes ou des ensembles urbains proches mais séparés par une frontière ne s'insèrent pas systématiquement dans des ensembles urbains transfrontaliers.

Outre l'observation de la morphologie urbaine transfrontalière, la recomposition fonctionnelle qui s'effectue au sein des espaces transfrontaliers peut aussi être abordée par l'analyse de la connexion entre les systèmes urbains frontaliers.

2. Amorce d'une approche de l'intégration transfrontalière par les systèmes urbains

Dans l'observation de la formation d'espaces transfrontaliers intégrés, il faut s'intéresser aux relations de proximité qui s'établissent entre les villes. Or, la préoccupation dominante qui sous-tend l'analyse des réseaux urbains est celle du rôle des villes, considérées comme les nœuds des réseaux, dans la structuration du territoire régional et national (Offner et Pumain, 1996). Identifier un réseau de villes revient à identifier comment les villes sont reliées entre elles par des relations diverses, à partir de relations de connexité – la relation avec les autres villes – ou de proximité – les relations avec les espaces voisins (idem). Le postulat est que les villes jouent un rôle fondamental dans la recomposition des espaces transfrontaliers – car « les villes puisent les sources de leurs richesses dans leur insertion dans les réseaux et de la dynamique du système urbain européen dans son ensemble » (Rozenblat et Cicille, 2003, 74) – mais que les frontières continuent à influencer les flux et les réseaux.

Cette méthode d'approche vise donc à considérer le rôle des villes dans la construction des territoires transfrontaliers et à se focaliser sur l'articulation progressive des réseaux urbains par-delà les frontières. Grâce aux relations fonctionnelles qui se renforcent de part et d'autre de la frontière, les réseaux urbains se connectent, structurant le système urbain

transfrontalier. Comme les deux systèmes territoriaux frontaliers sont proches, le « développement spatial spontané » évolue de telle manière que l'ensemble forme un vaste ensemble fonctionnel.

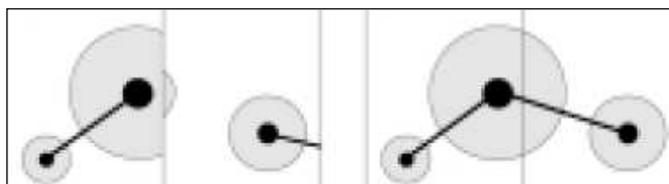


Figure 23 : L'intégration transfrontalière par les réseaux urbains

La Figure 23 ci-dessus illustre ainsi l'intégration transfrontalière potentielle s'effectuant par les réseaux urbains. Le premier schéma montre une situation de non-intégration où la frontière apparaît clairement comme une barrière qui entrave les échanges alors que le second schéma met à jour une situation d'intégration, les réseaux urbains transcendant l'effet frontière de barrière. L'articulation progressive des réseaux urbains par-delà les frontières s'intéresse aux interconnexions qui s'effectuent entre les systèmes urbains frontaliers, à l'organisation spatiale qui s'effectue dans l'espace d'interface, ainsi qu'il est suggéré dans la Figure 24.

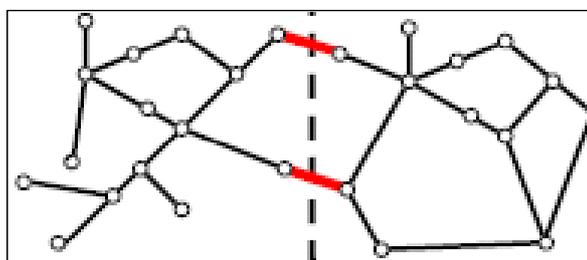


Figure 24 : L'interconnexion des systèmes urbains frontaliers

Dans le domaine de l'aménagement, les flux et les réseaux urbains comme les grands axes de communication, les réseaux d'énergie, les réseaux de transport divers, c'est-à-dire les routes, le rail, les aéroports, les transports en commun, sont particulièrement intéressants à observer. En effet, une attention particulière doit être accordée à l'accessibilité des territoires, car ils sont des facteurs déterminants de la structuration et du développement des territoires. De plus, c'est principalement dans ces domaines que vont apparaître les dysfonctionnements dans l'organisation physique des territoires transfrontaliers, et sur lesquels les discussions vont sans nul doute déboucher. En effet, le rapprochement des infrastructures de transports est souvent considéré comme le facteur premier d'intégration des territoires transfrontaliers. Aussi l'intégration des systèmes urbains transfrontaliers n'est pas le fruit du seul développement spontané : des politiques volontaires en faveur de l'instauration d'infrastructures entre les pôles urbains transfrontaliers, ou bien des politiques communes visant à régler de manière conjointe des problèmes de mobilité sont à même de mieux coordonner les deux côtés de la frontière.

Ainsi, comment s'effectue, au sein des études de cas analysées, la connexion des réseaux urbains, et en particulier des réseaux de transports ; existe-t-il des lieux et des axes effectifs de connexion entre les territoires frontaliers ?

Dans les quatre cas d'étude analysés, il n'existe pas de connexion directe entre les axes structurants des espaces frontaliers et de plus, il n'existe pas d'axe secondaire ou transversal de passage à la frontière (voir par exemple la Carte 23). Dans toutes les études de cas, des chaînons routiers et ferroviaires manquent, ce qui fait des espaces transfrontaliers des territoires mal desservis par les transports.



Carte 23 : Le réseau d'infrastructures de l'eurorégion Hódmezővásárhely-Bihar-Bihar (Source : Atelier franco-roumain, 2008)

Cette situation s'explique du fait que jusqu'à très récemment les territoires frontaliers étaient considérés comme des culs-de-sac et qu'en conséquence aucun intérêt n'était porté par les instances nationales à la connexion des réseaux avec les systèmes voisins. Ainsi, « les frontières fermées ont longtemps été aménagées comme des territoires terminus : les normes techniques changeaient brutalement, les voies ferrées s'y arrêtaient de part et d'autre, ainsi que bien d'autres réseaux techniques » (Tabarly, 2006).

Si les nouveaux systèmes de relations et d'échanges qui se mettent en place en Europe sont susceptibles de modifier la structure urbaine à l'échelle du continent, on observe encore aujourd'hui une persistance du fonctionnement national des réseaux urbains (Cattan et al., 1999). En effet, l'ouverture des frontières est encore récente, et l'armature urbaine des régions continue à fonctionner à l'échelle nationale : les structures urbaines sont lentes à se modifier, même avec la croissance des échanges internationaux. Souvent dans les régions transfrontalières, les voies de circulation routières et ferroviaires desservent les seuls territoires nationaux et les liaisons entre les deux systèmes de transport ne sont pas assurées.

Les espaces « inter-frontaliers » sont situés dans une zone grise où l'accessibilité interne et externe est réduite, ce qui leur confère un caractère enclavé. Cet état des lieux confirme le fait que les frontières continuent à influencer les réseaux urbains et mettent à mal une organisation cohérente de l'espace urbain due à l'absence de lieux et d'axes effectifs de connexion entre les territoires frontaliers. A partir des quatre cas analysés, on peut donc affirmer que les zones transfrontalières n'assurent pas encore le rôle de nœud de communication qu'elles sont censées jouer pour structurer l'organisation territoriale du continent européen. L'absence de systèmes de transport intégrés au niveau transfrontalier crée également des dysfonctionnements à l'échelle des territoires locaux : les flux de circulation et les échanges de biens, de services et de personnes sont rendus difficiles par l'absence de fluidité et de desserte des territoires. Or, il a été démontré que l'accessibilité d'un territoire est essentielle à son développement, notamment lorsqu'un territoire est enclavé ou isolé.

Rappelons cependant à bon escient que « l'effet structurant » des transports sur les potentiels de développement régional sont généralement surestimés. Ainsi, la mise en place de réseaux de transports intégrés dans les zones transfrontalières n'entraînerait pas mécaniquement un phénomène de développement territorial. L'exemple de Chaves et Verin est là pour le rappeler : l'arrivée de l'autoroute sur le territoire transfrontalier et la mise en place d'un pôle logistique n'a pas engendré de changement dans le dynamisme économique de la région. En effet, l'apparition de nouvelles infrastructures dans un territoire n'entraînent pas automatiquement un changement dans les modes de vie des hommes et des sociétés. Certes, de nouvelles infrastructures de transports peuvent donner naissance à de nouvelles stratégies spatiales, mais l'enjeu consiste surtout à « s'interroger

sur les transformations qui ne manqueront pas d'apparaître dans un territoire lorsque les conditions de transport qui le caractérisent sont modifiées » (Tabarly, 2006). Il s'agit donc d'aborder les systèmes urbains et les systèmes de transport dans une approche plus intégrée en termes d'accessibilité des territoires, afin d'analyser des interactions existantes ou potentielles pouvant être utilisée comme levier pour arriver à des politiques structurelles et de cohésion plus efficaces. En outre, les espaces transfrontaliers doivent assurer des fonctions de transit et de carrefour puisqu'elles sont situées au centre des échanges transeuropéens. Il est en effet important pour les régions situées à proximité d'une frontière nationale de s'ancrer dans l'espace européen. Cependant, à l'intérieur des espaces transfrontaliers, la circulation des riverains frontaliers doit aussi être assurée, ce qui n'est pas toujours la priorité avec la construction des réseaux de transports transeuropéens : les axes secondaires sont négligés au profit des grands axes de communication nationaux et internationaux, ce qui provoque la congestion des voies de circulation internes.

Ainsi, l'observation des systèmes urbains transfrontaliers a permis de décrire la situation actuelle des espaces transfrontaliers : en tout état de cause, les recompositions territoriales en termes de connexion des réseaux urbains reste encore difficilement perceptibles aux frontières. L'accessibilité à certains axes et lieux de passage de la frontière reste l'enjeu majeur en termes d'aménagement.

En outre, la compréhension des pratiques spatiales transfrontalières constitue un autre axe de recherche important pour la connaissance des dynamiques spatiales s'effectuant de part et d'autre des frontières nationales.

3. Mieux comprendre les pratiques spatiales au sein des espaces transfrontaliers

Dans les espaces transfrontaliers, la localisation de nouvelles activités économiques et résidentielles à proximité de la frontière est susceptible de produire un processus de suburbanisation s'étendant de part et d'autre de cette même frontière. Progressivement, les échanges de diverses natures s'accroissent entre les pôles et de fait les centres urbains s'intègrent par-delà la frontière nationale, avec la formation d'un arrière-pays à gérer en commun et la mise en continuité des espaces urbains par-delà la frontière. Ainsi, lorsque un pôle urbain situé à proximité d'une frontière subit un phénomène d'étalement urbain, l'agglomération s'étend progressivement de l'autre côté de la frontière. Le pôle urbain frontalier majeur exerce de fait son influence et son aire d'attractivité au-delà de la frontière nationale. Par conséquent, des forces centrifuges et centripètes jouent à l'échelle de l'agglomération transfrontalière, en fonction des dissymétries qui prennent part en

termes de prix, de fiscalité, de législation, d'accès au logement ou au foncier. Les différents processus de migrations transfrontalières et de résidentialisation contribuent donc à augmenter l'attractivité des pôles urbains les plus conséquents, au détriment des zones frontalières moins attractives et au risque d'entraîner des déséquilibres territoriaux à l'échelle transfrontalière.

D'un point de vue fonctionnel, force est de constater en effet qu'au travers de nombreuses frontières intra-européennes, de nouvelles dynamiques territoriales apparaissent ou se confirment, renforçant les interactions entre les deux côtés de la frontière. Ainsi, les migrations journalières de travailleurs transfrontaliers, les habitudes de consommation et la résidentialisation au-delà de la frontière, dus notamment aux différences de niveau de vie, de prix, de salaires, de législation et de fiscalité, sont à l'origine de mobilités croissantes entre les espaces frontaliers. Dans ce contexte, les pratiques spatiales sont liées aux effets des frontières et les échanges reposent sur les différentiels entre les systèmes nationaux (de Ruffray et al., 2008). Les déséquilibres socio-économiques existant de part et d'autre de la frontière créent des échanges et certains acteurs économiques peuvent dès lors tirer profit de l'existence de ces contrastes (Sohn et Walther, 2009). Ainsi, les différentiels entre les deux côtés de la frontière stimulent les échanges transfrontaliers, tant pour les individus que pour les entreprises privées. Paradoxalement, ces différentiels sont parfois exploités et maintenus par les Etats afin de conserver l'attractivité de leur territoire (Sohn et Walter, 2009). Ainsi, des stratégies de localisation de la part des différents acteurs se mettent en place afin de profiter des meilleurs avantages comparatifs. Ces différentiels exercent alors des phénomènes d'attraction ou de répulsion de certaines zones frontalières. Les différentiels peuvent alors provoquer des déséquilibres et des dysfonctionnements territoriaux, les échanges transfrontaliers étant dissymétriques en termes de flux.

La préoccupation de mettre en évidence des situations de déséquilibres socio-économiques ou de complémentarités implique donc de s'intéresser à l'étude des flux et des diverses relations qui se déroulent à travers les frontières, ceci afin de mettre à jour des dynamiques territoriales spécifiques. L'objectif est aussi d'expliquer le mode de fonctionnement particulier des territoires transfrontaliers, ainsi que les diverses trajectoires de développement qui prennent place dans les régions transfrontalières.

Dans le modèle d'urbanisation transfrontalière, les mobilités et les pratiques spatiales, issues de l'action spontanée des acteurs (ménages, entreprises), sont au cœur des dynamiques urbaines transfrontalières. Or, les territoires se transforment sous l'effet des modes de vie, de la mobilité résidentielle et quotidienne et des transformations économiques relatives à la concentration des activités productrices et de la dissémination des services à la personne (Estèbe, 2008). Les pratiques des espaces et des lieux au sein des territoires transfrontaliers deviennent alors des domaines de recherche à investiguer, en s'intéressant notamment aux modes d'habiter des individus (et des entreprises) et aux

conséquences de la mobilité accrue sur les espaces. Expliciter les facteurs de mobilité dans les espaces transfrontaliers, éclairer les significations données aux différents lieux, identifier les différents types de mobilité spatiale, ainsi que le préconise M. Stock (2006), constituent des questions de recherche pertinentes pour comprendre comment les espaces transfrontaliers « se vivent au quotidien ». En effet, les modes de vies dans les espaces transfrontaliers sont quelque peu spécifiques pour qui traverse quotidiennement la frontière : travailler dans un pays et habiter dans un autre n'est pas une situation anodine⁵⁶. La volonté de profiter des avantages comparatifs et des intérêts économiques est-il le seul élément explicatif de ce mode de vie particulier ? Il faut interroger les motifs de la mobilité, les lieux d'origine et de destination, les facteurs favorables et incitatifs comme les freins d'ordre financier, psychologique, culturel ou technique (Lacour, 2009, 300). Mais les effets de la frontière sur le comportement social et les valeurs des populations sont difficiles à apprécier et à quantifier⁵⁷.

Le nombre, l'origine résidentielle et la destination des travailleurs frontaliers sont donc intéressants à connaître pour mieux évaluer les flux transfrontaliers à venir, et ainsi proposer et anticiper des aménagements en adéquation avec les besoins. En effet, si les échanges s'intensifient de part et d'autre de la frontière, ils sont susceptibles de produire des dysfonctionnements en matière de circulation ou des déséquilibres dans la répartition des activités résidentielles et économiques au sein de l'espace transfrontalier. Par exemple, dans le cas de Genève, le risque est grand que la ville centre conserve les activités productrices de richesses et que les parties frontalières françaises ne jouent qu'un rôle d'accueil résidentiel des populations.

D'autres interrogations se posent quant aux répercussions de l'ouverture des frontières en termes plus sociaux. En effet, l'ouverture des frontières est-elle susceptible d'entraîner, dans les espaces transfrontaliers, un accroissement ou une réduction des inégalités socio-économiques ? Dans l'agglomération franco-valdo-genevoise, des tensions sociales émergent côté français, entre d'un côté la population locale « ordinaire » qui n'a plus accès à l'immobilier à cause de la pression foncière et de la montée des prix, et de l'autre les fonctionnaires internationaux au fort pouvoir d'achat, mais qui restent « de passage » et qui

⁵⁶ Aux migrations journalières, il faut de plus ajouter les mobilités de loisirs et de consommation des ménages, qui peut se mesurer par la fréquentation des équipements commerciaux, culturels et de services.

⁵⁷ Plusieurs recherches récentes vont dans ce sens : voir par exemple l'article de C. Eaux et P. Gerber (2008), avec une approche fondée sur l'attachement au lieu des frontaliers luxembourgeois, et l'étude coordonnée par B. Debarbieux et al. (2007) sur les pratiques et les représentations de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

de fait ne s'impliquent pas dans la vie locale⁵⁸. L'ouverture des frontières n'est-elle pas au contraire synonyme de nouvelles solidarités territoriales, notamment par l'accès à de nouveaux services ?

La question est enfin de savoir si, dans des territoires transfrontaliers où persistent de forts déséquilibres en termes de répartition des zones productives et résidentielles⁵⁹, l'aménagement est en capacité de pouvoir redistribuer l'emploi et le logement. Cette problématique interroge donc les orientations d'urbanisation préconisées par les planificateurs, concernant notamment la création de nouveaux pôles de développement, mais surtout les résultats escomptés et effectifs sur les dynamiques territoriales et les rééquilibrages territoriaux⁶⁰.

Ainsi, la connaissance des pratiques spatiales au sein des espaces transfrontaliers constitue un axe de recherche particulièrement important à investir afin de mesurer les effets qui pèsent sur l'organisation spatiale transfrontalière. Concentrons-nous maintenant, de façon plus générale, sur les défis de développement urbain qui apparaissent dans les exemples analysés.

⁵⁸ Comme le notent M. Tranda-Pittion et al., des phénomènes de ségrégation socio-spatiale apparaissent à l'échelle transfrontalière : « de manière un peu caricaturale, il est possible d'affirmer que les suisses à revenu confortable habitent Genève, les frontaliers français et une partie des suisses à revenu moyen résident en France proche de la frontière, l'autre partie des mêmes suisses sont installés dans la région nyonnaise, et les français travaillant en France n'ont que le périurbain éloigné comme solution financièrement accessible » (p.30).

⁵⁹ Outre l'existence des espaces productifs et des espaces résidentiels, il serait également intéressant d'interroger le statut et la fonction des espaces protégés dans le contexte spécifique des territoires transfrontaliers.

⁶⁰ A ce sujet, Castel (2007) affirme que la modification de la situation économique des ménages a des effets sur les localisations bien plus structurants que n'importe quel plan d'urbanisme : pour lui le moteur des changements territoriaux n'est pas l'aménageur, mais l'action même des individus. A l'inverse, on peut rétorquer que les structures sociales et les institutions peuvent participer à orienter l'action des ménages.

Section II : Quels défis de développement urbain dans les exemples analysés ?

L'ouverture des frontières européennes ne se solde pas systématiquement par l'émergence de polarités spatiales nouvelles à proximité des frontières, comme nous l'avons illustré avec l'observation de quatre études de cas. Les nouveaux processus de polarisation à proximité des frontières sont le résultat de développements spontanés dus notamment aux nouvelles pratiques des individus et des sociétés, mais aussi aux actions publiques et aux projets de développement régional qui cherchent à accompagner, confirmer ou encourager ces nouvelles polarités transfrontalières. Nous poursuivons à présent le débat sur les enjeux territoriaux transfrontaliers nés de la configuration de systèmes urbains transfrontaliers et des interdépendances croissantes entre les deux côtés de la frontière, tout en nourrissant notre réflexion à partir des études de cas observées.

1. Constats sur la configuration actuelle des systèmes urbains transfrontaliers et enjeux pour l'avenir

L'urbanisation transfrontalière peut résulter de phénomènes d'étalement urbain qui tendent à dépasser la frontière nationale, comme c'est le cas avec Genève. L'urbanisation transfrontalière répond dans ce cas à un développement spontané ; c'est seulement ensuite que les acteurs en charge du transfrontalier, dans le cadre de la planification à l'échelle de l'agglomération, accompagnent ou confirment l'émergence de pôles de développement afin de rééquilibrer la croissance urbaine transfrontalière (voir Partie 3). Sur les quatre cas analysés, c'est le seul qui présente véritablement une continuité du tissu bâti, et où la frontière tend à s'estomper d'un point de vue fonctionnel. Dans le cas franco-luxembourgeois, la construction d'un nouveau projet urbain sur la frontière n'a pas entraîné d'urbanisation symétrique de l'autre côté de la frontière. Ici, on est donc bien face à une forme urbaine originale issue de la situation transfrontalière puisque dans un contexte national, on peut imaginer que la forme urbaine prendrait une toute autre forme : le projet Belval serait certainement connecté de part en part à son environnement territorial. Dans le cas de Chaves et Verin, la localisation d'un pôle logistique sur la frontière n'a pas généré pour l'instant de flux de part et d'autre de la frontière ni d'urbanisation transfrontalière puisqu'il n'a pas été accompagné de projet de développement territorial plus ambitieux. Enfin dans le cas hungaro-roumain,

l'urbanisation s'effectue le long de l'axe de communication qui relie les deux côtés de la frontière. Ce phénomène pourrait à terme déboucher sur une intégration des formes urbaines frontalières, si tant est que les relations socio-économiques entre les hongrois et les roumains de développent. Les quatre cas étudiés répondent donc à différentes trajectoires de développement spatial : le cas franco-valdo-genevois s'inscrit dans un processus de diffusion spatiale induit par le phénomène d'étalement urbain. Un processus de polarisation émerge sur la frontière franco-luxembourgeoise, mais il n'a pas de répercussion transfrontalière avérée. Enfin c'est un processus de différenciation spatiale qui caractérise encore les relations entre les territoires hungaro-roumain et luso-espagnol. Dans le contexte transfrontalier, l'émergence de pôles de développement ne produit donc pas mécaniquement d'effet d'entraînement sur les territoires proches : la frontière persiste à inscrire de la discontinuité dans l'espace.

Il reste donc difficile aujourd'hui d'appréhender l'organisation spatiale des espaces transfrontaliers selon un schéma multipolaire : la fonction de mise en relation des systèmes nationaux, qui devrait s'effectuer par le biais de l'aménagement des espaces transfrontaliers, n'est pas assurée dans les cas analysés, ainsi que l'atteste l'absence de connexion entre les infrastructures de transport. Les liaisons de pôles nationaux à pôles nationaux ne sont pas évidentes. Pourtant, concevoir l'espace transfrontalier comme un espace multipolaire, en faisant abstraction de la frontière nationale ou du moins en la dépassant, permettrait de penser l'organisation spatiale de la région sous d'autres modes et dans un environnement plus large. De surcroît, considérer les espaces transfrontaliers dans un grand périmètre amène à concevoir autrement l'organisation des transports et le développement local. La structuration des espaces transfrontaliers et la liaison des pôles frontaliers entre eux soulèvent par conséquent de nouveaux enjeux d'aménagement du territoire à une échelle plus large. Le développement urbain des espaces transfrontaliers interroge l'organisation interne du territoire en émergence, mais aussi son positionnement et son accessibilité vis-à-vis de l'extérieur.

Comme nous l'avons démontré avec l'analyse des frontières hungaro-roumaine, luso-espagnole et franco-luxembourgeoise, la « proximité territoriale transfrontalière » reste donc à l'heure actuelle en partie niée. Concevoir des projets de développement à l'échelle transfrontalière, prendre en compte les dynamiques territoriales du voisin, examiner son territoire dans un environnement large sont des pratiques d'aménagement qui ne sont pas encore entrées dans les mœurs. Comme la frontière est toujours considérée dans les consciences collectives comme une barrière à l'action publique (voir Chapitre 7), les acteurs du transfrontalier ont du mal à envisager que le développement d'une région soit directement influencé par une région située de l'autre côté de la frontière. Les défis urbains ne sont pas pensés de façon globale et systémique. La région transfrontalière n'est ni considérée comme un tout, ni abordée dans son interterritorialité. Or, les actions réalisées

d'un côté de la frontière ont nécessairement des répercussions sur les espaces situés de l'autre côté de la frontière.

Un changement dans la structure urbaine des espaces frontaliers et transfrontaliers est difficile à envisager à court terme dans tous les cas d'étude analysés. Le pôle urbain de Genève centralise une bonne part des flux socio-économiques de la zone franco-valdo-genevoise, sans qu'aucun pôle secondaire soit à même de rééquilibrer l'armature urbaine transfrontalière. Dans le cas luxembourgeois, on observe une réorganisation spatiale de la métropole, mais elle n'a pas de répercussion transfrontalière sur les structures urbaines. Enfin, dans les cas hugaro-roumain et luso-espagnol, le peu ou l'absence de dynamiques urbaines entre les deux côtés de la frontière ne laissent pas présager d'intégration fonctionnelle transfrontalière immédiate. Dans ce cadre, on réalise que le poids des hiérarchies urbaines préexistantes a des conséquences certaines sur l'intensité des relations urbaines transfrontalières. La redistribution des centralités et des polarités au sein des espaces transfrontaliers s'inscrit donc a priori dans des temporalités longues, renforçant l'idée que les structures urbaines européennes sont très longues à se modifier. Certes, au sein de certains espaces transfrontaliers, de nouveaux lieux spécifiques et symboliques émergent, mais ils ne sont pas susceptibles de recomposer fonctionnellement l'organisation spatiale actuellement en place. Même dans le cas franco-valdo-genevois, on n'assiste pas à une recomposition géo-économique au sein de l'espace : la redistribution de certaines activités en cours, notamment résidentielles, ne remet pas en cause les grands déséquilibres de la zone qui reste polarisée par Genève. Les espaces transfrontaliers n'apparaissent donc pas comme des systèmes réticulaires organisés autour de pôles répartis de façon équilibrée.

L'émergence de nouveaux pôles de développement par l'ouverture des frontières et la connexion des systèmes urbains frontaliers apparaissent cependant comme une question d'importance pour la structuration du continent européen. Cela interroge la continuité et la mutabilité des systèmes urbains pris dans leur environnement européen. Les espaces transfrontaliers, parce qu'ils sont situés à l'intersection entre deux systèmes territoriaux nationaux, peuvent jouer le rôle de relier les systèmes urbains entre eux, grâce à des dispositifs d'aménagement et de développement des espaces interstitiels. Ce positionnement exhorte à une nouvelle lecture du fait urbain pour les régions situées à proximité d'une frontière. A cet effet, il s'agit de considérer l'émergence de nouveaux pôles de développement comme une opportunité offerte aux zones transfrontalières afin de renforcer leur fonction d'articulation des systèmes urbains européens. Ainsi, les espaces transfrontaliers ont acquis une certaine idée de centralité dans la mesure où, à l'échelle européenne, ils tiennent le rôle de nœud de connexion entre les systèmes urbains. La mise en relation des lieux et des espaces leur confère une fonction de coordination des systèmes de villes européennes, une problématique qui n'a pas encore été saisie par les instances en charge de l'aménagement et de la gestion des espaces transfrontaliers. Pourtant, le fait de

se constituer en nœuds de connexion des flux matériels, à l'image des infrastructures de transport, voire de flux immatériels comme ceux des technologies de l'information et de la communication, présente un intérêt certain pour les territoires situés à proximité d'une frontière nationale.

2. Les enjeux transfrontaliers en termes d'urbanisation et de développement territorial

Si des interdépendances croissantes sont mises en évidence entre les espaces frontaliers européens, les réalités transfrontalières restent cependant très diverses d'un territoire à l'autre. Comme nous l'avons démontré par le biais de la morphologie urbaine et des systèmes urbains, l'intégration fonctionnelle des espaces transfrontaliers varie en fonction de la taille et de la localisation des pôles urbains vis-à-vis de la frontière, ainsi que des relations fonctionnelles qui s'établissent entre ces pôles. A partir de la présentation succincte des quatre cas d'étude, il apparaît donc que les enjeux d'aménagement et d'urbanisme des espaces transfrontaliers ne se posent pas dans les mêmes termes.

La réalité urbaine transfrontalière de l'agglomération franco-valdo-genevoise est clairement perceptible : 50 000 travailleurs frontaliers vivent dans le bassin d'emploi genevois et 500 000 passages par jour sont enregistrés aux frontières, tant pour des raisons professionnelles que pour des fonctions de loisirs ou de consommation. L'accueil de nouveaux habitants est une problématique majeure puisque les projections réalisées évaluent la population de l'agglomération transfrontalière aux alentours de 900 000 personnes en 2025. Les défis de l'agglomération concernent donc la maîtrise de l'étalement urbain, la crise du logement et le déséquilibre économique de l'agglomération, Genève concentrant 80% des emplois de la zone. Dans le cas franco-genevois, la gestion des phénomènes urbains transfrontaliers rejoint aussi la problématique au cœur des débats métropolitains, qui concerne l'inadéquation entre les espaces fonctionnels et institutionnels des territoires urbains (Négrier, 2005 ; Gilli et Offner, 2008). La problématique reste toutefois plus compliquée à résoudre en situation transfrontalière puisque l'agglomération s'étend de part et d'autre d'une frontière nationale.

Le développement spontané du territoire de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar ne montre pas encore d'intégration sur le plan fonctionnel, la frontière jouant encore un rôle de filtre entre les deux régions frontalières (Hinfray, 2006). Pourtant, des signes de rapprochement des réseaux urbains sont perceptibles, avec la présence d'un parc industriel dynamique en zone frontalière. Ici, la problématique urbaine transfrontalière se pose plus en termes d'anticipation de flux à venir et de réflexion quant aux potentialités de développement

d'une région en position de carrefour entre l'Europe centrale et l'Europe de l'est. Pour l'eurocité Chaves-Verin, la situation est celle de deux petites villes situées sur l'axe intérieur de la péninsule ibérique. Dans un contexte de faible développement socio-économique, la problématique urbaine transfrontalière intervient davantage comme un élément de dynamisation du développement local. Ainsi, pour les cas hungaro-roumain et luso-espagnol, au début du processus d'intégration, la connexion entre les réseaux urbains se pose d'abord en termes d'opportunités de développement et de mise en valeur des ressources locales.

Concernant Belval, l'enjeu est d'insérer le projet urbain dans son environnement transfrontalier large afin de proposer une urbanisation cohérente et des systèmes urbains connectés avec ceux déjà existants du côté luxembourgeois. La question est de savoir, en termes urbanistiques, juridiques et techniques, comment se rattacher à un projet urbain quasi finalisé mais dont les autorités locales françaises n'ont su anticiper ni les conséquences territoriales ni les opportunités de développement. Ces enjeux sont aussi importants pour les luxembourgeois et ils soulèvent des risques pour l'avenir de l'aire métropolitaine car « la saturation du pôle économique est susceptible de générer des externalités négatives qui viendraient diminuer son attractivité pour les entreprises et les résidents (congestion, pollution, coûts du transport, du foncier et de l'immobilier) » (Sohn et Walther, 2008b, 13).

En tout état de cause, des problèmes similaires concernent les quatre cas d'étude : il s'agit de gérer des interdépendances socio-économiques et urbaines qui émergent ou qui sont susceptibles d'émerger, alors que cela ne va pas de soi du fait de l'existence de la frontière. Certes, les problématiques urbaines et les dysfonctionnements soulevés ne sont pas propres au transfrontalier : ce sont des phénomènes urbains contemporains⁶¹, toutefois exacerbés par la frontière qui continue à influencer les flux et les réseaux. La nécessité de remédier à une situation d'enclavement et d'isolement constitue ainsi une problématique commune à l'ensemble des études de cas analysées. Dans les zones transfrontalières, les villes situées de part et d'autre de la frontière sont encore mal reliées ensemble : « des réseaux urbains cohérents et complémentaires au-dessus des frontières », pour reprendre les mots de C. Ricq, ne sont pas encore présents. Or, l'interconnexion des systèmes urbains

⁶¹ Ainsi, les défis contemporains du développement spatial dans les régions urbaines concernent, selon K. Kunzmann (Kunzmann, 2004, repris par A. Motte (2005) : le processus d'étalement urbain avec ses effets négatifs sur les ressources naturelles, la consommation d'énergie, la ségrégation sociale, les effets des grands centres commerciaux périphériques sur les commerces de centre ville, la saturation quotidienne des infrastructures routières, la division du travail dans la région urbaine, la coordination des usages des sols, la destruction ou la pollution des paysages, etc. Les régions transfrontalières en formation sont plus ou moins concernées par ces problématiques urbaines.

transfrontaliers constitue une fonction majeure de l'aménagement transfrontalier : l'espace transfrontalier doit devenir un espace de couture, une « conjonction de coordination »⁶².

Or, ces enjeux de « mise en relation » des territoires ne sont pas spécifiques aux espaces transfrontaliers : les mêmes questions émergent au sujet de la construction de grandes métropoles européennes ou même de territoires moins ancrés dans les dynamiques internationales. La prise en compte, de façon dynamique, des relations et des interdépendances qui existent entre les lieux et les espaces interroge en toute vraisemblance la territorialité contemporaine. Développer des compétences d'interface et penser l'articulation entre les territoires (Gilli et Offner, 2008), examiner « ce qui se décide, se construit, se régule, se gère entre territoires » (Vanier, 2008, 6), constituent des enjeux primordiaux aujourd'hui.

⁶² Martin Vanier, le 23 octobre au Havre, à la 29^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme, « L'appel du large : de la ville aux grands territoires ».

Conclusion du Chapitre 5

L'enjeu du Chapitre 5 a été d'identifier les évolutions urbaines qui s'effectuent actuellement sur les frontières européennes, en répondant aux questions suivantes : que se passe-t-il, concrètement, en termes de flux socio-économiques et d'urbanisation ? Quelles sont les pressions urbaines qui s'exercent dans les interstices formés par les espaces transfrontaliers ? Au final, nous nous sommes posés la question de savoir si de nouveaux modèles d'urbanisation ou d'organisation spatiale émergent au sein des différents cas d'étude analysés.

L'intensité des relations fonctionnelles entre les territoires frontaliers dépend de plusieurs facteurs relatifs à la proximité de la frontière, à la distance entre les pôles urbains de part et d'autre de la frontière et aux échanges entre ces mêmes pôles urbains. Le dynamisme des relations fonctionnelles transfrontalières est ainsi lié à la présence de pôles urbains qui se développent progressivement de part et d'autre des frontières. Ce n'est que lorsque des interdépendances socio-économiques, fonctionnelles, se confirment de part et d'autre de la frontière que les espaces urbains concernés deviennent véritablement « transfrontaliers ». L'observation des continuités et des discontinuités urbaines de part et d'autre des frontières montre aussi que les distances, la hiérarchie urbaine et les frontières politiques continuent à jouer comme des contraintes dans la mise en relation des espaces. De plus, les relations asymétriques qui caractérisent les échanges transfrontaliers créent des pressions différenciées sur les espaces. Il s'agit alors d'identifier les enjeux locaux en termes d'aménagement et de développement territorial, ainsi que les demandes nouvelles émanant des populations locales.

Les espaces transfrontaliers prennent peu à peu la forme d'organisations réticulaires fondées sur des pôles reliés entre eux et largement interdépendants de leur voisinage propre, dont il serait intéressant d'approfondir l'analyse pour mieux en comprendre le fonctionnement. Les modifications en cours laissent penser que les formes urbaines situées à proximité des frontières vont s'intégrer et que de fait « un territoire fondé sur un système de relations se déployant dans une aire de proximité géographique » (Leloup et Moyart, 2006, 47) va se former à moyen terme. Dans la prospective des systèmes urbains transfrontaliers, le défi reste donc, pour les acteurs locaux, « d'envisager la manière dont pourraient s'articuler les systèmes d'armatures urbaines ou se façonner des réseaux interurbains cohérents et complémentaires au-dessus des frontières » (Ricq, 2005) pour former à terme des régions urbaines intégrées. Il est aussi crucial de penser à une gestion équilibrée du développement spatial qui préserve les atouts économiques de la région tout en veillant au maintien de la cohésion sociale du territoire transfrontalier en formation (Sohn et Walther, 2008).

Ces phénomènes nouveaux amènent à reconsidérer les problématiques d'aménagement et de développement territorial des territoires jouxtant la frontière. Pour les quatre cas, la même question émerge concernant les dispositifs institutionnels à mettre en place pour répondre aux enjeux de développement urbain. En situation transfrontalière, jamais la forme institutionnelle d'un espace urbain ne concordera avec les recompositions fonctionnelles à l'œuvre à l'échelle transfrontalière. En effet, si des réformes territoriales visant à redécouper les cartes politico-administratives ou à revoir la répartition des compétences sont possibles à l'échelle nationale, ces solutions ne sont pas envisageables dans le contexte transfrontalier, l'espace urbain considéré se situant à la charnière entre les deux systèmes institutionnels nationaux. Il faut alors faire preuve de pragmatisme et d'opportunisme pour répondre aux enjeux de gouvernance transfrontalière, ainsi que nous allons le voir dans le Chapitre 6.

Chapitre 6 :

L'émergence d'une gouvernance transfrontalière

Compte tenu de la configuration particulière des espaces transfrontaliers, il importe, lorsqu'on s'intéresse aux problématiques urbaines transfrontalières et ce dans une perspective d'aménagement de l'espace, de mener une réflexion sur les systèmes de gouvernance qui s'établissent entre les acteurs situés des deux côtés de la frontière afin de gérer et d'aménager l'espace transfrontalier. Il est ainsi intéressant de soulever les enjeux posés par les nouvelles institutions transfrontalières et les nouvelles pratiques de gouvernance mises en œuvre de part et d'autre des frontières intra-européennes.

Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre « l'articulation des différents types de régulation sur un territoire, à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action » (Le Galès, 1999, 225), mais aussi, dans notre cas, l'articulation des actions transfrontalières en matière d'aménagement et de développement territorial. Le cadre théorique de la gouvernance transfrontalière fournit à cet effet des clés pour expliciter les processus institutionnels en cours dans l'action publique transfrontalière et mettre à jour les nouveaux dispositifs d'action qui s'élaborent entre les différents protagonistes. Il s'agit de s'interroger sur la coordination instituée entre les différents acteurs dans le but de procéder à un aménagement cohérent de part et d'autre de la frontière. Ainsi, comment se construisent les processus de gouvernance dans les territoires transfrontaliers en devenir ? Quels sont les types d'arrangements institutionnels mis en place pour promouvoir un développement transfrontalier commun ? En toute hypothèse, les nouvelles modalités de l'action publique transfrontalière contribuent à un phénomène de recomposition territoriale sur les frontières, à la suite des nouveaux partenariats établis conjointement de part et d'autre de la frontière. Les acteurs des territoires jouxtant les frontières se saisissent des nouvelles opportunités offertes, et des changements interviennent dans la mise en œuvre des politiques territoriales locales.

La capacité des autorités locales à constituer un système d'acteurs transfrontalier de poids revient à poser la question de la nature politique du territoire transfrontalier. Ainsi, le dispositif institutionnel mis en place forme-t-il un acteur collectif (acteur transfrontalier) ou bien est-il composé de la combinaison de plusieurs acteurs (plusieurs acteurs qui agissent sur le transfrontalier) ? Selon P. Le Galès (2003) en effet, cinq éléments concourent à identifier un acteur collectif : un système de décision collective, des intérêts communs et perçus comme tels, la mise en œuvre de mécanismes d'intégration, la

formation d'une représentation interne et externe et enfin une capacité d'innovation. A l'instar des villes, des régions ou des métropoles, les territoires transfrontaliers ont-ils la capacité de devenir des acteurs quasi-autonomes, c'est-à-dire d'avoir un rôle actif ou du moins une capacité d'influencer les trajectoires de développement (Borrelli et Santangelo, 2004) ? Dans l'analyse qui est menée au sujet de la gouvernance transfrontalière, la dimension politique des villes et des régions européennes, ainsi que les questions de pouvoir et de conflits, ne peuvent donc être évacuées. En effet, les logiques d'action des différents acteurs en présence sont à considérer afin de mieux comprendre la prise en compte des dynamiques territoriales transfrontalières au niveau local. Le rôle du leadership politique, du « catalyseur de projet », est également un élément d'analyse à cibler.

Etant donnée la complexité accrue concernant la mise en œuvre des politiques publiques territoriales, la compréhension du système d'action qui s'établit sur un territoire est difficile à établir car la démarche implique de considérer des données diverses (techniques, économiques, sociales, politiques) de façon transversale et intégrée (Le Galès, 1999). De plus, l'avènement de la « gouvernance multi-niveaux » (multi-level governance), qui s'explique par la multiplication d'acteurs sur la scène territoriale, rend le processus de décision de moins en moins facile à cerner parce que la capacité d'agir relève de plusieurs acteurs et de différents niveaux territoriaux. Ainsi, « en fixant différents niveaux territoriaux habilités à intervenir selon les enjeux, la géométrie variable détermine un jeu d'acteurs et des rapports de force à chaque fois différents entre eux, à l'intérieur de réseaux de décisions toujours plus polycentriques et diversifiés » (Joye et Leresche, 1997, 299).

L'approche théorique du présent chapitre s'appuie donc sur le concept de gouvernance appliqué à la situation transfrontalière et au domaine de l'aménagement. Les analyses sociopolitiques de la gouvernance des métropoles, du gouvernement des villes en Europe et de l'action publique territoriale constituent les renvois théoriques essentiels. L'approche empirique se réfère à plusieurs territoires transfrontaliers en émergence sur le continent européen ; il s'agit pour ces différents territoires de soulever les enjeux posés par les nouvelles formes de gouvernance transfrontalière. Dans un premier temps, nous considérons le corpus théorique relatif à la gouvernance transfrontalière. Dans un second temps, nous menons une réflexion générale à propos des partenariats mis en place dans les quatre cas d'étude, avant de s'attacher dans un troisième temps aux impératifs territoriaux de la gouvernance transfrontalière.

Section I : Gouvernance territoriale et espaces transfrontaliers

Il n'existe pas de gouvernement urbain transfrontalier : les espaces transfrontaliers, situés à cheval sur deux pays, ne peuvent faire l'objet d'aucune élection. A ce titre, les territoires transfrontaliers ne constituent pas une instance « traditionnelle » avec un périmètre, des compétences transférées, un responsable élu, des ressources (Gilli et Offner, 2008, 44). Par conséquent, la problématique transfrontalière devient un enjeu de gouvernance territoriale visant à faciliter la coordination des différents acteurs de part et d'autre de la frontière afin de résoudre les problèmes d'aménagement de l'espace.

Le concept de gouvernance met l'accent sur une nouvelle modalité de l'action publique où l'Etat n'a plus le monopole de l'action publique. En effet, dans un contexte où d'une part les acteurs locaux surgissent sur la scène d'action du fait des mouvements de décentralisation, et où d'autre part l'Europe a des impacts prégnants sur les politiques nationales, le rôle de l'Etat et de ses modes de régulation politique se transforment (Le Galès, 2006). Ainsi, les acteurs se multiplient, les partenariats et les processus de concertation se développent, nécessitant la prise en compte d'intérêts divers (Sohn, 2008). La gouvernance met ainsi l'accent sur le processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains (Le Galès, 1999). La gouvernance renvoie alors à l'ensemble de procédures, de structures, de règles, de normes et de valeurs qui facilite la coordination et l'organisation d'acteurs multiples et variés (Sohn, 2008). La gouvernance désigne ainsi « l'art de gouverner » dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs, où chacun dispose à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle d'un pouvoir de décision (Baron, 2003). Au demeurant, l'approche de la problématique transfrontalière par la gouvernance constitue un moyen de repenser la manière de gouverner, à travers la mise en place de nouvelles procédures, de nouvelles pratiques, qui intègrent un nombre élargi d'acteurs (Le Galès, 2006).

Afin d'introduire le débat concernant les formes d'institutionnalisation qui émergent sur les frontières européennes, cette première section présente le concept de gouvernance territoriale appliqué au contexte transfrontalier. Sont ensuite exposés les différents degrés d'intégration institutionnelle qui peuvent exister d'un territoire transfrontalier à l'autre.

1. Application du concept de gouvernance territoriale à la problématique transfrontalière

Si la littérature au sujet de la gouvernance s'intéresse aux interrelations changeantes entre l'État, le marché et la société civile ainsi qu'à l'émergence des partenariats publics-privés, l'approche de la gouvernance privilégie ici l'analyse des différents partenariats entre les acteurs publics ou semi-publics à l'échelle locale, ainsi que l'activité de réseaux qui est amorcée entre les différents acteurs du transfrontalier. Par le biais de la gouvernance, il s'agit ainsi d'identifier, sur les territoires transfrontaliers en émergence, les formes et processus de coordination et de pilotage mis en place entre les différents acteurs publics relevant de niveaux territoriaux différents, dont l'objectif est a priori de promouvoir des politiques de développement et d'aménagement communes. La gouvernance transfrontalière se définit alors comme l'articulation des acteurs de part et d'autre de la frontière afin d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques transfrontalières communes. Dans cette perspective, la gouvernance transfrontalière a pour objectif de mettre en cohérence les diverses logiques d'aménagement qui se déroulent à l'échelle transfrontalière.

Les usages du concept de gouvernance dans le domaine de l'aménagement concernent plus spécifiquement la dimension territoriale de la gouvernance. Dans ce sens, l'espace est considéré comme un facteur endogène, où il s'agit « d'envisager la diversité des modalités de prise en compte de l'espace en fonction des processus de résolution d'un problème particulier de coordination » (Baron, 2003, 346). Ainsi, la gouvernance territoriale rejoint l'approche par problèmes (problem solving) où il s'agit de définir le cadre territorial dans lequel le problème trouve sa solution, ainsi que les niveaux territoriaux mobilisés pour résoudre le problème (Joye et Leresche, 1997). Le contexte est aussi celui de l'élargissement de l'échelle territoriale des problèmes et d'une interdépendance toujours plus forte entre les divers niveaux territoriaux responsables de la régulation de ces problèmes (idem).

L'approche d'une politique publique en termes de gouvernance territoriale soulève toutefois quelque ambiguïté quant à la finalité de la recherche dans ce domaine. Dans les réflexions territoriales en effet, la gouvernance fait souvent référence à la notion de « bonne gouvernance ». La notion de gouvernance n'est alors plus seulement employée dans des perspectives analytiques, mais poursuit des finalités normatives qui visent à prescrire des actions pour résoudre des problèmes d'ordre spatial (Baron, 2003 ; Gaudin, 2002). Dans ce cadre, l'enjeu est de définir de façon pragmatique la « bonne » échelle de gestion des grandes villes, dans l'idée d'un « optimum métropolitain fonctionnel » (Gaudin, 2002, 118). Ainsi, gouverner une métropole, c'est à la fois « produire des politiques visant à résoudre les problèmes et à affronter les défis de la métropole » et «

orienter son développement économique et social par des actions stratégiques » (Lefèvre, 2008, 73). La réflexion normative sur la gouvernance territoriale transfrontalière devrait donc contribuer à améliorer la mise en œuvre des politiques d'équipement, de services publics ou de planification territoriale à l'échelle urbaine transfrontalière.

Toutefois, c'est la valeur heuristique du concept de gouvernance, sa faculté de formuler des questions plus que d'apporter des réponses (Boussaguet et al., 2004) qui importent avant tout, afin de « comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacités d'action » (Le Galès, 1999, 225). A ce titre, le cadre théorique de la gouvernance transfrontalière fournit des clés pour expliciter les processus en cours dans l'action publique transfrontalière. Il ne s'agit pas de savoir quelle est la bonne gouvernance, mais de mettre en évidence les mécanismes et processus qui permettent ou non d'obtenir une gouvernance plus ou moins importante, plus ou moins structurée. Il vaut mieux expliquer les processus à l'origine d'une plus ou moins grande intégration transfrontalière plutôt que d'apporter des jugements normatifs sur une situation (Koff, 2007). **Une démarche d'analyse sur la gouvernance territoriale ne cherche pas à savoir quelle est la « bonne gouvernance », mais quels sont les mécanismes ou les projets qui en déterminent le niveau.** C'est là l'un des fondements de la démarche dans ce chapitre.

La gouvernance en contexte transfrontalier fait appel à un type particulier de coopération, la coopération transfrontalière, qui désigne « tout type d'action concertée entre des institutions publiques de deux (ou plusieurs) Etats voisins, appliquée dans des zones ou des territoires situés des deux côtés de la frontière, dans le but de renforcer les relations de voisinage entre ces Etats et leurs collectivités territoriales respectives par l'utilisation de tous les moyens de coopération disponibles » (Harguindeguy, 2007, 10). Cette définition large souligne la pluridimensionnalité et la multi-territorialité auxquelles la coopération transfrontalière, et de surcroît la gouvernance transfrontalière, doivent faire face. Les politiques transfrontalières se révèlent être, depuis le début des années 1990, et notamment grâce au programme européen Interreg, une nouvelle scène d'action publique sur laquelle interviennent de nombreux acteurs relevant de domaines et d'échelles territoriales différentes. Le but de la coopération transfrontalière est à l'origine de promouvoir des solutions communes à des problèmes communs entre des autorités locales frontalières.

En situation transfrontalière, le problème particulier à résoudre en matière de gouvernance est relatif aux effets frontières qui interagissent sur le système d'action transfrontalier. En effet, les acteurs en jeu appartiennent à deux systèmes organisationnels aux cultures administratives, politiques et donc territoriales différentes. L'objectif consiste alors à coordonner l'ensemble des acteurs compétents sur les thématiques transfrontalières communes afin de produire des politiques publiques partagées. Il s'agit dans ce but d'identifier les enjeux (territoriaux) transfrontaliers nés des interdépendances croissantes

entre les deux cotés de la frontière. Ainsi, « building cross-border governance as a regional community of interests is a social-constructive process that requires the development of concrete capacities of networking, co-operation and coalition building across differences » (Gualini, 2003, 45).

La spécificité de la gouvernance transfrontalière tient par conséquent à sa position de proximité d'une frontière nationale, situation qui génère de la complexité en termes de gouvernance. Les difficultés de la gestion publique transfrontalière proviennent en effet de la nécessité d'articuler des niveaux territoriaux issus de deux systèmes politico-administratifs différents, et de disposer de moyens suffisants pour financer les projets transfrontaliers. La capacité d'institutionnaliser les espaces transfrontaliers est mise en question puisqu'en termes politico-administratifs, le territoire transfrontalier n'existe pas : il n'existe pas d'entité sur laquelle viendrait s'appliquer un droit supranational. En outre, les institutions transfrontalières sont confrontées à deux problèmes majeurs qui limitent considérablement leur capacité d'intervention : elles ne disposent pas de pouvoirs exécutifs et doivent faire face à un déficit de légitimité politique (Jouve, 1994).

Ainsi, l'enjeu est de trouver des formes de gouvernance qui transcendent les limites juridico-administratives nationales. L'intérêt d'une analyse institutionnelle des espaces transfrontaliers est donc d'identifier les innovations mises en place pour remédier à l'inadaptation du cadre national afin de traiter d'enjeux qui ne se posent plus à l'échelle nationale, mais à celle d'une région transfrontalière. Par ailleurs, l'interrogation tombe à propos puisque de nouvelles formes juridiques de coopération apparaissent à l'échelle européenne. En effet, un règlement européen de 2006 autorise la création d'un outil juridique dédié aux espaces transfrontaliers, le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT), qui ouvre des perspectives certaines en matière de coopération transfrontalière (voir p.205).

En outre, dans la perspective de résolution de problèmes urbains transfrontaliers, il est important de noter que la mobilisation des différents acteurs concernés par des problématiques territoriales est démultipliée par deux, puisque la gouvernance transfrontalière s'adresse aux appareils institutionnels situés des deux côtés de la frontière. Le portage des politiques de développement dépend de plusieurs échelles d'intervention qui ne s'emboîtent pas : les compétences des collectivités et les niveaux administratifs correspondent rarement de part et d'autre de la frontière, ce qui explique une certaine confusion et un déséquilibre entre les différents pouvoirs en place. La lisibilité institutionnelle est de surcroît difficile à établir pour d'éventuels partenariats. Par exemple, la compétence urbanisme s'appréhende différemment au niveau local. A ces différences en termes de compétences s'ajoutent les capacités d'action réelles des collectivités, notamment en termes de financement et d'ingénierie territoriale. De fait, la fragmentation institutionnelle caractérise la mise en œuvre de la gouvernance transfrontalière, dans le

sens où les espaces transfrontaliers sont organisés selon des périmètres d'action publique multiples et où la frontière nationale intervient comme la barrière principale dans la mise en œuvre des politiques publiques transfrontalières.

La gouvernance transfrontalière soulève ainsi de nombreuses questions au sujet des formes de coordination des acteurs et des échelles d'intervention à définir ; ces nouveaux dispositifs mettent en exergue différents degrés d'intégration transfrontalière.

2. Les différents degrés d'intégration de la coopération transfrontalière

Au départ, la coopération transfrontalière répond souvent à des actions spontanées limitées : jumelage entre villes, relations entre écoles, associations, entreprises. Le processus d'institutionnalisation⁶³ de la coopération transfrontalière, qui s'élabore à l'aide de règles, de normes et de procédures spécifiques dans le but de produire des politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2007, 98), prend forme par étapes. Ainsi, au début des actions de coopération (transfrontalière), comme le précise M. Vanier (2008), la création d'une structure institutionnelle n'est pas absolument nécessaire et un outil informel peut suffire. Mais à partir du moment où il faut structurer le projet et mobiliser les partenaires, une association (transfrontalière) est utile afin de promouvoir le projet et d'en définir le contenu, tout en disposant d'un personnel dédié. Au niveau de la réalisation du projet, un outil plus élaboré devient ensuite nécessaire pour définir les prises de décision et organiser la répartition des pouvoirs. La coopération transfrontalière présente par conséquent différents degrés d'intégration : elle peut s'étendre de la coopération basée sur un simple partenariat volontaire, à l'instauration d'une véritable institution transfrontalière (Figure 25 page suivante). Le territoire transfrontalier émerge ainsi lorsqu'une nouvelle entité se détache sur la scène publique et qu'un véritable « territoire de projet » émerge de part et d'autre de la frontière.

Aux différents degrés d'intégration institutionnelle correspondent différentes formes de partenariat, qui caractérisent la mise en relation des acteurs de part et d'autre de la frontière. L'intensité et la régularité des activités, ainsi que le contenu de l'accord régissant les relations entre les partenaires déterminent le mode de structuration et la dynamique d'institutionnalisation du territoire considéré (Tableau 11 page suivante). Se dessine alors

⁶³ Le processus d'institutionnalisation d'un territoire peut être défini comme « the process during which territorial units emerge as part of the socio-spatial system and become established and identified in social action and social consciousness » (Paasi, 2003, 112).

une typologie des modes de gouvernance transfrontaliers qui met en avant le partenariat plus ou moins intégré entre les acteurs transfrontaliers.

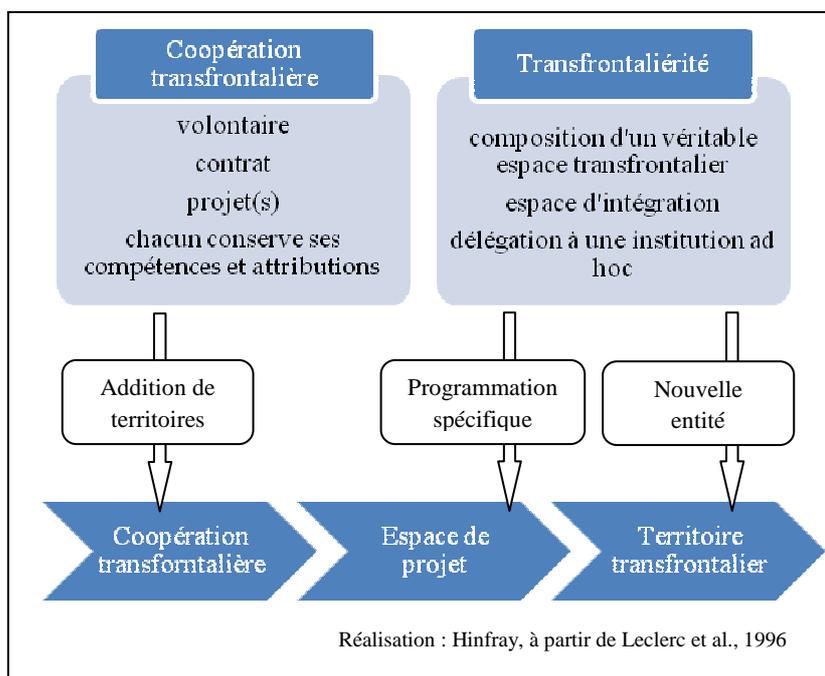


Figure 25 : De la coopération transfrontalière à la constitution d'un territoire transfrontalier

| Forme de la gouvernance | Réseau informel | Forum | Association ad hoc | Institution |
|-------------------------------|------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Activité | Echange d'information | Concertation | Réalisation conjointe de projets | Elaboration commune d'une vision conduisant à la mise en œuvre d'un plan d'action intégré |
| Régularité | Contacts occasionnels | Rencontres à intervalles réguliers | Actions limitées dans le temps | Collaboration inscrite dans la durée |
| Expression de l'accord | Règles tacites | Déclaration d'intention | Convention et collaboration | Statuts |
| Mode de structuration | Relations horizontales | Assemblée, (groupes de travail) et secrétariat | Comité de pilotage, chef et équipe de projet | Assemblée des partenaires, (groupes de travail), comité directeur, direction, personnel |

Tableau 11 : Les différentes formes de partenariat transfrontalier (source)

En outre, les acteurs transfrontaliers émergents ont des capacités d'action très différentes en fonction de leur niveau d'institutionnalisation (Lascoumes et Le Galès, 2007, 99). Le degré haut de structuration du territoire transfrontalier correspond à des réseaux

territorialisés, intégrés dans des interactions économiques et des politiques locales, où les différents acteurs sont en relation les uns avec les autres, investissant de façon coordonnée leurs ressources avec des stratégies de longue période (Le Galès, 2006). La constitution d'une association ad hoc ou d'une institution répond à la volonté de promouvoir la gouvernance transfrontalière, mais aussi de saisir les opportunités créées par les programmes communautaires. En effet, la reconnaissance d'un organisme directement dédié à la coopération transfrontalière permet de solliciter plus facilement des fonds européens.

Les dispositifs de gouvernance transfrontalière n'impliquent pas toujours la mise en place de nouveaux organismes, mais davantage le remodelage des instances existantes ou la signature d'accords spécifiques. Parfois la gouvernance transfrontalière n'exige pas la création de nouvelles structures institutionnelles (institutionnalisation) ; la mise en place de démarches informelles se déroulant sans cadre spécifique, voire un changement dans la façon de conduire l'action publique peut suffire pour gérer les politiques transfrontalières (forme de coordination souple). Les réseaux initiés dans le cadre des programmes transfrontaliers, de villes ou d'autres types d'organisations sont aussi un autre mécanisme de gouvernance territoriale permettant de pallier l'absence d'institution à l'échelle transfrontalière. Si développer des partenariats horizontaux sans structure institutionnelle constitue selon B. Jouve une démarche plus pragmatique et plus efficace, elle se heurte toutefois aux écueils de la dilution de la responsabilité politique et d'un contrôle démocratique problématique (Jouve, 2003).

La création d'une institution a pour avantage de formaliser le partenariat et d'assurer une stabilité et une cohérence dans la conduite des politiques publiques relatives au territoire concerné (Lefèvre, 1998). L'importance de créer un cadre institutionnel pour le développement spatial transfrontalier est ainsi « to have long-lasting and robust effects, efforts to articulate new strategies and practices have to be connected to accountable political levels of government and to formal, legal requirements that affect both regulatory and investment practices » (Healey, 2003, 128). Plusieurs éléments de réflexion se posent cependant quant au processus d'institutionnalisation de l'action publique transfrontalière, au sujet notamment des effets que produisent ces nouvelles institutions. Sont-elles vraiment en mesure d'exercer un certain niveau de contrainte sur leurs membres, d'orienter les stratégies des acteurs, d'accéder à des ressources (matérielles, juridiques) (Hassenteufel, 2008, 119) ? Les institutions sont-elles vraiment neutres, ne privilégient-elles pas certains acteurs ou intérêts particuliers au détriment d'autres (Lascoumes et Le Galès, 2007, 99) ?

Les espaces transfrontaliers sont complexes par nature, et s'affichent comme des espaces à géométrie variable selon les contextes territoriaux en vigueur. Le défi principal consiste donc à gérer de manière coordonnée l'espace transfrontalier en tant que système territorial

multiscale et à mettre en place de véritables structures de coopération communes et intégrées, destinées à gérer des programmes élaborés et mis en œuvre en commun (Communauté européenne). Cependant, la mise en œuvre de la coopération transfrontalière est confrontée à des obstacles spécifiques : les barrières de la langue, des conceptions d'aménagement et de développement différentes, des compétences et des capacités divergentes de part et d'autre de la frontière. Les acteurs concernés doivent donc expérimenter et faire l'apprentissage d'un mode de faire transfrontalier.

De fait, au fur et à mesure de la structuration de la coopération, les différents modes de coordination évoluent. La diversité des modalités de gouvernance s'exprime alors en fonction de l'ampleur et du dynamisme des partenariats transfrontaliers envisagés. Mais la gouvernance transfrontalière doit aussi s'adapter à l'évolution des systèmes spatiaux transfrontaliers. En effet, les enjeux de la gestion urbaine transfrontalière se posent en des termes diversifiés, en fonction des problématiques territoriales locales et de la morphologie urbaine des espaces transfrontaliers.

Un territoire transfrontalier reste difficilement institutionnalisable car il est partagé entre plusieurs cadres politico-administratifs ne faisant pas partie du même pays. La gouvernance des territoires transfrontaliers prend alors des formes variables : comprendre la nature de la coopération transfrontalière et les différentes formes que peut prendre la gouvernance transfrontalière (institutionnalisation ou coordinations informelles) constitue l'un des moyens pour évaluer le degré d'intégration d'un territoire transfrontalier.

A partir du cadre théorique de la gouvernance, il s'agit maintenant de s'interroger, par une approche empirique, sur les pratiques de gouvernance mises en œuvre au sein de quatre territoires transfrontaliers émergents. Ainsi, dans les sections à suivre, l'objectif est de mieux comprendre comment la gouvernance transfrontalière émerge, ou de donner les raisons pour lesquelles l'espace transfrontalier reste un espace peu investi institutionnellement.

Section II : La structuration progressive des relations institutionnelles transfrontalières

Dans les quatre cas analysés, force est de constater que des structures transfrontalières sont en formation : de part et d'autre de la frontière, les pouvoirs publics se rapprochent pour tenter de mettre en place de nouvelles formes de gouvernance afin de remédier à la fragmentation institutionnelle due à la limite étatique. Toutefois, ces nouvelles structures ne présentent pas le même degré d'intégration : la capacité de fédérer les différents acteurs autour de la problématique transfrontalière est variable d'un cas à l'autre. De plus, la structure de coopération n'est pas toujours adaptée à l'échelle de structuration des échanges fonctionnels transfrontaliers. Dans ce cadre, nous tenterons d'avancer plusieurs éléments explicatifs des divergences institutionnelles prenant place en contexte transfrontalier.

Quels sont les acteurs⁶⁴ clés du transfrontalier dans les cas d'étude observés ? Le nombre d'acteurs impliqués dans les questions transfrontalières est-il plutôt important ou restreint ? Quels sont ceux qui sont concernés directement par les enjeux transfrontaliers ? De nouveaux acteurs font-ils leur apparition ? Ainsi, l'objectif de cette section est d'identifier les partenaires impliqués dans les questions transfrontalières. La problématique institutionnelle du système d'action transfrontalier s'intéresse aussi au « comment on s'organise pour agir », c'est-à-dire aux modalités de fonctionnement des structures transfrontalières. Afin de dresser un état des lieux du fonctionnement de ces nouvelles organisations, il s'agit premièrement de s'intéresser aux partenaires impliqués dans les questions transfrontalières. Ensuite, nous nous intéressons aux systèmes d'action transfrontaliers émergeant pour enfin mettre en perspective les attentes du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) en matière de gouvernance transfrontalière.

1. Les partenaires impliqués dans les questions transfrontalières

Les collectivités locales s'emparent aujourd'hui de questions qui étaient jusque là réservées aux Etats, ce qui engendre des changements certains dans la conduite des actions

⁶⁴ Le terme « acteur » est ici entendu dans le sens des politistes : les acteurs peuvent être individuels ou collectifs, ils sont dotés de ressources, ont une certaine autonomie, des stratégies, ont la capacité de faire des choix, sont plus ou moins guidés par leurs intérêts matériels et/ou symboliques (Lascoumes et Le Galès, 2007, 13).

publiques transfrontalières. Ainsi, le type d'acteurs mobilisés dans la coopération transfrontalière montre que les initiatives ont lieu avant tout entre les collectivités locales et les villes, ce qui est logique puisque l'organisation de l'espace de proximité et le développement territorial relèvent avant tout de leur compétence. Mais par là même, les collectivités locales interviennent dans les relations internationales, investissant un champ qui était jusqu'à présent réservé aux Etats-nations. Le rôle des Etats dans l'aménagement des zones-frontière tend par conséquent à se transformer, même si les instances nationales continuent à exercer un contrôle sur les projets de coopération transfrontalière.

1.1. Le rôle croissant des collectivités locales dans la gestion des problématiques transfrontalières

La coopération transfrontalière mobilise avant tout des acteurs publics, situés aux différents échelons des niveaux politico-administratifs (européens, nationaux, régionaux, locaux). Selon le principe de subsidiarité et dans le contexte de décentralisation des Etats européens, les collectivités locales prennent de plus en plus en charge la mise en œuvre des programmes européens au niveau local. Bien que la coopération transfrontalière relève par nature de différents niveaux territoriaux – tous les niveaux territoriaux étant concernés par les enjeux transfrontaliers – ces acteurs prennent désormais l'initiative de conduire les politiques transfrontalières au niveau local.

Ainsi, dans le cas hongaro-roumain, la gouvernance de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar est pilotée par les deux départements de niveau NUTS 3, niveau d'attribution des fonds européens Interreg. Les villes d'Oradea et de Debrecen sont moins engagées dans le processus, ce qui atteste le fait que les réflexions urbaines et métropolitaines transfrontalières ne sont pas encore « mûres » dans la région. Dans le cas luso-espagnol, les deux régions du Nord du Portugal et de la Galice conduisent la coopération transfrontalière. Dans ce cas, les projets de coopération transfrontalière sont vitaux pour les deux régions. En effet, le renforcement de leur développement économique commun est un moyen d'acquiescer de la visibilité sur la scène européenne. Dans le projet de l'eurocité Chaves-Verin, les deux villes forment le moteur du projet de l'eurocité, mais l'eurorégion Galice-Norte reste partie prenante dans le système de pilotage local. Dans le cas franco-suisse, le partenariat de l'agglomération franco-valdo-genevoise regroupe davantage de niveaux territoriaux : les intercommunalités françaises et suisses jouxtant la frontière, la région Rhône-Alpes, les conseils généraux et préfetures de Haute-Savoie et de l'Ain, les cantons de Genève et de Vaud, les villes de Genève et de Nyon et la région de Nyon. Du

côté français, les intercommunalités frontalières françaises⁶⁵, regroupées dans l'Association Régionale de Coopération des collectivités du genevois (ARC)⁶⁶, sont notamment chargées de gérer les problématiques transfrontalières et de représenter les communes dans les discussions sur l'avancée du projet d'agglomération transfrontalière. Du côté de la Suisse, qui est caractérisée par son organisation politico-administrative fédérale, le canton de Genève constitue le niveau de gouvernement local essentiel. Les travaux du projet d'agglomération se déroulent cependant sous l'égide du Comité régional franco-genevois (CRFG), organe faitier qui coiffe l'ensemble de la démarche. En revanche, dans le cas du projet Belval, qui répond avant tout à une logique de développement économique national, le projet émane d'un partenariat entre l'Etat luxembourgeois et des entrepreneurs privés. Il n'existe pas de partenariat transfrontalier bien que le projet soit situé sur la zone transfrontalière ; autrement dit ce projet urbain n'a pas fait l'objet d'une politique publique transfrontalière spécifique.

En outre, les acteurs privés restent peu sollicités dans l'élaboration des politiques transfrontalières : ni les entreprises ni les associations ne sont directement impliquées ou associées en amont dans la définition des grandes orientations en matière de coopération transfrontalière. Leur sollicitation n'intervient qu'ensuite, lorsque les projets d'aménagement ou de développement des régions transfrontalières sont déjà définis.

Concernant la gouvernance transfrontalière dans les exemples analysés, il s'avère donc que le niveau du simple réseau informel est dépassé. Sur les trois frontières hungaro-roumaine, franco-genevoise et luso-espagnole, il est clair que la gouvernance est un minimum institutionnalisée entre les partenaires. Même si une convention de coopération a été signée entre les partenaires hongrois et roumains, le mode de fonctionnement de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar fait plutôt référence à un forum : les rencontres se déroulent à intervalles réguliers mais ne débouchent souvent que sur des déclarations d'intention. Dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, le partenariat franco-suisse est assimilable à une association ad hoc ; une vision commune est élaborée mais aucune institution recoupant le périmètre du projet d'agglomération n'a été mise en place entre les différentes parties. Cependant, l'ARC s'est transformée en syndicat mixte en janvier 2010, regroupant les 117 communes françaises qui entourent Genève, renforçant ainsi le système de gouvernance français dans le cadre du projet d'agglomération. L'eurorégion Galice-

⁶⁵ Il s'agit des communautés de communes du Pays de Gex, du Genevois, de l'Agglomération Annemassienne, du Bas Chablais, d'Arve-Salève, du Bassin Bellegardien, des Voirons, de la Semine, des Collines du Léman et du SIVOM de la Vallée Verte.

⁶⁶ L'ARC s'est notamment donnée pour objectif de « coordonner l'action et la réflexion de ses membres qui ont à traiter, au sein des instances politiques françaises et transfrontalières, des sujets liés à l'aménagement et au développement du Genevois français » ([http://www.cc-genevois.fr/relations_transfrontalieres/arc_du_genevois.htm](http://www.cc-genevois.fr/rerelations_transfrontalieres/arc_du_genevois.htm)).

Norte fait l'objet d'une convention de partenariat signée en 2007 entre la région Galice et la région Norte. Les discussions se portent aussi actuellement sur les possibilités d'une institutionnalisation transfrontalière par l'intermédiaire du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), statut auquel ce nouvel outil juridique permet sous toute vraisemblance d'accéder.

1.2. La transformation du rôle des Etats dans l'aménagement des zones-frontière

Souvent les Etats donnent l'impulsion initiale pour la coopération transfrontalière, mais au fur et à mesure du développement des relations transfrontalières, leur rôle devient moins central dans le suivi des politiques transfrontalières, compte tenu de la montée en puissance des mouvements d'européanisation et de décentralisation des politiques d'aménagement. Ainsi, les Etats ne représentent plus que des partenaires parmi d'autres dans la mise en œuvre des actions transfrontalières.

Cependant, le contrôle des Etats demeure toujours présent dans la définition et la conduite des politiques transfrontalières. En effet, les Etats continuent à encadrer le processus de coopération transfrontalière, qu'il s'agisse de son consentement à l'action transfrontalière ou des conditions d'exercice de cette action (Labayle, 2007, 172). Ainsi, au début des processus de coopération, des accords doivent nécessairement être signés entre les Etats afin d'autoriser les autorités infranationales à s'impliquer dans des relations transfrontalières. Les collectivités locales ou les villes prennent ensuite le relais pour conduire des actions concrètes de coopération transfrontalière et développer des stratégies communes de développement. Mais au niveau du portage local des projets, les autorités déconcentrées de l'Etat, par le biais du préfet en France notamment, continuent à être présentes tout au long du processus : « l'Etat agit comme un acteur de terrain et plus simplement comme un arbitre du jeu » (Labayle, 2007, 172). Souvent, ces autorités déconcentrées sont chargées d'organiser la coordination générale au niveau des acteurs nationaux et aussi d'ajuster les différentes temporalités de l'action publique transfrontalière (Scarwell et Laganier, 2003).

Dans le cas français, l'Etat, par l'intermédiaire de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), exerce une « surveillance » et poursuit une « stratégie mesurée » vis-à-vis de la coopération transfrontalière menée par les collectivités locales. L'Etat français n'est pas directement impliqué dans les territoires de projets transfrontaliers, laissant aux autorités locales les prérogatives en matière transfrontalière, même s'il affirme jouer un rôle de « facilitateur » dans l'action publique transfrontalière.

Toutefois, le positionnement des Etats vis-à-vis de la problématique transfrontalière est ambigu. On observe en effet des réticences de la part des Etats-Nation lorsque les perspectives de développement territorial soutenues par les autorités locales s'inscrivent dans le cadre transfrontalier plutôt que national ; des tensions s'affichent alors entre les acteurs locaux et les représentants de l'Etat. En outre, dans les différents pays européens, les Etats tendent à concentrer leurs interventions sur les espaces à enjeux comme les métropoles, afin de mettre l'accent sur la compétitivité et l'attractivité des territoires. Mais quand ces métropoles sont situées à proximité d'une frontière nationale, les perspectives de développement transfrontalier ne sont pas ouvertement considérées comme des atouts par les instances centrales. Si à l'échelon local, l'intégration territoriale transfrontalière peut être perçue comme une nécessité pour les territoires locaux, en revanche le positionnement des Etats et des régions ne montre pas toujours de réel décloisonnement des politiques nationales ni de soutien à des stratégies territoriales clairement ancrées dans l'espace européen.

2. La formation de nouveaux systèmes d'action transfrontaliers

La mise en place de la gouvernance transfrontalière relève le plus souvent d'une initiative locale. Elle n'est plus le résultat d'un mouvement par le haut, où le construit institutionnel transfrontalier émanait de l'Etat central : les collectivités locales deviennent des acteurs essentiels des politiques transfrontalières. Les mouvements de transnationalisation et de décentralisation des régions européennes poussent également les autorités locales à s'emparer de questions qui les concernent directement. L'échelon local se conçoit donc désormais comme l'échelon pivot de la politique d'aménagement transfrontalière. Cependant, vu les intérêts qui se jouent à l'échelle transfrontalière, les collectivités locales n'ont pas toujours les marges de manœuvre suffisantes pour enclencher de véritables politiques de développement structurantes pour l'ensemble de la région transfrontalière.

La mise en place de nouvelles structures spécifiques à la coopération transfrontalière s'élabore au cours de différentes étapes. Au début, les initiatives locales transfrontalières sont plutôt spontanées, puis elles s'institutionnalisent au travers de structures « cautionnées » par les gouvernements nationaux respectifs. Le pilotage des structures transfrontalières se transfère ensuite aux collectivités locales qui deviennent alors des lieux de concertation pour le développement d'initiatives et de projets transfrontaliers.

La composition et le fonctionnement des organismes de gouvernance transfrontalière ne permettent pas cependant d'affirmer que ces organismes constituent des acteurs

transfrontaliers autonomes. En effet, bien qu'ils possèdent une nature permanente, leurs modalités de fonctionnement restent dépendantes des autorités les ayant créés. De plus, les ressources financières et techniques dont ils disposent restent insuffisantes pour assurer un fonctionnement efficient et pour porter des projets de développement. Les dispositifs transfrontaliers prennent donc plutôt la forme d'une instance d'interface à destination des structures existantes.

Les modalités de fonctionnement des structures transfrontalières associent systématiquement et de manière symétrique les partenaires situés de part et d'autre de la frontière. Le système de pilotage des structures transfrontalières s'organise autour d'élus politiques et d'une équipe technique plus ou moins structurée, qui se limite parfois à la présence de secrétariats (exemple de l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar) ou s'organise autour de professionnels du développement territorial et de l'aménagement (exemple de l'agglomération franco-valdo-genevoise). Parfois également, la gestion des dossiers transfrontaliers est confiée à des associations d'utilité publique qui exercent un rôle d'assistance et de conseil dans la réalisation de projets (telles l'Euroregionaz du côté hongrois et la Fondation Euroregionale du côté roumain). Les structures de gouvernance transfrontalière s'appuient en général sur une présidence tournante, ainsi que sur des comités qui représentent leurs membres. Mais leurs ressources financières et humaines sont moindres et leur pouvoir de décision dépend toujours de celui de leurs membres. Les structures transfrontalières prennent donc davantage la forme de dispositifs de coordination entre des acteurs existants que celle d'un véritable acteur transfrontalier en mesure d'exercer un certain niveau de contrainte auprès d'autres niveaux territoriaux.

Concernant les exemples analysés, l'intensité de la coopération varie d'un site à l'autre. Les relations entre les partenaires français et suisses sont très intenses car elles mobilisent plusieurs acteurs. Le bureau du Comité régional franco-genevois (CRFG), qui décide des orientations stratégiques proposées par le comité de pilotage du projet, regroupe les élus des différentes institutions partenaires du projet. L'équipe de projet travaille dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mobilité ; un réseau de plus de soixante techniciens des collectivités partenaires collaborent à la construction du projet. Les partenaires hongrois et roumains se réunissent souvent au moment de la sélection et du lancement des projets transfrontaliers co-financés par l'UE. L'intensité des relations est très forte dans le cas de l'eurocité luso-espagnole car le projet est actuellement dans sa phase de lancement. Les partenaires de l'eurocité participent en outre au projet européen URBACT EGTC qui constitue un forum d'échange d'expériences et de bonnes pratiques au sujet d'outils innovants de gouvernance pour les agglomérations transfrontalières.

Il est difficile de trouver un véritable leadership politique dans ce type d'organisation transfrontalière. En effet, dans le contexte transfrontalier, les relations doivent rester

relativement « neutres » afin de ne pas froisser le voisin et si leadership il y a, il doit être de préférence bicéphale, à l'image des territoires qu'il représente. L'orientation à donner quant à l'action transfrontalière et aux configurations territoriales désirées doit émaner de représentants issus des deux systèmes territoriaux associés dans la structure transfrontalière. Par conséquent, les politiques transfrontalières qui sont menées sont prudentes et s'effectuent pas à pas, le temps de consolider la confiance entre les partenaires de la coopération. L'action publique transfrontalière répond de ce fait au « modèle négocié » décrit par G. Novarina (2000) où le cadre général de l'action dans lequel les partenaires évoluent compte autant voire plus que le contenu même des projets. De plus, comme les instances de coopération transfrontalière reposent sur le volontariat et ne peuvent en aucune façon bénéficier de transfert de compétences qui restent sous contrôle national, la capacité d'orienter les stratégies locales reste faible. Les structures de gouvernance transfrontalières se limitent donc le plus souvent à un rôle de forum ou de plateforme de dialogue entre les partenaires. On peut se poser cependant la question de savoir quels pourraient être les impacts de l'apparition d'un nouvel outil de coopération sur la scène européenne : apparu récemment dans les textes européens et connaissant actuellement un fort succès sur diverses frontières intra-européennes, le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) ouvre peut-être des perspectives en termes de gouvernance et d'aménagement des espaces transfrontaliers.

3. Les GECT et les impacts escomptés pour la gouvernance transfrontalière

L'apparition du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) sur les frontières européennes est un élément de contexte susceptible de modifier les dispositifs de gouvernance au sein des territoires transfrontaliers. Ce nouveau dispositif a pour objectif de renforcer les coopérations entre les territoires nationaux voisins. Ainsi, le GECT est un instrument juridique instauré par le règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 qui doit être situé sur le territoire d'au moins deux Etats membres. Structure de coordination par définition, il peut être composé de collectivités territoriales, d'Etats membres et/ou d'organismes de droit public. Le GECT constitue une véritable structure institutionnelle de coopération transfrontalière car il est doté d'une personnalité juridique et d'un budget propre. Il bénéficie non d'un transfert de compétences de la part des partenaires, mais de missions qui sont fixées dans une convention de coopération. Le GECT peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes financés par la Communauté, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire (article 7).

Le GECT est un moyen de pérenniser l'action transfrontalière et de constituer un interlocuteur transfrontalier unique. S'il reste soumis au droit du siège du groupement, il permet de dépasser les différences administratives puisque les décisions doivent être précisées au regard des différents droits des membres. Outre les aspects de gouvernance, la création d'un GECT apporte d'autres intérêts. Ainsi, compte tenu de la forte promotion dont jouit cet outil auprès des instances communautaires, le GECT contribue à accroître la reconnaissance et la visibilité de l'espace transfrontalier aux niveaux local, régional, national et européen. De plus, les discussions qui ont lieu autour de la création d'un GECT sont également un moyen pour les collectivités confrontées aux problématiques transfrontalières d'obtenir un traitement juridique particulier de la part des Etats et/ou davantage de ressources financières (Jouve et Lefèvre, 1999).

Plusieurs interrogations se posent toutefois quant à la capacité d'action future des GECT⁶⁷. Ainsi, quelles seront les missions ou compétences octroyées aux GECT ? L'instauration des GECT, en superposant une nouvelle structure juridique à celles déjà existantes, ne va-t-elle pas compliquer le paysage institutionnel transfrontalier et engendrer des conflits entre les différentes institutions situées de part et d'autre de la frontière ? Le dispositif transfrontalier mis en place sera-t-il en capacité d'imposer des choix et des politiques aux acteurs concernés ? Où et comment mobiliser les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des GECT et à la mise en œuvre des projets transfrontaliers ? Quels types de projets ces nouvelles instances devront-elles porter ? En tout état de cause, il s'agit de questionner le rôle que joueront les GECT sur les frontières européennes.

En outre, la promotion qui est actuellement faite autour des GECT soulève le risque qu'un modèle unique de gouvernance se transpose d'une frontière intra-européenne à l'autre, sans tenir compte des spécificités territoriales locales. Ainsi, les échanges d'expériences qui ont lieu autour des GECT en Europe ne constituent-ils pas une exportation de modèle qui pourrait conduire à une uniformisation des territoires de projet transfrontalier⁶⁸ ? Afin d'éviter de telles dérives, il importe, pour les territoires transfrontaliers en devenir, de s'interroger sur leur histoire et leur inscription dans un contexte institutionnel et politique (Lefèvre, 2008) afin de laisser la place à « l'inventivité du local » et de favoriser pour ces territoires « la capacité à fabriquer en situation les conditions contemporaines d'une régulation publique » (Béhar, 2007, 20).

⁶⁷ Les GECT sont encore trop récents pour évaluer leur effectivité réelle, mais il est vrai que les questions de compétences, de financement, d'ingénierie territoriale et de conflits politico-administratifs doivent être soulevées dès le début de leur activité.

⁶⁸ Pour preuve, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) a identifié une « méthodologie commune pour mettre en place des structures de gouvernance » et la préconisation d'une « organisation idéale » pour les GETC.

Au demeurant, le discours au sujet des GECT se nuance au fur et à mesure des réflexions menées. Ainsi, comme l'avance le projet URBACT EGTC⁶⁹, « (...) au-delà de la création d'une structure de gouvernance, l'enjeu se place dans la définition de projets concrets que celle-ci va mettre en oeuvre et des moyens financiers dont elle dispose pour agir. GECT, Eurodistrict ou simple convention de coopération, les formules varient selon l'impulsion politique, la taille des collectivités ou l'ampleur des projets. Il n'y a pas de modèle unique de gouvernance, même si l'impact et la légitimité du GECT constituent un atout en termes de visibilité dans l'Union européenne ». La question de la finalité des différentes structures de gouvernance transfrontalière reste donc d'importance, particulièrement en ce qui concerne les composantes territoriales des politiques transfrontalières. Il faut s'interroger sur la véritable utilité de la mise en place d'un GECT, en termes de portage de projet de territoire et/ou de coordination des activités transfrontalières. Parfois, une simple association entre les partenaires de la coopération peut certainement suffire, notamment au début du processus d'institutionnalisation des relations transfrontalières, afin de ne pas alourdir les dispositifs de rapprochement institutionnel.

La gouvernance transfrontalière actuellement mise en œuvre au sein des exemples analysés prend plus la forme d'un début d'institutionnalisation qu'une forme de coordination souple. Mais les capacités d'action au sein des espaces transfrontaliers restent très différentes en fonction de la volonté politique exprimée par les partenaires de la coopération. Le contexte transfrontalier, à cause du nombre d'acteurs impliqués dans les enjeux transfrontaliers, exige des instruments de gouvernance ou de pilotage pragmatiques, afin de faciliter le rapprochement de deux systèmes politico-administratifs différents. Les dispositifs de gouvernance transfrontalière doivent davantage s'attacher à coordonner les actions de part et d'autre de la frontière qu'à instituer des instruments de gouvernance trop procéduraux, afin de ne pas ajouter une couche de plus dans le « mille feuille territorial ». En tout état de cause, l'émergence d'une compétence de coopération transfrontalière exige de la part des collectivités locales des nouvelles façons de faire et un apprentissage collectif de l'action transfrontalière. Les objectifs de l'institutionnalisation de la gouvernance transfrontalière devraient être in fine de renforcer la réflexion territoriale, au travers notamment de la mise en place d'outils de planification stratégique afin de renforcer les potentialités d'un développement territorial cohérent de part et d'autre de la frontière. Une réflexion sur les enjeux territoriaux des régions transfrontalières est nécessaire si les porteurs de projets veulent mettre en place des outils de gouvernance pertinents.

⁶⁹ Pour plus d'informations à ce sujet, voir le site internet dédié au projet URBACT EGTC : <http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/egtc/homepage/>.

Section III : Les impératifs territoriaux des politiques transfrontalières

Dans cette section, nous nous interrogeons sur l'étendue des coopérations transfrontalières afin de considérer les domaines de coopération privilégiés par les instances politiques et techniques des territoires concernés. Ainsi, l'approche suivie est-elle territoriale et transversale, une thématique de coopération spécifique est-elle davantage privilégiée, ou l'action se focalise-t-elle plutôt sur un projet transfrontalier particulier (Demazière et al., 2007) ? Les coopérations poursuivies de part et d'autre des frontières nationales, par leur ampleur et leur nature, sont-elles en mesure d'avoir des répercussions sur les recompositions territoriales en cours ?

L'analyse des différents types et thématiques de coopération transfrontalière mis en place au sein des études de cas montre qu'une approche territoriale est rarement mise en œuvre au sein des espaces transfrontaliers en formation, alors que celle-ci présente un grand intérêt pour le développement et l'aménagement des espaces transfrontaliers. L'élaboration d'une gouvernance transfrontalière efficiente reste cependant difficile à mettre en place de part et d'autre des frontières nationales.

1. L'étendue des coopérations transfrontalières dans les études de cas analysées

L'objectif de la coopération transfrontalière est a priori de promouvoir des politiques de développement communes, ainsi que le suggèrent les programmes européens visant à soutenir la coopération territoriale. Il s'agit de savoir comment, au niveau local, la coopération transfrontalière est abordée. Le Tableau 12 ci-contre dresse un inventaire des thématiques développées entre les partenaires des exemples analysés. Les thèmes de coopération révèlent ainsi les enjeux considérés comme prioritaires et relevant du domaine transfrontalier.

Ainsi, dans les espaces transfrontaliers en formation, le développement économique commun ne constitue pas un objectif systématique de coopération entre les partenaires : on reste dans des rapports de concurrence ou de méfiance entre les régions et les villes situées de part et d'autre de la frontière. La volonté de soutenir une meilleure compétitivité de la région urbaine transfrontalière dans son entier ne constitue pas une option défendue dans tous les contextes transfrontaliers. Parce que les deux régions espagnole et portugaise possèdent les mêmes forces, faiblesses, menaces et opportunités dans le domaine du

développement économique local, elles ont choisi de mettre en commun leurs ressources. L'eurorégion Galice-Norte a ainsi élaboré, pour la période de programmation 2007-2013, un Agenda stratégique commun avec des axes de développement sectoriels.

| Thématiques de coopération | Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar | Eurorégion Norte-Galice | Agglomération franco-valdo-genevoise | Projet Belval |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Economie | Coopération entre les chambres de commerce et d'industrie | Liens forts dans les domaines industriels et maritimes, volonté de développer les PME | | |
| Urbanisme opérationnel | | | Approche transversale « Urbanisation-Transports-Paysage », réflexion sur les 'PACA' | Amorce d'une approche en termes de qualité urbaine |
| Infrastructures | | Réalisation de ponts et d'autoroutes dans les premières phases de programmation Interreg | Lancement de projets d'infrastructures de transport (cf. CEVA) | Au-delà du projet Belval, réalisation d'une ligne ferroviaire transfrontalière, réflexion sur un schéma de mobilité |
| Equipements publics | | | | |
| Logements | | | Tentative d'une approche de l'habitat à l'échelle de l'agglomération | |
| Formation, éducation | Echanges entre écoles et instituts de formation | | | |
| Santé | | | | |
| Environnement, espaces naturels | | Politique de développement des énergies renouvelables | Volonté commune de protéger les espaces naturels et paysages du site | |
| Culture | Projets multiples entre associations | | | |
| Tourisme | Amorce d'une approche touristique à l'échelle eurorégionale | | | |

Tableau 12 : Les thématiques principales de coopération transfrontalière identifiées dans les études de cas

Si la nécessité d'une mise en commun des infrastructures a été soulevée pour les quatre cas d'étude afin de désenclaver les territoires frontaliers et de les connecter aux réseaux

nationaux et européen (voir Chapitre 5), aucun projet local réellement structurant n'a vu le jour à l'heure actuelle, bien que cet enjeu apparaisse prioritaire pour l'accessibilité interne et externe des régions. L'instauration de liaisons transfrontalières inter-urbaines de proximité et le renforcement de l'armature urbaine transfrontalière apparaît comme accessoire, jusqu'à ce que les problèmes de circulation saturant les infrastructures routières et provoquent l'engorgement des villes frontalières. De plus, la mise en place de transports publics transfrontaliers n'apparaît pas comme une priorité vu la complexité à monter des projets opérationnels pour la gestion commune des infrastructures. Les services collectifs aux populations (logement, santé, emploi, éducation, services sociaux) ne constituent pas non plus des priorités des politiques transfrontalières étudiées. Or, agir dans ces domaines participe également à articuler les pôles urbains de part et d'autre de la frontière et à organiser une solidarité territoriale à l'échelle transfrontalière.

En revanche, la volonté de gérer de façon raisonnée les ressources naturelles et d'assurer une qualité des paysages de part et d'autre de la frontière s'inscrit progressivement dans les pratiques transfrontalières : le développement durable devient une approche partagée de l'aménagement transfrontalier. Ainsi, les réflexions sur le transport collectif, l'étalement urbain, la protection des espaces naturels, la lutte contre la pollution investissent également les débats au niveau transfrontalier.

La coopération transfrontalière est donc loin d'impliquer des partenaires issus de tous les secteurs situés des deux côtés de la frontière. L'évaluation des coopérations transfrontalières menées dans les exemples met à jour un déficit de « réflexion territoriale », ce qui nous incite dès lors à exposer l'intérêt d'une telle approche pour l'aménagement et le développement territorial des espaces transfrontaliers.

2. Le déficit d'une approche territoriale dans les espaces transfrontaliers

Finalement, les thématiques de coopération poursuivies par les acteurs ne semblent pas avoir de grands impacts sur les espaces ni de portée conséquente en matière de développement transfrontalier. Si des politiques concrètes ou sectorielles sont mobilisées, elles n'impliquent pas nécessairement un projet d'organisation spatiale de part et d'autre de la frontière. Ainsi, pour l'eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar, comme les relations géopolitiques sont encore tendues de part et d'autre de la frontière, les liens culturels restent les seules coopérations réellement investies par les partenaires. Il n'y a pas de projet réellement structurant en vue dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial. Dans le cas de l'eurocité Chaves-Verin, où les acteurs réfléchissent actuellement à la mise

en place d'un GECT, le système de gouvernance est pensé avant le territoire de projet, sans référence à une quelconque planification commune. Les projets transfrontaliers recouvrent davantage une démarche de projet « people to people » qu'une approche territoriale. L'aménagement et la gestion des espaces transfrontaliers ne sont donc pas explicitement mobilisés dans les projets de coopération transfrontalière.

L'agglomération franco-valdo-genevoise mène en revanche une véritable réflexion territoriale par l'intermédiaire de son projet spatialisé : c'est seulement dans ce dernier cas qu'une démarche territoriale d'aménagement transfrontalier se construit. L'approche est territorialisée puisque par l'intermédiaire du projet d'agglomération, une réflexion globale est menée à l'échelle de l'aire urbaine transfrontalière. De plus, les dynamiques urbaines transfrontalières sont portées à connaissance et des zones d'action spatiale spécifiques sont identifiées à partir des lieux de polarisation émergeant. Les exercices de vision spatiale menés de concert par les partenaires français et suisses participent à construire un projet territorial intégré et procurent une certaine cohérence dans l'action transfrontalière (voir chapitre 7). Mais la méthodologie transfrontalière reste toujours difficile à appliquer puisque les porteurs de projet sont confrontés à des conceptions d'aménagement et de développement différentes.

Les modes de gouvernance identifiés dans les études de cas ne sont donc pas toujours solidement ancrés dans leur territoire. Certes, un système d'acteurs se définit et se structure autour de la problématique transfrontalière, mais la frontière et son aménagement ne constituent pas encore un « objet géographique qui rassemble » surlignant « une volonté délibérée de coopération autour de projets concrets s'inscrivant dans une stratégie définie » (Demazière et al., 2007). Les coopérations transfrontalières analysées se limitent donc à des actions sectorielles, ce qui interroge sur la cohérence d'ensemble des politiques de développement territorial, ainsi que sur les effets escomptés en matière de compétitivité et de cohésion territoriale. Il n'existe pas non plus de réalisation de grands équipements en commun qui serviraient des stratégies d'agglomération et participeraient à construire des trames communes d'organisation spatiale (Bourdin et Prost, 2009). En résumé, la gouvernance transfrontalière ne s'organise pas toujours autour de logiques territoriales fortes ou de domaines d'intervention structurant.

Or, l'approche territoriale aurait pour intérêt de favoriser une action coordonnée et d'articuler les politiques publiques entre elles afin de proposer des projets cohérents d'aménagement et de développement territorial de part et d'autre de la frontière. En effet, des dysfonctionnements existent dans le champ de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, notamment en matière de déplacements et de maîtrise de l'urbanisation lorsque les pressions urbaines transfrontalières sont fortes. Pour les régions transfrontalières moins soumises aux flux transfrontaliers, des potentialités de développement territorial existent également. Dans le but de proposer des actions

d'aménagement coordonnées, le principal défi des acteurs est d'identifier les enjeux territoriaux transfrontaliers nés des interdépendances croissantes entre les deux côtés de la frontière.

Ainsi, la question de fond concernant la gouvernance à constituer au niveau des espaces transfrontaliers est de savoir dans quel but spécifique et suivant quel projet collectif les acteurs poursuivent la coopération. Il s'agit en effet d'abord de s'interroger sur le « pourquoi » de la structure de gouvernance transfrontalière. C'est seulement ensuite que peuvent se déterminer la gouvernance et le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière : « les institutions doivent être au service d'un projet, et de fait doivent être le résultat d'un processus de discussion et de négociation entre les acteurs » (Lefèvre, 2008, 75). Des outils comme les GECT constituent un moyen prometteur de coordonner les actions transfrontalières, mais la teneur d'une planification territoriale stratégique doit se poser de façon explicite à l'échelle transfrontalière (cf. Troisième partie).

3. Les difficultés propres à la mise en place d'une gouvernance transfrontalière

Les spécificités de la gouvernance transfrontalière, qui associe deux systèmes territoriaux différents, soulèvent des difficultés de mise en œuvre et interrogent la capacité d'action des nouvelles institutions transfrontalières. Ainsi, les conceptions et les organisations politico-administratives différentes de l'aménagement et du développement expliquent en grande partie des compétences et des capacités d'action divergentes de la part des acteurs. De plus, l'action publique transfrontalière étant relative à un mode de gouvernance horizontal faiblement hiérarchisé, la définition pragmatique d'intérêts communs et l'approche politique de la coopération restent difficiles à mettre en œuvre à l'échelle transfrontalière. Par conséquent, la compréhension de l'émergence d'une gouvernance transfrontalière implique non seulement d'identifier les acteurs à l'initiative des politiques transfrontalières, mais aussi leurs stratégies et leurs logiques d'action, qui soulèvent des rapports de force et des conflits d'intérêts plus ou moins explicites.

3.1. Des compétences réparties différemment de part et d'autre de la frontière

La coordination des activités et l'articulation des politiques publiques en matière d'aménagement et de développement territorial restent difficiles à appliquer en contexte transfrontalier dans la mesure où les compétences d'aménagement de l'espace et

d'urbanisme différent de part et d'autre de la frontière. Par exemple, dans le cas de l'eurorégion Galice-Norte et plus spécialement de l'eurocité Chavès-Verin, l'urbanisme dépend du niveau communal du côté portugais et du niveau provincial du côté espagnol : les maillages politico-administratifs et les systèmes nationaux d'aménagement ne correspondent pas. L'action publique transfrontalière est aussi freinée en amont du fait d'un manque de connaissance du fonctionnement des systèmes territoriaux des partenaires. Par conséquent, le dialogue entre les élus et les techniciens, ainsi que l'harmonisation des documents d'urbanisme ne sont pas facilités au niveau local. Cependant, on assiste actuellement à un certain rapprochement du fonctionnement des collectivités locales avec l'europanisation et la décentralisation des politiques publiques, qui procurent aux autorités locales de plus grandes marges de manœuvre dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

En outre, les systèmes de gouvernance transfrontalière émergeant ne disposent pas de compétences indépendantes de celles de leurs membres, ce qui limite la définition claire et partagée de grandes orientations de développement territorial. Au sein des structures transfrontalières, les membres des groupes de travail continuent d'agir en tant que représentants des instances dont ils sont issus. De plus, dans chaque secteur, les pays possèdent des manières différentes d'appréhender les problèmes publics, comme dans le domaine environnemental où les types d'espaces protégés et les objectifs de protection diffèrent de part et d'autre de la frontière. Enfin, des blocages internes aux pays peuvent aussi freiner la mise en commun de politiques transfrontalières. Par exemple, on assiste en France à un éclatement des niveaux de décision qui souvent alourdissent les procédures et ralentissent les processus de décisions dans le cadre de leurs relations avec la Suisse ou le Luxembourg.

Un apprentissage du travail en coopération, qui s'effectue sur une longue durée, est alors nécessaire pour pouvoir faire travailler ensemble des acteurs aux cultures administratives, politiques et territoriales différentes. Des structures de gouvernance facilitant les discussions entre les interlocuteurs sont primordiales pour pouvoir agir à l'échelle transfrontalière.

3.2. Quels intérêts des acteurs à participer à une structure transfrontalière ?

Assise-t-on, dans les espaces transfrontaliers en formation, à une véritable convergence des intérêts et des objectifs entre les niveaux territoriaux situés de part et d'autre de la frontière ? Poser le problème de la recherche en termes d'intérêts consiste à s'intéresser aux

systèmes d'action⁷⁰, aux logiques qui incitent les acteurs à s'engager dans une action publique, aux stratégies qu'ils déploient en fonction des coûts et bénéfices attendus de la coopération, à leur capacité d'action et de mobilisation (Palier et Surel, 2005, 11). Il s'agit donc de mettre à jour les différentes stratégies des acteurs en présence, qui dépendent notamment des intérêts qu'ils poursuivent à l'échelle transfrontalière. En fonction de leur positionnement face à la frontière, ils n'affichent pas les mêmes objectifs et ne partagent pas toujours la vision du problème à résoudre, ce qui fait de la problématique transfrontalière un jeu conflictuel à analyser⁷¹.

Or, les actions engagées par les acteurs locaux restent souvent motivées par des intérêts nationaux. Ainsi, les élus définissent fréquemment la coopération transfrontalière comme « l'ouverture d'un niveau supplémentaire d'action, dont l'intérêt se mesure d'abord par les bénéfices attendus par chacun pour sa propre collectivité » (Hamman, 2006, 105-106). Mais la logique de défense des intérêts locaux est une logique d'action que l'on retrouve également à l'échelle interne des pays. Ainsi, A.-C. Douillet (2003) montre que la territorialisation de l'action publique en France, dans le cadre des politiques de développement territorial, « correspond plus à la mise en place de nouveaux cadres d'allocation de ressources qu'à un processus renforçant le caractère localisé et collectif de la définition des normes et du contenu de l'action publique » (p.605). Ainsi, un intérêt commun est difficilement reconnu et défini de part et d'autre de la frontière. Il ne peut prendre corps qu'au travers de démarches de stratégies et de projets construits et appropriés par les acteurs locaux, facilitant une réflexion sur les objectifs communs et la définition d'un intérêt général à l'échelle transfrontalière.

3.3. La capacité politique des territoires transfrontaliers

L'approche politique de la construction d'un territoire transfrontalier ne peut être occultée car la problématique transfrontalière ne relève pas seulement de questions techniques d'organisation ou de développement territorial. Les rapports politiques sont en effet importants à cerner dans l'action publique transfrontalière, en tant que pratique de pouvoir,

⁷⁰ Pour M. Crozier et E. Friedberg (1977), dans la sociologie des organisations, le système d'action « ne constitue rien d'autre que des solutions spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et leurs capacités particulières, ont créées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et notamment le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération un vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré des orientations divergentes ».

⁷¹ Afin de parfaire cette approche par les intérêts, il faudrait centrer l'analyse sur les stratégies sous-jacentes de chacun des acteurs, en termes de contrôle territorial, de renforcement de pouvoir des acteurs, d'obtention de nouvelles ressources, etc.

indissociable des questions de domination et de résistance et d'enjeux de légitimité (Lascoumes et Le Galès, 2007, 41).

En effet, la réflexion politique est primordiale dans le développement du territoire transfrontalier : les futurs possibles et les nouvelles conceptions d'un territoire doivent nécessairement faire l'objet de débats politiques. Or, dans les quatre cas d'étude, il n'existe pas toujours de discours ou d'ambition commune portés par l'ensemble des acteurs. Cependant, dans les espaces transfrontaliers, les rapports de force politiques entre les acteurs ne sont pas les mêmes que ceux qui s'établissent au sein d'un même pays : les rapports politiques entre les élus issus des deux côtés de la frontière relèvent davantage de la sphère diplomatique et des relations internationales que de discussions sur les enjeux de choix publics locaux. Les élus politiques restent influencés par leur système politique national. De plus, comme les instances transfrontalières gardent souvent un caractère consultatif et non décisionnel, les décisions politiques concernant les questions transfrontalières sont considérées comme secondaires et non essentielles dans l'action publique locale. C'est pourquoi les reconfigurations institutionnelles que l'on observe actuellement aux frontières n'ont pas systématiquement de conséquences au niveau politique local. Comme les acteurs de l'action publique frontalière ne tendent pas « spontanément » à regarder de l'autre côté de la frontière, l'intérêt porté au voisin dépend en grande partie de l'engagement personnel d'un leader politique local, prêt à s'engager dans des relations transfrontalières.

Plus que l'organisation institutionnelle transfrontalière, c'est donc « la capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques » (Body-Gendrot et Le Galès, 1997) qui importe. Les interrogations sur la définition d'un objectif commun, qui représente la raison de travailler ensemble et la capacité de formuler un leadership (Bagnasco et Le Galès, 1997), appellent donc à intégrer une dimension politique dans l'analyse de l'action publique transfrontalière. Encore une fois, « ce n'est pas la structure de gouvernance qui importe le plus mais l'instance d'espaces de discussion et d'élaboration de projets » (Gilli et Offner, 2008). Se pose donc in fine la question de la capacité politique des acteurs à construire un nouveau territoire, un espace d'action publique mêlant des acteurs aux logiques territoriales, aux intérêts, aux pratiques et aux représentations différentes.

Conclusion du Chapitre 6

Dans le Chapitre 6, nous nous sommes intéressés aux composantes institutionnelles et politico-administratives locales qui servent de cadre organisationnel à la coopération transfrontalière. Pour reprendre les mots de N. Arab et al. (2009, 189), « malgré les contrastes apparemment forts entre les différents contextes d'action étudiés, les acteurs se heurtent au problème commun de la structuration d'actions publiques de niveau (transfrontalier) impliquant la concurrence et la coopération de plusieurs organisations formelles ». La constitution de nouvelles structures institutionnelles transfrontalières interroge en effet les modalités de l'action publique transfrontalière et leur capacité à accompagner la recomposition territoriale sur les frontières. Or, actuellement, les politiques publiques transfrontalières analysées dans plusieurs exemples ne permettent pas d'influencer concrètement le développement territorial, sauf pour le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise qui poursuit une démarche territoriale. Certes, les acteurs des territoires jouxtant les frontières intra-européennes semblent se saisir des nouvelles opportunités offertes par les programmes transfrontaliers. Mais on n'observe pas de changements dans la mise en œuvre des politiques territoriales locales car les instances de gouvernance transfrontalière, qui restent dépendantes de leurs membres, ne constituent pas des structures porteuses pour une approche intégrée de développement territorial. Elles arrivent tout juste à instaurer un dialogue politique et technique au sujet d'enjeux transfrontaliers.

Différents types de gouvernance transfrontalière ont été abordés à partir de la mise en place de nouvelles structures de coordination transfrontalières (Tableau 13). Or, il s'avère que les réflexions territoriales ne sont pas systématiquement enclenchées au début des processus de construction des territoires transfrontaliers. L'analyse a montré que la délimitation de périmètres d'intervention transfrontaliers définit une nouvelle échelle d'action territoriale, qui reste cependant peu investie par les acteurs en charge du transfrontalier. Dans le cas hungaro-roumain, l'avancée de la coopération transfrontalière se traduit par un rapprochement des partenaires, sans pour autant qu'une approche intégrée ne soit engagée. Si le « développement commun » de la zone transfrontalière est évoqué, cela ne signifie pas pour autant que la question se pose en termes d'aménagement. Dans le cas franco-valdo-genevois, le projet d'agglomération transfrontalière traduit l'amorce d'une articulation des politiques publiques frontalières afin de gérer des problématiques territoriales qui se posent en commun de part et d'autre de la frontière. Dans le cas luso-espagnol, le partenariat semble s'orienter vers le développement économique, mais sans impact direct pour les territoires jouxtant la frontière. Enfin, dans le cas franco-luxembourgeois, la gestion et l'aménagement de l'espace transfrontalier ne sont pas encore envisagés de façon commune.

| | Eurorégion Hajdú-Bihar-Bihar | Agglomération franco-valdo-genevoise | Eurorégion Galice-Norte | Projet Belval |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Date de lancement du partenariat | 2002 (création de l'eurorégion) | 1973 (création du Comité régional franco-genevois) | 1991 (Communauté de travail Galicia-Norte) | Pas de partenariat transfrontalier au niveau du projet urbain |
| Partenaires de la coopération | Les deux départements d'Hajdú-Bihar en Hongrie et de Bihar en Roumanie (niveau NUTS 3) et les deux villes principales (Debrecen et Oradea). | Du côté français, l'ARC, la région Rhône-Alpes, les conseils généraux et préfectures de Haute-Savoie et de l'Ain. Du côté suisse, les cantons de Genève et de Vaud, les villes de Genève et de Nyon, la région de Nyon, l'ACG. | Les deux régions de Galice et du Nord du Portugal, la province espagnole de l'Orense, ainsi que le réseau de villes de l'Axe atlantique. | |
| Type de partenariat | Forum | Association ad hoc | Entre forum et association ad hoc | |
| Nature de la coopération | Avant tout culturelle, pas de projet d'aménagement structurant en vue. | Territoriale : réflexion sur un projet d'agglomération transfrontalier. | Agenda stratégique commun avec des axes de développement sectoriels. | Projet urbain, mais seulement du côté luxembourgeois. |

Tableau 13 : Récapitulatif sur la gouvernance transfrontalière dans les études de cas

Les processus d'institutionnalisation se construisent par étapes successives, car une phase d'expérimentation est nécessaire pour établir le contact avec les partenaires, puis négocier les attendus de la coopération transfrontalière. Une gestion et un aménagement commun s'avèrent cependant nécessaires lorsque l'absence de politique commune, donc de projets communs de part et d'autre de la frontière, met en jeu l'équilibre de l'agglomération dans son entier ou lorsque les déséquilibres sont tels qu'ils compromettent fortement le fonctionnement interne de la région. Le manque de coordination entre les différents acteurs peut se traduire par un manque de cohérence des politiques d'aménagement de part et d'autre de la frontière. Des enjeux se posent à l'échelle transfrontalière, mais ils ne sont pas traités à cette échelle.

Les dispositifs mis en place sont relativement innovants dans la mesure où ces formes de gouvernance avancent des propositions de solutions pour dépasser les limites juridico-administratives nationales. Mais ces processus institutionnels ont encore peu de poids dans la mise en œuvre de politiques communes d'aménagement et on peut se demander si certains de ces organismes ne se limitent qu'à du marketing territorial. Ces nouvelles formes de gouvernance demandent une forte capacité d'innovation politique et technique en termes d'action publique afin de promouvoir les intérêts transfrontaliers. Il s'agit d'inventer des dispositifs d'action et des instruments qui puissent réellement coordonner

des actions structurantes à l'échelle transfrontalière. Si de nouveaux processus institutionnels semblent émerger, il reste encore du chemin à parcourir pour proposer des solutions pragmatiques afin de remédier à l'inadaptation du cadre national pour traiter d'enjeux qui ne se posent plus à l'échelle nationale, mais à l'échelle de la région transfrontalière dans son ensemble. La recherche d'un statut institutionnel adéquat n'est donc pas le seul problème à résoudre pour pérenniser les actions de développement transfrontalier : il faut aussi s'interroger sur le « pourquoi » de ces nouvelles institutions transfrontalières, sur les projets d'aménagement et de développement qu'elles sont censées porter. Dans cette perspective, il s'agit d'instaurer « un cadre institutionnel suffisamment souple pour s'adapter à des systèmes politico-administratifs différents, mais aussi en mesure de s'adapter à des dynamiques urbaines en perpétuelle évolution » (Gilli et Offner, 2008).

Chapitre 7 :

Vers des visions spatiales transfrontalières ?

Le Chapitre 7 s'intéresse à la dimension idéale du territoire transfrontalier, c'est-à-dire aux représentations territoriales, à la portée symbolique, idéologique et imaginaire⁷², aux idées plus ou moins partagées entre les acteurs concernés par la problématique transfrontalière. Ainsi, les représentations territoriales réalisées dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire nous renseignent sur les significations accordées au territoire en construction. Les références sollicitées dans ces représentations peuvent être interprétées en termes historiques, géographiques, sociologiques, économiques, anthropologiques, etc., et l'on peut ainsi mieux connaître et comprendre la manière dont un territoire se visualise et « se fabrique ». S'intéresser aux cartes, images et métaphores utilisées, à leurs caractéristiques socio-spatiales, aux sens qu'elles véhiculent et à leur pouvoir de structuration des politiques urbaines (Healey, 1995, 229) éclaire ainsi la manière dont est conduite l'action territoriale.

Les différentes représentations de l'espace transfrontalier attribuent aux frontières des significations différentes et de ces représentations dépendent les formes, les fonctions, les dynamiques données aux espaces transfrontaliers. Ainsi, quelles sont les représentations des acteurs publics locaux au sujet des nouveaux territoires transfrontaliers en construction ? Quels « sens et interprétations (donnent-ils) aux figures émergentes des territoires de demain » (Cattan et Berroir, 2006), à l'action publique transfrontalière ? Afin de répondre à ces questions, nous faisons le choix de nous focaliser sur les visions spatiales en tant que **représentation prospective d'un territoire produite par les aménageurs**.

La vision spatiale nous renseigne sur les modes de pensée et les cadres de référence qui structurent l'action territoriale. Que révèlent alors les visions spatiales et les processus d'élaboration qui les génèrent (Zonneveld et Waterhout, 2005) ? Quels sont les avantages et les limites d'une telle approche à l'échelle transfrontalière ? La réalisation d'une vision spatiale transfrontalière peut-elle se révéler être un outil de développement territorial, voire un outil de mise en cohérence des politiques territoriales, et si oui à quelles conditions ? Au contraire, que signifie l'absence d'une « vision spatiale » pour les espaces transfrontaliers

⁷² Par « imaginaire aménageur en mutation », Y. Chalas (2004, 15) entend « l'ensemble nouveau et ouvert des représentations, des significations, des idées prégnantes ou récurrentes, des référents et des référenciations, des orientations, etc., implicites ou explicites, contradictoires mais aussi complémentaires, qui (structurent) les pratiques urbanistiques ».

considérés ? En définitive, nous cherchons à définir le rôle et la signification des visions spatiales dans les dispositifs de construction d'un territoire de projet transfrontalier. L'approche par les visions spatiales et la prospective transfrontalière constitue de fait « un matériau pour requestionner l'action publique dans ses rapports au territoire, pour explorer les nouvelles dimensions stratégiques et opérationnelles des identités, des savoirs et des imaginaires » (Fourny et Denizot, 2007, 43).

La vision spatiale présuppose aussi et surtout, sinon un consensus, du moins un partage d'orientations communes sur la façon de promouvoir l'espace transfrontalier et de le « faire devenir territoire », ou à tout le moins de le doter d'une organisation spatiale cohérente et articulée. Des difficultés sont inhérentes à l'exercice de la production d'une vision spatiale transfrontalière, telle que la nécessité d'harmoniser des systèmes de données et de représentations différents, car les bases géographiques sont souvent non compatibles au départ. De plus, contrairement à d'autres entités politico-administratives, aucune collectivité n'existe au départ pour penser le devenir de l'agglomération transfrontalière, de l'eurorégion ou de tout autre espace transfrontalier. C'est pourquoi la réalité spatiale et territoriale des espaces transfrontaliers reste souvent méconnue.

Dans une première section, nous définissons les tenants et aboutissants de la production de visions spatiales dans le domaine de l'aménagement du territoire. Dans une seconde section, il s'agit de voir si, dans les espaces transfrontaliers analysés, de telles « visions spatiales transfrontalières » ont été réalisées. Enfin, dans une troisième section, nous nous penchons sur les défis de l'élaboration de visions spatiales pour la construction de politiques d'aménagement transfrontalières.

Section I : La vision spatiale comme représentation prospective d'un territoire

A l'origine, les « visions spatiales » sont des types de cartes spécifiques élaborées à l'échelle européenne en vue de définir les structures spatiales futures de vastes ensembles transnationaux. Dans la projection du territoire qui est faite, la volonté est de s'affranchir d'une approche stato-centrée pour proposer des représentations territoriales stratégiques dépassant les frontières d'Etat. A ce titre, elles constituent un mode de production cartographique original. En introduction de cette section, nous définissons le concept de vision spatiale et son application à l'échelle européenne. Ensuite, nous expliquons l'intérêt de l'analyse des représentations territoriales pour les études urbaines.

1. La vision spatiale, une production cartographique originale à l'échelle européenne

Les représentations cartographiques d'un territoire jouent un rôle fort d'une part dans le processus d'aménagement et d'autre part dans la communication relative aux stratégies d'aménagement (Dühr, 2005). A ce titre elles peuvent aider à attirer l'attention sur des enjeux spatiaux pertinents et à stimuler l'action des partenaires publics et privés (idem).

Différents types de cartes sont réalisés et utilisés à différents stades dans les processus d'aménagement (Dühr, 2005). Ainsi, certaines cartes servent, au début d'un processus d'aménagement, à faire un état des lieux ou « diagnostic territorial » sur un territoire d'intervention, d'autres aident à fixer les objectifs finaux d'un plan ou d'un projet d'aménagement ou à projeter ce que sera l'espace géographique après le choix d'une action (Moine, 2006, 121). Les différentes natures de cartes et de représentations spatiales obéissent à différentes méthodes d'élaboration et font preuve de savoir-faire spécifiques. Elles proposent des expressions graphiques et des « designs » forts divers (Dühr, 2005), occupent diverses fonctions (Chiappero, 2007) et remplissent plusieurs objectifs (voir Tableau 14 page suivante). Les représentations cartographiques correspondent aussi, schématiquement, à différentes façons d'aborder l'aménagement de l'espace. Les cartes qui participent à un diagnostic territorial s'intéressent davantage à « l'aménagement physique » d'un territoire ; les cartes qui visent l'encadrement de l'occupation du sol présentent l'aménagement sous une forme plus juridique ; les cartes qui cherchent à positionner un territoire dans un environnement régional proposent une perspective

stratégique de l'aménagement ; les cartes ou schémas plus symboliques qui « promeuvent » un territoire donnent une image « marketing » de l'aménagement.

| Type de représentation cartographique | Contenu | Objectif | Fonction | Type d'aménagement |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Carte de base | Objets et espaces d'intervention Eléments techniques : infrastructures, équipements, secteurs de projet | Connaître, analyser les réalités territoriales Réalisation technique du projet | Diagnostic du territoire Outil technique | 'Physical planning' |
| Encadrement de l'occupation du sol | Zonage Règlement Plan d'affectation | Définir des plans d'aménagement de détail en matière d'utilisation et de gestion du sol | Prescriptif, opposable Gestion quotidienne du territoire | 'Law planning' |
| Positionnement stratégique | Schéma d'enjeux Définition d'objectifs d'organisation et de développement territorial Vision prospective | Parvenir à un accord en définissant des priorités et des stratégies territoriales Favoriser un dialogue et formuler un discours | Implication / Participation Souvent non réglementaire Entre dans le cadre de la planification stratégique | 'Strategic Planning' |
| Marketing | Schémas-concepts et métaphores | Augmenter la visibilité d'un territoire Développer une ambition pour le territoire | Mobilisation et adhésion à une idée nouvelle | 'Marketing Planning' |

Tableau 14 : Les différents types de représentations cartographiques en aménagement (d'après Chiappero, 2007, Dühr, 2005 et Motte, 2005 ; ajouts personnels)

Dans la typologie des représentations cartographiques présentée ci-dessus, la vision spatiale correspond à un exercice stratégique de prospective qui procède en quelque sorte à l'instauration de « concepts spatiaux trans-européens ». Dans la représentation des territoires qui est réalisée, la vision spatiale s'affranchit des frontières nationales et des cadres politico-administratifs traditionnels pour présenter une image cartographique transcendant les limites territoriales. La vision spatiale apparaît donc comme une représentation stratégique qui vise à définir de grandes lignes d'organisation et de développement territorial pour un territoire, selon une démarche proactive. La représentation proposée peut aussi être celle d'une organisation spatiale répondant à des finalités définies préalablement (par exemple proposer une organisation polycentrique de

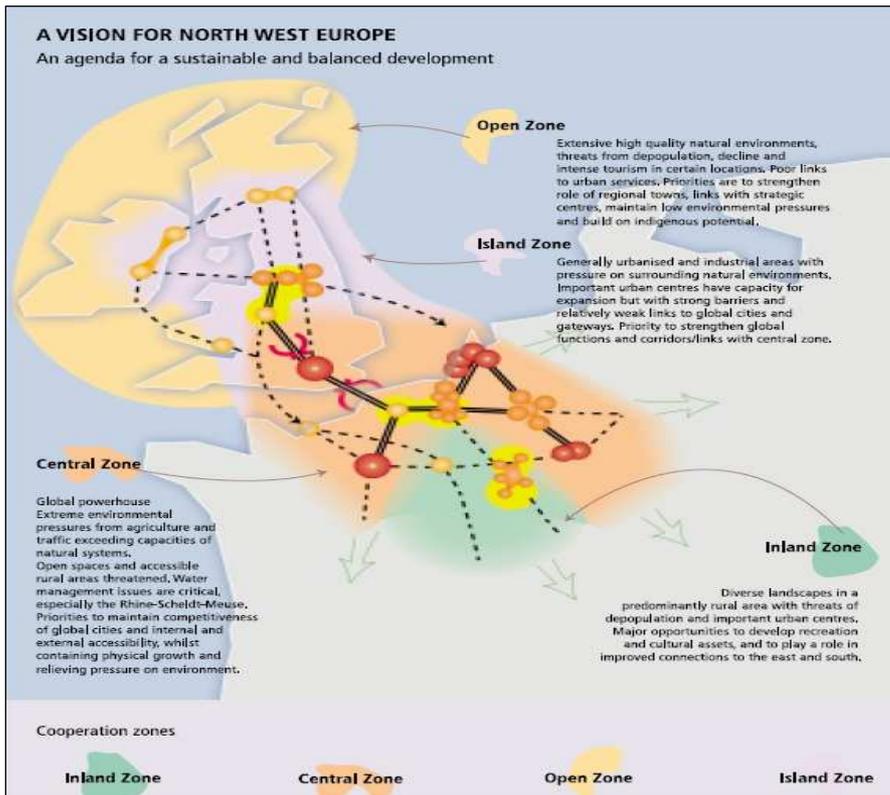
l'espace). Dans le contexte transfrontalier, la vision spatiale se profile de part et d'autre d'une frontière nationale.

L'élaboration de « visions spatiales », selon la nomination originale, a été inaugurée à l'échelle transnationale, dans le cadre des programmes Interreg. Ainsi, dans la programmation européenne Interreg IIC, sept régions transnationales ont été définies, pour lesquelles il a été demandé de préparer, pour chacune d'elle, « une vision » cherchant à définir une stratégie et un cadre de travail d'aménagement transnational (Nadin, 2002). Ainsi, plusieurs « visions spatiales » concernant différents espaces de coopération transnationale ont été réalisées, comme par exemple dans le cadre des espaces du North West et de l'Arc Atlantique (voir Carte 24 et 25 page suivante). L'élaboration de ces visions spatiales a permis d'ouvrir le dialogue et de confronter les choix et les stratégies de développement à l'échelle transnationale.

Avec la réalisation de visions spatiales, c'est la première fois que de telles réflexions spatialisées sont menées à l'échelle du continent européen. Leur principale fonction est d'analyser et d'interpréter les structures spatiales des territoires, mais aussi de changer le cadre de pensée habituel des acteurs, en positionnant les territoires dans un espace élargi. Comme le suggèrent les travaux d'ESPON, « maps of the European urban system (reveal) functional strengths and weaknesses, territorial classification and variations of urban functionality, opportunities for competitiveness and cohesion and possibilities for cooperation of cities/urban agglomerations in polycentric zones/clusters »⁷³. Cependant, la vision spatiale ne constitue pas un document de planification car elle n'est pas prescriptive : la vision spatiale reste une réflexion stratégique ayant pour ambition de fixer des principes généraux d'action territoriale. Dans ce cadre, la carte devient un objet de discussion et un support de débat car elle soulève des questions sur les intérêts communs des partenaires, les objectifs à mettre en avant, les enjeux stratégiques à développer.

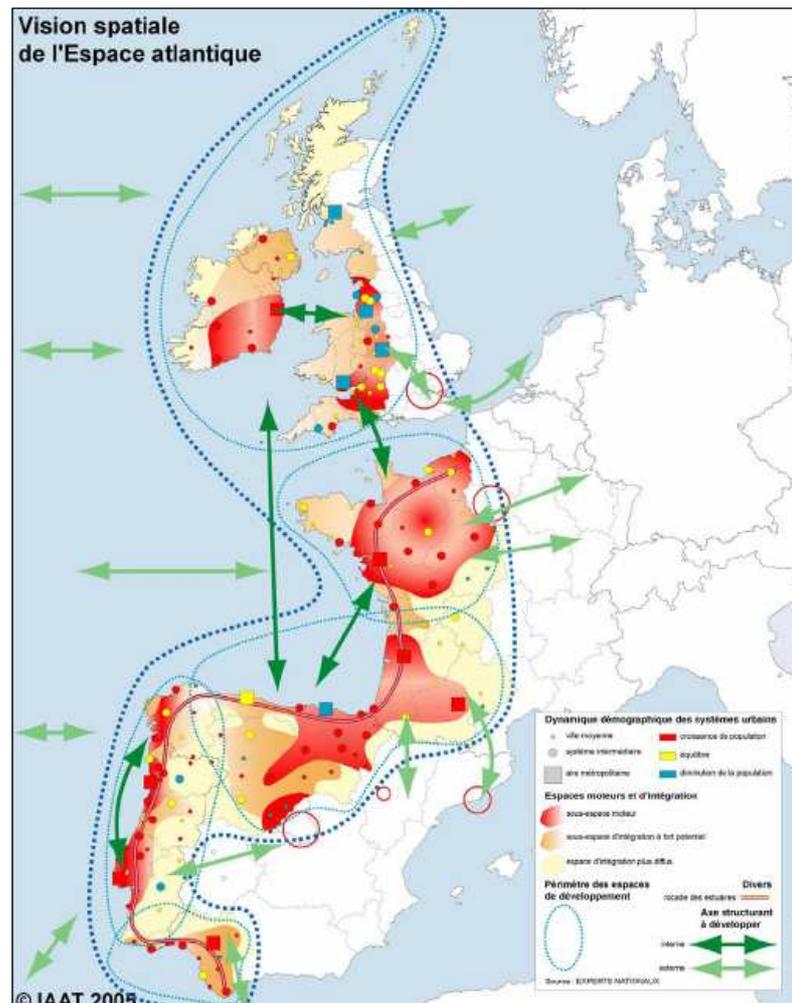
Les visions spatiales permettent aussi d'amorcer une réflexion sur le positionnement stratégique d'une région ou de plusieurs régions dans leur environnement large. Les visions spatiales permettent aussi d'avancer des préconisations pour l'action publique territoriale. Mais, de caractère non réglementaire, elles sont surtout des « prétextes à la négociation (...) qui visent à fixer une image d'une situation urbaine particulière et de ses problèmes et permettent d'engager un débat avec les acteurs sociaux sur les transformations possibles de cette situation » (Novarina et al., 2007, 78).

⁷³ http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/1455/2233/2236/2239/1763_EN.html



Carte 24 :
Vision spatiale
du North West

Carte 25 :
Vision spatiale
de l'Arc atlantique



Par extension, on peut nommer « vision spatiale » toute carte prospective qui spatialise le projet politique d'un territoire, où les structures et les dynamiques spatiales d'un territoire sont mises en exergue. Une vision spatiale peut donc tout aussi bien être utilisée à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale ou infra-nationale. Associées aux discours des aménageurs, les visions spatiales constituent des « images spatiales », c'est-à-dire des « représentations, iconiques ou verbales, qui concernent le statut et la forme de l'espace, en l'état actuel ou projeté, et qui circulent parmi les acteurs » (Chapel et al., 2007, 122).

La vision spatiale est donc une vision politique spatialisée du futur, formulée par les acteurs du territoire en construction. La réflexion autour de la spatialisation de la stratégie permet de définir des objectifs partagés de développement territorial. La représentation du territoire s'exerce à partir d'une cartographie originale et, dans une volonté d'efficacité et d'efficience, la vision spatiale doit être assortie d'objectifs territoriaux à atteindre et d'options stratégiques à prévoir pour les réaliser (Wiesmann et al., 2002, 35). Ainsi, dans le meilleur des cas, la vision spatiale s'associe à une démarche de planification territoriale stratégique (voir Chapitre 8) qui doit aboutir à un programme d'actions, à la formulation et la sélection de projets et de stratégies d'aménagement transfrontaliers (Peyrony, 2002).

Pour V. Nadin (2002), la principale valeur ajoutée d'un exercice de vision spatiale à l'échelle européenne est de remplir le défi d'un travail transsectoriel à travers les frontières nationales. L'auteur nous informe ainsi sur les résultats attendus de l'élaboration de visions spatiales à l'échelle transnationale : «The proposed visions were to provide a statement of shared goals for the transnational spatial structure and a focus for drawing together findings from numerous rather small and independent projects. Another intention was that each vision should provide a bridge between the ESDP and national and regional plans through a more detailed examination of spatial development trends within the transnational region in question. Though the thinking behind the visions has not been made explicit, the implicit argument is that they add value to national and regional planning processes in three ways : measuring the territorial impacts of sectoral policies at this scale; identifying and managing conflicts among territorial demands ; and revealing opportunities for synergy among the actions of member states and regions » (Nadin, 2002, 122-123). En outre, la réalisation de visions spatiales correspond à une nouvelle forme de gouvernance, encouragée par la Commission européenne, qui cherche à développer de nouveaux moyens de traiter des perspectives territoriales au-delà des frontières nationales et à stimuler une approche bottom-up afin de développer les liens entre les régions.

Il s'agit donc, avec ce type de représentation cartographique, de réfléchir à un « grand territoire » en termes de structures spatiales, et ce dans une visée prospective. Cet exercice permet ainsi d'anticiper et de piloter des changements qui interviennent sur le territoire, de visualiser des futurs possibles du territoire (Fourny et Denizot, 2007). Les acteurs en charge de la réalisation d'une vision spatiale s'intéressent donc à ce que pourrait ou ce que

devrait être le territoire, en définissant un modèle d'organisation spatiale du territoire considéré, ce qui constitue une démarche particulièrement intéressante dans le cadre de la mise en place de politiques d'aménagement européennes.

Si la production de visions spatiales est considérée comme un instrument intéressant pour l'aménagement spatial européen et transfrontalier, ce type de carte reste cependant difficile à élaborer car les périmètres étudiés s'affranchissent des cadres nationaux. De fait, la réalisation de cartes est généralement évitée dans les discussions sur l'aménagement spatial européen (Waterhout, 2008). En effet, elle soulève des conflits politiques voire diplomatiques, parce que « with a location reference on a policy map or key diagram, spatial impacts of policies and possibly conflicting demands on limited space become transparent » (Dühr, 2005, 1179). Or, cette transparence devient polémique lorsqu'il s'agit de visualiser et de matérialiser des politiques spatiales. C'est pourquoi il existe peu de cartes ou de visions spatiales dans les documents d'aménagement européen : pour preuve, ni le SDEC ni l'Agenda territorial ni le Livre vert sur la cohésion territoriale ne comportent de cartes de projet ou de prospective, bien que celles-ci puissent jouer un rôle important dans les discussions sur la cohésion territoriale en Europe. Les représentations des différents acteurs restent antagonistes, empêchant la construction d'un espace de sens partagé (Hassenteufel, 2008) à l'échelle transnationale. De plus, il existe une méfiance générale à l'égard des représentations cartographiques, celles-ci pouvant être instrumentalisées à des fins idéologiques ou politiques. La peur d'une manipulation ou que certains faits soient déformés ou surlignés (Dühr, 2005) freinent l'utilisation de tels outils.

2. L'intérêt de l'analyse des représentations territoriales pour les études urbaines

L'analyse des représentations territoriales porte sur les facteurs cognitifs, normatifs et symboliques de la construction de nouveaux territoires. Par facteurs cognitifs, on entend l'ensemble des connaissances de diverses natures (historiques, socio-économiques, culturelles, environnementales, etc.) afférentes au territoire d'intervention ; les facteurs normatifs concernent les règles et les normes définissant l'intervention sur un territoire ; les facteurs symboliques font appel aux figures sur lesquelles se fondent les représentations d'un territoire.

Or, dans une approche territoriale, l'appréhension des ressorts cognitifs, normatifs et symboliques de l'action est primordiale pour comprendre la construction d'un nouveau

territoire. En effet, « le 'réel' dans ses formes les plus physiques, ne peut se comprendre sans entrevoir l'imaginaire sociétal » (Chivallon, 2008, 69)⁷⁴. Il s'agit donc ici d'analyser les éléments correspondant à la dimension intellectuelle de l'action publique (Palier et Surel, 2005) et aux représentations qui donnent un sens aux actions, les conditionnent mais aussi les reflètent (Lascoumes et Le Galès, 2007). Parce que les facteurs cognitifs, normatifs et symboliques sont difficilement identifiables et que leur implication dans le processus d'aménagement est complexe, leur prise en compte est souvent négligée (Surel, 2004). Ainsi, A. Faure (2006, 156) affirme : « les dimensions idéologiques du jeu politique local sont complexes à décoder parce que l'analyse doit conjointement appréhender les territoires de représentation, les espaces d'action, et l'esprit des lieux et des compromis qui expliquent les logiques d'enracinement, de trajectoire et d'identité des leaders politiques urbains et régionaux ». Même si le rôle des facteurs « idéels » est difficilement identifiable et mesurable dans la construction des territoires, ces facteurs sont indispensables à prendre en considération afin de mieux comprendre comment l'objet d'intervention que constitue le territoire est représenté et de fait appréhendé.

En effet, les pratiques de l'espace sont influencées par une certaine représentation du réel : les conceptions du monde et les représentations influencent profondément l'aménagement et l'urbanisme et à l'inverse, les formes urbaines agissent directement sur les pratiques et les représentations (Allain, 2004, 19). En outre, les études et des pratiques urbaines, les approches en termes de représentations et de « visuel » occupent une place centrale car il s'agit, dans ce domaine, de disposer des objets dans l'espace et de concevoir spatialement un territoire. L'analyse de la production, de l'usage et de la circulation des visualisations de l'espace urbain est donc d'une grande importance pour comprendre les pratiques des urbanistes (Söderström, 2000). On oublie aussi trop souvent que l'aménagement et l'urbanisme relèvent avant tout de choix politiques, donc de représentations sociales et territoriales : l'urbanisme est avant tout une affaire politique et l'aménagement doit nécessairement être porté par une vision de la ville (Pinson, 2009, 12). En outre, les images mentales jouent également un rôle important dans les théories de l'aménagement et dans la pratique même de la recherche urbaine : d'après N. Cattani et S. Berroir (2006), les « représentations dominantes », les « pesanteurs symboliques et idéologiques » et la « force des modèles culturels » pèsent également dans les représentations que se font les chercheurs des phénomènes spatiaux. En effet, les systèmes de valeurs et de normes que

⁷⁴ En citant Castoriadis, C. Chivallon suppose que l'imaginaire est à la racine même de l'ordonnement du monde, que la pensée est première dans l'ensemble des opérations intellectuelles ou dans toute prise sur le monde physique.

comportent les cultures d'aménagement nationales influencent les images et les significations de l'espace projeté dans les visions spatiales⁷⁵.

Comme les représentations spatiales influencent les acteurs dans leurs prises de décision respectives, elles participent à la structuration de l'action territoriale ; leur analyse ne peut être négligée. Dans les études urbaines, il est donc impossible de séparer l'analyse des pratiques urbaines de l'analyse des représentations territoriales, car celles-ci révèlent les intérêts communs défendus par les partenaires, les objectifs qu'ils mettent en avant, les stratégies qu'ils souhaitent développer. Ainsi, la représentation, l'image « ne peut être étudiée séparément de l'action à laquelle elle renvoie. Elle est contenue dans l'action et sa production elle-même est une action » (Bailleul, 2009, 203).

Le point de vue développé dans ce chapitre est donc le suivant : l'élaboration d'une représentation de l'espace transfrontalier par les acteurs chargés des problématiques transfrontalières concoure à l'émergence du territoire transfrontalier car elle contribue à formaliser l'action territoriale et à identifier les zones à développer ou à aménager. Ainsi, selon une perspective constructiviste, la représentation de l'espace participe à la construction de l'objet-territoire, qui ne lui préexiste pas mais qu'elle construit dans sa pertinence, son organisation et son sens (Mondada, 2003, 790). Ce positionnement théorique revient à suggérer que la production de représentations territoriales constitue un moment essentiel de l'élaboration du projet (Debarbieux et Lardon, 2003). C'est pourquoi la représentation doit être abordée à la fois comme un produit (le résultat obtenu, par exemple la vision spatiale) et comme un processus et une pratique (la façon dont la vision spatiale est conçue et réceptionnée), en « soulign(ant) les rôles des acteurs sociaux de la représentation, des relations et des interactions sociales au cours desquelles les représentations sont énoncées et leurs finalités situées, ainsi que des techniques, des cultures et des réseaux responsables de son inscription, de sa matérialisation et de sa circulation » (Mondada, 2003, 790). Ces représentations forgent à la fois la connaissance, la conception et la projection qu'ont les acteurs du monde qui les entoure (Callon et Latour, 1991) et qui les influencent dans leurs choix et prises de décisions (Moine, 2006). L'analyse des représentations territoriales contribue à mettre en évidence la complexité des constructions territoriales en jeu (Debarbieux et Vanier, 2002).

⁷⁵ Ainsi, « les principes et les normes ont des effets structurants sur les espaces comme sur les organisations qui les produisent » (Séchet et Keerle, 2009, 91) : aux chercheurs de révéler les « modèles sociaux de référence sur lesquels les sociétés se fondent, s'organisent et aménagent leur être et leur vivre ensemble ». Car « les paroles d'action, les discours de qualification de l'espace et de justification de l'action expriment des conceptions de l'ordre social, des visions de l'ordonnance légitime de l'espace, des imaginaires spatiaux - les uns et les autres intimement liés et se cristallisent dans l'organisation spatiale » (Lussault, 2003, 43).

Il s'agit maintenant de savoir si de telles pratiques sont réalisées à l'échelle transfrontalière, et le cas échéant, de s'interroger sur la signification de la présence ou de l'absence de visions spatiales transfrontalières dans les études de cas analysées.

Section II : Signification de la présence ou de l'absence de visions spatiales transfrontalières dans les études de cas analysées

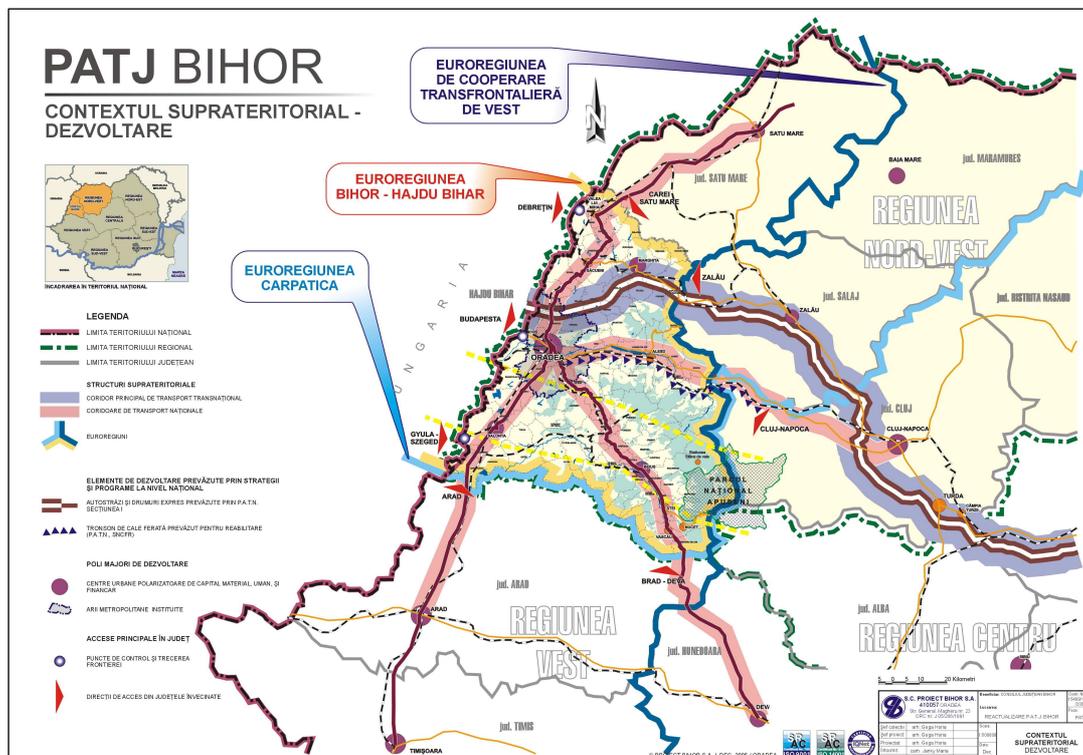
Comme le précise H. Bailleul, « parce qu'elle est le résultat d'un processus mental de sélection, d'organisation des éléments de la réalité, la carte n'est pas une explication, ni une description objective du réel, mais bien une interprétation » (Bailleul, 2009, 187). Les cartes et autres représentations spatiales sont donc toujours subjectives. Ainsi, selon E. Chapel, même derrière une apparente objectivité, les cartes et les dessins urbains véhiculent toujours des discours et des conceptions spatiales particulières, des normes, des valeurs, une certaine idée de la société ; le choix des données de base, de leur expression et leur poids respectif dans la représentation fait déjà partie du projet et de la stratégie politique qui le fonde (Chapel, 2008, 196-197). La manière de visualiser le territoire, dans un projet de territoire, renseigne sur les choix des aménageurs en matière de qualification et d'ordonnement de l'espace, et donc sur la légitimation de l'action territoriale.

En termes de méthodologie de recherche empirique, cela implique d'éclaircir le point de vue des acteurs locaux en leur demandant notamment d'explicitier leur interprétation des grandes lignes directrices du modèle d'organisation spatiale prôné, ce vers quoi ils veulent faire tendre le territoire. Ainsi se dégage le modèle de structuration de l'urbanisation envisagé à différentes échelles. Mais ces objectifs de développement territorial ne sont pas toujours explicites, et pour le chercheur, il s'agit de mettre à jour les orientations des politiques d'aménagement (à ce sujet, voir l'article de H. Reigner et F. Hernandez, 2007).

Comme nous allons le voir avec les exemples analysés, seule l'agglomération franco-valdo-genevoise met véritablement en œuvre un exercice de vision spatiale à l'échelle transfrontalière. Dans les trois autres cas, il n'existe pas de vision spatiale transfrontalière portée par les décideurs et transcrite dans les documents d'aménagement. Or, la présence ou l'absence d'une vision spatiale apporte le « signe » de l'existence ou non d'un projet de territoire spatialisé, de l'engagement d'une véritable réflexion sur la spatialisation des enjeux territoriaux de la zone transfrontalière.

1. Interprétation de l'absence de visions spatiales transfrontalières

Les acteurs en charge de la gouvernance de l'eurorégion Hájdu-Bihar – Bihar, de l'eurorégion Galice-Norte et du projet Belval n'ont pas élaboré de vision spatiale pour le territoire transfrontalier. Dans ces trois cas, il n'existe pas non plus de cartes de diagnostic de territoire, ce qui montre les difficultés à connaître et à visualiser les structures et dynamiques spatiales dans les espaces transfrontaliers. Les acteurs n'ont pas de discours spatialisé commun sur le devenir de l'espace transfrontalier. Les cartes se présentent souvent à l'échelle nationale, sans tenir compte des aspects territoriaux voisins, comme l'illustre par exemple la Carte 26 ci-dessous : la partie hongroise est complètement absente de l'analyse des dynamiques spatiales du département de Bihar.



Carte 26 : « Contexte suprateritorial » du département de Bihar

L'approche nationale reste donc profondément ancrée dans la lecture des processus spatiaux: il est difficile de sortir du cadre national pour projeter l'avenir des territoires. De part et d'autre des frontières hungaro-roumaine, luso-espagnole et franco-luxembourgeoise, la situation reste celle de territoires nationaux juxtaposés, sans mention de liaisons fonctionnelles ou d'interdépendances socio-économiques entre les territoires. En effet, comme l'avance B. Reitel, « on ne se préoccupe pas ou peu des effets sur les territoires voisins puisqu'ils font partie d'un autre système territorial » (Reitel, 2006, 155).

On reste dans une logique de territoire administratif où seuls les aspects présents à l'intérieur de ce territoire sont représentés. Les territoires situés hors du périmètre d'intervention ne comptent pas puisque les acteurs n'ont pas à gérer ou à aménager ces éléments extérieurs. Or, l'absence d'une visualisation ou de « mise en carte » met en doute l'existence d'une approche territoriale de l'espace transfrontalier considéré, puisque qu'aucune spatialisation des dynamiques spatiales n'est figurée par les acteurs en charge de la problématique transfrontalière. Le « territoire transfrontalier » n'est représenté dans aucun document politique d'aménagement, ce qui suggère, en apparence, qu'aucun intérêt n'existe vraiment à promouvoir des actions transfrontalières territorialisées. Or, une stratégie est territorialisée quand des cartes viennent préciser la localisation des projets à venir. Sans vision partagée de l'espace transfrontalier, aucun aménagement commun de l'espace ne peut être envisagé. Sans vision spatiale transfrontalière, aucune discussion ni négociation sur le devenir spatial de l'espace transfrontalier ne peut être engagée entre les élus et les techniciens.

La représentation cartographique peut être retardée par peur d'engager des politiques « matérielles » d'aménagement : le passage au « dessin » signifie en effet réfléchir à des principes physiques d'organisation du territoire (Novarina et al., 2007). L'absence de représentations spatiales transfrontalières révèle ainsi les inerties et les habitudes des acteurs de concevoir l'espace à l'intérieur de limites nationales. Les enjeux territoriaux se pensent encore à l'échelle nationale et il est par conséquent difficile de penser l'imbrication et l'articulation des logiques transfrontalières avec les logiques nationales, locales et transnationales. Sans aucun doute, la frontière « mentale » est toujours présente ; elle « engendre des effets qui perdurent au-delà des acteurs qui les ont institués, car des traces subsistent dans les représentations et les pratiques » (Arbaret- Schulz et al., 2004).

Mais une telle situation n'est pas propre aux espaces transfrontaliers. La représentation d'un territoire quel qu'il soit se limite souvent au périmètre de compétence de l'action territoriale. Le territoire d'intervention de l'aménageur est souvent représenté comme un isolat, sans référence aux territoires avoisinants. Ainsi, « la plupart des études sur la territorialisation privilégient avant tout la mise à jour des logiques de fonctionnement internes d'un territoire, auquel s'adjoignent parfois des emboîtements multiscalaires. Tout se passe alors comme si elles reposaient sur un implicite qui est celui du fonctionnement autonome du lieu étudié, en laissant souvent de côté les réactivités induites par les interactions avec des ensembles spatiaux voisins et de même niveau » (Hypergéométrie, 2004).

Ainsi, l'absence d'une vision spatiale transfrontalière montre la difficulté des acteurs impliqués à développer une vision commune de l'aménagement des espaces transfrontaliers, de porter un projet politique spatialisé ou du moins de territorialiser les enjeux qui se posent à l'échelle transfrontalière. Dans les cas hungaro-roumain, luso-espagnol et franco-luxembourgeois, nous n'assistons pas à un changement d'échelle dans

la projection spatiale du territoire : les registres cognitifs mobilisés restent ancrés dans le cadre national, à la différence du cas franco-valdo-genevois.

2. L'exemple de la vision spatiale de l'agglomération franco-valdo-genevoise

Les représentations spatiales réalisées dans le cadre de l'agglomération franco-valdo-genevoise font preuve d'un nouveau regard porté sur l'ensemble territorial transfrontalier. Ainsi, dans les représentations cartographiques de l'agglomération, la frontière n'est pas mentionnée, montrant la volonté de dépasser les limites politico-administratives du territoire. L'espace transfrontalier est explicitement considéré comme un tout, et plus seulement comme la juxtaposition de deux territoires nationaux. De part et d'autre de la frontière, progressivement et conjointement, une vision commune de l'avenir du territoire transfrontalier se formalise. Ainsi, un Schéma d'agglomération (Figure 26) et une vision spatiale projetée à l'horizon 2030 (Carte 27 page suivante) ont été réalisés dans le cadre du projet d'agglomération franco-valdo-genevois⁷⁶.

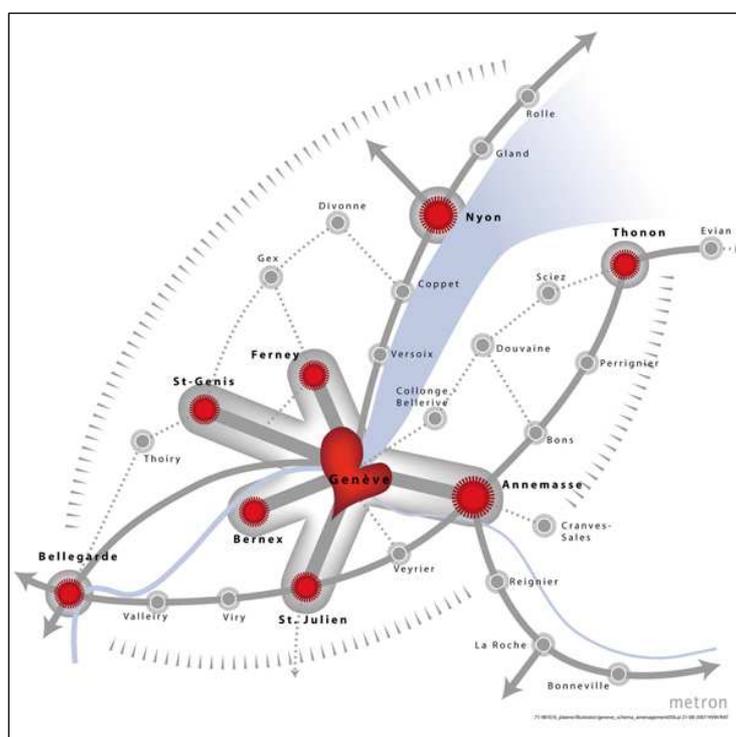


Figure 26 : Le Schéma d'agglomération de l'agglomération franco-valdo-genevoise

⁷⁶ Voir également le site du projet d'agglomération franco-valdo-genevois à l'adresse suivante : <http://www.projet-agglo.org/articles/13,35-schema-dagglomeration.html>.

L'élaboration de la vision spatiale se déroule selon une procédure ouverte et itérative, en lien avec la construction du projet d'agglomération. Les propositions relatives au projet d'agglomération et à la vision spatiale sont préparées à l'avance par les techniciens qui agissent en tant qu'expert de la question territoriale. Ainsi, les urbanistes, les ingénieurs et les paysagistes se réunissent régulièrement et produisent des rapports qu'ils transmettent aux élus politiques. Le comité d'agglomération rediscute ensuite les propositions, les valide, les amende ou les refuse. La démarche exige des négociations pour traiter des enjeux relevant à la fois des échelles locales et de l'échelle de l'agglomération. Au final, les autorités politiques entérinent les choix et décident du contenu du cahier des charges, de la planification et de l'orientation des travaux transfrontaliers. Ainsi, la définition de la vision spatiale à l'échelle transfrontalière est légitimée politiquement.

Le modèle d'organisation spatiale préconisé par les porteurs du projet prend la forme d'une agglomération polycentrique qui se structure autour du cœur urbain de Genève et où de nouveaux pôles de développement et nœuds d'échanges sont identifiés autour des villes secondaires de l'agglomération. Le Schéma d'agglomération sélectionne ainsi des sites stratégiques et hiérarchise les centres urbains (cœur d'agglomération, centres régionaux, pôles secondaires, portes d'entrée, etc.). L'enjeu, d'après le schéma, est de diffuser le développement urbain autour des cinq axes Genève-Ferney, Genève-Saint Genis, Genève-Bernex, Genève-Saint-Julien et Genève-Annemasse, tandis que les trois villes de Nyon, Bellegarde et Thonon s'affichent comme les « portes d'entrée » de l'agglomération. La volonté est de localiser et de faire émerger des zones d'emploi, des quartiers de forte densité et des équipements d'importance sur les nouveaux pôles de l'agglomération. La vision spatiale de l'agglomération franco-valdo-genevoise s'appuie notamment sur un triple volet Urbanisation-Transports-Paysage où le modèle urbain défendu est celui d'une agglomération urbaine transfrontalière « compacte multipolaire et verte », où le transport public apparaît comme l'élément structurant du développement urbain (voir Partie 3).

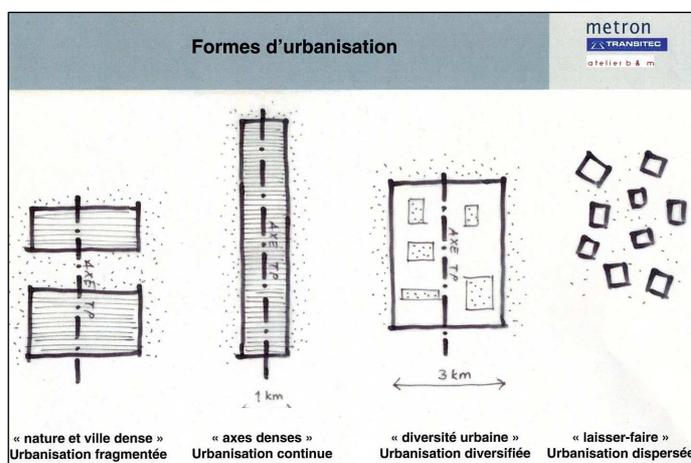


Figure 27 : Les formes d'urbanisation dans le schéma d'agglomération

Pour l'élaboration du Schéma, le travail s'est effectué à partir de trois scénarios qui reposaient sur différents types d'urbanisation : « nature et ville dense », « axes denses », « diversité urbaine » (Figure 27). Finalement, le choix du comité de pilotage s'est porté sur un panachage des trois scénarios, en suivant l'idée que « la forme urbaine doit être la mieux adaptée selon le site considéré ».

L'élaboration de la vision spatiale de l'agglomération franco-valdo-genevoise s'effectue par une approche « en zoom ». Dans un premier temps, la vision générale de l'agglomération a été projetée, puis les porteurs du projet se sont focalisés sur les enjeux plus locaux d'aménagement. Ainsi, pour développer les axes de développement et les centres régionaux, les "périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération" (PACA) (Figure 28) ont été définis dans le but de répartir de façon plus équilibrée le développement au sein de l'agglomération. Les PACA forment des ellipses qui partent de Genève pour aller vers les communes environnantes. Sur les huit PACA, les trois strates urbanisation, transport et environnement sont traitées simultanément⁷⁷.

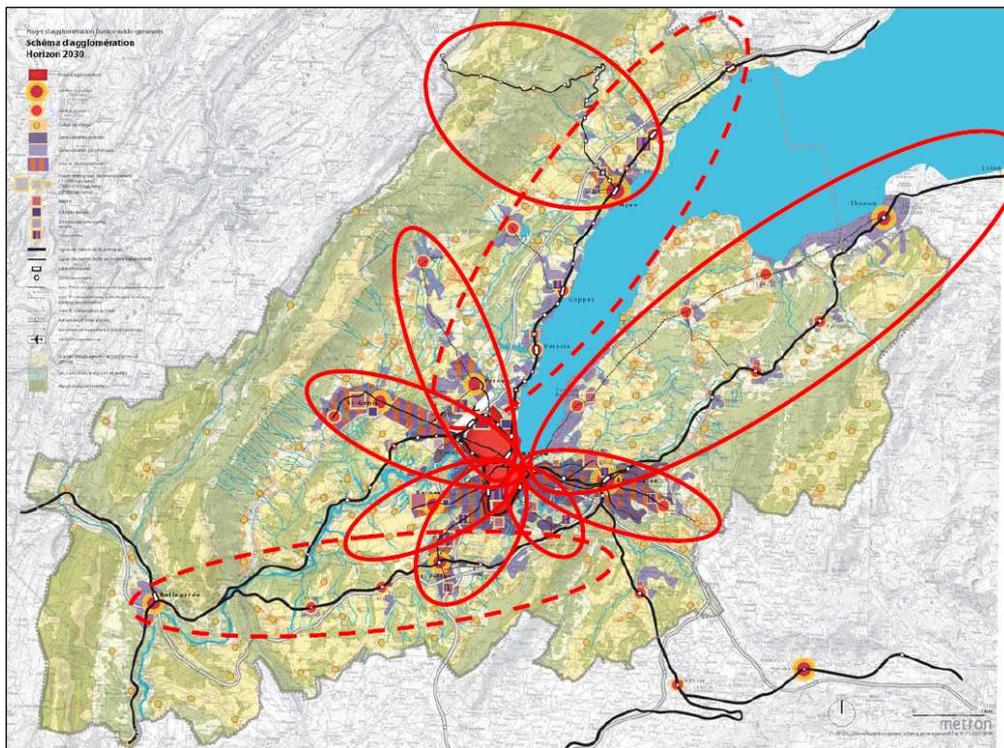


Figure 28 : Les 'PACA' du projet d'agglomération franco-valdo-genevois

La démarche mise en œuvre dans le territoire franco-valdo-genevois révèle l'émergence d'une réflexion sur les interrelations entre les différents niveaux du transfrontalier. Elle incite les petites localités à se positionner dans le vaste ensemble régional, et le centre genevois à prendre en considération les territoires périphériques. En outre, le passage d'une représentation globale, symbolique du territoire transfrontalier (le Schéma d'agglomération) à une représentation plus locale, fonctionnelle des enjeux spatiaux (les « PACA ») montre que la vision spatiale participe à guider l'action territoriale. Le Schéma

⁷⁷ Dans le Chapitre 8, nous présenterons de manière plus exhaustive la démarche spécifique des PACA.

d'agglomération apparaît donc comme un plan d'orientation sur lequel s'engagent les autorités politiques. Peu à peu, le projet d'agglomération s'approfondit, s'affine et s'adapte aux différentes échelles. La construction de la vision spatiale favorise l'assimilation des concepts transfrontaliers et les positions des différents acteurs se structurent au fur et à mesure que l'analyse et les propositions avancent.

Ainsi, dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise en construction, l'usage de visions spatiales est directement lié à la planification spatiale, avec une réflexion approfondie sur les formes urbaines et les objectifs stratégiques à développer à l'échelle transfrontalière. La vision spatiale est aussi un outil de connaissance des dynamiques territoriales transfrontalières, puisque les diagnostics territoriaux de l'agglomération et des zones de PACA constituent un préalable à la réalisation du Schéma d'agglomération. La vision spatiale de l'agglomération franco-valdo-genevoise s'affiche donc à la fois comme un projet idéal vers lequel il faut tendre, et comme une base de réflexion pour des travaux préparatoires à la mise en œuvre du projet d'agglomération transfrontalière.

L'existence d'une « vision spatiale transfrontalière » atteste selon nous la construction d'une vision commune de développement territorial, et devient donc le « signe » qu'un nouveau territoire transfrontalier est en voie d'émergence. Ainsi, les acteurs de l'agglomération franco-valdo-genevoise se sont clairement engagés dans une démarche de visualisation de leur territoire de projet, à l'inverse des trois autres cas étudiés. La réflexion sur la dimension territoriale d'un espace transfrontalier ne constitue pas un mode opératoire commun sur toutes les frontières européennes.

Nous proposons maintenant de faire un point sur la portée et les limites des visions spatiales pour la construction de territoires de projet, avant de s'interroger sur les effets des visions spatiales dans les politiques d'aménagement transfrontalier.

Section III : Visions spatiales et construction de politiques d'aménagement transfrontalières

Comme le montre l'exemple de l'expérience franco-valdo-genevoise, la réalisation de visions spatiales à l'échelle transfrontalière offre des potentialités intéressantes pour la mise en place de politiques d'aménagement. Mais les visions spatiales ne constituent qu'un outil au service de la réflexion territoriale, qui présente également plusieurs limites. Il reste toutefois difficile de mesurer les effets réels des visions spatiales sur les politiques d'aménagement transfrontalier.

1. Portée des visions spatiales dans la construction de politiques d'aménagement

A l'image d'un exercice de prospective, l'élaboration d'une vision spatiale participe à la « fabrication d'une figure cohérente du territoire » ; elle permet d'appréhender le territoire en émergence dans sa globalité et de réfléchir aux éléments qui le fédère, ce qui favorise la maîtrise de l'espace et révèle la volonté d'aménager un territoire (Fourny et Denizot, 2007). De plus, les visions spatiales aident à attirer l'attention sur des enjeux spatiaux pertinents, à communiquer sur les stratégies d'aménagement et à stimuler l'action des partenaires (Dühr, 2005), ce qui permet de renforcer la dimension territoriale des politiques européennes et transfrontalières d'aménagement. Comme l'illustre l'exemple franco-valdo-genevois, la vision spatiale intervient comme un outil de dialogue visant à initier la réflexion des acteurs locaux. Elle devient alors un « outil maïeutique de construction du consensus » (Pinson, 2009, 210), « capable de faire découvrir aux élus et aux acteurs locaux les potentialités de leur territoire » (Chapel et al., 2007, 114). Dans ce contexte, un « rôle important est attribué à l'urbaniste dans la construction collective d'une vision de l'opération d'aménagement conforme aux attentes dominantes » (Chapel et al., 2007, 120).

W. Zonneveld (2005) identifie d'autres fonctions des visions spatiales : elles permettent notamment de mettre en place un réseau d'aménageurs, de partager des connaissances et des données, d'exprimer des grands principes d'action, d'avancer des propositions politiques, de participer à la formation d'une identité transnationale, de produire une image de la structure spatiale désirée. Les visions spatiales participent ainsi à la définition du projet d'aménagement transnational ou transfrontalier en produisant du sens pour une action territoriale dépassant les frontières nationales. Elles procurent donc un référentiel, un cadre commun pour des actions territorialisées. Elles fournissent des ressources

cognitives, d'une part pour mieux comprendre l'environnement territorial dans lequel s'inscrivent les politiques d'aménagement et d'autre part pour aider à élaborer les stratégies urbaines (Pinson, 2009). Les thèmes mis en débat collectif sont alors « d'ordre existentiel » car ils renvoient à des qualités, à des référents identitaires, à des objets transversaux et à forte dimension subjective (ibid.). Les visions spatiales participent ainsi à organiser le réseau d'acteurs autour d'un projet de territoire et à communiquer vers l'extérieur les initiatives engagées par les acteurs.

La démarche se veut innovante car elle demande de visualiser des dynamiques territoriales à grande échelle et à ce titre elle fait appel à la capacité créatrice des partenaires. De surcroît, elle contribue à l'apprentissage de l'aménagement spatial européen et favorise une appropriation collective du territoire concerné. La vision spatiale devient en effet un moyen d'« apprendre à penser spatialement », c'est-à-dire à penser en termes de structure spatiale (Zonneveld et Waterhout, 2005), dans le but de favoriser une meilleure compréhension des modèles et tendances de développement spatial à l'échelle transnationale ou transfrontalière. L'approche territoriale peut ainsi aider à formuler ou reformuler les orientations politiques pour la formation d'un espace politique futur (Vanier, 2008).

Elle constitue enfin un outil intéressant pour l'aménageur car elle invoque des modèles d'organisation de l'espace à partir de schémas, d'hypothèses ou de scénarios de développement. Le dispositif d'élaboration d'une vision spatiale requiert par conséquent un volet technique : les méthodes de projection, d'animation et de créativité qu'elle nécessite et l'opérationnalisation de la démarche imposent que le dispositif soit accompagné d'une conduite de projet et d'une programmation (Fourny et Denizot, 2007).

Ainsi, la démarche d'élaboration d'une vision spatiale paraît intéressante pour la mise en place d'un territoire de projet transfrontalier car elle propose une réflexion sur les dynamiques territoriales de l'ensemble transfrontalier et permet de fédérer les acteurs autour d'une démarche prospective. Les politiques transfrontalières, notamment dans le cadre d'Interreg, exécutent souvent des analyses de type AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces), mais celles-ci sont rarement assorties de réflexions territoriales, dans le sens d'une analyse des dynamiques spatiales, du contexte territorial, des potentialités de développement local et/ou de principes d'organisation spatiale cohérente. S'intéresser aux modèles urbains existants et projetés, par l'intermédiaire d'un projet politique spatialisé, devient un atout majeur pour penser les territoires transfrontaliers, assurer la cohérence de la démarche collective et le processus de formalisation de l'espace (Chapel et al., 2007, 114). Ainsi, dans l'activité de mise en évidence des liens transfrontaliers, la figuration joue un rôle d'importance : « le recours au dessin, au plan ou à la carte est un instrument particulièrement efficace pour révéler des relations et des liens entre des éléments que tout semblait séparer » (Pinson, 2004, 327). De cette façon, la

vision spatiale devient un outil d'intégration territoriale, par sa « capacité à rendre perceptible un territoire, ses continuités et son unité » (Gilli et Offner, 2008, 122) ; « l'élaboration de figures représentatives ou d'images est un puissant moyen pour révéler des relations et des liens entre des éléments que tout semblait séparer » (Novarina et al., 2007, 84). Certes, la vision spatiale ne reste qu'un « dessin », mais elle constitue une première étape dans la mise en cohérence des politiques territoriales, en proposant une première vision commune du territoire en émergence. Elle permet une réflexion globale sur un territoire et permet ainsi d'engager une démarche d'aménagement partagée.

Cependant, plusieurs freins d'ordre politique, technique, culturel ou organisationnel peuvent limiter sa portée dans la construction de politiques d'aménagement.

2. Limites des visions spatiales dans la construction de politiques d'aménagement

Dans le cas où une vision spatiale est réalisée, elle reste bien souvent à l'état d'un concept, sans être véritablement concrétisée ou concrétisable dans la mise en œuvre de politiques publiques territorialisées. L'élaboration d'une vision spatiale ne garantit en rien son application et son efficacité. Sa portée opérationnelle est rarement envisagée bien que l'enjeu soit finalement de transformer la vision spatiale en opérations concrètes. Comme la vision spatiale reste un document non prescriptif, peut-elle véritablement constituer un cadre d'orientation pour guider l'aménagement aux divers échelons territoriaux ? Pour certains auteurs, la dimension opérationnelle d'un exercice de prospective n'est pas obligatoirement son opérationnalisation directe. L'intérêt principal de l'usage de visions spatiales dans les politiques d'aménagement est qu'il permet, pour les partenaires de la coopération, de réfléchir à la définition d'enjeux et de priorités pour le développement territorial, de favoriser la mobilisation des partenaires et l'appropriation d'un territoire. Mais la concrétisation d'une vision spatiale suppose qu'elle soit portée par des dispositifs de gouvernance transfrontalière : « Visioning and sense-making become components of institution building practices, and the emergence of cross-border governance exhibits the practices of "inventing communities" (Anderson, 1991) and "projecting spaces" (Liepitz 1994) (in Gualini, 2003, 50). La vision spatiale, en tant qu'outil au service d'une stratégie politique ou mode de construction des territoires, renvoie nécessairement aux dispositifs de gouvernance et au management de l'aménagement (Fourny et Denizot, 2007).

De plus, les visions spatiales restent trop souvent simplifiées par rapport aux réalités territoriales existantes. Souvent, seuls de grands principes politiques spatiaux sont énoncés, sans que les détails de l'aménagement ne soient évoqués. Mais entrer dans les détails d'un

projet spatial est conflictuel : « Visual representation of generic principles is not particularly controversial, but developing area - based spatial concepts – concepts that refer to concrete areas and their existing or intended characteristics – often is » (Waterhout, 2008, 92). Dans le même sens, les visions spatiales ne reflètent pas de façon exhaustive tous les enjeux faisant face aux territoires. Les concepts spatiaux développés au niveau transnational ou transfrontalier ne correspondent pas forcément aux priorités locales. De plus, la carte, ayant un caractère statique et figé, reflète assez mal les dynamiques et les mobilités qui s'exercent à l'intérieur et à l'extérieur des territoires. Et si la vision spatiale est élaborée à une échéance de vingt ou trente ans, peut-elle réellement orienter les politiques d'aménagement à plus court terme ? En outre, l'élaboration d'une vision spatiale commune peut avoir pour effet de gommer ou de nier l'existence de visions différentes du territoire, ce qui peut alors poser de sérieux problèmes au moment de la mise en œuvre des projets transfrontaliers.

Pour être efficace, une vision spatiale doit aussi faire référence aux autres territoires sur lesquels elle intervient. En effet, la vision spatiale pourrait apparaître déconnectée des réalités territoriales si elle ne tirait pas partie des connaissances et des propositions qui figurent à d'autres échelons territoriaux. La vision spatiale doit constituer un moyen de réfléchir aux interactions entre les différents niveaux d'intervention de l'aménagement, en aidant notamment les autorités locales à mesurer les impacts territoriaux des politiques sectorielles, à identifier et gérer les conflits entre les demandes territoriales et à saisir des opportunités de partenariat entre plusieurs acteurs (Schindegger, 2000). C'est à ces conditions que la vision spatiale peut permettre aux acteurs de coordonner leurs instruments politiques et leurs investissements, de prioriser de manière coordonnée les espaces et les lieux (Waterhout, 2008).

Enfin, les modalités de conception des visions spatiales interrogent la participation et l'implication des différents partenaires associés à la démarche. Les expériences montrant une réelle participation de tous les acteurs sont rares : l'élaboration des cartes et de visions spatiales relève souvent d'une production technique de la part des aménageurs en charge du dossier, sans participation effective d'autres partenaires. La vision spatiale ne remplit donc pas systématiquement sa fonction de dialogue entre les différents partenaires. C'est pourquoi l'élaboration d'une vision spatiale s'interprète parfois à défaut comme une opération de communication ou de marketing, sans plus de prolongation dans une action (Fourny et Denizot, 2007). La réussite d'un exercice de vision spatiale repose sur l'articulation entre un projet politique, un savoir technique et localisé, des modalités de participation collective et la production d'une symbolique du territoire à travers la définition de l'avenir (Fourny et Denizot, 2007).

Cependant, du point de vue de la recherche en aménagement-urbanisme, il reste difficile de saisir le rôle que les visions spatiales jouent réellement dans la formalisation des territoires de projet et dans les processus de développement territorial. Le sens et la fonction des représentations territoriales, leur caractère opératoire, les intérêts servis restent compliqués à mesurer, et ceci pour deux raisons majeures.

La première raison vient du fait que la valeur ajoutée d'une vision spatiale n'est pas toujours mesurable à court terme : « Rarely does this joint work lead to concrete outputs, but the gradual shifting of attitudes, the reshaping of definitions and identity, and the gradual effect of this on changing priorities may be more important in the midterm » (Nadin, 2002, 137). Les idées sont lentes à se diffuser, le passage de la réflexion à l'action (Fourny et Denizot, 2007) empreinte des parcours sinueux.

La deuxième raison est relative à l'exercice même de recherche dans ce domaine. Certes, les systèmes de représentation révèlent les stratégies des acteurs, leur lecture des systèmes territoriaux et les logiques d'action publique en termes de planification et de gouvernance (Béhar et Estèbe, 2006). Mais derrière les visions spatiales affichées, il reste à interroger les rapports de force politiques, les visions idéologiques et les cultures techniques qui fondent l'approche idéale des aménageurs.

C'est pourquoi la signification de la vision spatiale en tant que telle doit être associée aux discours des aménageurs, afin de percevoir les points de convergence, les incompatibilités, les divergences dans les projections territoriales qui sont faites par les acteurs⁷⁸. Le champ de recherche reste donc ouvert afin de « dégager les différentes opérations que l'usage des visualisations permet d'effectuer » et le rôle que « jouent les visualisations dans la dynamique globale du projet » (Söderström, 2000, 79).

Le rôle des représentations spatiales dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme constitue donc un champ de recherche particulièrement intéressant à investir, afin de mieux comprendre le sens attribué aux politiques spatiales.

⁷⁸ Il est important d'identifier les discours associés aux représentations territoriales, afin de comprendre les idées qui les fondent. G. Novarina (2003, 141-142) montre ainsi que, dans les projets de planification de grandes infrastructures, les justifications techniques – comme favoriser la fluidité du trafic, désenclaver les quartiers, faciliter le transit – prennent tout leur sens lorsqu'elles sont mises en relation avec les discours sur les représentations d'un territoire. Ainsi, pour légitimer une nouvelle infrastructure, les acteurs peuvent porter des discours très divers. L'infrastructure peut d'abord être justifiée comme un objet technique ayant sa propre efficacité pour améliorer les conditions de circulation. L'infrastructure peut aussi se justifier par les relations qu'elle établit avec le territoire traversé : elle devient un élément d'un réseau qui peut être un support de développement et d'émergence de pôles secondaires, voire un élément de restructuration du territoire. Mais l'infrastructure peut aussi avoir pour simple objectif de rejoindre des villes éloignées, sans aucune préoccupation pour l'irrigation des territoires traversés.

Conclusion du Chapitre 7

Dans le cadre de la définition d'un nouveau territoire de projet transfrontalier, l'élaboration d'une vision spatiale transfrontalière semble primordiale. Celle-ci implique d'amorcer une réflexion sur la forme urbaine à donner à un territoire s'étendant de part et d'autre d'une frontière étatique. Mais la réalisation d'une représentation transfrontalière reste un défi car il faut « inventer » de nouvelles représentations spatiales dépassant les schémas traditionnels des politiques d'aménagement, en s'interrogeant sur les continuités spatiales et les interdépendances fonctionnelles qui existent entre les territoires frontaliers. L'expression graphique de la vision spatiale transfrontalière doit alors mettre l'accent sur les zones d'intervention à privilégier et sur les nouveaux pôles de développement émergeant. En définitive, la vision spatiale sert à dégager les enjeux qui se posent au territoire transfrontalier donné. Ainsi, comme l'affirment Knapp et al. (2004) « the way to construct strategies depends not only on the ability to create visions, but also on the ability to select critical issues on which to work, to mobilize the public in order to gain acceptance and support, and to invent tools and practices to carry strategies forward towards implementation ». La visualisation du devenir possible du territoire transfrontalier ouvre donc de nouvelles perspectives sur le devenir de l'espace à aménager et sur ce qu'il pourrait advenir de l'espace de coopération.

L'élaboration d'une représentation territoriale transfrontalière n'est pas une fin en soi, mais un instrument qui participe à la construction du territoire, parce qu'il favorise l'appropriation d'un espace commun et le dialogue des deux côtés de la frontière. L'image, ici, participe plus ou moins directement à la construction du projet de territoire : dans le domaine de l'aménagement, la carte reste un instrument incontournable pour faire converger les visions de développement territorial.

Dans ce cadre, les représentations territoriales transfrontalières doivent être analysées en rapport avec l'action et le processus de projet. Les relations entre les représentations territoriales à l'œuvre sur un territoire et l'évolution des politiques d'aménagement du territoire sont prégnantes : quand il n'existe pas de visualisation ou de projection spatiale d'un territoire futur, aucune politique d'aménagement structurante commune ne peut véritablement émerger. En outre, l'élaboration d'une vision spatiale est fortement liée à la gouvernance mise en œuvre au sein d'un territoire, car il faut des porteurs de projet pour élaborer et concrétiser la vision spatiale. Dans un contexte où les interdépendances entre les territoires croissent, la vision spatiale devient un dispositif intégrateur car elle contribue à penser et représenter la cohérence et la continuité territoriale par-delà la frontière. Toutefois, l'analyse de plusieurs études de cas montre qu'il reste encore difficile, pour de nombreux territoires transfrontaliers européens en formation, de s'affranchir des cadres territoriaux nationaux dans la définition de politiques d'aménagement de l'espace.

Conclusion de la Seconde Partie

L'émergence d'une territorialité transfrontalière s'explique par une nouvelle façon de considérer les frontières et ses espaces environnants. Les relations fonctionnelles croissantes qui s'effectuent de part et d'autre des frontières étatiques viennent remettre en cause les limites institutionnelles des politiques d'aménagement et les représentations territoriales définies au niveau national. Dans ce cadre, nous avons analysé les diverses composantes sociétales et urbaines du phénomène de recomposition territoriale transfrontalière. Ainsi, notre modèle d'analyse triangulaire constitue un outil heuristique pour observer l'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers. La réalité des transformations d'ordre fonctionnel, institutionnel et idéal révèle la construction de nouveaux territoires transfrontaliers. L'analyse de la présence ou de l'absence des différentes dimensions du territoire transfrontalier – dimensions fonctionnelles, institutionnelles, idéelles – et l'articulation de ces dimensions entre elles a permis d'examiner les dynamiques de construction territoriale de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar, de l'agglomération franco-valdo-genevoise, de l'eurorégion Galice-Norte et du projet Belval.

De surcroît, un nouveau territoire transfrontalier se forme à partir du moment où des interdépendances socio-économiques s'accroissent de part et d'autre de la frontière, où une gouvernance territoriale associant plusieurs partenaires issus des différents systèmes territoriaux s'organise et où l'espace transfrontalier est mis en représentation par une « vision spatiale transfrontalière ». Les caractéristiques fonctionnelles, institutionnelles ou idéelles ne peuvent expliquer séparément l'émergence de territoires transfrontaliers : c'est à la jonction de ces trois dimensions qu'un nouveau territoire de projet est généré. Il paraît en effet difficile d'évoquer l'existence d'un « territoire transfrontalier » lorsqu'un de ces trois éléments manque à l'appel. Or, sur les quatre cas analysés, seule l'agglomération franco-valdo-genevoise présente tous les aspects d'un véritable territoire en formation. L'analyse qualitative des relations fonctionnelles, institutionnelles et idéelles sur les quatre frontières observées montre en effet divers degrés d'intégration transfrontalière.

Le Tableau 15 ci-contre résume les relations fonctionnelles, institutionnelles et idéelles de chacune des études de cas. Si des relations fonctionnelles et institutionnelles commencent à se développer au sein de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar, en revanche aucune projection spatiale de l'espace transfrontalier n'a été mise en place, ce qui montre l'absence d'une véritable stratégie territoriale commune. L'intégration de l'eurorégion Galice-Norte repose avant tout sur la coopération institutionnelle, qui vise à développer les relations fonctionnelles entre les deux régions espagnole et portugaise. Pour autant, les projets transfrontaliers que l'eurorégion développe ne sont pas systématiquement spatialisés : la dimension territoriale des politiques publiques transfrontalières n'a pas encore fait l'objet

d'une attention particulière. La situation est très paradoxale dans le cas de Belval puisque si les relations fonctionnelles sont potentiellement très importantes entre les deux côtés de la frontière, en revanche les relations d'ordre institutionnel et idéal restent difficiles à mettre en place entre les voisins luxembourgeois et français. Seul le cas franco-valdo-genevois montre une convergence dans l'intégration territoriale des relations fonctionnelles, institutionnelles et idéelles.

| | Eurorégion Hájdú-Bihar- Bihar | Agglomération franco-valdo- genevoise | Eurorégion Galice- Norte | Projet Belval |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------|
| Relations fonctionnelles | Modérées | Très fortes | Modérées | Fortes |
| Relations institutionnelles | Modérées | Très fortes | Fortes | Faibles |
| Relations idéelles | Faibles | Très fortes | Modérées | Faibles |
| Dimension de projet transfrontalier | Faible | Très forte | Forte | Faible |

Tableau 15 : Etat des relations transfrontalières dans les quatre cas étudiés de cas

En outre, il est imprudent d'avancer l'idée que la dimension fonctionnelle, la dimension institutionnelle ou la dimension idéale joue un rôle déterminant dans le processus de structuration d'un territoire transfrontalier. Autrement dit, on ne peut survaloriser l'une des dimensions pour expliquer l'émergence d'un territoire. La structuration d'un territoire transfrontalier dépend avant tout du contexte territorial et des enjeux territoriaux auxquels sont confrontés les territoires considérés.

Cependant, lorsque les relations socio-économiques entre les pôles frontaliers restent faibles ou nulles, il est difficile d'évoquer l'existence d'un « territoire transfrontalier » : l'absence d'interdépendances fonctionnelles entre les espaces limite considérablement le rapprochement des systèmes territoriaux. De plus, la construction institutionnelle d'un territoire transfrontalier ne va pas de soi : l'existence de relations fonctionnelles entre des espaces n'engendre pas automatiquement des recompositions institutionnelles et un changement d'échelle dans l'appréhension des problématiques territoriales, ainsi que l'illustre l'exemple de Belval. Ainsi, l'émergence d'un territoire transfrontalier est ralentie lorsque des relations socio-économiques transfrontalières se développent, mais qu'elles ne sont pas accompagnées d'une dynamique institutionnelle appropriée. Or, le manque de cohérence dans la gestion des affaires locales peut créer des dysfonctionnements manifestes dans l'organisation spatiale des territoires frontaliers et transfrontaliers.

Dans le cas de l'eurocité Chavès-Verin, des dispositifs de gouvernance transfrontalière apparaissent sans que des relations fonctionnelles fortes n'existent a priori entre les deux

côtés de la frontière. L'institutionnalisation d'une gouvernance transfrontalière peut alors apparaître quelque peu artificielle et déconnectée des besoins locaux. Lorsque les liens fonctionnels n'existent pas entre les deux côtés d'une frontière, la création de territoires transfrontaliers est-elle vouée au statu quo ou à l'échec ? Dans l'esprit des acteurs locaux, la formation d'une gouvernance transfrontalière serait motrice de nouvelles relations de coopération bénéficiant à la région. L'initiative institutionnelle n'étant pas toujours accompagnée de projets de développement territorial structurants, vue l'absence de vision spatiale à même de projeter un espace transfrontalier commun, la réelle volonté des autorités locales à former un territoire de projet est questionnée.

La réelle prise de conscience de l'appartenance à une même entité géographique s'opère par l'apparition d'une représentation commune de l'espace transfrontalier. La constitution d'une vision spatiale élaborée de façon commune par les acteurs situés de part et d'autre de la frontière constitue un facteur explicatif majeur des recompositions territoriales transfrontalières. Pourtant, la dimension idéelle de la problématique transfrontalière, qui vise à donner un sens à la démarche de construction du nouveau territoire, n'est pas l'aspect privilégié par les acteurs du transfrontalier. La réalisation d'une vision spatiale est tributaire en amont d'un minimum d'organisation institutionnelle : la vision spatiale est au service d'un projet de territoire élaboré par un acteur collectif. Si aucune organisation institutionnelle ne s'est structurée autour d'un projet politique, il est difficile qu'une vision spatiale ne se dessine pour le territoire transfrontalier.

En outre, les dynamiques d'intégration des relations fonctionnelles, institutionnelles et idéelles d'un territoire ne répondent pas aux mêmes temporalités, ce qui explique les difficultés à faire émerger de nouveaux territoires transfrontaliers. Les différents éléments du processus obéissent à différentes temporalités : la temporalité fonctionnelle n'est pas la même que la temporalité institutionnelle elle-même différente de la temporalité idéelle. De plus, les temporalités sont distinctes de chaque côté de la frontière, en ce qui concerne notamment les temporalités politiques. Ainsi, « la temporalité des évolutions économiques ne se superpose pas à celle des superstructures politiques, dont les inerties sont plus fortes » (Vandermotten, 2007). L'émergence de nouveaux territoires dépend de plusieurs variables qui constituent autant de limites structurelles (Jouve et Lefèvre, 2002, 14). Par la décomposition du phénomène de territorialisation, l'analyse proposée permet ainsi de « mieux suivre les processus qui réussissent la chaîne ou ceux qui en limitent la portée ou les passages », « on peut différencier ce qui est en émergence, ce qui relève du potentiel, ce qui est une ressource fragile, incertaine » (Lacour, 2009).

Schématiquement, nous pouvons avancer que la construction d'un territoire transfrontalier s'effectue à travers différentes étapes. Les relations transfrontalières émergentes sont d'abord issues de la croissance des échanges socio-économiques entre les deux côtés de la frontière, engendrée par le changement des pratiques spatiales des hommes et des sociétés,

qui tendent à transgresser les frontières en fonction d'avantages comparatifs dont ils veulent bénéficier. Ensuite, la demande sociale exprime des besoins en termes de gestion et d'aménagement afin d'améliorer ou de faciliter les échanges de part et d'autre de la frontière. L'instauration d'une gouvernance spécifique est alors nécessaire pour organiser ces échanges. Le passage au « dessin d'un avenir commun », par l'élaboration d'une vision spatiale, est réalisé lorsqu'un aménagement du territoire commun est projeté dans l'avenir. En définitive, un projet d'aménagement transfrontalier émerge selon trois conditions cumulatives :

- lorsqu'un problème technique et politique d'organisation territoriale se pose et qu'il est pris en compte par les autorités responsables ;
- lorsque l'espace à aménager est projeté dans un document de spatialisation stratégique ;
- lorsque tous les aspects organisationnels sont mis en œuvre afin d'assurer l'opérationnalisation du projet.

Notre grille d'analyse interroge aussi les relations triangulaires qui existent entre l'institutionnel et l'idéal, le fonctionnel et l'institutionnel, l'idéal et le fonctionnel. Ainsi, les relations entre l'institutionnel et l'idéal interrogent la pertinence entre d'un côté la définition de la gouvernance de projet et de l'autre côté l'élaboration de la vision spatiale du projet. La définition d'une action territoriale, d'un projet d'aménagement est certes primordiale, mais elle ne saurait intervenir avant qu'un système d'acteurs ne s'organise : sans outil de gouvernance efficace, les « idées territoriales » sont difficilement mises en œuvre. Toutefois, la détermination d'une vision politique d'ensemble décide également des acteurs à mobiliser pour constituer le projet. En outre, les relations entre le fonctionnel et l'institutionnel soulèvent la question des rapports entre la forme des institutions et les fonctions que ces institutions doivent assurer pour aménager et gérer le nouveau territoire. Or, la forme de l'institution doit-elle suivre les fonctions qui se jouent à l'échelle transfrontalière – selon une lecture fonctionnaliste de la problématique – ou bien la forme dévolue à l'institution transfrontalière produit-elle des effets sur les relations fonctionnelles transfrontalières – selon une lecture institutionnaliste de la problématique ? Les relations entre l'idéal et le fonctionnel interrogent enfin la lecture qui est faite des phénomènes sociaux et spatiaux, nos actions étant nécessairement influencées par les représentations que nous nous faisons d'un phénomène. Sans prise de conscience ou mise en représentation des rapports d'interdépendance qui existent entre les territoires frontaliers, un territoire transfrontalier outrepassant la frontière nationale ne peut émerger.

Dans cette approche, l'aménagement se présente donc comme la combinaison Espace-Acteurs-Représentations-Projet de territoire. Pour qu'un territoire s'aménage, trois procédés doivent concourir : un processus de structuration, un processus

d'institutionnalisation et un processus d'appropriation, tandis que le projet d'aménagement fédère l'ensemble de ces processus. Le processus d'intégration s'opère ainsi sous l'effet de plusieurs facteurs : mobilité des individus, étalement urbain, européanisation des politiques d'aménagement, mise en place de réseaux d'infrastructure, politiques communes de planification, etc. L'aménagement d'un territoire transfrontalier suppose de fait l'élaboration d'une vision à l'échelle transfrontalière, l'enjeu étant de comprendre comment la frontière se matérialise et interfère dans l'organisation interne du territoire transfrontalier.

Les réflexions menées dans ce cadre analytique ne sont pas sans intérêt pour les porteurs de politiques publiques transfrontalières car elles interrogent la signification et la portée des actions territoriales qui sont menées. Du côté des chercheurs en aménagement, ces questionnements théoriques permettent de décoder les priorités définies par les acteurs de projet, mais aussi d'identifier les facteurs de réussite et de blocage, voire de déceler des incohérences dans la manière de construire un nouveau territoire.

En définitive, la démarche d'élaboration d'un projet de territoire transfrontalier exige que la représentation des effets-limites de la frontière soit relativisée, voire dépassée, afin que l'articulation des territoires frontaliers puissent être envisagée. L'imaginaire de la frontière a pendant longtemps porté l'idée d'une transgression, mais avec l'ouverture des frontières, l'accentuation des mobilités, la multiplication des échanges, la frontière s'est aujourd'hui démystifiée et désormais « l'espace contigu devient un espace fonctionnel semblable » (Fourny, 2005). Toutefois, certaines frontières intra-européennes apparaissent encore comme des barrières ou des filtres, les territoires situés de l'autre côté de la frontière étant toujours considérés dans les faits comme des contrées lointaines. Si la frontière opère ses effets sur l'espace tant au niveau fonctionnel qu'au niveau institutionnel et qu'elle met l'accent sur les différents systèmes d'aménagement en place, son impact se lit avant tout dans les représentations spatiales. Ainsi, le poids des représentations territoriales nationales joue encore fortement dans les politiques d'aménagement : les représentations se profilent encore souvent à l'intérieur des frontières nationales, bien que les logiques de fonctionnement des espaces urbains se dessinent désormais à l'échelle transfrontalière. L'absence de représentation transfrontalière empêche l'émergence des dimensions cognitives (dans le sens d'une aide à la production de connaissances) et normatives (dans le sens de la définition de prescriptions) de l'action territoriale transfrontalière.

A l'instar de F. Gilli et de sa réflexion au sujet des grandes métropoles européennes, nous pensons finalement que le véritable enjeu de l'aménagement et de la gouvernance des espaces transfrontaliers n'est pas institutionnel, mais qu'il est davantage lié à la représentation de l'espace (Gilli, 2008b). L'aménagement et la gouvernance des espaces

transfrontaliers ne pourront se faire qu'avec la réalisation de nouvelles représentations spatiales et l'invention de nouveaux espaces publics dépassant les frontières nationales.

Troisième partie :

**Quelles perspectives pour un
aménagement de l'espace et
un développement territorial
dépassant les frontières
nationales ?**

L'objet de la troisième partie est de s'intéresser plus spécifiquement aux modalités d'aménagement et de planification qui ont lieu de part et d'autre des frontières européennes. La frontière constitue la ligne où se confrontent deux systèmes d'aménagement et dès lors, on se demande quelles sont les conditions d'élaboration et de mise en œuvre d'un aménagement et d'un développement territorial commun de part et d'autre de la frontière. Dans ce cadre, l'étude du « projet d'aménagement transfrontalier » consiste à analyser les nouvelles réflexions théoriques et approches pratiques en matière d'action territoriale. Il s'agit donc d'examiner la conception des projets d'aménagement à l'échelle transfrontalière, en examinant le sens, le rôle et les buts attribués à ce type d'aménagement (Wiesmann et al., 2002), ainsi que les ressources mobilisées de part et d'autre de la frontière pour concrétiser les projets transfrontaliers. La question est aussi de savoir si, avec l'ouverture des frontières européennes, on assiste à une interpénétration des systèmes d'aménagement, ou si au contraire la juxtaposition de deux systèmes d'aménagement subsiste.

En toute hypothèse, les processus d'aménagement qui s'élaborent de part et d'autre des frontières nationales donnent progressivement naissance à un « aménagement transfrontalier » du fait de l'ouverture des frontières intra-européennes. Certains auteurs nomment ainsi « bilateral planning », « the process in which two countries through their institutions, their planners and/or their communities collaborate in order to address common planning issues, alternatives and opportunities at the local, state and regional/international levels » (Vasquez-Castillo, 2001, 650). L'aménagement transfrontalier poursuit donc une logique de dépassement des frontières nationales, illustrant un changement dans le cadre traditionnel de conception de l'aménagement des territoires. L'aménagement ne s'arrête plus aux frontières nationales et s'appuie désormais sur des paradigmes transnationaux nouveaux. De nouvelles questions et de nouveaux enjeux considérés jusqu'alors comme secondaires émergent, ouvrant des perspectives en matière de coopération territoriale. Par conséquent, promouvoir l'aménagement transfrontalier, c'est défendre l'idée selon laquelle l'avenir des territoires situés à proximité d'une frontière ne se joue pas seulement à l'échelle nationale, mais dans un environnement élargi donc transfrontalier. C'est penser la région transfrontalière non comme une entité fermée, délimitée et homogène, mais comme une région ouverte, perméable et hétérogène (Hudson, 2007). C'est également outrepasser les conceptions d'aménagement et de gouvernance propres à chaque pays pour mettre en place des politiques territoriales communes.

Mais toutes les frontières intra-européennes ne sont pas forcément concernées par des démarches d'aménagement et de développement communes : l'ouverture des frontières européennes n'est pas synonyme de l'émergence de territoires transfrontaliers et tous les aménagements qui s'effectuent à proximité d'une frontière ne sont pas systématiquement

transfrontaliers. Sur tous les espaces transfrontaliers européens, la frontière reste une réalité forte et la question est alors de savoir comment la gérer sous ses différents aspects fonctionnels, institutionnels et idéels. L'aménagement transfrontalier intervient lorsque la frontière est banalisée, lorsqu'elle se situe plus ou moins explicitement au cœur de la démarche d'aménager. La frontière nationale n'étant plus une limite aux politiques d'aménagement, des aménagements cohérents émergent de part et d'autre de la frontière.

Ainsi, aux frontières intra-européennes, invente-on de nouvelles manières d'aménager, de planifier, de gouverner ? Se dirige-t-on vers des processus de développement territorial transfrontalier intégrés ? Quelles sont les logiques qui sous-tendent l'action territoriale transfrontalière ?

Il s'agit également de savoir si les études de cas observées sont à même de former de nouveaux territoires de projet et/ou de nouveaux pôles de développement, en évaluant notamment la portée de leurs politiques de développement territorial. Or, l'analyse empirique montre la grande divergence des mesures engagées envers un aménagement transfrontalier. Les projets d'aménagement transfrontaliers mettent surtout l'accent sur les difficultés inhérentes à ce type de projet. Les difficultés de la planification transfrontalière tiennent notamment à des problèmes de non-coordination entre les différentes politiques d'aménagement menées aux différents échelons territoriaux. Les dysfonctionnements en termes d'aménagement et de gouvernance tiennent aussi à des aspects institutionnels et idéels qui limitent une appréhension cohérente du développement des espaces transfrontaliers. L'objectif de la recherche est alors d'apporter des observations sur les démarches et méthodologies promues en matière transfrontalière, ce qui revient à s'interroger sur les instruments et les outils d'aménagement et de gouvernance élaborés à l'échelle transfrontalière. Finalement, nous envisageons les potentialités d'une stratégie d'aménagement transfrontalière garantissant une articulation entre les différentes politiques de développement des territoires.

L'action en aménagement consiste selon nous, on le rappelle, en une réflexion et une mise en œuvre de projets sur l'espace, en suivant une approche transversale des problèmes abordés afin de coordonner les différentes politiques publiques ayant des impacts spatiaux et de gérer les interdépendances croissantes entre les territoires. Le territoire de l'action en aménagement devient dans ce sens « l'instance de régulation locale » (Vanier, 2000) et le cadre de réflexion pour les opportunités de développement territorial. Dans le Chapitre 8, nous menons ainsi une réflexion sur le contenu des politiques d'aménagement et de développement territorial menées à l'échelle transfrontalière, puis dans le Chapitre 9 nous explicitons les enjeux spécifiques des politiques d'aménagement transfrontalier.

Chapitre 8 :

Le contenu des politiques d'aménagement et de développement transfrontaliers

L'analyse des stratégies de développement et des projets menés à l'échelle transfrontalière a pour objectif de mesurer l'étendue des actions territoriales en matière d'aménagement transfrontalier. Il s'agit de mettre en perspective les enjeux territoriaux transfrontaliers auxquels sont confrontés les espaces transfrontaliers et de prendre en considération les impacts, à la fois positifs et négatifs, des actions entreprises sur l'espace commun. Cela implique d'analyser les documents d'aménagement et de développement territorial produits à l'échelle transfrontalière, afin d'établir si des territoires et des échelles spécifiques d'intervention ont été déterminés et si des objectifs de développement territorial ont été clairement définis.

Les concepts et pratiques de projet et de planification stratégique nous aident à observer les démarches d'aménagement et de développement territorial menées dans les régions transfrontalières étudiées. Dans la Section I, nous ne procédons pas à une présentation exhaustive des concepts de planification stratégique et de projet, mais nous sélectionnons les éléments de ces concepts qui nous paraissent pertinents pour expliquer et comprendre les réalités des politiques urbaines transfrontalières. Ainsi, dans les paragraphes qui suivent, une définition succincte des deux concepts est donnée, avant de poser une série de questions relatives à la théorie et à la pratique de la planification stratégique et du projet dans le contexte transfrontalier. Etant donné le caractère nouveau des processus d'aménagement et de développement territorial s'effectuant aux frontières européennes, il s'agit donc de savoir si des processus spécifiques de projet et de planification stratégique émergent dans les espaces transfrontaliers. Ainsi, comment planifier le territoire et proposer des projets d'aménagement lorsqu'on est face à deux systèmes d'aménagement séparés par une frontière nationale ? L'approche théorique ainsi explicitée permet de définir des critères pour analyser le contenu des politiques d'aménagement et de développement transfrontalier mis en place dans les quatre études de cas déjà abordées précédemment (Section II). Finalement, les conclusions de l'analyse font état d'un bilan inégal quant à l'émergence d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers dépassant les frontières nationales (Section III).

Section I : Planification stratégique et projets dans les régions transfrontalières

Dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, les outils d'action ont évolué pour passer d'un fonctionnement hiérarchique et réglementaire à un système davantage négocié et stratégique, par l'intermédiaire notamment du projet (projet urbain, projet de ville, projet de territoire, projet d'agglomération) et de la planification stratégique. La planification stratégique et le projet constituent aujourd'hui deux outils largement employés dans l'action des villes et des régions. Ils traduisent un système de fonctionnement de l'action publique territoriale plus itératif, fondé sur la coopération entre acteurs pour tenter de construire un processus de co-planification (Novarina et al., 2007, 76). Qui plus est, les registres de la planification territoriale et du projet sont désormais mobilisés à l'échelle des « grands territoires », dont les espaces transfrontaliers constituent un exemple de mise en œuvre. Précisons cependant que ces deux concepts et pratiques ne sont pas appréhendés de la même manière dans les différentes traditions d'aménagement en Europe.

1. Projet et planification stratégique dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme

La démarche de projet apparaît comme la figure essentielle du renouveau de la théorie et de la pratique de l'action territoriale. Si le concept de projet n'a pas été véritablement systématisé dans le domaine des études urbaines, on peut toutefois avancer que le projet d'aménagement est toujours associé à un territoire, qu'il est lié au renouvellement des manières de faire la ville et à une action sur la forme urbaine (Chadoin, 2008, 225-226). Ainsi, pour G. Pinson, le projet est l'instrument d'action publique spécifique qui exprime le renouveau des pratiques d'urbanisme, de planification et de prospective urbaines au sein des villes européennes (Pinson, 2009)⁷⁹. Le projet, contrairement aux habitudes du plan mises en œuvre dans les périodes précédentes, obéit à un mode de faire beaucoup moins linéaire et moins ordonnateur. Avec le projet, la pratique urbaine, moins téléologique, affiche une démarche beaucoup plus pragmatique, souple et ouverte afin de s'adapter aux contingences du milieu et aux ressources à disposition, ainsi qu'aux acteurs de plus en plus nombreux impliqués dans le processus de production de la ville. Ainsi, « les acteurs

⁷⁹ Selon G. Pinson, ce sont notamment les grandes opérations de restructuration urbaine qui participent au renouveau des stratégies urbaines de développement économique et au positionnement des villes sur la scène internationale.

politiques n'imposent plus une vision de l'intérêt général substantiel sur des espaces limités et dans le cadre d'opérations circonscrites, ils accompagnent la sédimentation incrémentale de visions partagées, de grands principes qui structurent l'intervention, d'une diversité d'acteurs dans les différentes opérations qui composent le projet » (Pinson, 2009, 346).

Le projet, en tant qu'instrument de mobilisation sociale, « n'a pas uniquement pour but d'élaborer et de mettre en œuvre des objectifs de politique urbaine, il a aussi pour vocation d'affirmer des identités d'action, de pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs » (Pinson, 2004, 201). Le dispositif de projet modifie la gouvernance des villes en instituant une capacité d'action collective : la vocation première d'une démarche de projet est en effet sa disposition à mobiliser les acteurs. L'efficacité du projet découle ensuite de sa capacité à produire un accord entre une pluralité d'acteurs et à articuler des ressources de diverses natures à un moment donné. Le projet consiste donc à construire des orientations d'action, des visions d'ensemble qui font l'objet de processus interactifs et itératifs, d'ajustements mutuels entre les acteurs impliqués (Pinson, 2009, 163). La confrontation permanente des choix, des opportunités, des contraintes, des ressources conduit à la révision permanente des objectifs du projet (Pinson, 2009, 169). Le projet n'est donc pas « un but à atteindre selon un certain nombre d'étapes obligées, mais une visée générale qui devra s'adapter aux contraintes rencontrées dans son déroulement pour parvenir à son but » (Chadoin, 2008, 226).

C'est dans ce contexte qu'intervient également, à partir des années 1990-2000, une nouvelle façon de planifier les territoires, selon une démarche plus stratégique. Les documents traditionnels d'aménagement et d'urbanisme concernent généralement la programmation des équipements ou la réalisation de plans destinés à l'utilisation des sols. Les nouveaux documents d'urbanisme et de planification ne se présentent plus comme des instruments s'imposant réglementairement, mais plutôt comme des documents « ouverts », non opposables aux tiers, faisant figure d'outils de dialogue (Pinson, 2005, 30). Ces documents d'urbanisme ont pour principale finalité de donner des orientations stratégiques au développement des territoires, selon une démarche qui se fonde sur des méthodes prospectives et « pro-actives ».

La planification stratégique conserve cependant une dimension spatiale. Ainsi, les enjeux spatiaux de la planification stratégique impliquent une focalisation sur le « où » des décisions (Motte, 2008). L'attention porte sur les lieux, les interrelations spatiales entre ces lieux, les impacts spatiaux des différentes activités en cours sur un territoire. La dimension spatiale signifie aussi qu'on s'intéresse aux défis territoriaux qui se posent à une échelle spécifique. Mais, comme le précise G. Pinson, « une des caractéristiques de la planification par projet est le décentrement des enjeux proprement spatiaux de la planification urbaine au profit de l'enjeu de la mobilisation des forces sociales et des ressources locales autour

d'un projet de développement économique » (Pinson, 2004, 204). Ainsi, aux enjeux spatiaux s'ajoutent également des enjeux de construction d'identité et d'image, où l'identité et l'image sont perçues à la fois comme des outils de mobilisation interne du territoire et des outils de promotion externe du territoire (Pinson, 2009, 125). Toutefois, il faut s'interroger sur les niveaux pertinents d'intervention de la planification stratégique car la mise en place de procédures de planification n'est pas un but en soi : ces procédures doivent avant tout répondre à l'échelle et à la nature des enjeux (Pinson, 2009).

La réalisation d'une planification stratégique correspond aussi à la production de visions spatiales, où il s'agit de réfléchir à une vision d'ensemble du territoire et de fixer des orientations de développement territorial (voir Chapitre 7). Dans ce sens, la planification stratégique spatialisée est vue comme un effort collectif pour imaginer une ville ou une région urbaine, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols (Healey, 2004 in Motte, 2005, 5). Ainsi, la planification stratégique spatialisée est un processus socio-spatial, dirigé par le secteur public, à travers lequel sont élaborés une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir (Albrechts, 2004). Pour P. Healey (2003, 128), le processus d'élaboration de la planification stratégique spatialisée produit des impacts importants sur les processus d'aménagement. Ainsi, il contribue à la formation de concepts et d'images visant à mobiliser et à fixer l'attention des partenaires. Il participe aussi à la création de discours politiques qui orientent les décisions et les actions, à la formation d'une expertise locale et au partage de différentes « cultures de gouvernance ». La planification stratégique peut enfin avoir un impact sur les divers outils et procédures réglementaires utilisés.

Mais on peut d'ores et déjà avancer les difficultés de définition et de mise en œuvre d'une démarche de planification stratégique. Ainsi, la planification stratégique présente un périmètre bien souvent « trop étroit face aux ambitions qu'elle affiche » (Bachelet et al., 2006, 16) : la planification se réduit souvent à des projets ou des plans sectoriels qu'elle devrait seulement porter. Ensuite, il existe généralement un manque de coordination entre les divers documents d'aménagement élaborés aux différents niveaux territoriaux. Une autre question se pose aussi quant aux effets de ces documents stratégiques sur les différents échelons de l'aménagement et du développement territorial : en quoi les documents stratégiques d'aménagement influencent-ils les choix d'aménagement, les programmes, les projets ? La planification stratégique s'élabore aussi souvent selon un « consensus mou », sans que les véritables enjeux auxquels le territoire doit faire face ne soient directement traités. Enfin, les orientations stratégiques fixées dans les documents de planification ne sont pas toujours concrétisées.

Après avoir présenté quelques généralités concernant le projet et la planification stratégique dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, il reste à savoir maintenant quelles sont les spécificités des modes d'action du projet et de la planification stratégique lorsqu'ils sont menés à l'échelle transfrontalière.

2. Projets et planification stratégique dans le contexte transfrontalier

Selon le cadre conceptuel exposé précédemment, la planification stratégique transfrontalière et les projets transfrontaliers se présentent comme les actions territoriales visant à définir de grandes orientations stratégiques d'aménagement et de développement territorial pour un espace qui s'étend de part et d'autre d'une frontière nationale. Cela signifie d'une part que les processus de planification territoriale et de projet sont fondés sur la coopération des partenaires par-delà la frontière et que d'autre part des outils d'aménagement suffisamment flexibles sont nécessaires pour pouvoir s'adapter aux deux systèmes d'aménagement considérés.

La planification stratégique transfrontalière et les projets transfrontaliers sont donc associés à un territoire d'intervention qui s'étend de part et d'autre d'une frontière nationale. L'échelle transfrontalière d'appréhension des problèmes urbains renouvelle la manière d'aménager la région et est susceptible de modifier les formes urbaines des zones considérées. Mais il faut savoir si les choix et orientations politiques pris au niveau transfrontalier ont effectivement des répercussions sur l'organisation du territoire physique, notamment en termes de localisation des projets d'aménagement (infrastructure de transports, zones futures d'urbanisation, équipements, etc.). Cette hypothèse de réorientation des politiques locales dans le cadre transfrontalier implique la production d'un nouveau discours qui promeut l'échelle transfrontalière comme une échelle de développement territorial. Reste à savoir si la nouvelle échelle d'appréhension de la politique territoriale a des conséquences sur la dynamique des projets d'aménagement.

Dans le contexte transfrontalier, le choix du projet comme moyen d'intervention relève d'une nécessité de pragmatisme. La méthode plus pragmatique, souple et ouverte fournie par le projet et/ou la planification stratégique s'affiche presque même comme une obligation pour agir territorialement. En effet, sur un territoire transfrontalier, l'élaboration d'un plan réglementaire qui viendrait s'imposer juridiquement des deux côtés de la frontière n'est pas envisageable. Ainsi, dans le contexte transfrontalier, la démarche de planification stratégique et/ou de projet apparaît comme un moyen de détourner les problèmes politico-administratifs posés par la frontière. Cependant, afin de garantir la

concrétisation de la démarche, un minimum d'organisation et de formalisation institutionnelle doit être prévu : définition de missions spécifiques pour les acteurs en charge des questions transfrontalières, mise en place d'une expertise technique traitant des problèmes transfrontaliers, mobilisation de ressources financières, etc. La logique de projet permettrait ainsi de dépasser le système institutionnel transfrontalier caractérisé par sa fragmentation et la multiplicité des limites politico-administratives, et de réorienter l'action territoriale vers des échelles d'intervention plus fonctionnelles.

En outre, la planification stratégique transfrontalière et les projets transfrontaliers sont complexes par nature car ils se définissent entre deux pays et font appel à des systèmes territoriaux, à une organisation politico-administrative et à des traditions culturelles et professionnelles divergentes. Le point commun à tous les espaces transfrontaliers en Europe, pour l'élaboration d'une planification stratégique et de projets d'aménagement, est de devoir composer avec des cadres législatifs différents. La concrétisation des projets d'aménagement transfrontalier demande une retranscription des orientations d'aménagement prises à l'échelle transfrontalière dans chacun des processus nationaux de projet et de planification. Les difficultés classiques de mise en œuvre des projets d'aménagement, concernant les ressources financières, techniques, juridiques, humaines à mobiliser, sont d'autant plus délicates à négocier lorsque les déséquilibres socio-économiques et les différences culturelles sont flagrantes entre les partenaires situés des deux côtés de la frontière.

Plusieurs chercheurs commencent à travailler sur la conduite de politiques territoriales dans le cadre de la coopération transfrontalière. Ainsi, C. Vandermotten, dans un article de 2007, fait état de diverses dynamiques transfrontalières existant en Europe. Ainsi, selon lui, l'intensité de la coopération peut relever de fortes impulsions stratégiques données par une ville leader (exemple de Lille), d'une forte coopération stratégique doublée de la gestion technique commune de grandes infrastructures (cas de Bâle et de Mulhouse), d'une impulsion donnée par un grand projet transfrontalier volontariste (Copenhague). Mais les intentions stratégiques transfrontalières sont difficiles à traduire selon lui dans les faits dans les villes de taille similaire, ou lorsque la coopération transfrontalière n'apparaît pas comme un enjeu majeur des stratégies de développement pour des villes possédant d'autres ancrages forts de développement. De plus, dans un ouvrage dédié aux dynamiques métropolitaines de Lille, D. Paris (2009, 220-221) revient sur la difficulté, pour un territoire transfrontalier en émergence, de « donner une orientation stratégique commune à ces ensembles découpés en de nombreux territoires qui ont chacun leur stratégies et donc leur propre document d'urbanisme ». Le décalage dans l'élaboration des documents d'urbanisme n'est de fait pas propice à une coordination au sein d'une aire métropolitaine transfrontalière. Les différentes règles en usage de part et d'autre de la frontière nécessitent

de jongler entre des documents de différentes natures et de gérer les diverses temporalités des politiques d'aménagement et de développement territorial (idem).

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération transfrontalière, il s'agit de savoir si la démarche d'aménagement est pensée comme un processus susceptible d'apporter une réponse stratégique au développement socio-économique de l'espace transfrontalier. A cet effet, nous soulevons diverses questions de recherche, exposées dans le paragraphe suivant.

3. Questions de recherche sur les projets transfrontaliers et la planification stratégique transfrontalière

L'analyse empirique vise à évaluer le niveau d'intégration des politiques d'aménagement et de développement territorial au sein des quatre espaces transfrontaliers étudiés. Il s'agit notamment de s'intéresser à la portée stratégique et opérationnelle des projets d'aménagement transfrontaliers.

Selon G. Pinson, les grands projets d'aménagement, notamment les projets urbains, articulent deux types d'objectifs (Pinson, 2002 ; Pinson, 2004). D'une part, le volet prospectif et identitaire vise à mobiliser et cadrer les acteurs dans le cadre d'une réflexion stratégique collective plus ou moins institutionnalisée, en fixant des grands principes pour l'action. D'autre part, le volet opérationnel concerne les opérations de transformation urbaine, les projets concrets. Il mobilise une pluralité de ressources, un partenariat de différents acteurs, la négociation des objectifs, des différentes phases et des modes de mise en œuvre du projet. Le volet opérationnel définit « des objectifs intermédiaires permettant de concrétiser le méta-projet » et ainsi « les acteurs se confrontent aux contingences de la mise en œuvre, à l'état effectif des ressources disponibles et peuvent compléter et/ou amender en retour le méta-projet » (Pinson, 2004, 221).

Ainsi, la stratégie et le projet politique se conçoivent en amont pour donner naissance à une action de planification ; en aval, la mise en œuvre de projets opérationnels est prévue afin de garantir la concrétisation des projets d'aménagement transfrontalier. Pour mesurer la portée des projets d'aménagement à l'échelle transfrontalière, il s'agit donc d'analyser le « méta-projet » et les projets opérationnels, ainsi que l'articulation entre ces deux dimensions du projet. Plusieurs questions de recherche guident alors notre analyse, concernant les différentes échelles d'appréhension des projets transfrontaliers, la nature et le contenu des projets engagés à l'échelle transfrontalière, les effets des politiques

transfrontalières sur les pratiques d'aménagement locales. Enfin, il s'agit d'identifier la concrétisation des projets d'aménagement transfrontaliers et les niveaux d'intégration des processus stratégiques transfrontaliers.

3.1. Les différentes échelles d'appréhension des projets transfrontaliers

Comment s'aménagent les territoires transfrontaliers ? L'hypothèse avancée pour analyser la portée de l'aménagement et du développement transfrontaliers est que le modèle d'organisation spatiale sur lequel s'appuient les acteurs en charge des questions urbaines transfrontalières se fonde soit sur une approche globale du territoire à aménager, soit sur une approche localisée par l'intermédiaire de projets ponctuels d'aménagement, soit sur une approche sectorielle à partir d'une thématique particulière d'intervention. Ces trois approches correspondent à différentes échelles du projet d'aménagement : la logique globale de l'aménagement transfrontalier prend effet à l'échelle du grand territoire, la logique localisée s'effectue plutôt à une micro-échelle et la logique sectorielle concerne davantage une meso-échelle de réflexion.

L'approche stratégique, globale s'intéresse au territoire transfrontalier pris dans son ensemble, et montre une forte volonté des pouvoirs publics à intervenir sur les questions spatiales transfrontalières. Elle répond à l'élaboration d'une vision territoriale stratégique ou d'un modèle d'organisation spatiale à l'échelle de la région transfrontalière. La démarche est globale et transversale, suit une logique territoriale, et se fonde sur un processus d'élaboration d'une planification stratégique. Dans le vocabulaire de G. Pinson, l'approche globale de l'aménagement correspond à l'élaboration d'un « méta-projet », qui fixe de grands principes d'action et des réflexions prospectives (Pinson, 2009, 176). Ainsi, le méta-projet est « le document qui permet de cadrer les interactions, de délimiter le cadre cognitif et normatif à l'intérieur duquel les acteurs urbains agissent et construisent des objectifs intermédiaires » (idem). Ici, l'aménagement du territoire transfrontalier se fonde sur une démarche conceptuelle et analytique des dynamiques territoriales qui s'exercent à l'échelle transfrontalière.

L'approche localisée de l'aménagement transfrontalier se fonde sur des actions ponctuelles d'aménagement. Elle répond à une logique de développement territorial qui s'effectue à partir de différents projets, sans qu'une réflexion globale sur le territoire n'ait été considérée. Selon un processus incrémental, la région transfrontalière se construit morceau après morceau. Ainsi, on dispose des « objets urbains » et on « fabrique des lieux spécifiques » (par exemple, construction d'un hôpital, mise en place d'un nouvel équipement culturel, réalisation d'une infrastructure de transport). Dans cette approche, le développement territorial s'appuie sur des projets localisés qui forment à terme des pôles

de développement, dont les retombées positives sont censées bénéficier à l'ensemble du territoire, par un effet d'entraînement économique. L'approche « ponctuelle » se focalise sur des espaces dits stratégiques où des zones de développement urbain prioritaires sont sélectionnées. C'est l'addition de plusieurs projets spatiaux qui participe au final à l'aménagement du territoire transfrontalier, selon une approche plus spontanée de l'aménagement des territoires. Ici, l'urbanisme opérationnel prime sur l'urbanisme stratégique ou réglementaire : les réalisations ont une plus grande importance que les prévisions et les réflexions d'ensemble (Novarina et al., 2007).

Un troisième modèle d'aménagement et de développement des espaces transfrontaliers s'appuie sur une approche sectorielle, où l'intervention des porteurs de projet s'effectue dans une thématique de coopération particulière, ou un secteur particulier à fort impact spatial (mobilité, logement, développement économique, protection de l'environnement, culture, etc.). Cette thématique de coopération est identifiée comme porteuse de potentialités nouvelles à l'échelle transfrontalière. Dès lors, les modalités de coopération s'organisent autour de cet axe de coopération, selon une programmation établie par les différents acteurs concernés par la thématique de coopération.

Cette typologie aide à définir les différentes logiques et étapes de mise en œuvre qui sous-tendent les projets d'aménagement transfrontalier. L'action publique transfrontalière peut débiter par des actions ponctuelles, ensuite étendues à une approche plus globale et transversale, ou bien les acteurs élaborent une vision stratégique qui est ensuite déclinée dans des secteurs précis d'intervention, etc. Ces différents modèles d'aménagement transfrontalier permettent ainsi d'examiner les réponses locales apportées aux problématiques transfrontalières.

3.2. Nature et contenu des projets engagés à l'échelle transfrontalière

L'analyse des stratégies transfrontalières prend en compte les objectifs et priorités défendus dans les documents d'aménagement. Le contenu des documents stratégiques d'aménagement et de développement territorial permet ainsi de discerner, dans les discours des aménageurs, quel est le rôle dévolu aux espaces transfrontaliers et comment les problématiques et les enjeux transfrontaliers sont présentés. Ainsi :

- Quels sont les finalités poursuivies et les résultats escomptés par les acteurs en charge du transfrontalier, notamment du point de vue du projet spatial ? Les ambitions poursuivent-elles des aspects à dominante plutôt économique, sociale, environnementale, culturelle ? Quelles places y occupent les thèmes de la durabilité, de la compétitivité, de la qualité urbaine ?

- Ces objectifs s'inscrivent-ils explicitement dans des politiques d'aménagement et d'urbanisme, par l'intermédiaire soit d'une dimension territoriale à caractère transversal ou global, soit d'une approche à dominante sectorielle dans des domaines à fort impact spatial (transports, logements, etc.) ? D'autre part, un modèle d'organisation spatiale est-il identifié et promu pour le devenir de l'espace transfrontalier ?

3.3. Effets des politiques transfrontalières sur les pratiques d'aménagement locales

Il s'agit également de s'interroger sur les effets de ces politiques et documents d'aménagement, afin d'en connaître l'influence aux autres échelons territoriaux, notamment en ce qui concerne la planification urbaine ou la concrétisation de projets opérationnels. Ainsi, la démarche du projet de territoire transfrontalier (agglomération transfrontalière, eurorégion) s'impose-t-il aux autres niveaux territoriaux ? La réalisation des projets d'aménagement locaux et des documents d'urbanisme locaux s'inscrivent-ils dans la logique du projet de territoire transfrontalier ? Quelles sont les contradictions entre le projet de territoire transfrontalier et les politiques d'aménagement menées à l'échelle locale ? Enfin, comment les acteurs locaux s'approprient-ils les processus stratégiques transfrontaliers ?

3.4. Une concrétisation des projets d'aménagement transfrontaliers ?

L'analyse de la portée des politiques d'aménagement transfrontalières doit aussi s'intéresser aux projets opérationnels d'aménagement et d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre transfrontalier.

Des projets opérationnels transfrontaliers s'inscrivent parfois avant tout dans une démarche emblématique, par la réalisation de grands projets architecturaux et urbains, ou de formes urbaines spécifiques « faisant signe » et symbolisant la situation transfrontalière. Ces projets visent à identifier et à valoriser des lieux symbolisant les liens transfrontaliers. Les espaces urbains frontaliers connaissent ainsi un fort mouvement de patrimonialisation, à partir « d'opérations de mise en scène et de valorisation esthétique qui mettent en place une symbolique du contact », par la valorisation des anciens édifices douaniers et militaires de la frontière (postes de douane, fortifications), voire à la mise en scène esthétique et paysagère des limites territoriales (itinéraires touristiques transfrontaliers, œuvres d'art) (Fourny et al., 2003).

La réalisation de projets transfrontaliers peut aussi avoir pour but de répondre aux nouvelles pratiques socio-économiques et urbaines transfrontalières. Les projets opérationnels d'aménagement se focalisent ainsi sur la réalisation d'équipements spécifiques (hôpital transfrontalier, infrastructure de transport transfrontalière, centre culturel transfrontalier, etc.), de plateformes logistiques transfrontalières, d'actions de rénovation urbaine et de qualité urbaine, mais peuvent aussi porter sur la création de services publics communs, la gestion des déchets ménagers, etc., afin de répondre à la demande de la population locale ou des différents acteurs socio-économiques en présence.

Etudier la dimension opérationnelle des projets d'aménagement transfrontalier est nécessaire. Comment s'organise la maîtrise d'ouvrage transfrontalière et l'équipe opérationnelle mise en place pour la réalisation du projet ? Quels partenaires sont directement impliqués dans la planification et les projets transfrontaliers ? A quel degré s'implique l'organisme transfrontalier dans la réalisation de l'aménagement transfrontalier ? Comment sont financées les actions transfrontalières ?

3.5. Niveaux d'intégration des processus stratégiques transfrontaliers

On peut déduire de l'analyse présentée ci-dessus les différents niveaux d'intégration de la planification transfrontalière par projet⁸⁰. Ces niveaux divers d'intégration soulignent les diverses logiques qui sous-tendent les politiques d'aménagement transfrontalières : logique de séparation, logique de concordance, logique de coordination, logique d'intégration. Dans les documents de planification et les différents projets d'aménagement conduits à l'échelle transfrontalière, différents niveaux d'intégration peuvent ainsi être mis à jour :

- Un cas de non-intégration est avéré lorsque les documents de planification réalisés sur un territoire frontalier ne prennent guère en compte les dynamiques territoriales en jeu de l'autre côté de la frontière.
- Un niveau minimum d'intégration s'illustre par la prise en compte de l'occupation du sol et des enjeux d'aménagement du territoire voisin. A ce niveau, on tente de lier les politiques et les actions territoriales, afin d'éviter les incohérences dans les orientations des politiques d'aménagement.

⁸⁰ La typologie des différents niveaux d'intégration s'inspire en partie d'un rapport produit en 1994 par l'Agence d'urbanisme de la région mulhousienne et l'Agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise : *Etude des processus de planification à l'échelle de la région urbaine dans six pays Européens*, Paris-la défense, METT, 58 p.

- Un niveau intermédiaire d'intégration s'exprime par l'élaboration parallèle et concertée des documents d'urbanisme, à partir d'un ajustement mutuel entre les diverses stratégies frontalières.
- Un niveau maximum d'intégration concerne une élaboration commune et intégrée des documents d'urbanisme, qui peut aller jusqu'à une harmonisation des documents d'aménagement nationaux à portée réglementaire. Dans ce cas, il s'agit de produire un véritable document d'urbanisme transfrontalier.

Il s'agit maintenant d'interroger, à l'aide des différentes questions posées ci-dessus, la réalité des politiques transfrontalières menées au sein des quatre études de cas.

Section II : Vers une démarche intégrée dans les exemples observés ?

Dans les quatre espaces transfrontaliers analysés, nous nous intéressons aux logiques intervenant dans la mise en œuvre des projets transfrontaliers : élaboration d'une vision spatiale pour le développement de l'espace transfrontalier, actions ponctuelles, réflexions autour d'un secteur clé. Ce questionnement vise à mieux comprendre comment s'aménagent les espaces transfrontaliers, comment les projets transfrontaliers participent à l'émergence d'un territoire transfrontalier. Ainsi, nous tentons d'apporter des éléments d'explication des diverses trajectoires de développement des régions transfrontalières, en se demandant, à la suite de H. Koff (2007), pourquoi dans certaines régions un mouvement d'intégration se produit alors que dans d'autres régions l'effet de frontière perdure : « Why has integration failed in some cases where opportunity structures are positive, where it has succeeded in others saddled with more limited constraints ? ».

Ainsi, dans les exemples analysés, s'affranchit-on des pratiques nationales, fait-on preuve d'innovation dans la conduite de l'action territoriale et dans la réalisation de projets d'aménagement transfrontaliers ? L'échelle transfrontalière forme-t-elle une nouvelle échelle territoriale d'appréhension des problématiques d'aménagement et de développement territorial ? L'analyse empirique de plusieurs espaces transfrontaliers nous permet ainsi de revenir sur l'hypothèse d'intégration transfrontalière posée dans la thèse. C'est davantage la question des pratiques de l'action publique territoriale qui nous préoccupe, en termes de configurations socio-historiques, de contenus, de modalités, d'enjeux territoriaux, à la fois dans leur diversité et dans leurs tendances communes. Toutefois, l'étude des quatre exemples ne suit pas exactement la même démarche d'analyse. En effet, les questionnements soulevés dans chaque étude de cas sont différents, étant donné les différents contextes territoriaux et enjeux locaux, ainsi que les différents niveaux d'avancement des politiques de coopération transfrontalière.

1. Le cas Hájdu-Bihar–Bihor : une absence de politiques territoriales transfrontalières

Dans le cas hungaro-roumain, aucun document de stratégie territoriale à caractère transfrontalier n'a été pour l'instant réalisé, comme nous l'avons vu dans le Chapitre 7. L'eurorégion est davantage un « label » qu'un territoire clairement identifié. Ce constat peut s'expliquer, à notre avis, par plusieurs raisons. Ainsi, compte tenu des nombreux enjeux auxquels sont confrontés les territoires roumains et hongrois, la problématique transfrontalière n'apparaît pas comme une action prioritaire pour les acteurs locaux, et de ce fait les politiques transfrontalières restent peu étendues. D'autre part, le niveau local constitue, pour ces deux pays, un nouvel échelon des politiques d'aménagement et de développement territorial, et par conséquent les stratégies émanant des autorités locales sont encore peu structurées, surtout quand elles interviennent dans des périmètres d'action publique non classiques, comme c'est le cas avec la coopération transfrontalière. Les autorités locales doivent ainsi faire l'apprentissage de démarches de projet et de développement local.

1.1. Des projets transfrontaliers non structurants pour le développement local

Au sein de l'eurorégion Hájdu-Bihar–Bihor, les actions transfrontalières, financées avant tout par les fonds Interreg, ne sont pas particulièrement structurantes pour le développement territorial de la zone transfrontalière. Les projets financés sont ainsi généralement d'ordre culturel (Tableaux 16 et 17).

L'eurorégion ne dispose pas d'infrastructures en bon état, surtout du côté roumain, alors qu'un réseau de bonne qualité est indispensable pour le développement d'un territoire. Avec l'ouverture des frontières dans les PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale), les espaces transfrontaliers deviennent potentiellement d'importantes zones de carrefour entre l'Europe de l'ouest et l'Europe de l'est. Mais la problématique des infrastructures de transport n'est pas du ressort du territoire transfrontalier, tant au niveau des compétences à mobiliser que des ressources mises à disposition. Les grands projets d'infrastructures relèvent en effet des instances nationales, ou sont pris en charge par d'autres programmes européens (par exemple programme opérationnel financé par les fonds structurels au titre de l'objectif 1). Ainsi, actuellement, l'eurorégion Hájdu-Bihar–Bihor ne semble pas pouvoir porter de grands projets d'aménagement structurant pour la région transfrontalière. L'instance eurorégionale ne joue qu'un rôle de forum où sont évoquées les opportunités d'un développement commun ; elle peut éventuellement exercer une activité de lobbying

| Porteur du projet roumain | Titre du projet | Partenaire en Hongrie |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Centre pour les aires protégées et pour le développement durable de Bihor | Les Monts Apuseni, une écodestination touristique pour l'Eurorégion Hajdu-Bihar-Bihor | Falusi Turizmus Hajdu-Bihar Megyei Szovetsege, Debrecen |
| Université d'Oradea | Centre Régional de Management Sanitaire | Université de Debrecen |
| Mairie de Ile, Centre pour les aires protégées et pour le développement durable de Bihor, Commune de Nucet | Promotion du tourisme de montagne dans la commune de Nucet-Centre de vacance Vartop | Conseil local de la commune de Berettyoujfalu |
| Maison de la culture de la ville d'Oradea | Fenêtre culturelle vers l'Europe | |
| Association des jeunes hongrois de la Province | Agriculture et tourisme rural dans l'Eurorégion | Media az Emberekert Alapitvány, Debrecen |
| Fondation Rock Filarmonica Oradea | Le Sonnet musical de Bihor | Hajdu-Bihar Megyei Onkormányzat Kolcsey Ferenc Közmuvelodesi Tan. |
| Conseil municipal de la commune de Marghita | Conférence transfrontalière pour la préparation des stratégies communes dans le développement du tourisme | Berettyoujfalu Varos Polgarmesteri Hivatala |
| Philharmonique d'Etat-Ensemble artistique professionnel Crisana | Traditions | Autogovernarea pe parã a romanilor din Ungaria (autogouvernance des roumains dans la Hongrie) |
| Centre départemental pour la conservation et la promotion de la culture traditionnelle de Bihor | Exposition „Mon rêve la Zone de Ierului” | Institution „Kolcsey Ferenc” |

Tableau 16 : Projets eurorégionaux financés par le département de Bihor en 2005
(Source : Maison de l'Eurorégion, Atelier franco-roumain, 2008)

| Porteur du projet hongrois | Projet | Partenaires en Hongrie |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Ville de Polgar | Festival de chorale | Ville d'Oradea |
| Ecole primaire d'art de Alapfoku Művészeti | Concours de dessin | 20 écoles de chaque côté |
| Centre d'agriculture de l'université de Debrecen | Voyage d'étude et conférence sur l'enseignement de l'agriculture | Université d'Oradea |
| Gardes du département d'Hajdu-Bihar | Echanges sur les expériences de protection de la nature | Département du Bihor |
| Fondation "Jovodert" | Conférence sur la protection des enfants | Caritas Catolica Nagyvardi Egyesulet |
| Ville de Biharkeresztes | Projet d'un camp de peinture et de sculpture | |
| Association des élèves de l'école primaire Arany Janos | Relations culturelles entre les écoliers de la région d'Elmelet | |
| Association Nagyerdo Tarsasag | Voyage d'étude | Centre des zones protégées et du développement durable de Bihor |
| Pensionnaires de Hajdu-Bihar Megyei Nyugdíjas Szervezetek Szovetsege | Journée des personnes âgées | |
| Jardin d'enfants de la ville de Komadi | Conférence au sujet d'un programme commun de jardin d'enfants | |
| Centre d'Etudes Régionales | Conférence sur la collaboration des villages pour les problèmes de chômage et de migration | Université d'Oradea |
| Agence de développement du département de Hajdu-Bihar | Conférence | |
| Club de sport de Herpaly | Rencontre de sport eurorégionale | Club de sport de Krisul |
| Ecole primaire Bocskai Istvan | Voyage en bus autour de la mémoire de Bocskai | |
| Entreprise Ermellek Kistersegi | Conférence pour améliorer le tourisme entre les villages | Fondation pro familia |

Tableau 17 : Projets eurorégionaux financés par le département d'Hajdu-Bihar en 2005
(Source : Maison de l'Eurorégion, Atelier franco-roumain, 2008)

pour infléchir les grands projets. Le niveau de concrétisation des projets d'aménagement relève donc des autres niveaux territoriaux. L'échelle transfrontalière n'occupe pas non plus un niveau de réponse aux besoins identifiés en termes d'environnement, de service aux personnes ou de développement économique⁸¹. Par conséquent, les impacts de la coopération transfrontalière demeurent faibles puisque les politiques menées dans ce cadre ne constituent pas des actions réellement structurantes pour le territoire en émergence, ou en mesure d'accompagner les recompositions territoriales à proximité de la frontière étatique.

La politique transfrontalière menée au travers de l'eurorégion Hájdu-Bihar–Bihor reste donc davantage basée sur des logiques d'allocation de ressources externes que sur des logiques de mobilisation de ressources internes (Pinson, 2005, 35). Ainsi, c'est d'abord la logique de guichet qui explique l'émergence de l'eurorégion : celle-ci devient une source supplémentaire d'accès aux fonds européens pour les deux départements d'Hájdu-Bihar et de Bihor. On peut se demander si, dans les années à venir, la logique de complémentarité entre les deux territoires supplantera la logique de guichet dans la poursuite de leur politique transfrontalière.

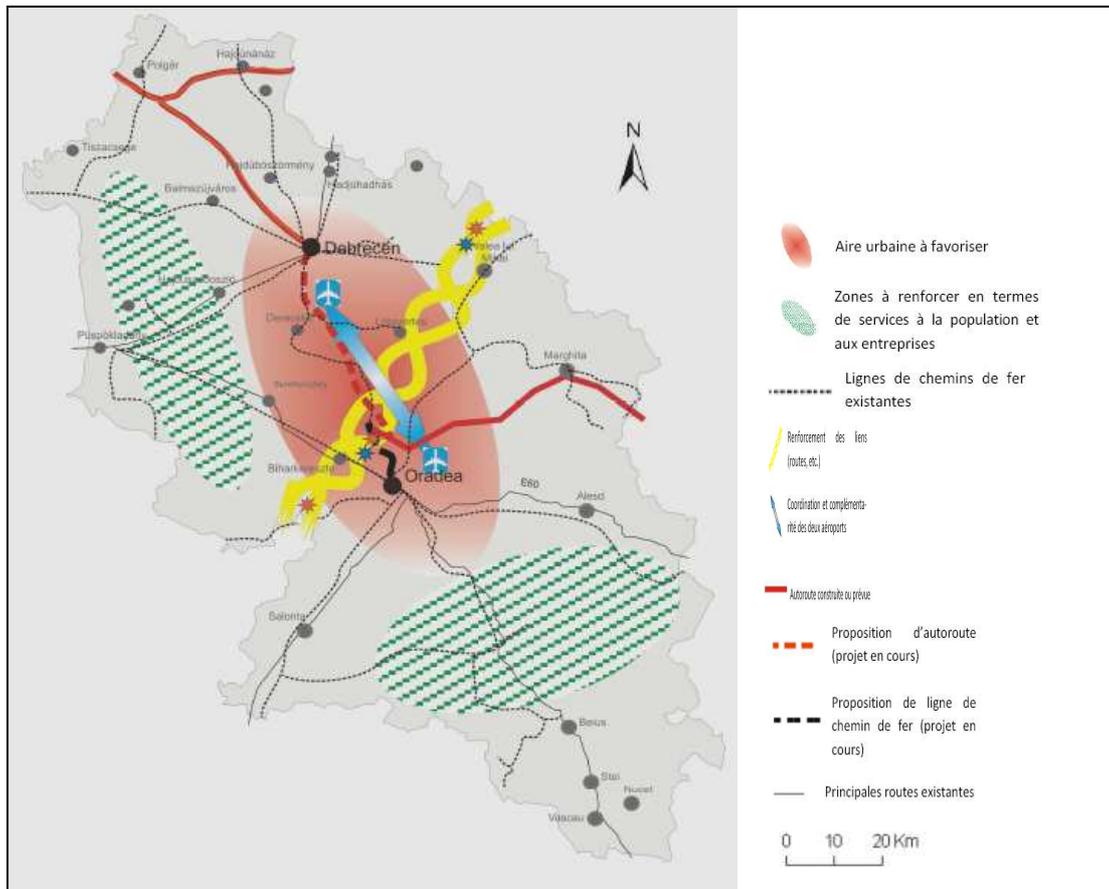
D'autres éléments peuvent également expliquer la faible ampleur des politiques de coopération transfrontalière. Celles-ci n'apparaissent pas comme une priorité aux yeux des autorités locales, cela est également lié à la faiblesse des relations fonctionnelles qui existent actuellement entre les deux territoires frontaliers (voir Chapitre 5). En effet, pourquoi favoriser des politiques d'aménagement transfrontalier si les réalités territoriales montrent le peu d'intégration entre les deux côtés de la frontière ? En outre, les politiques de coopération transfrontalière, telles qu'elles sont conduites actuellement, restent plus dans le champ des relations internationales que dans celui du développement territorial. Les tensions géopolitiques, eu égard à la présence de minorités et aux revendications territoriales plus ou moins ouvertes de la part des responsables politiques, sont particulièrement tangibles dans cette partie de l'Europe. Par conséquent, les acteurs de la coopération transfrontalière avancent de façon prudente, afin d'éviter tout faux pas qui viendrait remettre en cause le partenariat établi entre les hongrois et les roumains. Enfin, les territoires concernés par le rapprochement eurorégional n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. La priorité reste donc dans un premier temps de mettre en contact les personnes : le « *people to people project* » devient alors un moyen, par-delà la frontière, de rapprocher les responsables politiques et les citoyens.

⁸¹ Toutefois, le transfrontalier a été le niveau de débat d'un projet de cluster d'une station thermale, basée sur un partenariat d'entreprises privées hongroises et roumaines spécialisées dans l'accueil touristique et la recherche et développement autour de la ressource thermale. Mais ce projet n'a pas encore été concrétisé et n'a pas non plus été intégré dans un projet de territoire plus global, concernant notamment les enjeux d'accessibilité de la zone.

1.2. Faire l'apprentissage de la démarche de projet

Le cadre institutionnel et l'approche bottom-up de l'aménagement sont difficiles à mettre en œuvre dans les pays de l'ex-URSS, où l'aménagement était souvent associé au gouvernement centralisé (Paalzow, 2006). Les anciennes habitudes du système de domination communiste, le système d'intervention publique fait « de commandement autoritaire, de stricte obéissance des subordonnés et, plus généralement, de mépris du citoyen » (Bafoil, 2006, 282) laissent les autorités locales parfois démunies face aux processus de décentralisation. Ainsi, les acteurs locaux assument parfois difficilement leurs responsabilités en termes de conduite de projets de développement local. Le poids de l'histoire et les anciennes pratiques expliquent ainsi les difficultés et les réticences à mettre en place des politiques d'aménagement et de développement local. La participation et l'engagement des acteurs, les pratiques de partenariat, les initiatives du secteur privé, la sollicitation de la société civile y sont ainsi peu expérimentées (Paalzow, 2006). Le déficit d'une culture de projet peut ainsi expliquer en partie le peu d'ampleur des politiques de coopération transfrontalière, bien que le programme Interreg soit venu soutenir et susciter les initiatives locales.

Ainsi, à l'heure actuelle, les politiques transfrontalières de l'eurorégion Hájdu-Bihar–Bihor restent au stade de relations diplomatiques ou d'actions ponctuelles, sans que de réelles politiques stratégiques transfrontalières ne soient mises en place. Or, les deux départements de Hájdu-Bihar et Bihor et les deux villes de Debrecen et d'Oradea présentent des enjeux communs de développement régional : atteindre une masse critique, accroître leur visibilité internationale, organiser un meilleur maillage des petites villes, développer les services aux ménages et aux entreprises. Si les deux territoires hongrois et roumain ne veulent être condamnés à rester deux périphéries à l'échelle du continent européen, ils pourraient trouver des moyens pour favoriser l'émergence d'un nouveau pôle de développement transfrontalier. Une politique de coopération transfrontalière efficiente pourrait en effet constituer un levier de développement structurant et encourager les mutualisations entre les territoires. Le succès d'une politique transfrontalière serait finalement subordonné à la prise de conscience d'un intérêt commun à former un partenariat transfrontalier et à mettre en œuvre des politiques partagées de développement territorial. Dans cette perspective, l'élaboration de visions territoriales peut inciter une réflexion stratégique à l'échelle transfrontalière (Carte 28 page suivante) et stimuler la réalisation de projets concourant au développement intégré de la zone transfrontalière.



Carte 28 : Exemple de vision territoriale pour l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihor
 (Source : Atelier franco-roumain, 2008)

L'expérience d'Hájdu-Bihar-Bihor montre ainsi, dans la mise en œuvre de la coopération transfrontalière, la nécessité de faire l'apprentissage de la pratique de projet, mais aussi d'articuler les différents acteurs et niveaux d'action territoriaux. La coopération transfrontalière, outre la coopération horizontale de part et d'autre de la frontière, implique également une coopération verticale, c'est-à-dire une coopération entre les différents niveaux administratifs et politiques d'un même pays. En effet, les projets transfrontaliers de grande ampleur ont également des implications aux niveaux régional, national voire européen. De ce fait, les soutiens politique et financier de tels projets apparaissent comme une nécessité ; les partenaires de niveau supérieur doivent donc être associés à la démarche transfrontalière. Ainsi, le devenir de l'eurorégion Bihar-Hajdú-Bihar ne dépend pas uniquement des initiatives locales. La politique eurorégionale ne peut être effective que si elle est accompagnée par des politiques volontaristes issues des niveaux régionaux et nationaux. Cette considération est à resituer dans le contexte de changements politico-administratifs majeurs qui ont lieu actuellement dans les PECO, concernant notamment l'intégration européenne et la décentralisation, où les collectivités et autorités locales sont appelées à gérer un plus grand nombre de compétences et de projets dans les domaines du développement territorial et de la coopération transfrontalière.

2. Le cas franco-valdo-genevois : la nécessité de conduire un projet d'agglomération à l'échelle transfrontalière

Dans le cas franco-suisse, les politiques transfrontalières sont expérimentées depuis une trentaine d'années. Les fortes interdépendances entre les deux côtés de la frontière rendent désormais indispensable la réalisation de politiques d'aménagement communes de part et d'autre de la frontière. La polarisation de Genève – qui concentre 75 % des emplois du bassin mais n'offre que 57 % des résidences du bassin de vie – engendre des déséquilibres à l'échelle du territoire de l'agglomération. Les problèmes concernent notamment l'inadéquation des réseaux de transport au regard de l'importance des flux transfrontaliers quotidiens (500 000 passages à la frontière par jour et 60 000 travailleurs frontaliers), produisant une saturation endémique des réseaux de transports, et une offre de logements qui ne répond pas à la demande locale. Les phénomènes de suburbanisation concernent certes toutes les grandes agglomérations, mais la spécificité des agglomérations transfrontalières est que la zone d'extension des espaces urbanisés est située en partie de l'autre côté de la frontière. Les solutions aux dysfonctionnements doivent donc être trouvées par un dialogue entre les acteurs frontaliers.

Ainsi, les autorités locales du genevois sont conscientes que les mesures à prendre en matière d'aménagement doivent s'effectuer de concert de part et d'autre de la frontière. Le devenir de Genève, centre de l'agglomération, dépend de l'organisation de ses relations fonctionnelles avec la périphérie française et le désenclavement des communes françaises ne sera assuré qu'avec l'insertion des projets d'aménagement à l'échelle transfrontalière. Les acteurs locaux ont donc mis en place une politique stratégique d'aménagement et de développement territorial commune, à l'aide d'un projet d'agglomération transfrontalière. Les fondements de la charte, signée le 5 décembre 2007, se focalisent sur la construction commune d'un développement durable, des rééquilibrages internes à l'agglomération en termes de logements et de développement économique, le renforcement de l'attractivité économique de Genève, la préservation du cadre de vie et l'efficacité des investissements publics. Le projet vise notamment l'élaboration d'un Schéma d'Agglomération s'appuyant sur les trois principes d'urbanisation, de mobilité et d'environnement, qui fixent aussi des objectifs et des cadres d'actions pour diverses politiques de services dans différents secteurs (formation, social, santé, culture, économie, etc).

Peu à peu, les politiques d'aménagement locales frontalières s'intègrent et les démarches de construction de l'agglomération transfrontalière s'accélèrent. Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois se construit autour de nouveaux axes de transport public et d'une

réflexion stratégique sur les « Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération » (PACA), qui produisent des effets sur les pratiques d'aménagement locales.

2.1. Une stratégie basée sur le développement des réseaux de transports à l'échelle transfrontalière

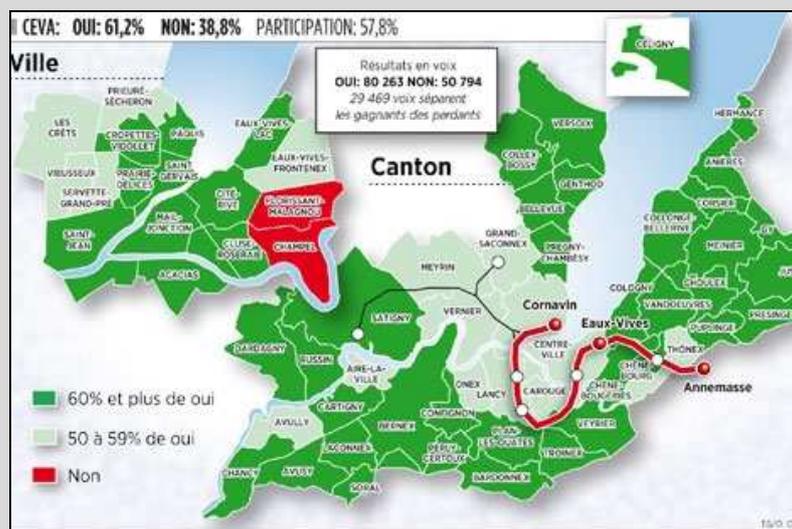
Le projet de réalisation d'infrastructures de transport, notamment de lignes de tramway et de train transfrontalières, apparaît comme un élément accélérateur du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. La Confédération suisse a choisi d'attribuer un taux maximum d'intervention de son Fonds d'infrastructure, à hauteur de 40%, sur les projets transfrontaliers de l'agglomération genevoise. Ainsi, plusieurs projets jugés prioritaires devront être initiés entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2014⁸². Les collectivités françaises ont donc l'opportunité de pouvoir obtenir le co-financement des projets à l'aide de fonds fédéraux fournis sur la partie française du tramway. Mais la Confédération ne finance que le projet d'infrastructure : la gestion et l'exploitation du tramway, le projet urbain restent à la charge des collectivités locales. Ce projet, impensable pour la partie française sans la garantie des fonds suisses, reste un pari qui demande une implication forte des collectivités françaises. Le projet de tramway nécessite en effet un investissement lourd de fonds publics, les partenaires du projet d'agglomération devant garantir les 60% restant du projet d'infrastructure.

La décision de Bern ravive ainsi le projet du CEVA, pour la liaison ferroviaire « Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse », vaste réseau de type RER ayant pour ambition de structurer les transports publics à l'échelle de l'agglomération transfrontalière, afin de désengorger une ville de plus en plus saturée par la circulation automobile. Le projet du CEVA, projet vieux de plus d'un siècle, a été soumis à une votation fin novembre 2009, plébiscité par plus de 61% des genevois. Le CEVA constitue le projet transfrontalier emblématique de l'agglomération franco-valdo-genevois, qui focalise les discussions politiques sur la construction d'un espace fonctionnel commun (Encadré 5). En outre, le rapprochement des acteurs du transport de part et d'autre de la frontière est à l'origine de nouvelles formes de gouvernance.

Avec l'émergence de l'agglomération transfrontalière, l'envergure des projets change. L'enjeu est de donner une dimension nouvelle, transfrontalière, à des projets en cours ou

⁸² Ainsi, plusieurs projets sont jugés prioritaires : extension du tramway entre le Cern et Saint-Genis-Pouilly (83 Mio €) ; extension du tramway entre Moëllisullaz et Annemasse (86 Mio €) ; amélioration du tronçon de la ligne de chemin de fer Vernier-Genève (79 Mio €) ; dénivelé de Vézenaz (36 Mio €) ; construction de la route des Nations (89 Mio €) ; mise en site propre des transports publics au franchissement de la jonction autoroutière de Coppet (5 Mio €).

Encadré 5 : « Le canton plébiscite le CEVA. Sauf à Champel »



Le résultat est sans appel. 61,2% des Genevois ont voté hier en faveur du CEVA. La liaison ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse a été plébiscitée dans toutes les communes, sans exception. Seuls deux quartiers de la ville ont dit non. Champel et Florissant-Malagnou. C'est de là qu'était partie la contestation. Elle n'a pas réussi à passer l'épaule au-delà des beaux quartiers.

Les partisans du projet pouvaient hier pousser un grand soupir de soulagement. Rarement un projet aura représenté de tels enjeux pour Genève et sa région, rarement une campagne aura été autant disputée et le dénouement aussi incertain. «Les plus optimistes tablaient sur un oui à 55%, rappelle le conseiller d'Etat Mark Muller. Le résultat va bien au-delà des espérances.»

«C'est un vote historique, se réjouit Guy Mettan, président d'Alp-Rail. Il dénote un changement d'esprit des Genevois.» Le député place ce vote parmi les grands moments de l'histoire du canton. «Chaque fois que Genève était confronté à son développement, des voix se sont élevées pour dire: «On n'est plus chez nous.» Mais aujourd'hui, nous avons abattu les murailles qui nous séparaient d'une collaboration avec la France voisine.»

Elisabeth Chatelain, partisane de la première heure, rappelle à quel point la campagne fut «dure, très démagogique. De gros mensonges ont été proférés. Les opposants ont eu le vote qu'ils réclamaient et que j'ai moi-même souhaité. J'espère maintenant que les recours seront rapidement levés et que nous pourrions travailler ensemble pour l'avenir de la région.» C'est aussi le vœu du conseiller d'Etat Mark Muller (lire ci-dessous).

Il n'est pas certain que les opposants l'entendent. Hier, ils se montraient très remontés, notamment contre les médias, jugés trop partiaux. Wolfgang Peter a dénoncé la prise de position de la Tribune de Genève. «Un journal qui a un tel poids a-t-il le droit de prendre pareillement position? C'est une question que nous allons examiner. Pour le reste, nous resterons très vigilants vis-à-vis de ceux qui assurent que les crédits ne vont pas augmenter. Et nous les mettrons devant leurs responsabilités.»

Mark Muller a tenté de rassurer les habitants de Champel. «Nous prendrons toutes les mesures possibles pour limiter l'impact du chantier. Une fois le CEVA réalisé, je suis convaincu que les riverains apprécieront d'habiter près d'une gare.»

Les communes ne soutiennent pas le projet avec le même enthousiasme. Le CEVA a été le plus soutenu à Gy, Hermance ou Troinex. Des communes qui voient dans le RER l'espoir de se voir débarrassées d'une partie du trafic pendulaire auquel elles sont confrontées. Les villages du Mandement y sont aussi très favorables. Ils connaissent déjà les avantages d'un train régional. Avec 81% de oui, les Suisses de l'étranger sont les plus fervents partisans du CEVA. Pas étonnant puisqu'une partie d'entre eux logent en France voisine. A l'inverse, Vernier, Meyrin ou Onex ont voté oui avec davantage de réticences. La forte présence dans ces communes du MCG et de l'UDC, opposés au projet, peut expliquer cette tiédeur.

Source : Tribune de Genève, C. Bernet, 30.11.2009

déjà engagés. Par exemple, le projet de faire de la gare de Saint Julien un pôle régional, qui restait en suspens, a été de nouveau mis sur la table avec le projet d'agglomération. Le devenir des secteurs à aménager est ainsi repensé à plus grande échelle, selon une approche stratégique. Certaines zones de développement économique ou zones agricoles sont étendues, d'autres sont préservées ou freinées, dans une volonté de mieux structurer l'urbanisation de l'agglomération.

Enfin, dans la perspective du développement d'un réseau de transports à l'échelle transfrontalière, l'objectif du projet d'agglomération est de proposer des solutions coordonnées entre les mesures de mobilité, les projets d'urbanisation et la préservation de l'environnement, en ce qui concerne notamment la maîtrise de l'étalement urbain et la localisation de grands équipements (culturels, sportifs, de santé, de formation, commerciaux)⁸³. A cet effet, une démarche innovante a été développée par les porteurs du projet au travers des « PACA ».

2.1. Schéma d'agglomération, « PACA » et « LD » : une démarche transfrontalière innovante et participante

Les objectifs du projet d'agglomération sont matérialisés dans un « Schéma d'agglomération », établi à l'horizon 2030 (voir Chapitre 7), qui procède à la spatialisation du projet d'agglomération et donne à voir une vision d'ensemble du territoire transfrontalier. Le schéma propose des objectifs généraux d'organisation spatiale où le modèle urbain interconnecte les territoires frontaliers selon un modèle centre-périphérie reliant la ville-centre de Genève aux communes périphériques françaises et suisses⁸⁴, avec l'apparition de nouveaux pôles de développement.

Les discussions portent actuellement sur les modalités de mise en œuvre du projet d'agglomération. La méthode s'effectue par « zoom », partant de la forme urbaine générale désirée pour l'agglomération, à l'échelle locale de sous-espaces de projet traitant de l'intervention urbanistique. Ainsi, huit « Périmètres d'Aménagement Coordonné d'Agglomération » (PACA) ont été dessinés à la fin de l'année 2008 : les PACA Bernex, Saint Julien-Plaine de l'Aire, Nyon-Saint Cergue-Morez, Eaux-Vives-Annemasse, Veyrier-

⁸³ Les mesures du projet d'agglomération portent aussi sur des politiques de services à la population, « afin d'améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie des habitants de l'agglomération dans des domaines quotidiens comme le logement, la santé, la formation ou la culture ».

⁸⁴ Les liaisons entre les périphéries n'ont pas encore été pensées ; sans doute l'organisation spatiale de l'agglomération prendra-t-elle une autre perspective et mettra-t-elle à jour de nouveaux rapports de force lorsqu'il s'agira de s'intéresser à la structuration de la périphérie.

Vessy-Les Iles, Meyrin-Saint Genis, Nations-Aéroport-Ferney, Genève-Nyon-Rolle, ainsi que les trois lignes directrices de Gex-Nyon, Chablais et Bellegarde (Figure 29). Le travail sur les PACA mobilise un noyau dur de 300 personnes au sein de l'agglomération et la logique urbanistique est poussée très loin au niveau de dix secteurs bien définis.

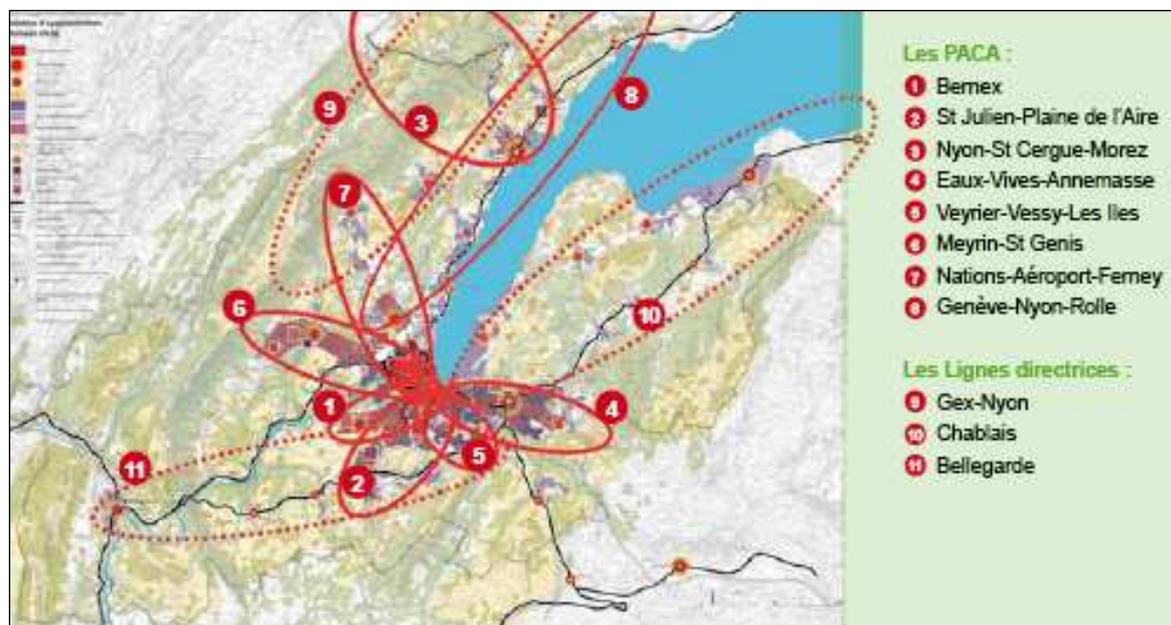


Figure 29 : Les PACA de l'agglomération franco-valdo-genevoise

Les études urbaines sur les PACA et les « Lignes Directrices » (LD) d'aménagement s'intéressent aux enjeux concrets de construction de nouveaux logements, de localisation d'espaces pour les activités économiques et les équipements, de densification, de renforcement de l'offre en transports publics, d'accessibilité entre les différents pôles émergents, etc. Ainsi, il s'agit de préciser, au sein de chacun des PACA, chacun des thèmes du Schéma d'agglomération. L'objectif est d'essayer de mettre en cohérence les projets urbains, les espaces publics et les infrastructures à l'échelle transfrontalière, en « affinant » le dessin des différentes parties du territoire de l'agglomération et en évaluant les possibilités d'urbanisation et d'aménagement sur chacun des périmètres étudiés. Les urbanistes travaillent donc sur un type de planification intermédiaire, alternant entre l'échelle globale de l'agglomération et l'échelle locale de segments urbains. En faisant en sorte que les PACA « traduisent les objectifs du Projet d'agglomération et que les préoccupations locales remontent vers le Projet d'agglomération », la volonté est d'articuler « méta-projet » et projets ponctuels d'aménagement, dans un processus itératif de construction de l'agglomération transfrontalière.

La démarche des PACA, qui se veut délibérément « innovante et participative » (voir Encadré 6 page suivante), repose sur un « pari incitatif ». En associant les élus et les

techniciens locaux, régionaux, cantonaux et étatiques, des professionnels de l'urbanisme, de la mobilité, du paysage, de l'environnement et de l'économie, la société civile, différents acteurs publics et privés, au travers de groupes mixtes de travail (par ateliers et tables rondes), la volonté des porteurs de projet est de faire entrer tous les acteurs dans la même dynamique de réflexion transfrontalière. La démarche permet ainsi de faire travailler ensemble les différents acteurs sur la construction de l'agglomération. Elle permet également, pour les porteurs du projet, de tester la capacité d'accueil de nouvelles activités par l'expérimentation d'études-test et en soumettant à discussion les différents projets possibles et les solutions concrètes d'aménagement. Le principe d'une étude test consiste ainsi à disposer de plusieurs scénarios sur le développement du territoire, de manière à discuter et à nourrir le débat d'idées sur les différentes orientations possibles. Le discours politique intègre ainsi le travail de spatialisation des territoires urbains, alors que les urbanistes testent l'accessibilité politique des projets urbains. La concrétisation du projet d'agglomération nécessite ainsi la participation directe des communes, des instances et des acteurs concernés. En outre, la communication auprès du public est assurée par le biais de réunions et d'expositions publiques, et à l'aide d'un site internet très fourni.

Encadré 6 : La démarche innovante et participative des PACA et des LD

L'objectif de ces études est d'aboutir, par une démarche innovante et participative, à un rapport de recommandations, élaborés avec tous les acteurs du périmètre (élus et représentants de la société civile), qui servira de base à l'orientation ou à la révision des principaux outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire de chaque collectivité.

Pour réaliser ces études, plusieurs équipes de mandataires travaillent en parallèle. En France cette procédure se nomme « marchés de définition simultanés » et en Suisse, « mandats d'études parallèles » ou « études tests ». Il s'agit d'une démarche ouverte, où plusieurs bureaux d'études travaillent sur des scénarios d'aménagement et les mettent en discussion au fil de leur élaboration afin de construire le projet urbain le plus adéquat et qui réunisse l'adhésion la plus large.

La concertation est organisée avec les acteurs de chaque périmètre. Elle se déroule sous la forme d'ateliers et de tables rondes au cours desquelles les résultats des bureaux d'études sont présentés et mis en débat. Ces résultats sont intégrés dans la suite des études puis dans le rapport de recommandations de chaque PACA.

Source : <http://www.projet-agglo.org/articles-fr/13,81-paca-et-ld.html>

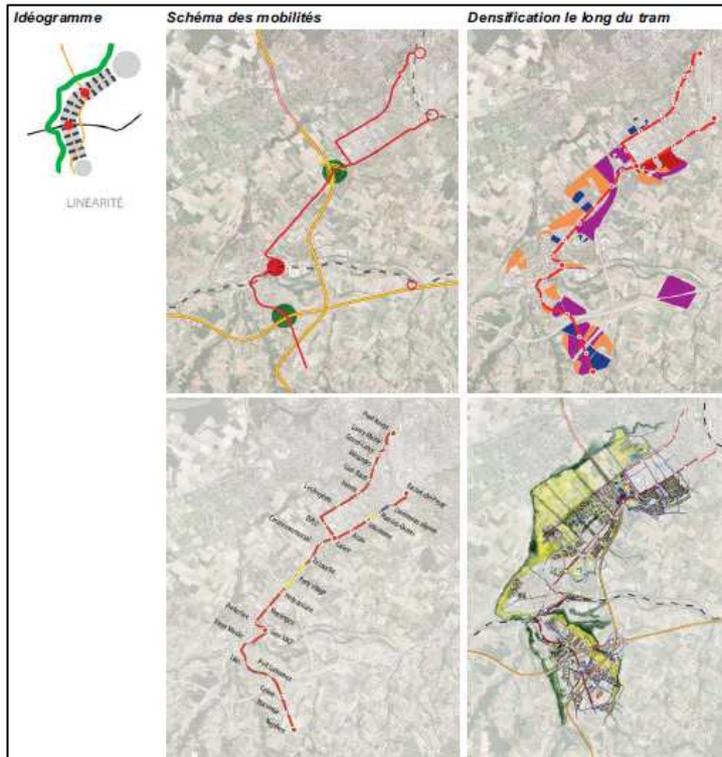
Par exemple, le PACA Saint-Julien - Plaine de l'Aire a eu pour vocation de proposer le développement de l'urbanisation autour du centre régional de Saint-Julien, sur un axe permettant d'accueillir une croissance de 14 000 emplois et 32 000 habitants. Il s'agit ainsi d'établir, sur l'ensemble du PACA, un concept de projet urbain intégrant les potentiels de développement pour l'urbanisation (en termes de logements, d'activités, d'équipements publics), la mobilité, le paysage et les espaces ouverts (agriculture, couloirs naturels, etc.)

et l'environnement. La volonté est de promouvoir un urbanisme de qualité respectant les critères environnementaux, avec des « formes d'habitat dense, offrant un cadre de vie agréable, favorisant les relations de proximités et doté des services adéquats ».

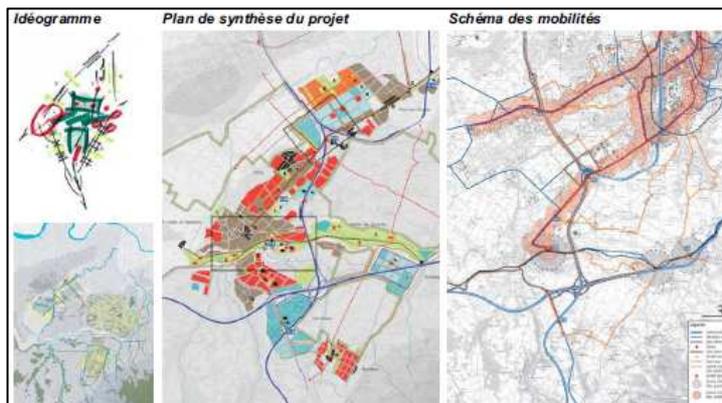
Trois équipes ont participé aux propositions d'aménagement pour ce PACA, par une étude qui s'est effectuée en deux degrés. Le premier degré a donné lieu à l'établissement d'un « Concept général d'aménagement », présenté sous forme de plans d'urbanisme et de dessins exposant des éléments de structure urbaine et paysagère, de réseaux de déplacement et d'interfaces de transport, d'implantation des équipements, des espaces publics et des sites de développement des activités économiques (Figure 30 page suivante). Le second degré, intitulé « Projet et stratégie d'aménagement », approfondit les notions et propositions présentées lors du premier degré, en tenant compte des remarques et demandes du collège. Les différentes équipes ont ainsi cherché, dans l'étude de second degré, à dégager une ligne de conduite pour le PACA, à approfondir la question des déplacements et à préciser les différentes étapes, opérations et divers processus du projet urbain. Les recommandations finales du PACA Saint-Julien - Plaine de l'Aire portent sur les nécessités « d'organiser le développement en optimisant l'usage du sol », « de concrétiser le projet de tramway Genève/St-Julien » et « de renforcer St-Julien et les pôles d'activités existants »⁸⁵.

Le mérite de la démarche d'élaboration du projet d'agglomération franco-valdo-genevois est donc de créer du débat entre les différents partenaires, de s'interroger sur les implications territoriales des projets aux différentes échelles. Peu à peu, la structure de l'organisation spatiale se dessine, les sites à requalifier ou à développer sont identifiés. Mais la question reste de savoir quels sont les effets réels de la planification stratégique transfrontalière sur les dispositifs d'aménagement de la région transfrontalière.

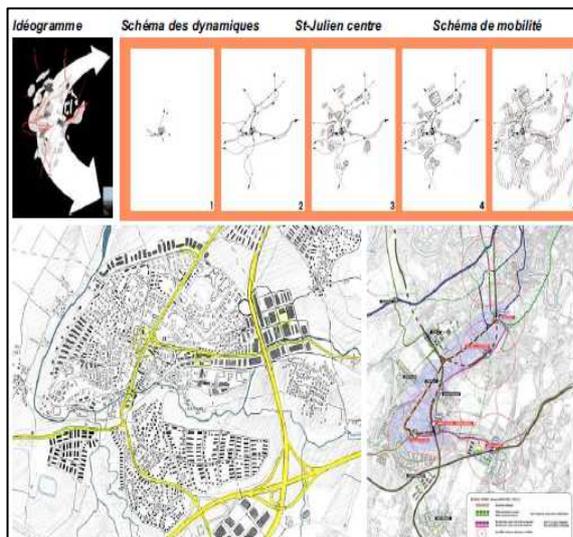
⁸⁵ Pour plus d'informations, consulter le Cahier n°40-5 sur le PACA St-Julien - Plaine de l'Aire (rapport du 2ème degré, version définitive du 30/09/2009) (http://www.projet-agglo.org/upload/wysiwyg/File/site_internet/PACA/St%20Julien/PACA%20St%20Julien-Plaine%20de%20lAire_Cahier%2040-5_Rapport%20final_sept09.pdf).



Equipe DeLaMa



Equipe MBF



Equipe Lieux-Dits

Figure 30 : Plans d'urbanisme et dessins du PACA Saint Julien - Plaine de l'Aire

2.2. Les effets de la planification stratégique transfrontalière

L'action territoriale transfrontalière au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise se caractérise par un processus non hiérarchique, reposant sur le consensus et le compromis, en suivant des méthodes de travail souples. Mais elle a toutefois vocation à orienter l'action urbanistique à moyen terme. En effet, même si le document d'urbanisme produit dans le cadre transfrontalier n'est pas contraignant au niveau réglementaire, le Schéma d'agglomération transfrontalière ne s'imposant ni au Schéma de cohérence territoriale (ScoT) ni au plan directeur cantonal, la démarche d'élaboration de la stratégie transfrontalière a une portée indirecte aux autres échelons territoriaux dans la manière de conduire les politiques d'aménagement locales. Il faut donc distinguer les effets de la planification stratégique transfrontalière sur le plan juridique et sur le plan des pratiques urbaines.

La phase opérationnelle du projet d'agglomération ne peut se départir des règles urbanistiques nationales existantes. En effet, au stade où la maîtrise d'ouvrage doit prendre le relais pour concrétiser les orientations d'aménagement, les contraintes et réglementations nationales (en termes de droit de l'urbanisme, de gestion des finances publiques) reprennent le dessus. Autrement dit, le passage de la planification stratégique à l'urbanisme opérationnel, la traduction opérationnelle des projets transfrontaliers obligent à se plier aux réglementations nationales existantes. La démarche transfrontalière suivie a donc aussi pour objectif implicite de faire comprendre aux autorités nationales la nécessité de trouver des correspondances entre les systèmes réglementaires nationaux. Les porteurs du projet travaillent donc sur l'identification des leviers de blocage et les solutions urbanistiques envisagées afin d'optimiser et d'accélérer le processus de planification transfrontalière. Aujourd'hui, l'ambition de la planification transfrontalière est de faire évoluer les dispositifs réglementaires en place. En outre, la mise en conformité des documents d'urbanisme avec le projet d'agglomération a été demandée par la Confédération suisse comme condition pour libérer les fonds d'infrastructure. La mise en conformité donne ainsi les garanties d'une démarche d'aménagement et d'urbanisme « efficace, efficiente et pertinente » justifiant le financement des opérations transfrontalières. Ainsi, la mise en cohérence et la compatibilité des projets d'aménagement doivent être vérifiées d'une échelle territoriale à l'autre.

L'urbanisme opérationnel reste de la compétence des collectivités. Toutefois, la structure transfrontalière a potentiellement un rôle d'assistance aux collectivités, notamment pour les collectivités rurales françaises qui se découvrent une « réalité métropolitaine », ce qui se traduit par l'émergence de nouveaux « schémas mentaux » et l'évolution des représentations territoriales. La démarche a avant tout pour objectif de favoriser

l'appropriation du territoire par les élus locaux, afin de déboucher sur des prises de décisions opérationnelles pour des projets d'aménagement et de développement d'envergure transfrontalière. L'enjeu, dans cette zone transfrontalière, est de réaliser de grandes opérations urbaines afin de répondre à la croissance économique, une réalité dont les acteurs français n'étaient pas conscients jusqu'à très récemment.

L'élaboration du projet d'agglomération transfrontalière a aussi des implications sur les pratiques locales d'aménagement. En proposant des solutions alternatives, plus qualitatives, l'approche est délibérément incitative. La démarche se veut aussi ouverte et souple pour s'adapter aux différents systèmes d'aménagement. Ainsi, agir en commun, selon une approche coordonnée d'aménagement, exige des partenaires d'apprendre à connaître les cultures et les normes d'aménagement du voisin. Le partage d'une même langue, si elle facilite la communication et le travail de collaboration, ne doit cependant pas donner aux partenaires « l'illusion de comprendre les fondements des politiques d'aménagement » : les acteurs du transfrontalier doivent ainsi rester vigilants sur l'apprentissage d'une autre méthode de travail et conscients des incompréhensions qui peuvent subsister entre les partenaires. La démarche transfrontalière tire aussi vers le haut la qualité de la production urbaine des petites collectivités françaises locales, faisant ainsi état d'un transfert, voire d'une certaine « acculturation » dans les pratiques d'aménagement. En effet, l'appréhension des politiques d'aménagement de la part des élus et les ressources à disposition dans les collectivités sont très différentes de part et d'autre de la frontière, avec d'un côté une culture très urbaine et de l'autre une culture très rurale. Des administrations fortes (à Genève, Nyon, Annemasse) font face à des communes dépourvues d'ingénierie territoriale.

La démarche de planification stratégique transfrontalière offre plus de liberté par rapport à une démarche classique de planification, puisqu'elle œuvre en dehors de tout cadre réglementaire. Mais elle reste non contraignante et ne s'impose pas aux autres niveaux territoriaux. La difficulté principale reste donc, à cet égard, de faire adhérer les acteurs au processus de planification. S'approprier le projet d'agglomération signifie donc, de la part des élus et des techniciens locaux, s'approprier la vision spatiale pour être en capacité de se projeter à l'échelle transfrontalière. La réussite de la démarche nécessite d'intégrer les orientations stratégiques définies à l'échelle transfrontalière dans les documents d'urbanisme nationaux, comme les SCoT ou les plans directeurs cantonaux. Or, beaucoup de contradictions subsistent encore entre d'un côté les préconisations du projet d'agglomération et de l'autre les politiques communales. Ainsi, en exhortant que « 90 % du développement de l'agglomération doit se faire sur des axes de développement desservis par les transports », les mesures ne sont certainement pas compatibles avec les projets communaux en cours. Les petites communes se trouvent donc face à un dilemme concernant leur politique d'urbanisme : doivent-elles encourager le

développement ou la stagnation de leurs zones urbaines, comment préserver l'identité paysagère des lieux ? Devront-elles subir de manière passive les politiques d'urbanisation de l'agglomération ? Quelle place tiennent les petites communes au sein du projet, quel est le statut de la périphérie dans un territoire où il faut traiter de l'urbanisation et de la mobilité à vaste échelle ? Les habitants des espaces ruraux sont aussi inquiets devant l'arrivée massive d'une population ne partageant pas la même culture. Au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise, c'est finalement au fur et à mesure des négociations que les politiques d'aménagement pourront converger entre la grande échelle et la petite échelle du projet de territoire.

Dans le cas franco-valdo-genevois, les initiatives se succèdent à une vitesse très soutenue. Le projet d'agglomération ne présente que le statut d'un schéma, d'une planification urbaine relevant d'une intention non contraignante. Pourtant, la pratique de l'aménagement transfrontalier exercée sur la frontière franco-suisse montre que, même si les deux régions partagent une même langue et de mêmes intérêts, les partenaires restent prudents dans leur action territoriale transfrontalière. En effet, il faut toujours faire avec deux systèmes d'aménagement différents car la concrétisation des projets avancés à l'échelle transfrontalière nécessite une retranscription de ces projets dans les systèmes d'aménagement nationaux. Ainsi, dans les pratiques d'aménagement transfrontalier, on ne peut s'affranchir des cadres nationaux d'action territoriale.

En outre, des tensions géopolitiques sont sous-jacentes pour des questions de leadership de la zone transfrontalière⁸⁶, mais ces enjeux ne sont pas au cœur des relations professionnelles des urbanistes en charge du projet d'agglomération. Des tiraillements internes peuvent toutefois survenir avec les difficultés de compréhension des différences de fonctionnement entre les deux systèmes d'aménagement. De plus, si l'impact des jeux politiques internes n'est pas invisible dans la conduite des affaires transfrontalières, désormais le projet transfrontalier dépasse le renouvellement des élus. Des élections ont lieu en permanence de part et d'autre de la frontière, mais le multi-partenariat déjà établi dans de multiples domaines fait de l'agglomération franco-valdo-genevoise un objet politique indispensable qui s'impose aux différents niveaux territoriaux. L'accord politique établi entre les partenaires, les principes partagés à l'échelle transfrontalière, la définition de lignes directrices d'aménagement communes engage les acteurs suisses et français sur le long terme et à l'échelle d'un grand territoire.

⁸⁶ Genève est ainsi en concurrence avec les métropoles de Lyon, Grenoble, Annecy et Chambéry.

L'action territoriale transfrontalière n'a pas de base légale. Les acteurs du transfrontalier sont alors « obligés d'inventer » pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire. L'expérience franco-valdo-genevoise montre les ambitions d'un vaste programme de réflexion transfrontalière qui prend en compte, de façon décloisonnée, l'ensemble de l'agglomération. Après un diagnostic territorial du site et l'établissement d'un schéma général d'aménagement, la démarche des « PACA » permet d'approfondir les méthodes de projet et d'envisager différents scénarios de développement à petite échelle. Seules la concrétisation des projets et la mise en œuvre de scénarios d'aménagement permettront d'évaluer réellement, dans les années qui viennent, les articulations et les contradictions entre les différentes échelles territoriales de planification, ainsi que les mécanismes d'intégration entre les échelles locales des projets urbains et l'échelle d'ensemble du projet d'agglomération. Il faudra aussi mesurer sur le moyen terme la capacité d'orientation du projet d'agglomération sur les différents outils réglementaires d'urbanisme et d'aménagement du territoire (Schémas de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme en France, Plan Directeur Cantonal et Plan Directeur de Quartier en Suisse). Il sera aussi intéressant d'analyser les décalages et les concordances entre l'intention initiale du schéma d'agglomération et les projets effectivement réalisés, et de voir si l'action territoriale transfrontalière aura effectivement réussi à faire émerger de nouvelles centralités au sein de l'agglomération transfrontalière. En tout état de cause, l'enjeu de l'agglomération franco-valdo-genevoise est aujourd'hui de traduire de manière opérationnelle les orientations et mesures d'aménagement définies dans les PACA.

3. Le cas Galice – Nord du Portugal : la formalisation progressive d'un développement économique commun à l'échelle eurorégionale

Les régions de la Galice et du Nord du Portugal développent des relations transfrontalières depuis longtemps, et ces relations ont été renforcées avec l'intégration des deux pays à l'UE. L'eurorégion émerge comme un territoire dynamique qui se développe autour des deux pôles de Vigo et de Porto, où des éléments de proximité culturelle renforcent la coopération transfrontalière.

Ainsi, dans le cas luso-espagnol, le niveau transfrontalier a été saisi par les acteurs locaux afin de promouvoir une politique de développement économique commune tournée vers des secteurs innovants. La politique transfrontalière ne vise pas ici à organiser spatialement des flux transfrontaliers, mais elle agit comme tremplin pour promouvoir de façon partagée des politiques économiques structurantes pour les deux régions et ainsi assurer son insertion dans l'économie européenne. De plus, au sein de cette eurorégion, il existe une forte volonté d'articuler les programmes européens (programmes opérationnels, Interreg IV), les plans d'action régionaux et la politique eurorégionale, le but étant de gérer ensemble les programmes stratégiques de la région Galice et Norte. C'est pourquoi la question institutionnelle, avec notamment l'instauration d'un GECT, occupe une grande place dans les discussions eurorégionales. En même temps, des projets locaux, soutenus par la politique eurorégionale, émergent à proximité de la frontière luso-espagnole, à l'exemple de l'eurocité Chavès-Verin.

3.1. Une politique transfrontalière inscrite dans le développement économique régional

Dans un premier temps, les actions des deux régions en matière transfrontalière ont porté sur des projets d'aménagement physiques : l'autoroute était considérée comme le premier outil pour bâtir une économie intégrée. Ainsi, les deux premières générations du programme Interreg ont eu pour priorité de construire des ponts, au nombre de cinq, afin d'assurer les liaisons physiques entre la partie espagnole et la partie portugaise de l'eurorégion. Dans le même temps, la Galice est devenue le quatrième fournisseur du Portugal, au même niveau que l'Italie et le Royaume-Uni : les relations économiques entre les deux régions sont devenues très intégrées.

A partir de la troisième génération du programme Interreg, d'autres besoins se sont fait ressentir en termes de développement socio-économique. Les enjeux concernent

notamment la reconversion du secteur manufacturier traditionnel (textile, habillement, chaussures) vers une industrie plus créative. La coopération économique se développe dans le secteur automobile, avec la présence à Vigo des entreprises PSA et Renault, qui développent au nord du Portugal des usines d'assemblage de composants et des centres technologiques visant à développer de nouveaux produits. La région Norte offre de la disponibilité foncière et la main d'œuvre portugaise est de plus en plus attirée vers l'Espagne compte tenu de la crise qui touche la région. Un partenariat public-privé se met progressivement en place entre les deux régions, les Etats et les entreprises du secteur, afin de proposer une politique innovante et compétitive et ainsi acquérir une plus grande visibilité européenne sur le marché de l'industrie.

En outre, le Plan stratégique de coopération Galice-Nord du Portugal s'est axé sur cinq priorités pour la période de programmation 2007-2013, principalement tournées vers le développement économique local :

- la promotion de l'innovation et de la compétitivité des PME de l'eurorégion ;
- la protection de l'environnement et du développement urbain durable ;
- les transports et l'accessibilité transfrontalière : projet d'un TGV Porto-Vigo, développement de liaisons locales de transport au niveau de la frontière, mise en place de plateformes logistiques ;
- la coopération dans le domaine maritime (en lien avec l'Agenda territorial européen de la mer), avec notamment le développement d'un projet de cluster (création d'un observatoire pour la surveillance de la qualité de l'environnement, développement des biotechnologies et de nouveaux produits, etc.) ;
- la coopération et l'intégration aux niveaux social et institutionnel.

L'objectif premier de la coopération transfrontalière au sein de l'Eurorégion Galice-Norte est donc le développement économique, avec des initiatives stratégiques qui sont promues dans les secteurs clés de l'eurorégion. L'action des partenaires n'est pas axée en premier lieu sur une démarche territoriale : il n'existe pas de vision spatiale qui viendrait préciser l'organisation spatiale et le développement territorial de la zone transfrontalière ; les actions thématiques ne sont pas intégrées ni définies à l'échelle de l'eurorégion dans une approche transversale. Cet exemple montre qu'à l'échelle de « grands territoires transfrontaliers » comme les eurorégions, même dans un contexte où les déséquilibres territoriaux sont forts (dans le cas luso-espagnol entre un littoral très urbanisé et l'intérieur de la péninsule en voie de désertification), la recherche de « cohésion territoriale » reste implicite.

3.2. Le GECT comme expérimentation de la gouvernance transfrontalière

La communauté de travail que forme l'eurorégion Galice-Norte a pour principales missions de discuter des enjeux au sujet des intérêts communs de développement, de formuler des propositions pour la coopération entre les différents partenaires, de préparer des études, des plans, des programmes et des projets communs, de promouvoir des formes de relations entre les structures publiques et privées. Dans l'eurorégion Norte-Galice, la coopération transfrontalière a une base traditionnelle de coopération informelle : la structuration institutionnelle des relations apparaît donc comme prioritaire pour les partenaires portugais et espagnols.

Afin de donner une base institutionnelle forte et de développer le partenariat entre le gouvernement régional de Galice et la commission de coordination de développement régional de la région Norte (CCDR-N), la question de la formation d'un GECT est d'actualité pour cette région transfrontalière, bien que la mise en place de la nouvelle structure ait été retardée avec le changement de couleur politique du côté espagnol. Les actions du GECT viendraient conforter la coopération des axes stratégiques concernant le développement des entreprises et du domaine maritime. Premier GECT entre l'Espagne et le Portugal, avec un siège à Vigo et un territoire d'intervention s'établissant dans le périmètre de l'eurorégion, la volonté des partenaires est aussi d'organiser une gestion commune des crédits européens.

Le GECT constitue, pour les acteurs locaux, un moyen de répondre à des actions auxquels ils ne pouvaient répondre auparavant, en ce qui concerne notamment le portage de projets de développement territorial. A l'avenir, il faudra donc observer comment ce nouvel outil s'intégrera dans les dispositifs nationaux des deux pays et de quelle façon il participera à développer et promouvoir les actions de développement socio-économique de l'eurorégion.

3.3. Le projet d'eurocité Chaves-Verin

La politique eurorégionale soutient également des projets de développement plus locaux, afin de développer la capacité de développement endogène des espaces intérieurs de la péninsule. Ainsi, un groupe de travail s'est formé, regroupant les techniciens et les élus des communes de Chaves et Verin, avec la représentation de la région Galice, de la CCDR-N, de la députation de Orense et du district espagnol ainsi que de l'Axe Atlantique. Cette démarche montre la volonté d'articuler les différents espaces de coopération, entre les régions, l'espace transnational et les espaces plus locaux.

La région portugaise de Tras-Os-Montes, située à proximité de la frontière, se caractérise par une densité de population très faible, une agriculture d'autosubsistance et une faible

attractivité touristique, un fort mitage du territoire. Chaves constitue la ville la plus importante et fait face à la ville de Verin en Espagne, caractérisée également par une base économique fragile. Les deux villes regroupent 60 000 habitants, mais sans réelle continuité urbaine ; l'autoroute dessert le territoire, bien que la portion entre les deux villes ne soit pas réalisée (voir p.167).

Les deux villes de Chaves et Verin ont donc lancé en 2007 un projet d'eurocité, comme outil de développement socio-économique, afin d'atteindre un niveau de qualité de vie que chacune des deux villes ne pourrait atteindre seule. La politique de coopération transfrontalière joue donc ici un rôle de développement local et de maillage d'un territoire relativement enclavé. Le label « eurocité » inscrit également ouvertement la démarche dans le marketing territorial.

La première action en termes de stratégie de planification et d'aménagement a été la création commune d'une plate-forme logistique sur la zone frontalière, mais l'opération se solde plutôt par un échec, la plate-forme n'ayant pas réussi à constituer un levier de développement pour les entreprises locales ou un facteur d'attractivité pour des entreprises extérieures au territoire. En outre, les porteurs du projet souhaitent développer les ressources thermales pour renforcer l'attractivité touristique de la région.

Les trois axes majeurs développés dans la stratégie de l'eurocité concernent « le développement de la citoyenneté de l'eurocité », « le développement durable de l'eurocité » et le développement de l'économie. Les objectifs stratégiques sont diversifiés : ils concernent le renforcement de la cohésion sociale, la valorisation et la promotion du patrimoine naturel et culturel, le développement des entreprises locales, du tourisme et du secteur agricole, le partage des équipements publics, la protection de l'environnement (gestion commune de la rivière Tamega). Les projets menés dans le cadre de l'eurocité concernent avant tout des projets tournés vers les habitants, en termes de services publics (santé), d'activités culturelles et sportives. La volonté est de proposer des activités afin de maintenir la population locale et d'« améliorer les conditions de vie des habitants », en assurant le même traitement des services de part et d'autre de la frontière.

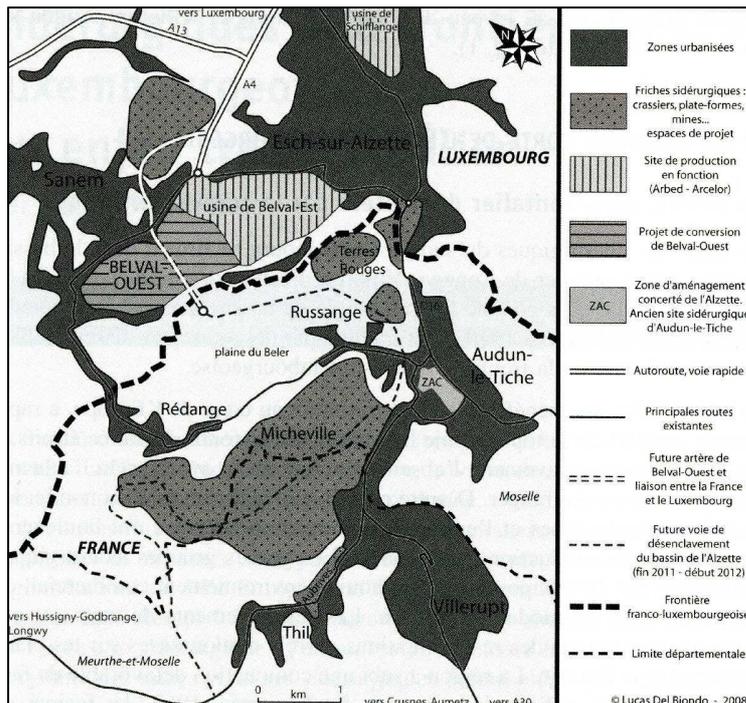
Le projet d'eurocité de Chaves-Verin constitue un projet en cours d'élaboration. Pour l'instant, il n'y a pas de projet concret dans l'urbanisme, et le développement urbain n'est pas traité au niveau de l'eurocité. Cependant, d'après les acteurs locaux, les faibles dynamiques transfrontalières ne nécessitent pas pour l'instant une approche territorialisée de la coopération transfrontalière. L'un des enjeux est peut-être la création d'une zone de réserve de la biosphère autour de la rivière et de la zone agricole, situées dans la zone transfrontalière, qui donnerait une « unité territoriale » à l'eurocité.

L'objectif stratégique plus global, d'un point de vue de l'aménagement du territoire de la péninsule ibérique, concerne la promotion d'un pôle de développement intérieur qui puisse

mieux équilibrer le territoire. De cette façon, la coopération transfrontalière pourrait participer à structurer les régions intérieures et à maintenir l'activité dans des régions en voie de désertification.

4. Le cas de Belval : un projet urbain frontalier non fédérateur

De part et d'autre de la frontière franco-luxembourgeoise, dans le bassin transfrontalier de l'Alzette, les territoires frontaliers sont concernés par la problématique de reconversion d'anciennes friches industrielles (Carte 29). Mais les réponses apportées par les luxembourgeois et les français à ces territoires en crise sont différentes. En effet, du côté



Carte 29 : Le site du projet Belval
(Source : Del Biondo, 2009, p.48)

luxembourgeois, le grand projet urbain de Belval a émergé au cours de la dernière décennie, drainant des flux transfrontaliers croissant, tandis que les français hésitent sur le devenir de leurs friches industrielles. L'expérience de Belval interroge ainsi les effets d'entraînement de grands projets urbains sur un espace transfrontalier, dans un espace en voie de métropolisation où les petits centres urbains frontaliers sont placés sous l'aire d'influence directe de Luxembourg-ville (Sohn et Walther, 2009).

4.1. Le projet Belval : un projet phare pour le Luxembourg

Le projet Belval (Figures 31 et 32) a vocation à devenir un « pôle de développement national » pour le Luxembourg. La reconversion d'anciennes friches industrielles à Esch-sur-Alzette, deuxième ville du pays, sur une superficie de 120 ha, en un projet urbain d'envergure a pour ambition d'attirer 6 000 à 7 000 nouveaux habitants, l'Université du Luxembourg, des grandes entreprises (siège de Dexia), des activités de services, de recherche et de loisirs, soit la création de plus de 20 000 emplois. Lancé en 2000 par l'Etat luxembourgeois, avec un objectif d'injecter plus d'un milliard d'euros d'investissements publics sur 15 ans, en association avec le secteur privé (groupe Arbed-Arcelor Mittal), le projet Belval est un projet urbain stratégique qui marque la volonté du Luxembourg

d'entrer dans l'économie de la connaissance en assurant une diversification de son économie, tout en valorisant son image à l'international. Le projet participe également à la décongestion de la ville de Luxembourg, marquée par l'exiguïté de son territoire. En outre, comme l'indique A. Decoville (2009), la sphère décisionnelle du projet, limitée à l'Etat et au groupe Arbed, est réduite ; les communes sont peu impliquées dans la démarche de développement territorial de la zone de Belval.



Figure 31 : Le nouveau quartier de Belval (Source : SEM Agora)

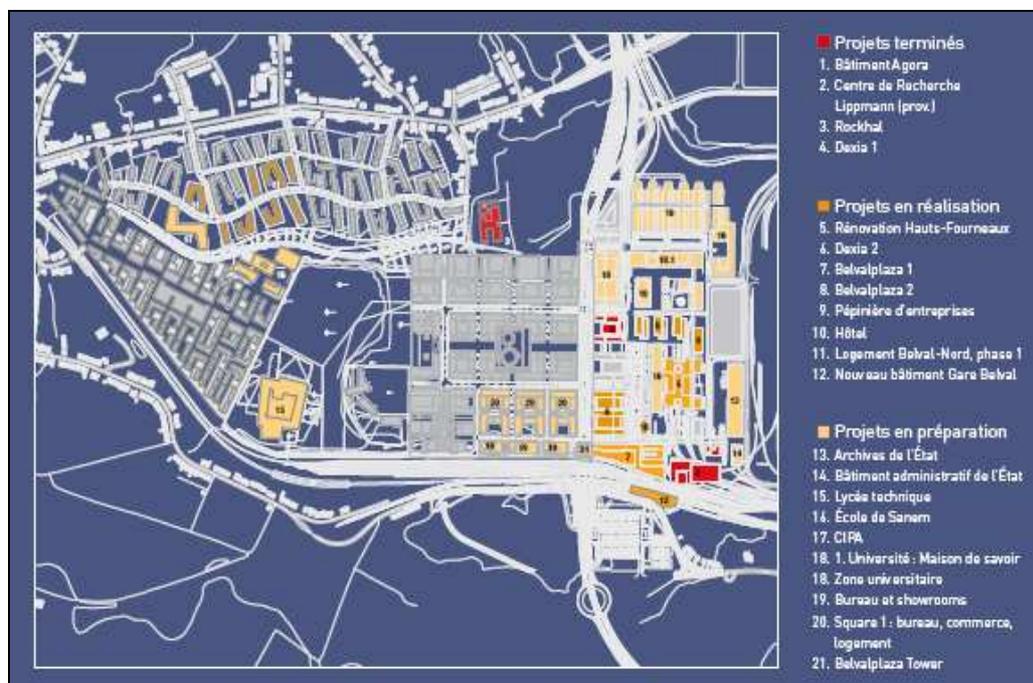


Figure 32 : Plan masse du projet Belval (Source : SEM Agora)

4.2. Les perspectives d'aménagement côté français

Les français n'ont pas été directement associés à la réalisation du projet Belval, bien que celui-ci soit situé sur la frontière. La logique française devient alors d'accompagner le développement de la zone frontalière en concordance avec le projet luxembourgeois et de s'interroger sur les complémentarités à mettre en oeuvre en termes de valorisation du foncier, du paysage, de qualité urbaine.

Les discussions sur la stratégie à suivre pour le projet d'aménagement du site côté français durent depuis plusieurs années. En 2003, un CIADT (Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) crée, pour une durée de trois ans, la « mission Belval » pour réfléchir à l'aménagement futur du site et pour préciser les contraintes existantes et le partenariat à mettre en place. Les travaux débouchent en 2006 sur l'élaboration du schéma directeur Alzette-Belval, qui reste au stade d'un document stratégique, dont les options ne sont pas validées unanimement par tous les partenaires engagés dans la démarche. Après une période de flottement due aux lourdeurs administratives françaises et à des difficultés politiques, les acteurs s'engagent en 2008 vers un projet de développement d'une « éco-agglomération » où plusieurs sites stratégiques d'aménagement émergent (Figure 33).

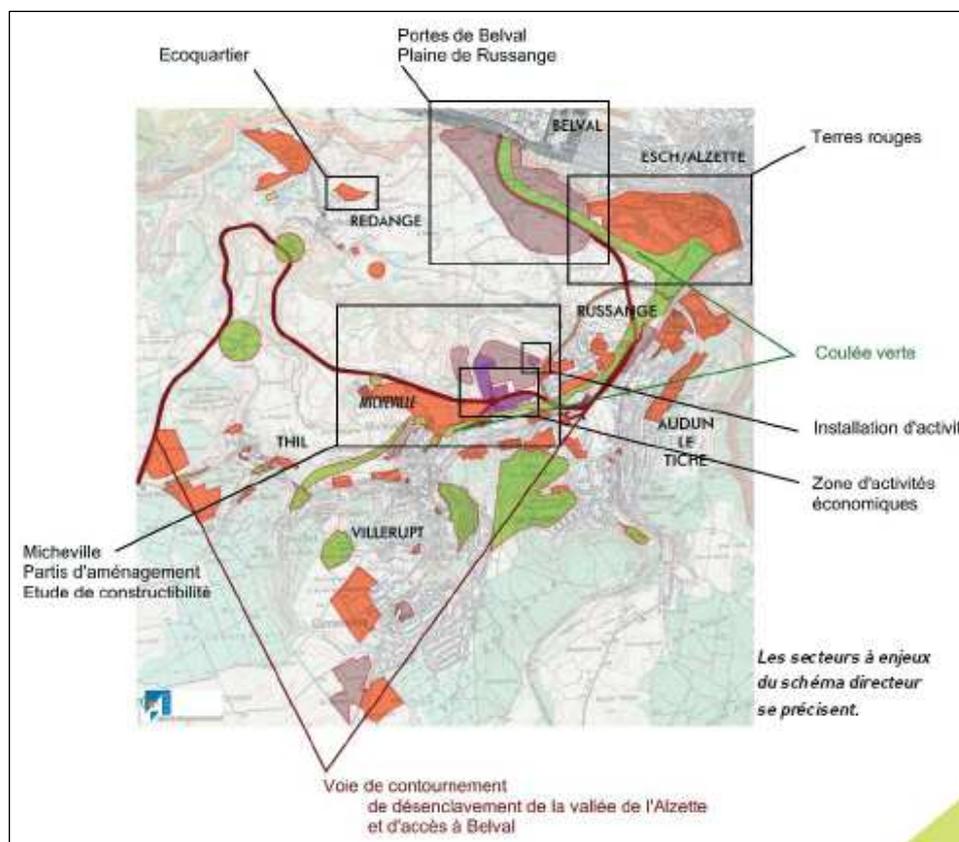
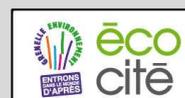


Figure 33 : Les projets émergents sur le site Alzette-Belval
(Source : Document Ecocité Alzette-Belval)

En novembre 2009, le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer retient, parmi treize lauréats du programme « Eco-Cité », le dossier d'Alzette-Belval et classe le territoire en Opération d'Intérêt National (OIN). La démarche EcoCité, lancée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, vise à promouvoir la réalisation de grands projets d'innovation architecturale, sociale et énergétique (Encadré 7). Ainsi, la décision de l'Etat français relance la réflexion sur le site de Belval. Mais des questions restent à résoudre en termes de partenariat entre l'Etat, les collectivités locales, l'Etablissement Public de Lorraine, les acteurs privés, les acteurs luxembourgeois, etc. et en termes de financement des opérations d'aménagement.

**Encadré 7 : La démarche EcoCité,
« la Ville durable pour les grands territoires »**



De grands projets pour de grands territoires... Destinée aux agglomérations, la démarche EcoCité a fixé un premier ensemble de critères : situées dans une aire urbaine significative (plus de 100 000 habitants), les villes candidates doivent faire la preuve d'une ambition de croissance soutenue (plus de 30% pour une croissance de plus de 50 000 habitants au sein de l'aire urbaine, dans un horizon maximal de 20 à 25 ans), au sein d'un cadre institutionnel abouti (projet réalisé dans l'aire d'influence d'un EPCI, compétent en matière de document d'urbanisme ou en voie de l'être).

4 critères d'appréciation :

- une vision du territoire qui présente des enjeux environnementaux, paysagers, économiques, sociaux, institutionnels ;
- une articulation et une cohérence des différentes échelles de projet (locale, territoriale, métropolitaine), des différents acteurs (dispositifs de gouvernance) et les différents outils (documents de planification, outils opérationnels) ;
- un équilibre du projet, tant dans ses aspects qualitatifs (innovation urbaine, participation du public, etc.) que quantitatifs (phasage, programmation, plan financier, etc.), avec un soin particulier apporté à l'intégration de projets préexistants à la démarche EcoCité ;
- une déclinaison des trois piliers du développement durable.

De nouveaux schémas spatiaux de développement : dans la plupart des projets EcoCité, la mise en œuvre s'appuie sur une articulation fine entre stratégie globale d'action et modes de faire opérationnels. Toutes les échelles spatiales sont convoquées, dans une réflexion capable de passer de l'agglomération au projet urbain, et réciproquement.

Des réponses locales et différenciées mais des problématiques communes : promouvoir une mobilité durable par le développement conjoint de nouveaux modes de transports et de nouveaux espaces ; développer des lieux d'urbanité et d'intensité urbaine pour contrer l'étalement des banlieues et le changement climatique ; porter attention à la performance énergétique des bâtiments, existants ou programmés ; s'interroger sur la place de la nature en ville, la protection et la mise en valeur de la biodiversité se devant d'être les vecteurs d'une nouvelle urbanité, d'une qualité de vie renouvelée ; proposer des dispositifs de gouvernance, de concertation et de participation citoyenne partagés et efficaces.

Ouvrir le dialogue entre l'Etat et les collectivités pour penser et faire la ville de demain : Les « dialogues itératifs » qui s'ouvrent dès à présent entre le ministère du développement durable et les collectivités retenues permettront, tout en affinant les choix stratégiques locaux, de rééquilibrer les objectifs attendus de développement durable, d'identifier de nouveaux acteurs à associer, ou encore de relever des défis d'innovation.

Source : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Eco-cites,7161.html>

4.3. Aménagement et problématique transfrontalière sur la frontière franco-luxembourgeoise

Dans cette région, les enjeux transfrontaliers deviennent une réalité physique. Le Luxembourg est en effet un pays très attractif pour l'emploi puisque 40 % des postes y sont occupés par des frontaliers non-résidents (allemands, belges, français) (Del Biondo, 2009). Si la coopération transfrontalière est réfléchie à l'échelle de la « Grande Région »⁸⁷ ou de réseaux des villes (Quatropole et Lela+), en revanche, à l'échelle de la proximité ou à l'échelle métropolitaine, les enjeux d'un aménagement transfrontalier n'ont pas été saisis à leur juste mesure. Mais les enjeux en termes d'aménagement sont forts dans cette zone puisque la construction du nouveau quartier urbain engendrera à terme une forte augmentation de l'emploi frontalier et des échanges divers de part et d'autre de la frontière, d'autant plus que les prix immobiliers et fonciers sont très élevés du côté luxembourgeois. De plus, le désenclavement et l'accessibilité de l'ensemble de la zone transfrontalière restent des enjeux communs pour les deux régions frontalières.

Dans le cas de Belval, la dimension transfrontalière du projet n'a pas été pensée dès sa conception. Les différents réseaux du côté français ne sont pas organisés vis-à-vis du nouveau site. Bien souvent, les documents d'aménagement français ne prennent pas en compte les flux qui proviennent ou se dirigent vers le Grand Duché ; l'occupation du sol de la partie voisine n'est pas systématiquement prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux. Il n'existe pas de processus d'aménagement commun du territoire transfrontalier puisque aucune approche stratégique d'urbanisme vraiment coordonnée ni de vision spatiale transfrontalière n'a été définie par les acteurs français et luxembourgeois afin d'intégrer le nouveau quartier dans son environnement large⁸⁸. Ni la mise en œuvre d'opérations d'aménagement communes, ni la mise en compatibilité des documents d'urbanisme réglementaire ou de planification transfrontalière ne constituent une priorité pour les acteurs situés à proximité de la frontière. Mais la réflexion stratégique et la mise en œuvre de différents projets d'aménagement autour de « l'éco-agglomération » Belval-Alzette engendrera certainement des changements nécessaires dans le domaine de l'aménagement transfrontalier.

⁸⁷ La Grande Région Saar - Lor - Lux - Rhénanie - Palatinat - Wallonie est située sur les territoires belge, français et luxembourgeois et mène des projets de coopérations interrégionales, notamment dans le cadre du programme Interreg Wallonie-Lorraine-Luxembourg. Pour plus d'informations, voir le site de la Grande Région : <http://www.granderegion.net/fr/index.html>.

⁸⁸ Cependant, au-delà du projet Belval, dans le domaine des transports, un Schéma de Mobilité Transfrontalière (SMOT) est en cours d'élaboration à l'échelle de la région transfrontalière et une nouvelle ligne de train Thionville-Belval-Longwy a été ouverte en décembre 2009.

Cet exemple de « coopération transfrontalière manquée » montre les difficultés de mise en place d'une gouvernance transfrontalière pour répondre aux enjeux ou opportunités de développement d'une zone métropolitaine transfrontalière. La volonté de maintien des différentiels frontaliers par l'Etat luxembourgeois afin de conserver ses avantages comparatifs (Sohn et Walther, 2009) et une certaine frilosité de la part des acteurs français face à l'ambition du voisin luxembourgeois expliquent en partie la faible ampleur de l'action territoriale transfrontalière.

Le projet urbain de Belval n'a donc pas été une occasion pour fédérer les acteurs et mutualiser les actions de part et d'autre de la frontière. La coopération transfrontalière n'était pas la vocation initiale du projet, mais la dimension transfrontalière produit des effets collatéraux induits par la localisation du projet Belval à la frontière. Les anciennes friches industrielles sont gérées en deux projets distincts, qui avancent à des rythmes différents, malgré la continuité urbaine qui existe entre les deux sites. Les acteurs luxembourgeois et français restent dans une logique de juxtaposition de stratégies d'aménagement. Cet exemple révèle ainsi les divergences, les incohérences et les tensions qui existent dans l'aménagement des espaces frontaliers. L'émergence du projet Belval constitue cependant une opportunité de développement pour la partie française. Les acteurs locaux français, dans la mise en œuvre de l'éco-cité, auront à prendre en compte la dimension transfrontalière du projet pour montrer toute la pertinence de leur démarche. Ils ont fort à jouer pour éviter les déséquilibres territoriaux face à l'influence croissante du nouveau pôle de développement luxembourgeois et pour rendre attractif et compétitif un territoire de requalification urbaine. Les politiques foncières et fiscales, la construction de nouveaux logements et l'urbanisation de ce territoire frontalier auront à considérer la capacité d'accueil résidentiel de l'espace frontalier, dans le contexte très particulier d'un espace métropolitain transfrontalier en construction. La frontière franco-luxembourgeoise sera à l'avenir un très bon site d'analyse des relations systémiques qui se consolident entre flux résidentiels transfrontaliers, formes d'urbanisation, systèmes productifs, etc. et mise en œuvre de projets et de plans d'aménagement transfrontaliers.

Section III : L'émergence d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers, un bilan inégal

Les résultats empiriques montrent une grande diversité dans la conduite de projets d'aménagement transfrontalier. De nouveaux pôles de développement dynamiques ne semblent émerger qu'au sein d'espaces transfrontaliers connaissant des liens fonctionnels forts entre les deux côtés de la frontière. Mais l'émergence de pôles de développement exige aussi qu'une gouvernance spécifique soit mise en place. L'élaboration de projets transfrontaliers d'aménagement apparaît lorsque la prise en compte des enjeux transfrontaliers s'avère nécessaire pour le devenir d'une agglomération ou opportun pour les territoires situés à proximité d'une frontière. Afin de mieux organiser les impacts spatiaux de l'ouverture des frontières. Mais il semble encore difficile de trouver des politiques d'aménagement réellement coordonnées de part et d'autre des frontières nationales. La problématique transfrontalière est ainsi rarement prise en compte dans les documents stratégiques et les documents d'urbanisme des territoires jouxtant une frontière nationale.

L'analyse empirique montre des processus d'aménagement et de développement transfrontaliers divergeant en fonction des contextes. Les politiques transfrontalières d'aménagement et de développement territorial sont très variables d'une étude de cas à l'autre et apparaissent plus ou moins structurantes pour le développement territorial de chacune des zones considérées (voir le Tableau 18, qui reprend les conclusions relatives aux questions de recherche exposées précédemment pages 257 et suivantes sur les projets transfrontaliers et la planification stratégique transfrontalière).

Les objectifs des politiques transfrontalières visent soit le rééquilibrage du développement à l'échelle du territoire transfrontalier, dans une volonté d'organisation urbaine et de gestion de la croissance urbaine à l'intérieur de l'espace aggloméré (cas franco-valdo-genevois), soit la stimulation du développement socio-économique afin notamment d'acquérir une visibilité européenne (cas luso-espagnol). Dans d'autres contextes, les politiques transfrontalières sont peu structurantes car tournées vers des projets de peu d'envergure (cas hungaro-roumain) voire inexistantes, les projets urbains étant pensés dans leur strict cadre national (cas franco-luxembourgeois), ce qui marque un déficit de vision d'ensemble de l'espace transfrontalier. Les projets de mise en relation des territoires de part et d'autre des frontières sont finalement rares et les types de projet développés dans le cadre de la coopération transfrontalière ont peu d'impact sur le développement régional transfrontalier.

| | Eurorégion Hájdu-Bihar-Bihor | Agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise | Eurorégion Galice - Norte | Projet Belval |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Echelle d'appréhension des projets transfrontaliers | Approche ponctuelle | Approche stratégique, globale, réflexion autour du secteur des transports | Approche sectorielle | Pas de projet transfrontalier à l'échelle de proximité de Belval |
| 2. Nature et contenu des projets engagés à l'échelle transfrontalière | Objectif de rapprocher les personnes Projets culturels | Projet territorial à partir des trois principes d'urbanisation, de mobilité et d'environnement Modèle d'organisation spatiale Réflexion sur la qualité urbaine des axes urbains | Coopération transfrontalière dans le développement socio-économique Réflexion sur la compétitivité de la région Double affirmation identitaire face aux deux Etats | Prise en compte progressive de la dimension transfrontalière des projets d'aménagement situés à proximité de la frontière |
| 3. Effets des politiques transfrontalières sur les pratiques d'aménagement locales | Apprentissage de la pratique de projet | Les enjeux transfrontaliers sont désormais pris en compte par les acteurs locaux | L'eurorégion joue le rôle de forum de discussion pour l'avenir des deux régions | Prise de conscience de la nécessité de coordonner les politiques d'aménagement à l'échelle transfrontalière |
| 4. Concrétisation des projets d'aménagement transfrontaliers | Pas de projet d'aménagement structurant | Réflexion sur les PACA et les modalités de concrétisation des projets d'aménagement | Les projets transfrontaliers ne traitent pas directement d'aménagement | Les projets d'aménagement restent dans une logique frontalière |
| 5. Niveau d'intégration des processus stratégiques transfrontaliers | Non-intégration | Niveau intermédiaire d'intégration des politiques d'aménagement | Stratégie de développement économique en cours d'intégration | Non-intégration |

Tableau 18 : Les processus d'aménagement transfrontalier dans les études de cas

Ce n'est finalement que dans le cas franco-valdo-genevois que les actions transfrontalières sont intégrées dans un « projet global » de développement territorial, dans une stratégie urbaine d'ensemble, où une réflexion innovante est menée sur les processus d'urbanisation. Dans les autres cas, il n'existe pas de plan spatial de développement stratégique ou de

vision territoriale à partir desquels sont développés des plans d'urbanisme : la recherche d'une politique territoriale intégrée est plutôt originale. L'échelle transfrontalière n'apparaît pas comme une échelle pertinente pour aborder le domaine de l'aménagement de l'espace ou du développement territorial, sauf quand des interdépendances fonctionnelles entre les territoires frontaliers se manifestent. Les thèmes de la durabilité, de la compétitivité, de la solidarité territoriale, de la périurbanisation, de l'accessibilité, etc. ne sont abordés à l'échelle transfrontalière que lorsque des intérêts communs de coopération sont mis en exergue. La réflexion territoriale est donc loin d'être systématique dans la construction de régions transfrontalières. La coopération transfrontalière concerne plutôt, de manière générale, la mise en place de services en termes d'actions culturelles et sociales, de tourisme, de services à la personne, etc. que la réalisation d'équipements et d'aménagements réellement structurant pour l'espace transfrontalier.

Les actions engagées pour la construction de territoires transfrontaliers s'expliquent en partie par la démarche d'aubaine financière fournie par les programmes européens, et/ou par la nécessité d'agir de façon transfrontalière afin d'assurer un meilleur fonctionnement d'une région transfrontalière. Cependant, la prise de conscience est longue pour comprendre l'intérêt de collaborer et de mettre en commun les ressources. Les régions situées à proximité d'une frontière préfèrent le statu quo, voire expriment des réticences à devenir une région transfrontalière intégrée, tant le nouveau statut remet en cause les modes de fonctionnement et de pensée actuels. Dans le contexte transfrontalier, les politiques locales d'aménagement hésitent entre d'une part favoriser les flux transfrontaliers ou d'autre part maintenir le statu quo, de peur de voir le voisin exercer sa domination sur le développement spatial de la zone transfrontalière. L'approche en termes de développement territorial transfrontalier, qui se fonde sur la mise en valeur commune des ressources locales présentes de part et d'autre de la frontière, reste difficile à mettre en œuvre car les logiques de concurrence supplantent souvent les logiques de coopération. Pour preuve, le positionnement de nouveaux pôles de développement à proximité d'une frontière n'est pas forcément discuté de façon territorialement rationnelle par les partenaires. Comme dans le cas de Belval, le projet d'aménagement a été élaboré dans le seul cadre national luxembourgeois, les français se trouvant désormais dans une logique de rattrapage pour réorganiser et connecter leurs infrastructures et réseaux au nouveau quartier urbain. En revanche, dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise, l'impact des politiques transfrontalières est réfléchi à l'échelle du territoire transfrontalier. Les pôles de développement en émergence sont alors susceptibles de créer et de renforcer les dynamiques territoriales entre les deux côtés de la frontière.

Le bilan est donc inégal au niveau des actions menées dans les territoires transfrontaliers émergents : l'intégration des politiques d'aménagement et de développement territorial transfrontalières est loin d'être réalisée autour de toutes les frontières intra-européennes. Il

existe un décalage entre d'une part l'annonce faite dans les discours et forums de discussion transfrontaliers, et d'autre part le contenu réel des politiques d'aménagement menées à l'échelle locale. Les programmes et les projets transfrontaliers évoqués restent en effet rarement mis en œuvre. De plus, les projets entrepris ne sont pas toujours structurants pour l'aménagement des régions transfrontalières concernées, ni significatifs en termes d'identification de projets d'aménagement transfrontalier. Ainsi, les fonds destinés au financement des projets transfrontaliers ne sont peut-être pas forcément employés à bon escient : la réhabilitation du patrimoine, les échanges culturels ont-ils vraiment des impacts sur la portée du développement territorial transfrontalier ? D'autres domaines de coopération, davantage inscrits dans l'économie de la connaissance, à l'image de stratégies intégrées entre l'enseignement supérieur, la recherche et les entreprises, ne seraient-ils pas plus porteurs pour le devenir des régions transfrontalières ?

De plus, dans les politiques d'aménagement menées à l'échelle locale, les dossiers transfrontaliers apparaissent rarement comme prioritaires : ils font partie de l'accessoire, donnent un « habillage européen » aux territoires. Les fonds européens constituent une source supplémentaire de financement pour les projets locaux ; l'aspect transfrontalier n'est parfois qu'une vitrine. En outre, les projets inscrits dans les programmes comme Interreg ne sont pas toujours transfrontaliers dans l'esprit et la réalité, les politiques envisagées servant un seul côté de la frontière.

Mais les territoires transfrontaliers sont actuellement des territoires en construction ; les structures émergentes sont encore jeunes et leurs modalités de fonctionnement encore incertaines pour avoir les moyens de mener des projets d'envergure. L'apprentissage et l'expérimentation des politiques transfrontalières sur un temps long restent des facteurs importants pour expliquer le dynamisme et l'ampleur des coopérations de part et d'autre des frontières.

Les instances de gouvernance transfrontalière n'ont pas simplement pour mission d'accompagner les dynamiques territoriales ou « les évolutions spontanées » du territoire transfrontalier. Elles ont aussi pour objectif de proposer des projets d'aménagement afin de structurer l'espace transfrontalier et d'offrir des perspectives de développement (cas luso-espagnol et hongaro-roumain). L'échelle transfrontalière constitue une nouvelle échelle de développement local par la possibilité offerte de mettre en commun les ressources locales, d'atteindre une masse critique et d'acquérir une visibilité européenne. La problématique territoriale n'est pas ici la régulation urbaine, mais la « stimulation » du développement territorial. Il apparaît enfin que dans les projets d'aménagement transfrontaliers, les secteurs stratégiques de la coopération transfrontalière doivent être soutenus par les différents niveaux territoriaux (européen, national, régional, local) afin de lever les barrières politico-administratives.

Dans les années à venir, la problématique transfrontalière devrait apparaître, pour les collectivités locales, à la fois comme une opportunité à saisir, comme une contrainte extérieure à intégrer dans les politiques locales et comme une nécessité pour le devenir de la région transfrontalière : opportunité du fait de l'existence de fonds européens dédiés à la coopération transfrontalière, contrainte extérieure car les pressions socio-économiques s'exerçant d'un côté de la frontière ont des répercussions de l'autre côté de la frontière et nécessité puisque les autorités locales ne peuvent ignorer les nouvelles réalités territoriales transfrontalières pour assurer un développement cohérent de leurs territoires.

Conclusion du Chapitre 8

Une stratégie d'aménagement transfrontalière se définit comme l'articulation entre les différentes politiques d'aménagement de part et d'autre d'une frontière, afin d'assurer une cohérence dans l'action territoriale. Or, la logique de juxtaposition des systèmes d'aménagement prédomine dans la planification transfrontalière ; la coopération en termes de pratiques d'aménagement et d'urbanisme reste encore rare de part et d'autre des frontières nationales. La coordination des activités et l'articulation des politiques en matière d'aménagement et de développement territorial ne sont pas (encore) effectives. Il faudra attendre plusieurs années voire plusieurs décennies pour que les systèmes d'aménagement européens s'interpénètrent. L'agglomération franco-valdo-genevoise est la seule, à l'heure actuelle, à proposer des innovations dans la conduite de l'action publique territoriale, par la réalisation d'un projet d'aménagement commun et de nouvelles propositions pour appréhender l'espace transfrontalier (voir l'expérience des PACA). Dans les autres exemples abordés, le sens, le but, le rôle, les ressources de l'aménagement transfrontalier ne sont pas réellement investis. La dynamique de construction de projets transfrontaliers dépend ainsi du partage d'une même culture de projet de territoire, ce qui n'est pas véritablement le cas au sein de nombreux territoires transfrontaliers européens émergeant.

L'analyse des actions territoriales menées au sein de plusieurs espaces transfrontaliers a montré l'inertie des systèmes, la non-cohérence entre les politiques d'aménagement des territoires frontaliers, les intérêts contradictoires entre les acteurs qui freinent la définition de politiques stratégiques communes. A la différence des mouvements de rapprochement des collectivités locales et des coopérations croissantes qui s'exercent à l'intérieur des pays, comme les politiques intercommunales ou les coopérations métropolitaines, les politiques transfrontalières n'ont pas encore de réel impact sur les politiques locales d'aménagement. Ainsi, les expériences en termes de gestion de services publics ou de coordination des politiques locales de déplacements ou d'habitat restent marginales à l'échelle transfrontalière. Les processus de transfert, d'hybridation, d'harmonisation entre les systèmes nationaux d'aménagement ne seront pas immédiats, ils se transformeront et s'intégreront sur une période longue. La réflexion en termes d'aménagement transfrontalier constitue toutefois un moyen pour penser la coordination fonctionnelle des enjeux territoriaux, la coordination institutionnelle par la construction de partenariats transfrontaliers et la coordination d'une vision politique par-delà la frontière. Dans ce processus, comme nous l'avons vu, la question d'organisation est centrale, tout autant que la dimension projet du partenariat et la concrétisation des projets d'aménagement.

Des stratégies politiques territoriales cohérentes et articulées de part et d'autre de la frontière sont donc difficiles à mettre en œuvre de part et d'autre des frontières intra-

européennes. Dans le chapitre suivant, nous allons revenir sur les difficultés et les défis de mise en place d'un aménagement et d'un développement territorial transfrontaliers.

Chapitre 9 :

Les enjeux spécifiques de l'aménagement et du développement transfrontaliers

L'analyse de plusieurs exemples transfrontaliers a montré que les enjeux d'aménagement et de gouvernance des espaces transfrontaliers varient d'un site à l'autre. Dans les cas franco-genevois et franco-luxembourgeois, la gestion des phénomènes urbains transfrontaliers rejoint la problématique au cœur des débats métropolitains concernant l'inadéquation entre les espaces fonctionnels et institutionnels des territoires urbains (Négrier, 2005 ; Gilli et Offner, 2008). La problématique reste toutefois plus compliquée à résoudre en situation transfrontalière puisque l'agglomération s'étend de part et d'autre de la frontière nationale. Pour les cas hungaro-roumain et luso-espagnol, au début du processus d'intégration, la connexion entre les réseaux et les flux urbains situés des deux côtés de la frontière se pose d'abord en termes d'opportunités de développement.

Au sein des espaces transfrontaliers, les enjeux d'aménagement du territoire dépendent du degré d'interdépendance spatiale entre les deux côtés de la frontière, des problèmes territoriaux que les acteurs locaux veulent résoudre et des projets d'organisation urbaine et de développement territorial qu'ils souhaitent mener. Les processus d'aménagement transfrontalier doivent répondre à l'échelle et à la nature des enjeux, qui varient en fonction des situations locales.

Cependant, peut-on déceler des intérêts et des objectifs communs à développer au sein des différents espaces transfrontaliers en Europe ? Quels sont les enjeux similaires d'aménagement et de développement territorial qui émergent au sein des espaces transfrontaliers, notamment en termes de coopération territoriale européenne ? Comment dépasser les logiques de frontière pour un aménagement intégré ? Quels défis sont à relever pour remédier à ces difficultés ? Nous mettons ainsi l'accent sur les nécessités et les opportunités d'une mise en cohérence des politiques et stratégies territoriales de part et d'autre des frontières nationales. Les espaces transfrontaliers ont aussi un grand rôle à jouer face à l'enjeu de l'interterritorialité, une problématique croissante des sociétés urbaines contemporaines.

Section I : Les difficultés de mise en place d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers

La progression est lente dans la mise en place d'un aménagement du territoire européen qui dépasserait les frontières nationales. Les difficultés sont inhérentes à la mise en oeuvre de projets d'aménagement situés à proximité d'une frontière. En effet, les politiques territoriales transfrontalières font preuve de plusieurs spécificités que l'on ne retrouve pas dans l'élaboration de politiques spatiales à l'échelle d'un territoire national. Dans les espaces transfrontaliers, il s'agit de gérer, selon la formule de C. Arbaret-Schulz (2002), « l'éloignement dans la proximité » : proximité géographique des espaces à aménager, mais éloignement culturel et politico-administratif des systèmes d'aménagement sur lesquels s'appuyer pour gérer ces espaces.

Au-delà des facteurs « basiques » qui facilitent ou inhibent la communication entre les partenaires comme les différences de langue, la rareté des échanges politiques et techniques ou une maturité des projets transfrontaliers encore incertaine, d'autres obstacles plus fondamentaux expliquent les difficultés de mise en place de stratégies transfrontalières intégrées. Comme le précisait déjà N. Hansen en 1977, les problèmes communs aux régions frontalières concernent les disparités dans les taux de croissance, les migrations journalières des travailleurs frontaliers, le manque de cohérence dans les infrastructures sociales et économiques et les contextes d'aménagement différents. Ces obstacles, d'ordre culturel, politique, socio-économique, urbanistique et technique, ont trait aux processus organisationnels d'aménagement propres à chaque pays.

Au stade de la concrétisation et de la mise en oeuvre de la planification transfrontalière, les porteurs de projets transfrontaliers sont confrontés à des problématiques communes. Ces problématiques concernent notamment les difficultés de concevoir les interdépendances territoriales transfrontalières et les effets limités de la planification stratégique transfrontalière. Les instances de gouvernance transfrontalière ont aussi du mal à assurer un rôle d'animation et de coordination des politiques transfrontalières.

1. Des difficultés de concevoir les interdépendances entre les territoires par-delà les frontières nationales

Dans tous les exemples analysés, les acteurs locaux éprouvent des difficultés à prendre en considération les relations fonctionnelles qui s'effectuent de part et d'autre des frontières. Cela traduit des schémas cognitifs qui s'inscrivent encore dans les périmètres politico-administratifs nationaux. Quand les stratégies et représentations transfrontalières sont absentes, cela montre que l'enjeu transfrontalier n'a pas encore été saisi par les autorités locales.

Penser les liens territoriaux entre des régions voisines, séparées par une frontière nationale, n'est pas une démarche aisée et ne s'inscrit pas dans les processus traditionnels des politiques d'aménagement. Une démarche véritablement transfrontalière implique de considérer les interdépendances qui s'établissent progressivement au sein de l'espace transfrontalier, ce qui suppose d'élargir la vision du territoire considéré, de penser la question territoriale au-delà des cadres politico-administratifs existant et d'envisager les complémentarités qui peuvent apparaître du fait de la coopération transfrontalière.

Ces difficultés de « représentation territoriale transfrontalière » expliquent notamment la rareté des démarches de planification stratégique dans les espaces transfrontaliers. L'élaboration d'une stratégie transfrontalière implique que les potentialités voire les nécessités d'un aménagement transfrontalier soient pointées et appropriées par les partenaires locaux, et qu'elles soient défendues par une volonté politique forte. De surcroît, tous les niveaux territoriaux doivent participer de manière effective à la mise en place de politiques transfrontalières, auquel cas il est difficile d'envisager un processus d'aménagement transfrontalier qui soit soutenu et mis en œuvre à l'échelon local. En outre, pour qu'une démarche de planification stratégique transfrontalière « existe », l'organisation institutionnelle doit pouvoir répondre à ces enjeux : l'organisme transfrontalier en charge de la politique transfrontalière doit être directement impliqué dans la planification.

2. La portée limitée des politiques stratégiques transfrontalières

Les documents d'urbanisme et de planification transfrontaliers ne sont pas de nature réglementaire, l'occupation des sols et la maîtrise d'ouvrage restant à la charge des

autorités locales. Ils sont de nature stratégique et se présentent comme des documents d'orientation qui expriment une vision territoriale à long terme. L'effort de persuasion et de communication des porteurs de projets transfrontaliers est primordial. A cet effet, l'urbaniste qui traite d'enjeux transfrontaliers a alors pour mission de proposer divers modèles de développement urbain qui soient aux acteurs des deux côtés de la frontière et qui sont soumis à discussion. Au cas où une volonté politique s'exprime clairement envers la mise en œuvre d'un aménagement transfrontalier, la démarche stratégique s'accompagne de la production d'autres documents d'aménagement plus opérationnels. Les acteurs doivent gérer des traditions urbanistiques et aménagistes divergentes, où les compétences, notamment en aménagement, ne correspondent pas entre les niveaux territoriaux. Il faut alors arriver à « caler » les différents documents d'urbanismes entre eux. De plus, les données de part et d'autre de la frontière ne sont pas compatibles et il devient alors difficile d'élaborer une cartographie commune à l'ensemble du territoire transfrontalier ou tout autre outil d'observation facilitant l'aide à la décision ou permettant de mieux comprendre le fonctionnement du territoire.

La planification transfrontalière produit des effets limités car une fois la stratégie transfrontalière établie, l'évolution est longue pour que, dans un second temps, cette stratégie soit mise en œuvre dans des projets concrets d'aménagement et de développement territorial, ou qu'elle influe, à l'échelle locale, la manière dont sont orientés les divers politiques, programmes, aides et subventions. Les documents d'urbanisme transfrontaliers, établis en dehors des cadres légaux, restent de simples documents d'orientations et de préconisations. A ce titre, la planification stratégique transfrontalière fait simplement office de « méta-projet » : en fournissant des images et des principes d'action généraux, la planification stratégique reste délibérément vague pour être mobilisatrice, pour ne pas « figer la dynamique des interactions autour d'objectifs trop rigides » (Pinson, 2009, 176).

L'incidence de la planification transfrontalière sur l'organisation physique des territoires est donc aléatoire. Elle n'est effective que si les autorités locales se réapproprient, à leur niveau de décision, les recommandations faites en matière d'aménagement et de développement territorial. Chaque partenaire doit retranscrire dans les documents d'aménagement et d'urbanisme locaux les projets transfrontaliers, qu'il s'agisse des dispositions de projet de territoire ou de projets plus opérationnels. L'aménagement des espaces transfrontaliers relève bien de la responsabilité des autorités locales, qui ont finalement la charge de donner un contenu aux projets transfrontaliers.

3. Un rôle d'animation et de coordination difficilement assumé par les instances de gouvernance transfrontalière

Les organismes de gouvernance transfrontalière n'ont bien souvent pas de réels pouvoirs de décision : leur action dépend des missions que les instances nationales veulent bien leur confier, ainsi que des moyens dont ils disposent. Ainsi, comme le précisent H.-J. Scarwell et R. Laganier (2003), avec certaines instances de gouvernance transfrontalière (en l'occurrence le district hydrographique international de l'Escaut) « il ne s'agit en fait que d'une scène, d'une instance de concertation et de coordination. (...) En n'émettant que des avis et recommandations, (l'organisme transfrontalier) ne dispose pas du pouvoir de décider d'une solidarité financière entre tous les acteurs du district. (Il) ne bénéficie que d'un budget limité et la plupart des opérations sont financées par le biais de programmes européens Interreg 3. Sa marge de manœuvre est donc limitée ».

Le rôle des instances de gouvernance transfrontalière se limite donc à un rôle d'animation et de coordination des politiques d'aménagement de part et d'autre de la frontière, même dans les espaces transfrontaliers les plus intégrés (cas franco-suisse). Les acteurs en charge du transfrontalier doivent faire preuve de pragmatisme et de patience, car ils n'ont pas de prise directe sur les politiques d'aménagement et de développement territorial. Le territoire transfrontalier n'est pas institutionnalisé – et finalement peut-il vraiment l'être ? – et nécessite de fait des pratiques d'action territoriale et de coordination des politiques publiques innovantes.

Toutefois, c'est souvent la dimension institutionnelle du projet d'aménagement qui constitue le cœur des discussions entre les partenaires, au détriment d'une réflexion sur les véritables enjeux d'une politique transfrontalière commune. Les difficultés à élaborer des politiques d'aménagement structurantes montre l'incapacité des acteurs à se décentrer des questions institutionnelles, à trouver des réponses pragmatiques aux problèmes territoriaux posés et à se focaliser sur le contenu des projets d'aménagement. Ainsi, la mise en œuvre des politiques transfrontalières, tout comme les politiques métropolitaines, tend souvent à réduire le problème du développement à la mise en place de nouveaux territoires institutionnels, montrant les difficultés de dépasser l'institutionnel pour concevoir le gouvernement des villes (Lefèvre, 2009).

Le rôle des instances de gouvernance transfrontalière porte donc essentiellement sur l'animation et la coordination des politiques transfrontalières. Mais ce rôle n'est pas toujours assumé par les organismes dédiés aux questions transfrontalières, qui soit se limitent à des opérations de marketing territorial, soit n'ont pas saisi les opportunités des dispositifs transfrontaliers pour le développement des territoires. A contrario, les politiques

transfrontalières perdraient de leur efficacité et de leur pertinence à trop s'autonomiser par rapport aux politiques territoriales locales. En effet, la politique transfrontalière est avant tout transversale, et concerne divers secteurs de l'action territoriale. La territorialisation de la problématique transfrontalière, si elle n'est pas reliée aux problèmes locaux, risque de créer une segmentation des territoires et de ce fait engendrer de nouveaux problèmes de coordination et de mise en cohérence entre les différentes politiques territoriales (Leresche, 1999).

Ainsi, la démarche d'aménagement transfrontalier est à la fois différente et semblable au regard des pratiques d'aménagement prenant place dans un cadre national. Certes, elle nécessite une autre manière de penser la planification, en sortant des cadres nationaux établis, mais en même temps elle demande une réflexion à partir des cadres territoriaux nationaux. L'élaboration de projets d'aménagement transfrontaliers nécessite de partir des réalités territoriales existantes, tout en ayant l'ambition, à long terme, d'adapter les cadres nationaux à la problématique transfrontalière. Comme nous l'a montré l'exemple franco-valdo-genevois, il apparaît que la planification transfrontalière par projet constitue « un processus qui se cherche, qui tente de construire des dispositifs d'actions et invente de nouvelles modalités d'articulation des différentes échelles de gouvernement du territoire » (Pinson, 2004). Face à ces difficultés, plusieurs défis sont donc à relever afin d'assurer la mise en place d'un aménagement transfrontalier.

Section II : Les défis de l'aménagement et du développement transfrontaliers

Au-delà d'une volonté politique forte, d'une appropriation des processus stratégiques par les partenaires locaux à tous les niveaux territoriaux et la nécessité d'une expertise technique, les défis de l'aménagement et du développement transfrontaliers sont multiples. Les espaces transfrontaliers possèdent des enjeux communs d'aménagement, quel que soit le niveau de développement ou d'intégration qu'ils connaissent, quelle que soit l'échelle territoriale d'intervention des pouvoirs publics. Ainsi, les intérêts communs concernent plus spécifiquement l'aménagement et la gouvernance de l'espace interstitiel, à l'endroit même où les systèmes d'aménagement sont supposés se connecter, ainsi que la création d'un territoire de projet transfrontalier, pensé de façon globale par les partenaires de la coopération. Ces deux défis correspondent à la nécessité d'une approche cohérente de l'aménagement des espaces transfrontaliers. Enfin, l'opérationnalisation des projets nécessite de résoudre le problème de la maîtrise d'ouvrage transfrontalière et de promouvoir des méthodes de travail originales. On peut finalement poser la question de l'émergence de « grands territoires transfrontaliers » et de « métropoles transfrontalières ».

Les différents défis abordés ci-dessous constituent autant d'éléments de recommandations et de leviers d'action dans le but de renforcer les politiques d'aménagement transfrontalier de part et d'autre des frontières intra-européennes.

1. Aménager et gouverner l'interface à partir de pôles de développement transfrontaliers

L'enjeu d'aménager et de gouverner l'interface territoriale présente la coopération transfrontalière comme une opération déterminée et imposée par des objets spatiaux transversaux (Fourny, 2009). De cette façon, la ligne frontalière produit une consistance et s'épaissit, et la zone frontalière devient commune (idem).

En se structurant, un espace transfrontalier peut devenir un nouveau lieu de centralité, notamment dans les régions où les échanges sont en croissance. L'objectif commun devient alors d'aménager la zone frontalière afin d'organiser et d'articuler les liens entre les deux systèmes territoriaux. Une réponse commune aux problèmes territoriaux et la valorisation des complémentarités constituent des moyens d'atteindre une masse critique et de prétendre à un rayonnement métropolitain. Il s'agit alors de penser l'espace dans sa dynamique et les lieux en relation les uns avec les autres (Gilli et Offner, 2008, 86), en

faisant fi de la frontière et en prenant en compte les interdépendances transfrontalières existantes ou à venir. La problématique transfrontalière rejoint la problématique métropolitaine où il faut « regarder au-delà du lieu, comprendre le projet dans la multiplicité de ses échelles et métriques, donner forme et lisibilité aux grands territoires » (Gilli et Offner, 2008, 132). La localisation des grands équipements et des infrastructures, la mobilisation des ressources locales, la protection de l'environnement, l'usage des sols au sein des espaces transfrontaliers constituent de fait des enjeux d'importance pour l'aménagement de l'interface. Les grands projets d'aménagement et la planification stratégique requièrent le dépassement d'une vision frontalière des choses. Il faut sortir du cadre national pour penser les politiques d'aménagement européennes et la coopération territoriale entre les régions.

Afin de proposer de nouveaux schémas cognitifs guidant l'action territoriale, « l'urbanisme descriptif » proposé par G. Novarina et al. (2007, 95) offre un outil intéressant pour penser le devenir de l'espace transfrontalier. Il s'agit d'une lecture de la morphologie urbaine qui intervient au cœur de l'action de planification « pour identifier sinon les solutions du moins les problèmes qui se posent à un territoire support d'activités et de pratiques diverses ». Cette démarche préconise la lecture fonctionnelle des systèmes en termes de mobilité, d'espaces résidentiels, de paysages, de formes bâties, de centralités, d'activités économiques, d'environnement qui structurent le territoire. « L'approche en termes de systèmes permet de réintroduire des liens et des connexions entre des éléments en apparence disjoints » (Novarina et al., 2007, 92). « Alors que la notion de zone fait référence à la séparation et à l'éloignement et qu'elle invite à privilégier les frontières et les limites, celle de système amène à identifier l'identité propre, le rôle particulier des différents lieux qui composent la ville puis à rechercher les compatibilités qui peuvent les unir les uns aux autres » (Novarina et al., 2007, 95).

On peut aussi se demander sous quels modèles de croissance urbaine les agglomérations transfrontalières se structureront à l'avenir au travers des frontières nationales : modèle « polyradioconcentrique », modèle en « fuseaux » ou modèle des « cités linéaires contemporaines », ainsi que le suggère D. Mangin (2009) à propos du développement des « grands territoires » (Figure 34 ci-contre). Une spécificité morphologique apparaîtra-t-elle dans la construction « physique » des agglomérations transfrontalières et dans la mise en connexion des villes situées de part et d'autre d'une frontière nationale ? Or, « la métropolisation peut mettre en dynamique positive ou négative des binômes d'agglomérations et des réseaux de villes intermédiaires. Selon la situation économique et géographique, on assiste à des configurations ou à des constellations plus ou moins hiérarchisées » (Mangin, 2009, 75).

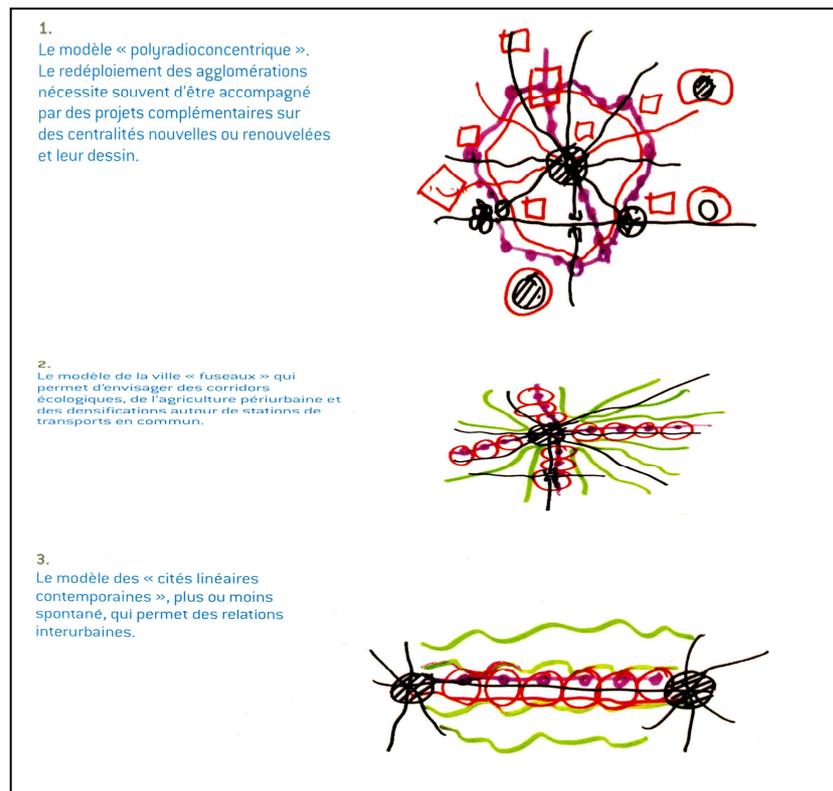


Figure 34 : Les modèles de développement des agglomérations selon D. Mangin
(Source : Mangin, 2009, p.73)

Le résultat plausible de cette approche territoriale est ainsi une représentation de l'espace transfrontalier sous une forme réticulaire, où les relations et les interdépendances entre les espaces sont établies. L'approche de l'espace transfrontalier sous la forme de systèmes est un moyen de mieux connaître les territoires et d'anticiper les problèmes de suburbanisation ou les potentialités de développement socio-économique des territoires. Une réflexion commune à l'échelle transfrontalière fait aussi apparaître les manques et la nécessité de création de nouvelles liaisons entre les systèmes d'aménagement nationaux, afin d'accroître leur connectivité.

L'approche par les relations transfrontalières est aussi un moyen de réfléchir à la création de pôles de développement pensés à l'échelle transfrontalière. La réflexion sur la localisation de nouveaux pôles de développement a pour vocation d'anticiper les dynamiques territoriales induites et la modification de l'organisation territoriale à proximité de la frontière, en termes notamment de polarisation des activités urbaines et des déplacements. Ces nouveaux pôles de développement sont porteurs de dynamiques socio-économiques, d'image, de qualité de services, etc., à l'échelle du territoire transfrontalier en construction. Ces pôles se spécialisent, s'appuient sur des complémentarités et favorisent une réflexion sur un développement cohérent de l'espace transfrontalier. Les politiques d'aménagement transfrontalier sont à observer sur le long terme, mais il paraît

peu probable, en toute hypothèse, que de nouveaux pôles de développement régional transfrontalier, à travers les projets d'aménagement de l'interface, soient réellement susceptibles de produire un rééquilibrage de la région ou de l'agglomération transfrontalière. Les évolutions urbaines seront à observer sur le long terme pour voir apparaître de nouvelles centralités susceptibles ou non d'avoir des répercussions sur l'organisation spatiale transfrontalière.

2. Assurer la mise en place d'un territoire de projet transfrontalier

Dans la démarche de mise en place d'un territoire de projet, le périmètre d'action publique ne correspond pas aux limites politico-administratives traditionnelles. C'est donc une démarche intéressante à suivre dans le contexte transfrontalier.

L'élaboration d'un territoire de projet transfrontalier présuppose la construction d'une gouvernance transfrontalière dynamique afin d'assurer la concrétisation des projets de développement et d'aménagement. Le processus contribue à identifier les acteurs du transfrontalier, les dispositifs organisationnels, les pratiques qui entourent l'élaboration de la planification des stratégies d'aménagement, les marges de manœuvre des acteurs. Le projet de territoire transfrontalier devient un moyen de coordonner les politiques urbaines et de proposer l'ébauche d'une vision globale du territoire en construction.

La politique de développement territorial transfrontalier se distingue ainsi des politiques de zonages : les acteurs locaux sont amenés à définir eux-mêmes le périmètre d'intervention, sans tenir compte des zones Interreg. En outre, l'approche territoriale n'exclut pas, au contraire, de définir des premières orientations sur certains secteurs à enjeu – afin de permettre un passage rapide à la phase opérationnelle – tout en continuant à élaborer les choix sur d'autres secteurs, échelles territoriales ou temporelles (Pinson, 2009, 178). La stratégie devient efficace si la construction du territoire de projet participe à définir des enjeux, des possibles, des méthodes d'action (Bourdin, 2009). Dans ce processus, seules la planification et la démarche de projet justifient in fine l'existence et le statut du territoire transfrontalier et montrent la capacité d'un territoire en construction de devenir un territoire de projet et de s'insérer dans les espaces nationaux et européen.

Ainsi, comme l'avance D. Paris au sujet de la construction de la métropole transfrontalière de Lille, « aujourd'hui, une réponse institutionnelle n'est pas possible, mais la notion de projet partagé peut constituer un levier d'action politique au sein d'un territoire de projet, ici inscrit dans un double cadre métropolitain et transfrontalier », en définissant un cadre stratégique pertinent à une échelle qui englobe tout un système métropolitain au-delà des

limites administratives et politiques existantes (Paris, 2009, 223). Le territoire de projet s'affranchit ainsi du territoire institutionnel et donc de la frontière ; le territoire transfrontalier est lié à un projet et non à un territoire politique classique sur lequel intervient une autorité publique spécifique.

Le développement territorial transfrontalier repose ainsi sur une approche transversale des problèmes de part et d'autre de la frontière, sur la mise en place d'un partenariat et la concrétisation d'actions territoriales à partir d'un portage politique et technique local. Chaque territoire transfrontalier doit alors élaborer son modèle spécifique de développement, avec des projets appropriés aux problématiques de développement local. Les facteurs qui structurent à l'échelle transfrontalière ne sont donc pas seulement matériels : l'aménagement d'un territoire fait également appel à des ressources immatérielles⁸⁹. Ainsi selon P. Veltz, le développement des relations et des solidarités entre acteurs apparaît plus déterminant dans le développement que la simple localisation d'infrastructures et d'équipements : « (Le développement) dépend plus de la pertinence des cadres collectifs d'action, de la vigueur des projets et des anticipations du futur, que des infrastructures ou des équipements. Le soft, les capacités d'organisation, l'intelligence des évolutions comptent davantage que le hard. La qualité des institutions, publiques et privées, est plus importante que les autoroutes » (Veltz, 1996).

Cette approche nécessite donc de partir du territoire pour considérer les différentes dynamiques en jeu, les objectifs de développement et d'aménagement transfrontalier, les résultats attendus en termes d'organisation spatiale, la gouvernance spécifique à mettre en œuvre afin d'assurer la gestion de l'espace transfrontalier. L'approche politique et technique du projet de territoire est ainsi fondamentale. Une approche cohérente des projets de développement et d'aménagement de part et d'autre de la frontière est alors pertinente et opportune pour le devenir des régions frontalières.

⁸⁹ Les facteurs de développement sont à trouver dans les ressources propres du territoire. Or, « si les facteurs d'ordre économique tels le capital, les ressources naturelles, les équipements et infrastructures de transport et de communication, les marchés... continuent d'être des éléments importants dans le processus de développement des régions, le paradigme renouvelé de développement accorde un rôle tout aussi important aux facteurs non économiques tels la qualification individuelle et collective, la transmission des savoirs et savoir-faire traditionnels et actuels, le cadre de vie, la perméabilité à l'innovation, la vitalité communautaire, l'ouverture à la concertation et au partenariat, la mise en réseau des petites et moyennes entreprises... » (Vachon, 2002).

3. La nécessité d'une approche cohérente des politiques d'aménagement transfrontalier

« Gouverner et aménager un système métropolitain, c'est avant tout appréhender l'organisation des interdépendances et l'articulation des échelles » (Gilli et Offner, 2008, 161), et finalement organiser la cohérence territoriale au sein des systèmes d'aménagement. Une approche cohérente de l'espace transfrontalier consiste ainsi à appréhender de façon coordonnée les infrastructures de transports, les politiques de protection de l'environnement, les zones d'habitat, d'activités et de loisirs, les services aux habitants et aux entreprises, etc., de façon transversale de part et d'autre de la frontière

L'approche intégrée de l'aménagement transfrontalier vise aussi à articuler planification, projets et secteurs. Le modèle d'aménagement à suivre, afin de garantir l'efficacité et l'efficience de l'aménagement au sein des espaces transfrontaliers, se présenterait davantage comme une combinaison des logiques territoriales, « ponctuelles » et sectorielles de l'aménagement (voir p.264). Les trois niveaux d'intervention (stratégie, projet, secteur) sont interdépendants : l'enjeu transfrontalier doit ainsi être considéré globalement, mais le développement du territoire transfrontalier ne peut être visible sans la réalisation d'opérations urbaines concrètes, tandis que les projets d'aménagement peuvent se structurer autour de questions sectorielles clés (transports, environnement, équipements publics, etc.).

Les problèmes de coordination des politiques d'aménagement sont donc primordiaux dans le contexte transfrontalier. Toutefois, la dimension interterritoriale constitue aujourd'hui un défi pour toutes les politiques d'aménagement quel que soit le niveau territorial d'intervention, par la recherche de nouvelles articulations entre plans territoriaux, plans d'urbanisme et projets opérationnels (Novarina et al., 2007), afin d'assurer une cohérence des outils de la politique urbaine (Théry, 2009). Le lien entre stratégie de long terme, planification spatiale et programmation opérationnelle devient la clé de l'action métropolitaine (Fouchier, 2009) et transfrontalière, mais il faut gérer les différentes temporalités des programmes, plans et projets.

4. Définir la maîtrise d'ouvrage transfrontalière et promouvoir des méthodes de travail originales

Une fois la stratégie d'aménagement défini, il importe de définir la maîtrise d'ouvrage afin de concrétiser les projets. Outre la stratégie politique, le pilotage technique et la réalisation

opérationnelle doivent être clairement identifiés et attribués à des acteurs spécifiques. Les dimensions stratégiques et opérationnelles de la planification et de l'urbanisme entrent alors en dialogue (Pinson, 2009).

Ainsi, l'encadrement juridique et la précision des compétences à mobiliser, les ressources financières et les capacités d'action des partenaires sont primordiaux. Les outils opérationnels de chaque pays sont à étudier afin d'établir la meilleure efficacité, le partage des responsabilités des projets engagés et la coordination des différents cadres juridiques. Des solutions opérationnelles doivent être trouvées dans les domaines de la fiscalité, du foncier disponible, des normes environnementales, du développement socio-économique. Il s'agit également de traduire et de retranscrire les projets d'aménagement transfrontalier dans les documents d'urbanisme. Au niveau organisationnel, la coordination doit être assurée entre les différents secteurs impliqués ; il faut aussi régler les problématiques de la concertation, du partenariat public-privé, du montage institutionnel et financier.

Il est aussi intéressant de se doter d'une équipe opérationnelle commune pour développer la coopération et la mettre en œuvre. L'enjeu est fort à structurer les démarches de stratégie urbaine en coordonnant les points de vue sur des thèmes communs, pour mieux définir les projets transfrontaliers et mobiliser les acteurs territoriaux concernés. L'urbaniste qui intervient sur un territoire transfrontalier peut alors jouer le rôle d'un coordinateur entre les différents dispositifs en place. Il s'assure de la faisabilité des projets dans un périmètre d'action pertinent, mobilise les financeurs publics et privés potentiels, définit les conditions de réalisation de ces projets, affine les paramètres opérationnels d'urbanisme. Il doit également surtout faire l'apprentissage des différents mécanismes organisationnels de son pays et de ceux du pays voisin.

Le type de structure de pilotage opérationnel à appliquer est une question d'actualité pour l'agglomération franco-valdo-genevoise, exemple le plus avancé en matière d'aménagement transfrontalier. Outre les différentes options qui s'ouvrent aux acteurs en termes de dispositifs réglementaires et d'outils d'intervention foncière, la structure de portage et son périmètre suscitent le débat (Tranda-Pittion et al., 2009). La structure opérationnelle doit-elle être créée pour chaque PACA, chaque cas relevant de problématiques spécifiques et d'acteurs différents ? Ou bien doit-elle être créée à l'échelle de l'agglomération, avec éventuellement des équipes projets dédiées à chaque PACA, afin de mutualiser les moyens, les connaissances et les pratiques et de garantir une vision d'ensemble de l'agglomération (idem) ?

La mise en œuvre d'un projet d'aménagement transfrontalier impose ainsi la mise en œuvre d'une ingénierie territoriale et de projet complexe, dans un contexte transnational. L'ingénieur territorial doit être créatif pour proposer des projets correspondant à des cultures territoriales différentes. Son rôle de médiateur, de négociateur, de diplomate est

ainsi exacerbé vis-à-vis d'urbanistes agissant dans un cadre strictement national. L'émergence des problématiques transfrontalières et interterritoriales ouvre ainsi de nouvelles perspectives et un enrichissement de la profession des urbanistes.

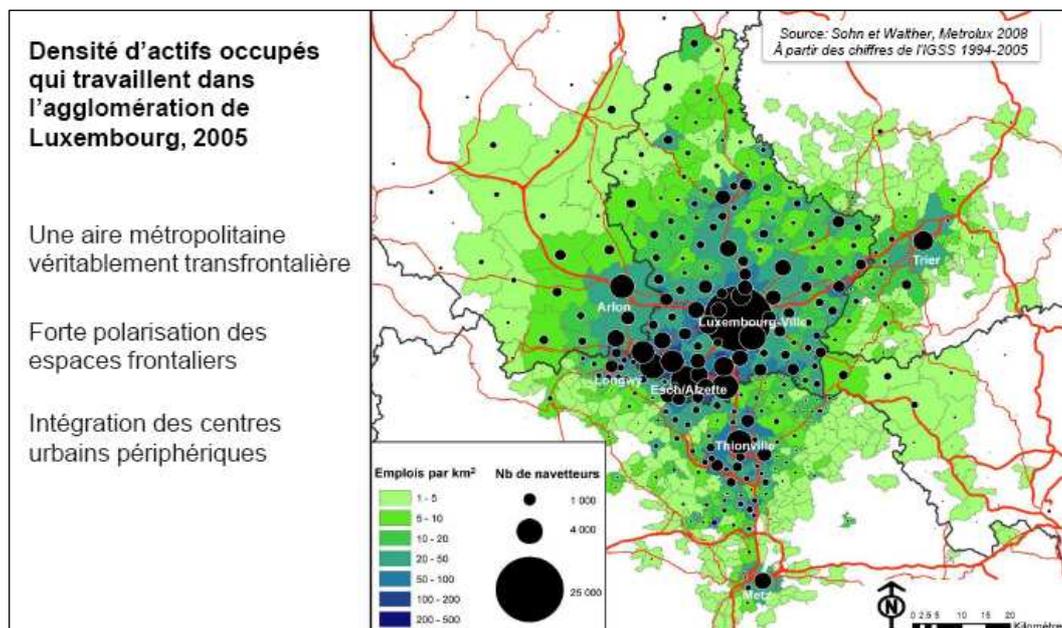
5. Vers des « grands territoires transfrontaliers » et des « métropoles transfrontalières » ?

De part et d'autre des frontières intra-européennes, on peut se demander si de vastes aires urbaines vont émerger pour former de nouvelles régions métropolitaines transfrontalières. Une métropole est une aire urbaine qui se caractérise par la concentration de fonctions supérieures de haut niveau et se présente comme un nœud d'interconnexion de réseaux et de flux à une échelle plus large ; elle remplit également des fonctions de coordination.

L'émergence de métropoles transfrontalières implique donc le renforcement des synergies et des complémentarités entre les différents pôles des territoires transfrontaliers. La métropole transfrontalière prendrait alors la forme d'une métropole réticulaire polycentrique. Mais la continuité urbaine, physique entre ces différents pôles est quasi indispensable pour penser l'organisation spatiale et la stratégie de développement de la zone transfrontalière. Pour qu'il y ait métropole transfrontalière, l'aire d'attraction d'un ensemble urbain doit dépasser les frontières nationales. De plus, au sein des espaces transfrontaliers, les fonctions métropolitaines sont mutualisées afin de jouer un rôle majeur au niveau européen. La localisation des espaces transfrontaliers à l'intersection de deux systèmes en fait des nœuds de connexion qui les insèrent dans le système urbain européen, à condition que les actions d'aménagement répondent à cette fonction de nœud de réseau. Or, il est difficile de faire évoluer les équilibres intra urbains : cela suppose des investissements massifs à l'échelle de la métropole (Gilli et Offner, 2008). La formation d'une métropole transfrontalière implique donc des projets structurants pour impulser de nouvelles dynamiques territoriales à l'échelle transfrontalière. Sachant qu'un certain niveau de services moteurs de la croissance économique n'apparaît qu'à partir d'un certain seuil quantitatif et d'une certaine concentration des fonctions urbaines, une stratégie transfrontalière peut renforcer les effets de taille d'une agglomération urbaine.

Le développement de métropoles transfrontalières implique de considérer la place de villes situées à proximité d'une frontière à une plus grande échelle et de prendre en considération leurs dynamiques territoriales avec le pays voisin. Il s'agit ainsi d'analyser la localisation de nouveaux pôles au sein des métropoles transfrontalières en émergence, ainsi que la structuration urbaine qui se met en place au travers de la frontière, des perspectives de

recherche notamment engagées par l'équipe Metrolux de l'Université du Luxembourg (Carte 30).



*Carte 30 : Intégration fonctionnelle transfrontalière au Luxembourg
(Source : Sohn et Walther, 2009)*

Finalement, la construction d'espaces transfrontaliers intégrés rejoint certainement la problématique de la conduite de projets transversaux au sein de « grands territoires », où la dimension d'innovation de l'action publique territoriale est particulièrement importante à mettre en place afin de sortir des cadres politico-administratifs établis (Encadré 8 page suivante). Un agenda de recherche sur les métropoles transfrontalières pourrait ainsi s'intéresser de façon plus précise aux aires de métropolisation transfrontalière, aux besoins en termes de services métropolitains, au fonctionnement des systèmes productifs transfrontaliers, aux enjeux qui se profilent en termes d'aménagement de l'espace métropolitain transfrontalier⁹⁰. Il faudra examiner à l'avenir si des projets de « coopération métropolitaine transfrontalière » seront effectivement mis en œuvre, ou si les initiatives transfrontalières se limiteront à rester de simples « cadres de concertation, de dialogue et de débat politique » (Paris, 2009, 218).

⁹⁰ Le programme européen de recherche ESPON a ainsi lancé l'étude « METROBORDER : Cross-border Polycentric Metropolitan regions » dont les résultats finaux sont attendus pour décembre 2010.

Encadré 8 : « Insuffler une logique de projet dans les grands territoires »

Aborder les grands territoires impose d'abandonner toute vision normative, en raison d'abord de leur hétérogénéité – entre une conurbation multipolaire, une région transfrontalière, un couloir estuarien ..., il y a trop de différences pour imaginer un quelconque moule. Ensuite, car il s'agit davantage d'un champ d'expérimentation que de planification et d'institutionnalisation. Sur ces territoires, où se jouent les enjeux de la ville future, les thèmes fondateurs et les jeux d'acteurs doivent pouvoir se nouer avec une grande liberté de manœuvre. Ainsi, l'approche d'un territoire particulier peut s'affirmer comme globale sans chercher à traiter de l'exhaustivité des questions qu'il suscite. Une démarche de projet à partir d'un thème majeur, ou d'un nombre limité de sujets, peut aboutir à un projet d'ensemble qui modifierait profondément la donne de ce territoire – ce que l'expérience de l'Emscher Park dans la Ruhr démontre amplement.

Définir ce cadre expérimental supposerait :

- l'acceptation d'un « hors normes » pour la conduite de tels projets, à partir de la combinaison des acteurs qui souhaiteraient s'y engager (une coopération agricole comme un promoteur commercial, une association d'habitants, une administration comme une collectivité ...)

- la mobilisation d'une ingénierie adaptée grâce au recours à des combinaisons de consultants, de bureaux d'études selon les disciplines propres à chaque situation particulière, constituant un véritable appui méthodologique, bénéficiant d'un soutien financier spécifique, clés de la réussite espérée ;

- l'enrichissement des concepts et des méthodes par une ouverture aux règles et pratiques d'autres pays, en Europe comme hors d'Europe ;

- la création d'un label du développement durable « projet de territoire », dont l'octroi serait soumis à une évaluation par un comité d'experts national.

C'est probablement là que se justifierait le mieux un engagement de l'Etat, non pour définir un cadre réglementaire supplémentaire (contraindre et empêcher), mais pour permettre aux initiatives de se développer, d'imaginer les futurs possibles de cet entre-villes qui forme les villes de demain, celles que nous léguerons aux générations futures. Accepter des formes provisoires d'organisation, hors des cadres normalisés, offrirait ainsi une capacité d'initiative à ceux qui souhaiteraient innover en la matière ».

Source : L. Théry, 2009, p. 157

Conclusion du Chapitre 9

Le Chapitre 9 a été l'occasion de s'interroger sur les modalités de l'action territoriale en contexte transfrontalier. Ainsi, concevoir l'échelle transfrontalière comme échelle pertinente de l'action territoriale, ce serait finalement affirmer que l'action territoriale transfrontalière s'effectue avant tout par le projet d'aménagement ; autrement dit le projet devrait guider la politique transfrontalière et la coopération. En fonction du contenu des projets transfrontaliers menés, différents dispositifs organisationnels et structures institutionnelles sont mises en œuvre. Le projet devient le moteur de la coopération transfrontalière.

Toutefois, les documents de planification réalisés à l'échelle transfrontalière n'ont pas vocation à tout régler : les stratégies transfrontalières ne peuvent pas couvrir et traiter tous les aspects des politiques d'aménagement des espaces frontaliers et transfrontaliers. En effet, les politiques transfrontalières n'ont pas vocation à se substituer aux politiques publiques nationales. Seules les problématiques qui dépendent directement de l'échelle transfrontalière, qui visent à structurer l'espace transfrontalier, sont sélectionnées. L'action territoriale transfrontalière, fondée notamment sur la fonction de coordination et le rôle d'interface des politiques d'aménagement locales en place des deux côtés de la frontière, doit être souple et adaptable aux différentes échelles territoriales.

Ainsi, selon une « gouvernance par usage » (Vanier, 2008, 137), en fonction de la problématique transfrontalière traitée, différentes échelles territoriales sont sollicitées. Les partenaires s'associent en fonction des objectifs définis et des problèmes spécifiques qui doivent être résolus à l'échelle transfrontalière. La planification stratégique transfrontalière et les projets d'aménagement transfrontalier deviennent alors des outils pour identifier des zones spécifiques d'intervention. On rejoint ici une « approche par problème », où « les décisions se prennent avec les échelles où les problèmes se posent », une posture qui participe de fait au décloisonnement des niveaux territoriaux (Joye et Leresche, 1997, 291). L'intervention aménagiste à partir de la définition d'enjeux transfrontaliers est alors potentiellement multi-territoriale, multi-sectorielle et multi-institutionnelle (Leresche, 1999) : l'enjeu transfrontalier mobilise différents territoires, différents secteurs, différentes institutions en fonction du projet d'aménagement transfrontalier défendu. La politique transfrontalière devient alors spécifique à chaque espace transfrontalier. De cette façon, la coopération transfrontalière peut être à l'origine de recompositions territoriales et d'une organisation territoriale davantage ouverte, souple, réticulaire.

Ainsi, les préconisations en termes d'aménagement transfrontalier dépendent du contexte local : il ne saurait y avoir de modèle normatif de développement territorial transfrontalier. L'aménagement transfrontalier, comme toute démarche d'aménagement, nécessite une approche transversale, une interrogation à long terme et aux différentes échelles de

l'impact des projets, une anticipation des transformations sociales sur les espaces urbains. L'émergence de l'aménagement transfrontalier ouvre de nouvelles préoccupations dans la construction d'un territoire européen intégré puisqu'il offre de nouveaux périmètres d'action territoriale et finalement propose de nouvelles façons de penser l'aménagement. L'action collective, pour être effective et efficace, a besoin d'être intégrée, par la prise en compte de la multisectorialité des problèmes et par l'approche territorialisée des problèmes, qui suppose un contenu approprié à la spécificité des espaces sur lesquels elle s'applique (Lefèvre, 2009, 54). Mais l'élaboration de documents stratégiques d'aménagement, de visions spatiales ne suffisent pas à faire émerger des projets transfrontaliers : des mesures concrètes d'aménagement doivent venir matérialiser les objectifs généraux qui ont été définis.

Conclusion de la Troisième Partie

Le bilan au sujet des processus d'aménagement du territoire engagés dans les espaces transfrontaliers à différents échelons territoriaux (niveau eurorégional, niveau du projet urbain) reste plutôt faible. Des politiques « explicites, assumées, revendiquées » (Lacour et Delamarre, 2006) d'aménagement du territoire sont rares au sein des espaces transfrontaliers en formation : l'idée d'une action territoriale d'aménagement transcendant la frontière nationale et s'effectuant de manière cohérente à l'échelle transfrontalière doit encore faire son chemin. En revanche, à l'échelle des agglomérations transfrontalières, les dispositifs d'aménagement semblent plus avancés, ainsi que l'a montré l'exemple franco-valdo-genevois. Se profile alors l'hypothèse qu'un système d'action publique spécifique dédié à l'aménagement de l'espace transfrontalier se forme lorsque une continuité urbaine s'établit entre les deux côtés de la frontière et qu'une gestion commune de l'espace semble nécessaire à mettre en place afin d'éviter les dysfonctionnements de la zone transfrontalière (voir les exemples de l'agglomération franco-valdo-genevoise et du projet de Belval). Mais ce résultat demande à être vérifié avec une étude plus systématique d'exemples d'agglomérations transfrontalières en Europe.

Au-delà des discours européens et des effets d'annonce, des politiques publiques structurantes visant à organiser l'espace transfrontalier sont difficiles à mettre en œuvre au niveau local car elles exigent un grand volontarisme politique et technique et une réflexion prospective s'étendant au-delà des périmètres d'action nationaux, une démarche qui demande de l'innovation en matière de projets d'aménagement et de développement territorial.

Le devenir des exemples abordés est empli d'incertitudes et d'alternatives, liées aux changements de configuration qui peuvent intervenir à différents niveaux et selon différentes temporalités : accélération ou ralentissement de l'intégration des systèmes urbains frontaliers, introduction de nouveaux outils institutionnels, évolution de la représentation mentale des individus et des groupes sociaux. L'organisation de la proximité transfrontalière dépend ainsi de différents facteurs difficiles à prévoir, mais dont l'aménageur doit tenir compte dans son action spatiale. Les problèmes de voisinage transfrontaliers, en termes de logement, d'emplois, de transport, de développement économique évolueront en fonction de l'attractivité des pôles de développement transfrontaliers et des pratiques spatiales des individus. L'ambition et les résultats des politiques transfrontalières résulteront des décisions prises au niveau local, quand les acteurs locaux percevront l'intérêt d'une collaboration transfrontalière et montreront une réelle capacité à se saisir d'enjeux à l'échelle transfrontalière.

Ainsi, l'hypothèse d'une « interterritorialité transfrontalière » reste encore à vérifier : à l'heure actuelle, seules les prémisses d'une nouvelle territorialité transfrontalière sont

présentes. L'intermédiation et l'articulation des systèmes territoriaux transfrontaliers restent encore à leurs débuts. La transition vers un « aménagement hybride », qui serait influencé par les cultures d'aménagement des pays jouxtant la frontière, ne pourra être analysée que lorsque des projets d'aménagement transfrontaliers seront effectivement réalisés.

La démarche de recherche demanderait désormais plus de finesse et de nuance dans l'analyse, mais cette finesse et cette nuance ne pourront être apportées que lorsque des projets d'aménagement et de développement territorial seront conduits, ce qui n'est pas le cas dans les exemples abordés où les politiques territoriales sont encore à leurs balbutiements. Finalement, derrière ces interpellations, nous interrogeons également la légitimité et la capacité d'action en aménagement : qu'est ce qui justifie l'action en aménagement ? Quelles ressources et quels outils sont-ils pertinents pour agir dans le domaine de l'aménagement ?

Conclusion générale :

**L'émergence d'espaces
transfrontaliers intégrés,
un processus à observer et à
accompagner sur le long
terme**

La thèse a été le moment de s'interroger sur les fondements conceptuels et théoriques de l'action territoriale en aménagement. Le modèle d'analyse triangulaire que nous avons proposé appelle un approfondissement des grilles de lecture du fait territorial, dans un contexte où la nécessité d'approfondir la réflexion théorique des « sciences territoriales » est soulevée par de nombreux chercheurs⁹¹. Nous avons tenté d'apporter, au sujet de l'émergence des territoires transfrontaliers en Europe, un regard croisant différentes disciplines, avec une interrogation sur la prospective de ces territoires, tout en s'intéressant aux processus et contenus des politiques publiques d'aménagement et leur impact sur les espaces. Ce modèle d'analyse connaît certainement des limites (simplification de l'analyse des processus en cours, difficulté de mise en lumière des interactions entre les différentes dimensions de la territorialisation, identification du rôle du projet d'aménagement, etc.), mais comme l'affirme G. Di Méo, « les théories restent de strictes représentations du réel, des vues de l'esprit, des grilles de lecture appliquées sur le monde. Il s'agit d'outils modifiables, améliorables, interchangeables, mais néanmoins indispensables pour notre connaissance des territoires du quotidien » (Di Méo, 1996, 48).

Comment planifier le territoire lorsqu'on est face à deux systèmes d'aménagement différents ? La question reste d'actualité pour tous les aménageurs intervenant sur des territoires bordant une frontière nationale. Les perspectives de coopération transfrontalière donnent une nouvelle vision de l'espace européen, mais les traditions urbanistiques divergentes, le problème de mise en cohérence des documents de planification stratégique et d'urbanisme, les différentes logiques et intérêts des acteurs en présence nuancent la grande question posée dans la thèse, à savoir : « les espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projet, nouveaux pôles de développement au sein d'une Europe polycentrique ? ». L'expérience franco-valdo-genevoise reste la plus avancée en Europe en matière d'aménagement et de développement transfrontaliers. Le niveau d'intégration des démarches transfrontalières s'explique notamment par l'épaisseur historique de la coopération entre les deux côtés de la frontière, mais aussi parce que l'échelle transfrontalière apparaît désormais comme un niveau indispensable d'appréhension des problèmes urbains.

L'analyse de la territorialisation transfrontalière a permis de déboucher sur deux conclusions essentielles :

- **Il n'existe pas de modèle normatif pour penser les territoires transfrontaliers dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial, les enjeux**

⁹¹ Ainsi, les 2èmes Rencontres du Territoire de Grenoble, qui auront lieu les 7 et 8 décembre 2010, s'interrogeront sur : « *Les territoires, acteurs du changement ? Quelle place pour les sciences de l'action dans l'ère territoriale ?* », afin de réfléchir à un « système théorique plus robuste » sur les processus de territorialisation.

territoriaux d'un espace transfrontalier étant très liés à la situation locale.

Cette idée relativise donc le transfert des bonnes pratiques et préconise l'emploi de diagnostics territoriaux de la part des acteurs locaux pour bien comprendre le fonctionnement des territoires transfrontaliers et anticiper le développement futur des territoires concernés.

- **Il est nécessaire de réfléchir préalablement au projet territorial que les acteurs locaux veulent mener, le projet décidant ensuite des outils institutionnels à mettre en place pour mener à bien les actions territoriales entreprises.**

En outre, l'ampleur de la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme dépend des actions territoriales engagées. Des projets transfrontaliers d'aménagement interviennent lorsque des problèmes communs plus ou moins prononcés de gestion de l'espace surgissent ou que le niveau de dépendance entre les territoires situés de part et d'autre de la frontière nécessite une politique commune de développement. La coopération transfrontalière constitue un facteur potentiel de recomposition des territoires seulement lorsqu'une volonté politique se saisit des enjeux territoriaux, notamment par l'élaboration d'une stratégie territoriale transfrontalière et la concrétisation de projets d'aménagement transfrontalier. De plus, dans la compétition territoriale actuelle, les ressources jugées indispensables pour assurer un développement local sont « une capacité à construire collectivement les problèmes d'un territoire, à constituer une intelligence collective des défis auxquels est confrontée la ville, à identifier ses ressources et à réagir collectivement à des opportunités » (Pinson, 2009, 145). Sans l'identification de ces ressources à l'échelle transfrontalière, il apparaît difficile qu'un nouveau territoire transfrontalier émerge et que des politiques structurantes de développement territorial apparaissent.

Les facteurs susceptibles de favoriser l'émergence des espaces et des territoires transfrontaliers concernent en tout premier lieu la croissance des interdépendances fonctionnelles de part et d'autre de la frontière. A la dimension fonctionnelle du territoire transfrontalier s'ajoute la dimension institutionnelle, lorsqu'une organisation entre plusieurs acteurs territoriaux émerge pour gérer et aménager les relations transfrontalières. Le cadre cognitif de l'espace transfrontalier, sa représentation et son appropriation territoriale, signifient aussi la prise de conscience politique et technique de l'enjeu transfrontalier. En outre, l'approche par les différents types ou dimensions de la frontière nationale a montré que ces dimensions ne jouent pas dans le même registre et qu'elles entravent plus ou moins l'action territoriale transfrontalière. Ainsi, la frontière ne produit pas seulement des discontinuités spatiales, elle est aussi à l'origine de périmètres politico-administratifs difficilement dépassables pour l'action publique, ainsi que de cadres cognitifs nationaux fortement ancrés dans la mise en représentation des problèmes

territoriaux. La disparition ou l'atténuation d'une des dimensions de la frontière ne signifie pas mécaniquement la disparition ou l'atténuation d'une autre dimension de la frontière. Les trois dimensions fonctionnelles, institutionnelles, idéelles de la frontière suivent des temporalités différentes. L'enjeu des politiques d'aménagement quelles qu'elles soient consistent alors à articuler les temporalités différentes des évolutions socio-économiques et des transformations spatiales.

Dans la politique de coopération territoriale européenne, l'étude empirique menée dans la thèse montre un écart entre les discours volontaristes produits au niveau européen et la réalité des politiques locales. Les transformations territoriales sont encore peu perceptibles sur les frontières intra-européennes. Les territoires européens évoluent sur des temps longs et la mise en œuvre de politiques territoriales intégrées n'est pas systématique d'une frontière à l'autre. Dans certains cas, le territoire transfrontalier apparaît comme un simple label, où la frontière est instrumentalisée pour avoir accès aux fonds européens. L'innovation en matière de coopération territoriale transfrontalière dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme reste finalement encore rare aujourd'hui en Europe, excepté dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise où les urbanistes sont particulièrement impliqués dans la réflexion stratégique et l'opérationnalisation de projets d'aménagement. Mais l'intégration des économies et des sociétés locales, par la montée croissante des mobilités spatiales, laisse entrevoir une problématique territoriale de plus en plus importante pour tous les espaces jouxtant une frontière nationale. La perméabilité des frontières nécessitera sans aucun doute d'adapter les territoires européens aux enjeux d'accessibilité et de connectivité, des enjeux de plus en plus prégnants dans un « monde interconnecté ».

L'analyse des processus d'émergence des espaces transfrontaliers permet de s'interroger sur les enjeux d'intégration des politiques d'aménagement en Europe et plus généralement sur les enjeux de l'interterritorialité. Or, « dans un univers devenu complexe, la capacité à combiner, entrecroiser, réunifier selon les situations et donc dans une portée limitée, compte plus que l'opiniâtreté à imposer une grande idée ou une grande vision » (Chalas, 2000, 162). L'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers rejoint les débats territoriaux actuels sur la supra-territorialité, la multi-territorialité, l'inter-territorialité, où la problématique centrale concerne notamment l'articulation des territoires entre eux. Dans le contexte transfrontalier, il s'agit d'identifier les liens nécessaires ou opportuns à renforcer afin de consolider la coopération entre les territoires, ainsi que les points de blocage et les obstacles à la mise en place de politiques communes d'aménagement. L'enjeu consiste alors à considérer les différentes solutions possibles pour permettre les coopérations interterritoriales et encourager la structuration des échanges et la concrétisation des projets d'aménagement. Il convient donc d'anticiper les relations qui vont se nouer à l'avenir entre les territoires frontaliers. En effet, « l'action territoriale se

passé désormais autant entre les territoires qu'en leur sein : il s'agit à la fois d'articuler des territoires distincts et de faire vivre ensemble les différentes échelles de la métropole » (Gilli, 2008b). Les territoires quels qu'ils soient ne doivent plus être pensés dans des visions unitaires et fermées, mais dans des formes et des processus d'intégration progressive entre les territoires.

Ainsi, l'analyse des espaces transfrontaliers montre la nécessité, pour les aménageurs, de dépasser les frontières classiques de l'aménagement et de s'affranchir des cadres d'action préexistants. Dans une société toujours plus mobile, les enjeux territoriaux se posent désormais à l'échelle des grands territoires. « Planners need to adapt their mental system to a new and challenging situation in which the meaning of familiar concepts, like the State and, in particular, territory and territorial control are changing » (Faludi, 2007, 3). Les aménageurs doivent « décloisonner (leurs) modes de pensée et d'action » (Fouchier, 2009). L'ingénierie de projet transfrontalier nécessite une ouverture d'esprit et de la patience, car les processus d'intégration des systèmes d'aménagement sont très longs à mettre en place et les barrières mentales longues à évoluer. La politique de coopération doit s'inscrire progressivement dans les mœurs locales et atteindre un certain stade de maturation avant parvenir à produire des projets concrets d'aménagement. Mais dans un contexte de concurrence entre les territoires, de crise socio-économique, de tensions géopolitiques, les politiques de développement territorial pourraient aussi s'avérer plus protectionnistes, avec la tentation des territoires de se refermer sur eux-mêmes...

Les fondements d'une nouvelle territorialité s'affranchissant des cadres nationaux sont difficiles à mettre en place, tant les barrières mentales et les représentations sociales sont lentes à évoluer, tant l'articulation entre les systèmes territoriaux de pays différents est longue à se mettre en place. Il faudra certainement attendre encore plusieurs décennies pour observer des modalités d'articulation réelles entre les espaces et les territoires situés à proximité des frontières. L'injonction à repenser l'aménagement et l'organisation des territoires situés à proximité des frontières relève de la responsabilité des autorités locales, qui doivent redéfinir leurs outils d'intervention en fonction des besoins et des projets à concrétiser. A charge donc des autorités locales d'organiser les relations transfrontalières, d'intégrer les politiques locales dans les enjeux transfrontaliers, en fonction d'un projet politique.

Avec le modèle employé pour décrire la construction des territoires transfrontaliers, il ressort de l'analyse que les différents éléments constitutifs d'un ensemble territorial sont fortement imbriqués. Il est donc difficile d'avancer des préconisations à destination des acteurs de terrain qui souhaiteraient formaliser ou rendre plus efficace le processus de construction d'un nouveau territoire. Tout dépend du contexte territorial dans lequel s'inscrit le nouveau territoire en question et des projets d'aménagement que les acteurs

locaux souhaitent mettre en place. La réussite de la mise en place de territoires de projet transfrontaliers nécessite simultanément :

- la prise en compte et l'anticipation des interdépendances socio-économiques qui s'établissent de part et d'autre de la frontière ;
- la formation d'un partenariat et d'une gouvernance afin de gérer et d'aménager ces nouvelles interdépendances ;
- la réalisation d'une vision territoriale prospective spatialisant ces interdépendances.

Penser le territoire dans un contexte transfrontalier, c'est s'affranchir des modes de pensée traditionnels, penser les territoires dans leurs interdépendances respectives, celles-ci justifiant l'appui au développement des régions transfrontalières.

La position que nous avons défendue dans la thèse est que le projet d'aménagement, tant stratégique qu'opérationnel, doit guider les dispositifs de gouvernance à mettre en place. L'application uniforme de GECT sur toutes les frontières intra-européennes n'est pas la solution pour parvenir à mieux intégrer les territoires frontaliers. Les GECT ne constituent qu'un instrument de gouvernance, un moyen et non une fin pour résoudre les problématiques de gestion des espaces transfrontaliers. L'instrument de gouvernance à mettre en place devrait dépendre de l'action territoriale, du projet que l'on veut mener, des problèmes à résoudre ou des opportunités à saisir. L'action, le projet doivent définir le territoire de projet. Délimiter un périmètre sans consistance n'est ni efficient ni efficace pour l'action territoriale.

Dans les grands territoires, dans les espaces transfrontaliers, la gouvernance devrait être liée à un projet construit et les modes d'organisation devraient être structurés en fonction de l'objectif visé : « il est vital de ne pas poser la question de l'organisation politique et de la maîtrise d'ouvrage comme condition préalable à l'action. Les territoires urbanisés ou devant l'être ayant des limites floues, l'action d'aménagement qui les concerne appelle des échelles et des organisations différentes – selon les projets et les thématiques » (Théry, 2009, 158). Sans projet, l'action transfrontalière perd son sens. Chaque territoire transfrontalier est unique et de ce fait les réponses d'aménagement à apporter doivent être différentes en fonction du contexte local. Les idées sont à faire émerger à partir de l'analyse du lieu (Théry, 2009), il n'existe pas de modèle propre de développement territorial transfrontalier. Le contenu, la nature et les modalités d'intervention des nouvelles organisations transfrontalières, en tant que territoires de projet, sont encore à préciser. Les autorités locales n'ont pas à réaliser des projets d'aménagement transfrontalier à tout prix. Il faut toujours se demander la valeur ajoutée de la coopération à l'égard de l'objectif visé ou du problème à résoudre.

Mais qu'on ne se trompe, les réflexions sur la territorialité transfrontalière ne portent pas ici sur la constitution d'un territoire institutionnel classique, mais sur les relations entre les territoires ou territoire relationnel, qui présagent l'émergence d'une nouvelle forme de territorialité (voir Vanier, 2008 et Fourny, 2009). Les structures transfrontalières resteront certainement des intermédiaires et des outils de coordination entre les systèmes territoriaux locaux, chargées d'organiser l'interface entre les territoires. La construction d'espaces transfrontaliers intégrés correspond alors moins à la mise en place d'un territoire unitaire qu'à des relations interterritoriales, dans un contexte où l'interconnectivité devient la clé dans les projets d'aménagement stratégiques (Salet, 2007). Il s'agit alors de mieux connaître et prendre en compte les interactions de différentes natures qui existent entre les territoires, bien que les phénomènes urbains à l'œuvre soient de plus en plus complexes à comprendre et que les acteurs concernés par les problématiques territoriales (transfrontalières ou autres) soient de plus en plus nombreux.

Références bibliographiques

- ALBRECHTS L., 2004 : Strategic (spatial) planning reexamined, *Environment and Planning B : Planning and Design*, vol.31, p.743-758.
- ALLAIN R., 2004 : "L'économie et l'utopie : les facteurs explicatifs des formes urbaines", in Allain R., 2004 : *Morphologie urbaine : géographie, aménagement et architecture de la ville*, Paris : A. Colin, p.25-49.
- ALEXANDRE F., GRASLAND C. ET GAY J., 2005 : "Limites et discontinuités et leurs implications spatiales", http://www.mgm.fr/ARECLUS/page_auteurs/Gay30.pdf, consulté le 14 septembre 2007.
- ALLIES P., 2007 : "Les valeurs heuristiques de la notion d'Eurorégion : l'Eurorégionalisme ou l'Europe d'en bas' ?", *Pouvoirs locaux*, n°1, vol.72, p.127-132.
- AMILHAT-SZARY A. ET FOURNY M.-C., 2006 : *Après les frontières, avec la frontière : nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues : Éd. de l'Aube, 169 p.
- ANDERSON B., 1991 : *Invented Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London.
- ANDERSON M., 2001 : "Les frontières : un débat contemporain", *Cultures & Conflits*, n°26-27, mis en ligne le 15 mars 2006, <http://www.conflits.org/index359.html>.
- ANDERSON J., O'DOWD L. ET WILSON T., 2002 : "New borders for a changing Europe : cross-border cooperation and governance", *Regional and federal studies*, vol.12, n°4, p.1-8
- ARAB N., IDT J. ET LEFEUVRE M., 2009 : "Action publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations", in Bourdin A. et Prost R., 2009 : *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, Marseille : Parenthèses, p.188-203.
- ARBARET-SCHULZ C., 2002 : "Les villes européennes, attracteurs étranges de formes frontalières nouvelles", in Reitel B. et al., 2002 : *Villes et frontières*, *Anthropos-Economica*, p.213-230.
- ARBARET-SCHULZ C., BEYER A., PERMAY J., REITEL B., SELIMANOVSKI C., SOHN C. ET ZANDER P., 2004 : "La frontière, un objet spatial en mutation", <http://www.espacestemp.net/document842.html>, consulté le 27 novembre 2006.
- ARRIF A. ET HAYOT A., 2001 : "Les territoires dans la ville : frontières sociales et symboliques à Marseille", in Bromberger C. et Morel A., 2001 : *Limites floues et frontières vives*, Éd. de la MSH, Paris, p.311-334.
- ATELIER FRANCO-ROUMAIN, 2008 : "Diagnostic des potentialités et des obstacles de la coopération transfrontalière en Europe : le cas de l'eurorégion Bihor-Hajdú-Bihor", L. Costes, P. Dhelens, C. Gaydon, R. Maruntel, C. Moutoussamy, T. Munsch, S. Polleau, L. Zappella, sous la direction de J.-P. Carrière et N. Hinfrey, Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, 162 p.
- BACHELET F., MENERAULT P. ET PARIS D., 2006 : *Action publique et projet métropolitain*, Paris, Budapest & Kinshasa : l'Harmattan, 378 p.
- BAFOIL F., 2006 : *Europe centrale et orientale : mondialisation, européanisation et changement social*, Paris : Presses de Sciences Po, 567 p.

- BAGNASCO A. ET LE GALES P., 1997 : "Les villes européennes comme sociétés et comme acteurs", in Bagnasco A. et Le Galès P., 1997 : *Villes en Europe*, La Découverte, Paris, p.7-43.
- BAILLEUL H., 2009 : *Communication et projets urbains : enjeux et modalités de la communication entre acteurs du projet et habitants*, Thèse, Université de Tours, 591 p.
- BARON C., 2003 : "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et Société*, n°54, p.329-351.
- BAUELLE G., GUY C. ET OLLIVRO J., 2002 : "Les scénarios de l'Europe européen", in Baudelle G. et Castagnède B., 2002 : *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues : Éd. de l'Aube ; Paris : DATAR, p.107-154.
- BEHAR D., 2007 : "Après l'intercommunalité, l'intercommunautaire ?", *Pouvoirs locaux*, n°73, p.15-20.
- BEHAR D. ET ESTEBE P., 2006 : "La planification au péril du SDRIF", *Urbanisme hors série*, n°29, p.23-25.
- BERTRAND N. et PEYRACHE-GADEAU V., 2009 : "Cohésion sociale et cohérence territoriale : quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ?", *Géographie Économie Société*, vol.11, n°2, p.85-91.
- BODY-GENDROT S. ET LE GALES P., 1997 : "Qu'est-ce que la gouvernance locale ?", in Carré J. et Body-Gendrot S., 1997 : *Gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo-saxonnes*, Centre d'études des relations interculturelles, Paris : Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
- BORELLI N. et SANTANGELO M, 2004 : "Turin : Where Territorial Governance and Politics of Scale Become Keystones for the City Development Strategy", Communication présentée à 'City Futures, an international conference on globalism and urban change', Chicago, juillet 2004, 14 p.
- BOURDIN A., 2000 : "Europe", in Wachter S. et al. 2000 : *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues : Aube ; Montpellier : DATAR, p.39.
- BOURDIN A., 2009 : "La stratégie fait-elle la ville ?", in Bourdin A. et Prost R., 2009 : *Projets et stratégies urbaines: regards comparatifs*, Marseille : Parenthèses, p.258-272.
- BOURDIN A. ET PROST R., 2009 : *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, Marseille : Parenthèses, 283 p.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S. ET RAVINET P., 2006 : *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences-po, 518 p.
- BOUTINET J., 1993 : *Psychologie des conduites à projet*, Paris : Presses universitaires de France, 126 p.
- BOUTINET J., 2003 : *Anthropologie du projet*, Paris : Presses universitaires de France, 350 p.
- BROMBERGER C. ET MOREL A., 2001 : *Limites floues, frontières vives : des variations culturelles en France et en Europe*, Paris : Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme, DL, 386 p.

- BRUNET R., FERRAS R. ET THERY H., 1997 : *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Montpellier : RECLUS, Paris : la Documentation française, 518 p.
- CALLON M. ET LATOUR B., 1991 : *La science telle qu'elle se fait : anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris : La Découverte, 390 p.
- CARRIERE J.-P., 2007 : "Les disparités territoriales en Europe : un défi pour l'intégration", *Pouvoirs locaux*, n°72, p.58-64.
- CARRIERE J.-P., 2008 : "Les villes intermédiaires européennes et l'Europe polycentrique ?", *Réalités industrielles*, février, p.18-25.
- CARRIERE J.-P. ET THIBAUT S., 2000 : "Redéfinition et requalification des espaces transfrontaliers: réflexions à partir du cas luso-espagnol", in Guichard F. et Lopez Trigo L., 2000 : *La frontera ispanoportuguesa. Nuevo espacio de atraccion y cooperacion*, Rei Afonso Henriques, Zamora, p.285-298.
- CASTEL J., 2007 : *Quand la mobilité oblige à repenser l'urbanisme*, Document extrait du site du Conseil Français Des Urbanistes, 17 p.
- CASTELLS M., 2001 : *La société en réseaux : l'ère de l'information*, traduit de l'anglais par Philippe Delamare, Paris : Fayard, 671 p.
- CATTAN N. ET BERROIR S., 2006 : "Les représentations de l'étalement urbain en Europe : essai d'interprétation", in Berque A., 2006 : *La ville insoutenable*, Paris : Belin, p.87-96.
- CATTAN N. ET SAINT-JULIEN T., 1998 : "Modèles de l'intégration spatiale et réseau des villes en Europe occidentale", *L'espace géographique*, n°1, p.1-10.
- CATTAN N., PUMAIN D., ROZENBLAT C. ET SAINT-JULIEN T., 1999 : *Le système des villes européennes*, Paris : Anthropos : diff. Économica, 197 p.
- CHADOIN O., 2008 : "Comment faire du projet urbain un objet de sociologie ?", in Tsiomis Y., 2008 : *Matières de ville : projet urbain et enseignement*, Paris : Ed. de la Villette, p.224-239.
- CHALAS Y., 2000 : *L'invention de la ville*, Paris : Anthropos : Diffusion Economica, 199 p.
- CHALAS Y., 2004 : "Introduction", in Chalas Y., 2004 : *L'imaginaire aménageur en mutation : cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques*, Paris, Budapest, Torino : l'Harmattan, p.13-16.
- CHAPEL E., GRUDET I. ET MANDOUL T., 2007 : "Images spatiales et projet urbain", in Tsiomis Y., 2007 : *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris : Ed. de la Villette, p.111-122.
- CHAPEL E., 2008 : "Le dessin urbain, entre conception et concertation", in Tsiomis, Y., 2008 : *Matières de ville : projet urbain et enseignement*, Paris : Ed. de la Villette, p.192-197.
- CHARLES-LE BIHAN D., 2006 : "Espace communautaire ou territoire de l'Union européenne ?", in Aït Abdelmalek A., 2006 : *Le Territoire entre l'Europe et l'Etat nation*, Presses Universitaires de Rennes, p.99-110.
- CHARMES E., 2005 : *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris : l'Harmattan, 219 p.

- CHIAPPERO M., 2007 : "Projet d'agglomération : représentations graphiques, cartes et schémas. Réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation", *Territoires méditerranéens*, n°15, 49 p.
- CHIVALLON C., 2008 : "L'espace, le réel, l'imaginaire : a-t-on encore besoin de la géographie culturelle ?", *Annales de Géographie*, n°660-661, p.67-89.
- CHRISTIANSEN T. ET JORGENSEN K., 2000 : "Transnational governance 'above' and 'below' the state : the changing nature of borders in the new Europe", *Regional & Federal Studies*, vol.10, n° 2, p.62-77.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, 2008 : *Régions 2020 : évaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, Document de travail des Services de la Commission, Bruxelles, 48 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2004 : *Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération : Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 206 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2007 : *La politique de cohésion 2007-2013 : commentaires et textes officiels*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 160 p.
- CROZIER M. ET FRIEDBERG E., 1977 : *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris : Éd. du Seuil, 500 p.
- CRPM, 2002 : *Etude sur la construction d'un modèle de développement polycentrique et équilibré pour le territoire européen*, Conférence des Régions Périphériques Maritimes, Rennes, Porto, 238 p.
- CUISINIER-RAYNAL A., 2001 : "La frontière au Pérou entre fronts et synapses", *l'Espace géographique*, vol.30, n°3, p.213-229.
- DAVOUDI S., 2003 : "Polycentricity in European spatial planning : from an analytical tool to a normative agenda", *European Planning Studies*, vol.11, n°8, p.979-999.
- DEBARBIEUX B., 2003 : "Territoire", in Lévy J. et Lussault M., 2003 : *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, p.910-912.
- DEBARBIEUX B. ET LARDON S., 2003 : *Les figures du projet territorial*, La Tour d'Aigues : Ed. de L'Aube, 269 p.
- DEBARBIEUX B. ET VANIER M., 2002 : *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues : Ed. de L'Aube, Datar, 267 p.
- DEBARBIEUX B. ET AL., 2007 : *Identités et territorialités dans l'agglomération franco-valdo-genevoise : la place de la frontière : une enquête exploratoire sur les pratiques et les représentations de l'espace régional*, Etude réalisée dans le cadre du Master de Géographie Humaine « Cultures-Politiques-Territoires » de l'Université de Genève, 96p.
- DECI E. ET RYAN R., 1995 : *Intrinsic motivation and self determination in human behavior*, New York, Plenum Press.
- DECOVILLE A., 2009 : "Métropolisation et planification : les défis de la gouvernance urbaine au Luxembourg", Colloque Gouvernement et gouvernance des espaces urbains, Université de Rouen, 13-15 mai 2009.

- DEL BIONDO L., 2009 : "Les conversions des friches sidérurgiques à la frontière franco-luxembourgeoise : un enjeu transfrontalier ", *L'information géographique*, n°3, p.46-64.
- DEMATTEIS G., 1997 : "Représentations spatiales de l'urbanisation européenne", in Bagnasco A. et Le Galès P., 1997 : *Villes en Europe*, Paris : Édition la Découverte, p.68-98.
- DEMAZIERE C., 2007 : "Les régions soutenues par l'Europe ? Les effets de la politique régionale sur les espaces et les acteurs régionaux", *Regards sur l'actualité*, n°331, p.31-44.
- DEMAZIERE C., CARRIERE J.-P., THIBAUT S., HERNANDEZ F., SERRANO J., HINFRAY N., MENAGE P., STROOBANT C. ET MESNIER A., 2007 : *Enjeux de la coopération métropolitaine au sein de l'aire ligérienne, Modes de coopération et appui de l'Etat : quels enseignements pour l'aire ligérienne ?*, Rapport de la troisième phase, Laboratoire CITERES, CNRS-Université de Tours, Direction Régionale de l'Équipement du Centre, 26 p.
- DEVISME L., 2008 : "Les sciences de l'espace des sociétés et le projet urbain : des contradictions aux hybridations", in Tsiomis Y., 2008 : *Matières de ville : projet urbain et enseignement*, Paris : Ed. de la Villette, p. 238-247.
- DI MEO G., 1996 : "A la recherche des territoires du quotidien", in Di Méo G., 1996 : *Les territoires du quotidien*, Paris ; Montréal : L'Harmattan, p.35-48.
- DI MEO G., 2001 : *Géographie sociale et territoires*, Paris : Nathan Université, 317 p.
- DION Y. ET LACOUR C., 2000 : "La revanche du sectoriel et le renouveau de l'espace", *Revue canadienne des sciences régionales*, vol.XXIII, n°2, p.343-364.
- DONADIEU P., 1998 : *Campagnes urbaines*, Arles : Actes Sud, Versailles : École nationale supérieure du paysage, 219 p.
- DOUILLET A., 2003 : "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol.53, n°4, p.583-606.
- DUBRULLE J., 2005 : "Frontière Dépassée, Frontière Recomposée", *International Journal for the Semiotics of Law*, vol.18, n° 2, p.159-173.
- DÜHR S., 2005 : "Spatial policies for regional sustainable development : a comparison of graphic and textual representations in regional plans in England and Germany", *Regional studies*, vol.39, n°9, p.1167-1182.
- DUPUY G., 1991 : *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Paris : A. Colin, 198 p.
- ELISSALDE B. ET SANTAMARIA F., 2008 : *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Paris : Éd. Tec et doc, 249 p.
- ENAUX C. ET GERBER P., 2008 : "Les déterminants de la représentation transnationale du bassin de vie : une approche fondée sur l'attachement au lieu des frontaliers luxembourgeois", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°5, p.725-752.
- ESPON, 2005 : *Project 1.1.1 : Potentials for polycentric development in Europe*.
- ESPON, 2007 : *Project 1.4.3 : Study on Urban Functions*.
- ESPON, 2006a : *ESPON Atlas : Mapping the structure of the European territory*, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 88 p.

- ESPON, 2006b : *Territory matters for competitiveness and cohesion : Facets of regional diversity and potentials in Europe*, ESPON Synthesis Report III, 103 p.
- ESPON-INTERACT, 2007a : *Territorial evidence and cooperation : Linking analysis and action*, 98 p.
- ESPON-INTERACT, 2007b : *Cross-Border Cooperation : Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*, 58 p.
- ESTEBE P., 2008 : "Des ménages qui aménagent le territoire ... en déménageant", in Frémont A. et al., 2008 : *Aménagement du territoire : changement de temps, changement d'espace*, Presses universitaires de Caen, p.181-196.
- EUROMOT, 2008 : *Manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe*, 42 p.
- FALUDI A., 2004 : "Territorial Cohesion : Old (French) Wine in New Bottles?", *Urban Studies*, vol.41, n°7, p.1349-1365.
- FALUDI A., 2007 : "La dimension territoriale de l'intégration européenne", *L'Information géographique*, vol.71, n°4, p.27-42.
- FALUDI A., 2008 : "The learning machine : European integration in the planning mirror", *Environment and Planning A*, vol.40, n°6, p.1470-1484.
- FAURE A., 2006 : "Action publique locale et consensus politique : les accords trompeurs de la petite musique territoriale", in Arnaud L. et al., 2006 : *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p.143-158.
- FOUCHER M., 1991 : *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris : Fayard, 691 p.
- FOUCHER M., 2007 : *L'obsession des frontières*, Paris : Perrin, 248 p.
- FOUCHIER V., 2009 : "Le nouveau sens de la planification métropolitaine", *Les Cahiers, IAURIF*, n°151, "Stratégies métropolitaines", p.30-33.
- FOURNY M.-C., 2005 : "La frontière, objet d'intermédiation territoriale", http://www.peuplesmonde.com/article.php3?id_article=292, consulté le 27 novembre 2006.
- FOURNY M.-C., 2009 : "Le territoire peut-il être transfrontalier et inversement ?", in Baudin G. et Bonnin P., 2009 : *Faire territoire*, Paris : Ed. Recherches, p.147-164.
- FOURNY-KOBER M.-C., et al., 2003 : "Le rapport à la frontière et la construction d'espaces transfrontaliers", Grenoble : Territoires, UMR PACTE, Rapport d'étude pour la Datar, 6 volumes.
- FOURNY M.-C. ET DENIZOT D., 2007 : "La prospective territoriale, révélateur et outil d'une action publique territorialisée", in Dodier R. et al., 2007 : *Territoires en action et dans l'action*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p.29-44.
- FREMONT A., CHEVALIER J., HERIN R. ET RENARD J., 1984 : *Géographie sociale*, Paris, New York, Barcelone : Masson, 387 p.
- GAUDIN J., 2002 : *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris : Presses de Sciences Po, 137 p.
- GAY J., 2004 : *Les discontinuités spatiales*, Paris : Economica, 112 p.
- GERBET P., 2007 : *La construction de l'Europe*, Paris : A. Colin, 579 p.

- GIANNAKOUROU G., 1996 : "Towards a European spatial planning policy: theoretical dilemmas and institutional implications", *European Planning Studies*, vol.4, n°5, p.595-613.
- GIANNAKOUROU G., 2005 : "Transforming spatial planning policy in Mediterranean countries", *European Planning Studies*, vol.13, n°2, p.319-331.
- GILLI F., 2008a : "Les nouveaux contours de la métropole parisienne", *La vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/Les-nouveaux-contours-de-la.html>, consulté le 7 janvier 2009.
- GILLI F., 2008b : Du local et du métropolitain : Paris, métropole multi-échelles, *La vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/Du-local-et-du-metropolitain-Paris.html>, consulté le 7 janvier 2009.
- GILLI F. ET OFFNER J., 2008 : *Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris : Sciences Po, 186 p.
- GRASLAND C., 1998 : "L'influence d'une limite départementale et régionale sur les mutations des systèmes de production agricoles : l'exemple du contact Ille-et-Vilaine - Mayenne entre 1955 et 1979 ", in Desplanques, G. et Vanier, M., 1998 : *Les découpages du territoire*, Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Paris : INSEE.
- GREFFE X., 2002 : *Le développement local*, La Tour-d'Aigues (Vaucluse) : Ed. de l'Aube ; [Paris] : Datar, 198 p.
- GROUPE DE RECHERCHES INTERFACES, 2008 : "L'interface : contribution à l'analyse de l'espace géographique", *L'Espace géographique*, vol.37, n°3, p.193-207.
- GUALINI E., 2003 : "Cross-border governance : inventing regions in a trans-national multi-level polity", *DISP*, n°152, p.43-52
- GUICHONNET P. ET RAFFESTIN C., 1974 : *Géographie des frontières*, Paris : Presses universitaires de France, 224 p.
- HAMMAN P., 2006 : "Vers un intérêt général transfrontalier ?", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°99, p.102-109.
- HANSEN N., 1977 : "Border regions : a critique of spatial theory and a European case study", *The Annals of regional science*, vol.11, n°1, p.1-14.
- HARGUINDEGUY J., 2007 : *La frontière en Europe, un territoire : coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris : l'Harmattan, 319 p.
- HASSENTEUFEL P., 2005 : "De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, p.113-132.
- HASSENTEUFEL P., 2008 : *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : A. Colin, 294 p.
- HEALEY P., 1995 : "L'élaboration de la planification stratégique spatialisée : tendances nouvelles en Europe", in Motte A., 1995 : *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées, 1981-1993*, Lyon : les ed. Juris service, p.211-229.
- HEALEY P., 2003 : "Strategic spatial planning and regional governance in Europe", *APA Journal*, vol.69, n°2, p.113-129.
- HEALEY P., 2004 : "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol.28, n°1, p.45-67.

- HERIN R., 2007 : "A propos du territoire et des réticences d'usage qu'il suscite", ESO, n°26, p.17-28, http://eso.cnrs.fr/TELECHARGEMENTS/revue/ESO_26/2herin.pdf, consulté le 1 septembre 2008.
- HINFRAY N., 2006 : *Intégration européenne et recompositions transfrontalières dans les PECO : le cas de l'eurorégion Hajdu-Bihar (Hongrie) - Bihor (Roumanie)*, Mémoire de Master 2 Recherche, Université de Tours, 122 p.
- HOORENS D. ET CHATRIE I., 2009 : "L'Europe locale est-elle en train de naître ?", *Pouvoirs locaux*, vol. 81, n° 2, p.94-102.
- HUDSON R., 2007 : "Regions and regional uneven development forever? Some reflective comments upon theory and practice", *Regional studies*, vol.41, n°9, p.1149 - 1160.
- HYPERGEO, 2004 : "Historique du territoire", <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article337>, consulté le 10 mars 2010.
- JANVIER Y., 1993 : "L'intégration des villes et des campagnes", in Kayser B., 1993 : *Naissance de nouvelles campagnes*, Paris : DATAR ; La Tour-d'Aigues : Éd. de l'Aube, p.149-159.
- JOUAN M., 2001 : *La nouvelle Europe s'invente-t-elle sur ses marges ?*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, 92 p.
- JOUBE B., 1994 : *Urbanisme et frontières : le cas franco-genevois*, Paris : Éd. l'Harmattan, 269 p.
- JOUBE B., 2003 : *La gouvernance urbaine en questions*, Paris ; Amsterdam ; New York (N.Y.) [etc.] : Elsevier, 124 p.
- JOUBE B. ET LEFEVRE C., 1999 : "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique*, vol.49, n°6, p.835-853.
- JOUBE B. ET LEFEVRE C., 2002 : "Le nouvel âge d'or des villes européennes ?", in Joube B. et Lefèvre C., 2002 : *Métropoles ingouvernables*, Paris : Elsevier, p.13-37.
- JOYE D. ET LERESCHE J., 1997 : "Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique", in Saez et al., 1997 : *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris ; Montréal : l'Harmattan, p.283-299.
- KNAPP W., KUNZMANN K. ET SCHMITT P., 2004 : "A cooperative spatial future for RheinRuhr", *European Planning Studies*, vol.12, n°3, p.323 - 349.
- KOFF H., 2007 : "Border Politics and Regional Integration : The Need for Cross-Regional Comparisons", colloque La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, 20 et 21 septembre 2007, Université du Luxembourg, <http://www.archivesaudiovisuelles.fr/1142/cv.asp>, consulté le 14 juin 2010.
- KUNZMANN K., 2004 : "An agenda for creative governance in city regions", *DISP*, vol.158, n°3, p.2-10.
- KUNZMANN K., 2006 : "The europeanization of spatial planning", in Adams N. et al., 2006: *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Ashgate Publishing, p.43-63.
- LABAYLE H., 2007 : "L'Etat et la coopération transfrontalière : éléments de synthèse", in *L'État et la coopération transfrontalière*, actes de la journée d'étude du 13 septembre

- 2006 organisée par le Réseau d'étude des normes transfrontalières et inter-territoriales, RENTI, Bruxelles : Bruylant, p.169-176.
- LASCOUMES P. ET LE GALES P., 2007 : *Sociologie de l'action publique*, Paris : A. Colin, 126 p.
- LACOUR C., 2009 : "Une nouvelle science régionale", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°2, p.289-314.
- LACOUR C. ET DELAMARRE A., 2006 : *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris : la Documentation française : DIACT, 158 p.
- LAGANIER R., VILLALBA B. ET ZUINDEAU B., 2002 : "Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire", Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable, *Développement durable et territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/index774.html>, consulté le 7 mai 2010.
- LANDEL, P., 2006 : "Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale", in Journée d'étude des 15 & 16 juin 2006 à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble : les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale, 10 p., <http://www.pacte.cnrs.fr/Seminaires/AFSP-textes/Landel%20-1-AFSP%20Texte.pdf>, consulté le 1 avril 2008.
- LAPEYRONNIE D., 2008 : *Ghetto urbain : ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris : R. Laffont, 624 p.
- LAPOINTE J., 1993 : "L'approche systémique et la technologie de l'éducation", *Educatechnologiques*, vol. 1, n° 1, <http://www.sites.fse.ulaval.ca/reveduc/html/vol1/no1/apsyst.html>, consulté le 19 octobre 2009.
- LE BERRE M., 1995 : "Territoires", in Bailly A., Ferras R. et Pumain D., 1995 : *Encyclopédie de géographie*, Paris : Economica, p.601-622.
- LECLERC R., PARIS Y. ET WACHTER S., 1996 : *Les régions au futur*, Paris : DATAR, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 141 p.
- LEFEBVRE A., 1998 : "Le territoire revisité par les technologies de l'information et de la communication", in Lefebvre A. et Tremblay G., 1998 : *Autoroutes de l'information et dynamiques territoriales*, Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'université du Québec ; Toulouse : Presses universitaires du Mirail, p.17-34.
- LEFEVRE C., 2008 : "Métropoles européennes en quête de gouvernance", *Urbanisme*, n°358, p.73-75.
- LEFEVRE C., 2009 : *Gouverner les métropoles*, Paris : Dexia : LGDJ-Lextenso éd., p.115
- LE GALES P., 1999 : "Régulation, gouvernance et territoires", in Commaille J. et Jobert B., 1999 : *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : LGDJ, p.203-240.
- LE GALES P., 2003 : *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Sciences Po, 454 p.
- LE GALES P., 2006 : "Gouvernement et gouvernance des territoires", *Problèmes politiques et sociaux*, n°922.
- LE GOIX R., 2001 : "Les 'communautés fermées' dans les villes des Etats-Unis : aspects géographiques d'une sécession urbaine", *L'Espace géographique*, vol.30, p.81-93.

- LEIMGRUBER W., 1991 : "Boundary, values and identity : the Swiss-Italian transborder region", in Rumley D. et Minghi J. V., 1991 : *The geography of border landscapes*, London ; New York : Routledge, p.43-62.
- LELOUP F., 2007 : "Des systèmes complexes à la construction d'un territoire : proposition d'une approche compréhensive en territoire transfrontalier", communication au XLIIIème colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry, 11-13 juillet 2007, 26 p.
- LELOUP F. et MOYART L., 2006 : "La région frontalière : vers quels nouveaux modes de développement et de gouvernance ?", in Amilhat-Szary A.-L. et Fourny M.-C., 2006 : *Après les frontières, avec la frontière : nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, p.38-54.
- LE MOIGNE J.-L., 1984 : *La Théorie du système général : théorie de la modélisation*, Paris : Presses universitaires de France, 320 p.
- LEPESANT G., 2005 : "La gestion des frontières dans le projet d'élargissement oriental de l'Union européenne", in Rey V. et Saint-Julien T., 2005 : *Territoires d'Europe : la différence en partage*, Lyon : ENS Editions, p.245-258.
- LERESCHE J., 1999 : "Entre trans-nationalisme et néo-localisme : les diverses échelles du local", in Balme R. et al., 1999 : *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Science-Po.
- LERESCHE J. ET SAEZ G., 1997 : "Identité territoriale et régimes politiques de la frontière", *Pôle sud*, n°7, p.27-47.
- LEVY J., 1994 : *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 442 p.
- LIEPITZ A., 1994 : "The National and the Regional : Their Autonomy vis-à-vis the Capitalist World Crisis", in Palan R. and Gills B., 1994 : *Transcending the State-Global Divide*, Lynne Rienner, Boulder CO.
- LOIS-GONZALEZ R., 2004 : "Galice-Portugal : des relations transnationales privilégiées dans la péninsule Ibérique", *Sud-Ouest européen*, n°18, p.31-40.
- LUSSAULT M., 1999 : "Reconstruire le bureau : pour en finir avec le spatialisme", in Chivallon C. et al., 1999 : *Discours scientifiques et contextes culturels*, Talence : Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, p.225-251.
- LUSSAULT M., 2003 : "Action spatiale", in Lévy J. et Lussault M., 2003 : *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, p.42-44.
- LUSSAULT M., 2007 : *L'homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*, Paris : Éd. du Seuil, 363 p.
- MAINERI E., 2009 : "Aide multicritère à la décision : démarche pour une étude de territoire transfrontalier de proximité au sein de l'Europe ", *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°1, p.75-103.
- MANGIN D., 2009 : "De la ville à la mégapole : déplacement des enjeux et des modèles", in Masboungi A. et Mangin D., 2009 : *Agir sur les grands territoires*, Paris : Éd. Le Moniteur, p.67-89.
- MELE P. ET LARRUE C., 2008 : *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Paris, Torino, Budapest : l'Harmattan, 272 p.

- MOINE A., 2006 : "Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie", *L'espace géographique*, n° 2, p.115-132.
- MONDADA L., 2003 : "Représentation", in Lévy J. et Lussault M., 2003 : *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, p.790.
- MORIN E. ET LE MOIGNE J., 1999 : *Intelligence de la complexité : épistémologie et pragmatique*, Paris ; Montréal : L'Harmattan, 332 p.
- MOTTE A. 2005 : *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005)*, La Défense : PUCA, 90 p.
- MOTTE A., 2008 : "Repenser la planification territoriale en prenant appui sur les pratiques innovantes en Europe", 4èmes rencontres internationales en urbanisme, Université Pierre Mendès France – Institut d'Urbanisme de Grenoble, 8 février 2008, 24 p.
- NADIN V., 2002 : "Visions and visioning in European spatial planning", in Faludi A., 2002: *European spatial planning*, Cambridge (Mass.) : Lincoln institute of land policy, p.121-137.
- NAYLON I., SCHNEIDEWIND P. ET TATZBERGER G., 2007 : *Mise en oeuvre de l'Agenda territorial et de la Charte de Leipzig : vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale*, étude demandée par la commission du développement régional du Parlement européen, Bruxelles, 73 p.
- NEGRIER E., 2005 : *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 270 p.
- NEWMAN D., 2006a : "Borders and bordering : towards an interdisciplinary dialogue", *European journal of social theory*, vol.9, n°2, p.171-186.
- NEWMAN D., 2006b : "The lines that continue to separate us : borders in our 'borderless' world", *Progress in Human Geography* , vol.30, n°2, p.143-161.
- NORDREGIO ET AL., 2007 : *Les disparités régionales et la cohésion : quelles stratégies pour l'avenir?*, étude demandée par la commission du développement régional du Parlement européen, 130 p.
- NOVARINA G., 2000 : "Conduite et négociation du projet d'urbanisme", in Söderström O., 2000 : *L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural*, Lausanne: Ed. Payot, p.51-64.
- NOVARINA G., 2003 : *Plan et projet : l'urbanisme en France et en Italie*, Paris : Anthropos: diffusion Economica, 233 p.
- NOVARINA G., COGATO LANZA E., VAYSSIERE B., AMBROSINO C., ROUX J. ET SADOUX S., 2007 : *Villes européennes contemporaines en projets*, in Tsiomis Y., 2007 : *Echelles et temporalités des projets urbains*, La Défense : PUCA ; Paris : J.-M. Place, p.73-94.
- OFFNER J. ET PUMAIN D., 1996 : *Réseaux et territoires : significations croisées*, La Tour-d'Aigues : Ed. de l'Aube, 280 p.
- OHMAE K., 1990 : *The borderless world*, New York : HarperCollins.
- PAALZOW A., 2006 : "Barriers to regional development in the new member states : the Latvian experience ", in Adams A. et al., 2006, *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, Ashgate Publishing, p.181-197.
- PAASI A., 1999 : "Boundaries as Social Practise and Discourse : the Finnish-Russian Border", *Regional studies*, vol.33, n°7, p.669-680.

- PAASI A., 2003 : "Territory", in Agnew J. et al., 2003 : *A Companion to Political Geography*, Blackwell, Oxford, p.109-122.
- PALIER B. ET SUREL Y., 2005 : "Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action", *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, p.7-32.
- PANERAI P., 1999 : *Analyse urbaine*, Marseille : Ed. Parenthèses, 189 p.
- PARIS D., 2009 : "Aire métropolitaine et eurométropole : la constitution de nouveaux territoires de projets", in Paris D. et Mons D., 2009 : *Lille métropole : laboratoire du renouveau urbain*, Marseille : Ed. Parenthèses, p.208-225.
- PASQUIER R., 2008 : "Villes et régions" in Belot C. et al : *Science politique de l'Union européenne*, Economica, p.335-353.
- PASSET R., 1979 : *L'économie et le vivant*, Paris : Payot, 287 p.
- PAUL-LEVY F., 1983 : "La notion de limite", in Segaud M. et Paul-Lévy, F., 1983 : *Anthropologie de l'espace*, Paris : Centre Georges Pompidou, Centre de création industrielle, p.27-99.
- PECQUEUR B., 2002 : "Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire", *Géographie, Économie et Société*, vol. 4, n° 2.
- PERKMANN M., 2007 : "Construction of New Territorial Scales : A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region", *Regional Studies*, vol. 41, n° 2, p.253-266.
- PEYRONY J., 2002 : *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, Paris : DATAR : la Documentation française, 103 p.
- PICOUET P. ET RENARD J., 2007 : *Les frontières mondiales : origines et dynamiques*, Nantes : Ed. du Temps, 159 p.
- PINSON G., 2002 : "Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques", in Fontaine J. et Hassenteufel P., 2002: *To Change or not to Change : Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes, p.233-254.
- PINSON G., 2004 : "Le projet urbain comme instrument d'action publique", in Lascoumes P. et Le Galès P., 2004 : *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, p.199-233.
- PINSON G., 2005 : "Le territoire des politiques : entre alignement idéologique et déplacement des clivages : l'analyse des politiques urbaines françaises entre précédent britannique et détour italien", *Sciences de la société*, n°65, p.28-51.
- PINSON G., 2009 : *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris : Presses de sciences po, 420 p.
- RADAELLI C., 2003 : "The Europeanization of public policy", in Featherstone K. et Radaelli C., 2003 : *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, p.27-56.
- RAFFESTIN C., 1974 : "Eléments pour une problématique des régions frontalières", *L'Espace géographique*, vol.3, n°1, p.12-18.
- RAFFESTIN C., 1986 : "Eléments pour une théorie de la frontière ", *Diogène*, n°134, p.3-21.
- RATTI R., 1993 : "Spatial and economic effects of frontiers : overview of traditional and new approaches and theories of border area development", in Ratti R. et Reichman S.,

- 1993 : *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel et Francfort a.M., Helbing & Lichtenbahn, p. 23-53
- RATTI R., 1995 : "Problématique et stratégies de développement des régions frontières", *Aussenwirtschaft*, n°50, Jahrgang, Cahier II, Zürich: Rüegger, p.177-193.
- RATTI R. et REICHMAN S., 1993 : *Theory and practice of transborder cooperation*, Basel et Francfort a.M., Helbing & Lichtenbahn, p. 269-301
- REIGNER H. ET HERNANDEZ F., 2007 : "Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de 'détournement' des réseaux", *Flux*, n°69, p.21-34.
- REITEL B., 2004 : "Frontière", *Hypergéó*, http://www.hypergeo.eu/article.php3?id_article=16, consulté le 16 janvier 2009.
- REITEL B., 2006 : "Les logiques de projets dans l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl et l'agglomération trinationale de Bâle : vers l'émergence de nouvelles territorialités ?", in Fourny-Kober M.-C. et Amilhat-Szary A.-L., 2006 : *Après les frontières, avec la frontière*, éd. de l'aube, p.151-167.
- REITEL B., ZANDER P. ET PIERMAY J., 2002 : *Villes et frontières*, Paris : Anthropos : Diff. Economica, 275 p.
- REITEL B. ET ZANDER P., 2004 : "Espace transfrontalier", *Hypergéó*, http://hypergeo.free.fr/article.php3?id_article=207, consulté le 27 novembre 2006.
- RENARD J., 2002 : "La frontière : limite géopolitique majeure mais aussi aire de transition", in Carroué L. et al., 2002 : *Limites et discontinuités en géographie*, Paris : Sedes, p.40-66.
- RICQ C., 2005 : *Manuel de la coopération transfrontalière*, projet de version révisée, Comité d'experts sur la coopération transfrontalière, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 136 p.
- RIPOLL F. ET VESCHAMBRE V., 2002 : "Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique", in Jean Y. et Calenge C., 2002 : *Lire les territoires*, Tours, Publications de la MSH, p.261-287.
- RIPOLL F. ET VESCHAMBRE V., 2005a : "Le territoire des géographes : quelques points de repère sur ses usages contemporains ", in Cursente B. et Mousnier M., 2005 : *Les territoires du médiéviste*, Rennes, pur, coll. Histoire, 2005, p.271-291.
- RIPOLL F. ET VESCHAMBRE V., 2005b : "Introduction", *Noröis*, n°195, p.7-15.
- RONCAYOLO M., 1996 : *Les grammaires d'une ville : essai sur la genèse des structures urbaines*, Paris : Ed. de l'Ecole des hautes Etudes en sciences sociales, 507 p.
- DE ROSNAY J.D., 1975 : *Le microscope : vers une vision globale*, Paris : Éditions du Seuil, 346 p.
- ROZENBLAT C. ET CICILLE P., 2003 : *Les villes européennes : analyse comparative*, Paris, DATAR, la Documentation française, 94 p.
- DE RUFFRAY S., 2004 : "Le Grand Est : un espace différencié, interface marginale aux portes de l'Europe", *Revue Géographique de l'Est*, vol. 44, n° 3-4, p.97-106.
- DE RUFFRAY S., HAMEZ G., MEDDAHI D., MORON E. ET SMITS F., 2008 : "La comparaison des territoires transfrontaliers à l'échelle nationale : vers une typologie fondée sur les

- logiques d'intégration", Rapport final, Centre d'études géographiques de l'Université de Metz, 29 p.
- RUPNIK J., 2007 : "Les nouvelles frontières de l'Europe", in Geremek B. et Picht R., 2007 : *Visions d'Europe*, Paris, Odile Jacob, p.299-317.
- SAEZ G., LERESCHE J.-P. et BASSAND M., 1997 : *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris ; Montréal : l'Harmattan, 314 p.
- SAEZ G. ET BASSAND M., 1997 : "Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier", in Saez et al., 1997 : *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*, Paris ; Montréal : l'Harmattan, p.9-46.
- SALET W., 2007 : "New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation ", *Métropoles*, n° 2, <http://metropoles.revues.org/262>, consulté le 3 mai 2010.
- SCARWEL H. ET LAGANIER R., 2003 : "Les recompositions de l'action publique en contexte transfrontalier", *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable, <http://developpementdurable.revues.org/index1077.html>, consulté le 15 décembre 2009.
- SCHERRER F., 2000 : "Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, p.16-22.
- SCHINDEGGER F., 2000 : *Vision Planet : proceedings of the Conference on Spatial Visions*, Bratislava, January 2000, Vienna: ÖIR.
- SCHIPPERS T.K., 2002 : "La frontière dans l'imaginaire identitaire en Europe", in Desplat C., 2002 : *Frontières*, Paris : Éd. du CTHS, p.79-86.
- SCHULZ C., 2007 : "La notion de frontière vue par les géographes ", Colloque La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, 20 et 21 septembre 2007, Université du Luxembourg, <http://www.archivesaudiovisuelles.fr/1142/accueil.asp>.
- SECHET R. ET KEERLE R., 2009 : "Petite histoire des délicatesses de l'équipe-de-géographie-sociale-de-la France-de-l'ouest' avec le territoire", in Vanier M. et al., 2009: *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p.83-93.
- SENECAL G., 2006 : "Synthèse : entre structure et action : nouvelles perspectives en géographie", *Cahiers de géographie du Québec*, vol.50, n°141, p.283-287.
- SHAPIRO M. et ALKER H., 1996 : *Challenging boundaries : global flows, territorial identities*, Minneapolis : University of Minnesota Press.
- SHAW D. ET SYKES O., 2003 : "Investigating the application of the European Spatial Development Perspective (ESDP) to regional planning in the United Kingdom", *Town Planning Review*, vol.74, n°1, p.31-50.
- SÖDERSTRÖM O., 2000 : *Des images pour agir : le visuel en urbanisme*, Lausanne (Suisse): Editions Payot, 139 p.
- SOHN C., 2008 : "Les métropoles transfrontalières : problématique et enjeux", séminaire de géographie organisé par le CEPS/INSTEAD et l'Université du Luxembourg le mardi 14 octobre 2008 : 'La gouvernance métropolitaine transfrontalière', 18 p.

- SOHN C. et WALTHER O., 2008a : "Géographie des activités économiques métropolitaines au Luxembourg", in *Population et territoire*, n°14, 16 p.
- SOHN C. ET WALTHER O., 2008b : "Croissance et polarisation des activités économiques métropolitaines au Luxembourg ", Colloque 'En route vers Lisbonne', 4 et 5 décembre 2008, 16 p.
- SOHN C. et WALTHER O., 2009 : "Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois", *Espace et Sociétés*, n°138, p.51-67.
- STOCK M., 2006 : "L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles", *EspacesTemps*, <http://www.espacestemp.net/document1853.html>, consulté le 23 février 2009.
- STRIHAN A., 2008 : "Network-based approach to regional borders : the case of Belgium", *Regional studies* , vol.42, n°4, p.539 - 554.
- SUREL Y., 2004 : "Approches cognitives", in Boussaguet L., 2004 : *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, p.78-86.
- TABARLY S., 2006 : "Mobilités, flux et transports", *Géococonfluences*, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/transv/Mobil/MobilVoc.htm>, consulté le 15 novembre 2009.
- THERY L, 2009 : "Insuffler une logique de projet et promouvoir les gouvernances ad hoc dans les grands territoires", in Masboungi A. et Mangin D., 2009 : *Agir sur les grands territoires*, Paris: Éd. Le Moniteur, p.157-159.
- THIREAU V., 1993 : *Les nouvelles dynamiques spatiales : à la redécouverte des territoires*, Paris : Éd. l'Harmattan, 342 p.
- TRANDA-PITTION M., DECLEVE B., MARCHAND B. ET DEKKIL G., 2009 : *Produire une ville et un habitat de qualité à travers les frontières : l'exemple de l'agglomération franco-valdo-genevoise*, Université catholique de Louvain, 103 p.
- TSIOMIS Y., 2007 : *Echelles et temporalités des projets urbains*, Paris : Ed. de la Villette, 178 p.
- VACHON B., 2002 : "Développement régional et dynamique territoriale", Colloque de l'Association des économistes du Québec", Québec, 22 mars 2002, http://www.asdeq.org/Agenda/doc/Vachon_2002_03_22.doc, consulté le 30 mai 2010.
- VANDERMOTTEN C., 2007 : "Panorama et typologie des aires urbaines transfrontalières en Europe", Communication au colloque Frontières et Aménagement, Université de Metz, 5 et 6 juillet 2007.
- VAN HOUTUM H., 2000 : "An overview of European geographical research on borders and border regions", *Journal of Borderlands Studies*, vol.XV, n°1, p.57-83.
- VANIER M., 2000 : "Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique ", *Revue de géographie alpine*, vol.88, n°1, p.105-113
- VANIER M, 2008 : *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica : Anthropos, 160 p.
- VANIER M, 2009 : *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 228 p.
- VASQUEZ-CASTILLO M.T., 2001 : *Mexico-US bilateral planning : institutions, planners and communities*, *European Planning Studies*, vol.9, n°5, p.649-662.

- VELASCO-GRACIET, 2008 : "Des frontières et des géographes", *Géoconfluences*, <http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient.htm>, consulté le 17 juillet 2008.
- VELTZ P., 1996 : *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris : Presses universitaires de France, 262 p.
- WACKERMANN G., 2005 : *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris : Ellipses, 188 p.
- WATERHOUT B., 2008 : *The institutionalisation of European spatial planning*, Delft University Press, 228 p.
- WATERHOUT B., MOURATO J. ET BÖHME K., 2007 : "The Impact of Europeanization on Planning Cultures", communication in International symposium 2007 'Planning Cultures in Europe', organized by the HafenuiversitätHamburg, Hamburg, 28-29 June 2007.
- WIESMANN C., WOEFFRAY B., RUEGG J. ET REY M., 2002 : "De la politique d'aménagement du territoire à la politique de développement territorial : plaidoyer pour la formation et la recherche en management territorial", *DISP*, n°148, p.33-37.
- YOUNES C., MARCILLON D. ET REBOIS D., 2007 : "Qualifier le développement durable : de l'utopie aux figures urbaines du projet", in Tsiomis Y. et Valabregue D., 2007 : *Echelles et temporalités du projet urbain*, Paris : Editions JM Place, p.159-171.
- ZANIN C., 2009 : *Les cartes de la cohésion territoriale*, UMS RIATE, DIACT, Présidence française de l'Union européenne, <http://www.ums-riate.com/EUFP/index.php>, consulté le 26 juin 2009.
- ZONNEVELD W. ET WATERHOUT B., 2005 : "Visions on territorial cohesion", *Town planning review*, vol.76, n°1, p.15-27.
- ZONNEVELD W., 2005 : "Expansive spatial planning : the new European transnational spatial visions", *European Planning Studies*, vol.13, n°1, p.137-155.

Table des Cartes

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Carte 1 : Des frontières de différentes natures en Europe (2008)..... | 11 |
| Carte 2 : Fonds structurels pour 2007-2013, objectifs de convergence et de compétitivité régionale..... | 62 |
| Carte 3 : Objectif coopération 2007-2013, coopération transfrontalière | 86 |
| Carte 4 : Les territoires de projet transfrontaliers sur les frontières françaises | 90 |
| Carte 5 : Eurorégions auxquelles participe la Hongrie | 90 |
| Carte 6 : Les métropoles européennes transfrontalières | 98 |
| Carte 7 : Level of economic disparities between areas of Interreg IIIA programmes approximated to NUTS 3 regions | 99 |
| Carte 8 : Localisation des études de cas | 102 |
| Carte 9 : Les aires urbaines en Europe | 106 |
| Carte 10 : Développement de la population, 2001-2005 | 107 |
| Carte 11 : Produit Intérieur Brut par habitant (SPA) par régions NUTS 2, 2006..... | 109 |
| Carte 12 : Synthèse multiscalaire du PIB (ppa) par habitant, 2004..... | 112 |
| Carte 13 : Les spécialisations économiques des régions européennes, 2002 | 113 |
| Carte 14 : L'accessibilité multimodale des régions européennes, 2001 | 116 |
| Carte 15 : L'armature urbaine de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar..... | 161 |
| Carte 16 : Vers une continuité urbaine entre Oradea et Biharkereszles ?..... | 162 |
| Carte 17 : L'armature urbaine de l'agglomération franco-valdo-genevoise..... | 163 |
| Carte 18 : L'organisation urbaine dans l'agglomération franco-valdo-genevoise | 165 |
| Carte 19 : L'armature urbaine de l'eurorégion Galice- Norte | 166 |
| Carte 20 : Liaison entre Chaves et Verin | 167 |
| Carte 21 : Solde migratoire annuel moyen dans la zone luxembourgeoise entre 1991 et 2000..... | 168 |
| Carte 22 : Les chaînons routiers manquants autour du site de Belval | 169 |
| Carte 23 : Le réseau d'infrastructures de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar..... | 173 |
| Carte 24 : Vision spatiale du North West | 226 |
| Carte 25 : Vision spatiale de l'Arc atlantique | 226 |
| Carte 26 : « Contexte supraterritorial » du département de Bihar..... | 233 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Carte 27 : Le Schéma d'agglomération de l'agglomération franco-valdo-genevoise à l'horizon 2030..... | 236 |
| Carte 28 : Exemple de vision territoriale pour l'eurorégion Hájdu-Bihar–Bihor..... | 274 |
| Carte 29 : Le site du projet Belval | 292 |
| Carte 30 : Intégration fonctionnelle transfrontalière au Luxembourg | 321 |

Table des Tableaux

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tableau 1 : Les différentes approches de la frontière | 43 |
| Tableau 2 : Répartition des montants alloués à l'objectif de coopération territoriale | 84 |
| Tableau 3 : Exemple de trois programmes opérationnels relevant de l'objectif 'coopération territoriale européenne' | 87 |
| Tableau 4 : Echelle de coopération, superficie et population des études de cas..... | 100 |
| Tableau 5 : Evolution de la population dans les régions transfrontalières étudiées | 108 |
| Tableau 6 : PIB par habitant en SPA dans les régions transfrontalières étudiées | 110 |
| Tableau 7 : Part des échanges intra-UE dans les échanges totaux, 2007..... | 117 |
| Tableau 8 : Description générale des différents contextes transfrontaliers | 123 |
| Tableau 9 : Les différents processus en cours dans l'émergence du territoire transfrontalier | 140 |
| Tableau 10 : Chiffres-clé de l'agglomération franco-valdo-genevoise | 164 |
| Tableau 11 : Les différentes formes de partenariat transfrontalier | 196 |
| Tableau 12 : Les thématiques principales de coopération transfrontalière identifiées dans les études de cas | 209 |
| Tableau 13 : Récapitulatif sur la gouvernance transfrontalière dans les études de cas | 217 |
| Tableau 14 : Les différents types de représentations cartographiques en aménagement . | 224 |
| Tableau 15 : Etat des relations transfrontalières dans les quatre cas études de cas | 247 |
| Tableau 16 : Projets eurorégionaux financés par le département de Bihor en 2005 | 271 |
| Tableau 17 : Projets eurorégionaux financés par le département d'Hajdu-Bihar en 2005 | 271 |
| Tableau 18 : Les processus d'aménagement transfrontalier dans les études de cas | 299 |

Table des Figures

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figure 1 : Convention d'application de l'accord de Schengen | 13 |
| Figure 2 : La frontière sépare deux systèmes territoriaux..... | 29 |
| Figure 3 : Les trois dimensions de la frontière..... | 31 |
| Figure 4 : Vers un système territorial intégré ?..... | 48 |
| Figure 5 : Répartition des ressources financières de la politique de cohésion par objectif | 63 |
| Figure 6 : Répartition des ressources financières de la politique de cohésion par pays | 63 |
| Figure 7 : Événements et documents du processus d'intégration qui ont une importance significative pour le développement spatial et les zones urbaines..... | 68 |
| Figure 8 : La grappe de raisins..... | 72 |
| Figure 9 : Les deux aspects du polycentrisme | 73 |
| Figure 10 : Le processus d'européanisation..... | 77 |
| Figure 11 : Le cadre géographique de l'eurorégion Hájdu-Bihar-Bihar | 103 |
| Figure 12 : Le cadre géographique de l'agglomération franco-valdo-genevoise | 103 |
| Figure 13 : Le cadre géographique de l'eurorégion Galice-Norte | 104 |
| Figure 14 : Le cadre géographique du projet Belval..... | 104 |
| Figure 15 : Les disparités régionales en termes de PIB par régions NUTS 3, 2003..... | 110 |
| Figure 16 : Le modèle d'analyse du territoire transfrontalier | 138 |
| Figure 17 : Typologie des formes d'intégration transfrontalière | 148 |
| Figure 18 : Typology of the transborder FUAs..... | 157 |
| Figure 19 : Le no man's land de la zone transfrontalière hungaro-roumaine..... | 162 |
| Figure 20 : L'agglomération de Genève | 163 |
| Figure 21 : Zone transfrontalière entre Chaves et Verin | 167 |
| Figure 22 : Le projet Belval vu du côté français..... | 170 |
| Figure 23 : L'intégration transfrontalière par les réseaux urbains | 172 |
| Figure 24 : L'interconnexion des systèmes urbains frontaliers | 172 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figure 25 : De la coopération transfrontalière à la constitution d'un territoire transfrontalier..... | 196 |
| Figure 26 : Le Schéma d'agglomération de l'agglomération franco-valdo-genevoise..... | 235 |
| Figure 27 : Les formes d'urbanisation dans le schéma d'agglomération..... | 237 |
| Figure 28 : Les 'PACA' du projet d'agglomération franco-valdo-genevois | 238 |
| Figure 29 : Les PACA de l'agglomération franco-valdo-genevoise..... | 279 |
| Figure 30 : Plans d'urbanisme et dessins du PACA Saint Julien - Plaine de l'Aire..... | 282 |
| Figure 31 : Le nouveau quartier de Belval..... | 293 |
| Figure 32 : Plan masse du projet Belval | 293 |
| Figure 33 : Les projets émergents sur le site Alzette-Belval | 294 |
| Figure 34 : Les modèles de développement des agglomérations selon D. Mangin | 315 |

Table des Encadrés

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Encadré 1 : Les espaces transfrontaliers dans le SDEC | 69 |
| Encadré 2 : Processus de décentralisation en cours..... | 120 |
| Encadré 3 : Les paramètres d'analyse du projet selon J.-P. Boutinet..... | 145 |
| Encadré 4 : Eléments d'analyse spatiale..... | 156 |
| Encadré 5 : « Le canton plébiscite le CEVA. Sauf à Champel » | 277 |
| Encadré 6 : La démarche innovante et participative des PACA et des LD | 280 |
| Encadré 7 : La démarche EcoCité | 295 |
| Encadré 8 : « Insuffler une logique de projet dans les grands territoires » | 322 |

Table des Matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Remerciements | 1 |
| Résumé | 3 |
| Sommaire | 6 |
| Introduction générale : Les espaces transfrontaliers comme nouvel enjeu des politiques d'aménagement en Europe..... | 9 |
| Première partie : Espaces transfrontaliers et aménagement de l'espace européen, une mise en perspective | 21 |
| Chapitre 1 : Aménagement de l'espace et frontières | 25 |
| Section I : La frontière comme ligne de séparation entre deux systèmes territoriaux.. | 27 |
| 1. Frontières d'Etat et aménagement des territoires | 27 |
| 2. Les trois dimensions de la frontière étatique | 30 |
| 2.1. La dimension fonctionnelle : la frontière à l'origine de discontinuités dans l'espace | 31 |
| 2.2. La dimension institutionnelle : la frontière comme limite d'une politique publique..... | 33 |
| 2.3. La dimension idéelle : la frontière comme barrière mentale..... | 34 |
| 3. Frontières et problématiques territoriales | 35 |
| 3.1. Dilution des frontières physiques de la ville et apparition de nouvelles frontières sociales dans la ville..... | 36 |
| 3.2. Les limites territoriales comme fondement de l'action territoriale | 38 |
| Section II : La frontière comme facteur de contact et l'émergence des espaces transfrontaliers | 41 |
| 1. La transformation du sens et de la forme des frontières..... | 41 |
| 1.1. L'évolution du concept de frontière dans le domaine académique..... | 41 |
| 1.2. L'interface comme nouvelle forme de la frontière..... | 45 |
| 2. Définition et caractéristiques des espaces transfrontaliers | 47 |
| 2.1. L'espace transfrontalier : une interface entre deux systèmes territoriaux.. | 47 |
| 2.2. Les postulats pour l'analyse des espaces transfrontaliers | 50 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Section III : Les effets de l'ouverture des frontières européennes en aménagement : questionnements pour l'analyse des espaces transfrontaliers..... | 53 |
| Chapitre 2 : Les politiques européennes de coopération territoriale..... | 59 |
| Section I : La politique européenne de « cohésion territoriale » : un levier d'action pour les régions européennes..... | 60 |
| Section II : Quel rôle des espaces transfrontaliers dans les politiques territoriales européennes ? | 66 |
| 1. Documents stratégiques de l'UE en matière d'aménagement et espaces transfrontaliers | 66 |
| 2. Le modèle de développement polycentrique du continent européen : quelle signification pour les espaces transfrontaliers ?..... | 71 |
| 3. Quelles implications de l'eupéanisation des politiques d'aménagement sur les territoires européens ? | 76 |
| Section III : La politique européenne de coopération transfrontalière | 80 |
| 1. Définition de la coopération transfrontalière..... | 80 |
| 2. Le lancement d'un programme spécifique aux espaces transfrontaliers : Interreg (1990-2006)..... | 82 |
| 3. L'objectif actuel de la coopération territoriale européenne (2007-2013)..... | 84 |
| Programme opérationnel 'Hongrie - Roumanie' | 87 |
| Programme opérationnel 'France - Suisse'..... | 87 |
| Section IV : L'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers en Europe | 89 |
| 1. Eurorégions, agglomérations transfrontalières et autres territoires transfrontaliers | 89 |
| 2. Réseaux transfrontaliers et politiques de lobbying..... | 91 |
| Chapitre 3 : Présentation générale des études de cas | 97 |
| 1. Positionnement géographique des études de cas | 101 |
| 2. Les dynamiques démographiques comme illustration du niveau d'attractivité régionale..... | 106 |
| 3. Disparités socio-économiques et spécialisation économique des régions étudiées | 109 |
| 4. Accessibilité et connectivité | 116 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5. Proximité culturelle au sein des espaces transfrontaliers étudiés | 118 |
| 6. Contexte politico-administratif de la coopération transfrontalière..... | 119 |
| Seconde partie : Vers une recomposition territoriale de part et d'autre des frontières européennes ? Réflexion sur l'émergence de nouveaux territoires transfrontaliers en Europe..... | 127 |
| Chapitre 4 : Explicitation du modèle d'analyse de construction du territoire transfrontalier..... | 131 |
| 1. Le modèle de construction du territoire transfrontalier | 133 |
| 2. Un essai d'approche systémique de l'émergence du territoire transfrontalier | 135 |
| 3. Structuration fonctionnelle, institutionnalisation et mise en représentation des territoires transfrontaliers..... | 137 |
| 4. Identifier le rôle du projet dans la construction du territoire transfrontalier ... | 142 |
| 5. Retour sur l'hypothèse d'intégration transfrontalière..... | 146 |
| Chapitre 5 : La reconfiguration des systèmes urbains à proximité des frontières | 153 |
| Section I : Les recompositions territoriales à l'œuvre au sein des espaces transfrontaliers | 156 |
| 1. Armature et morphologie urbaine transfrontalière des études de cas..... | 159 |
| 1.1. Vers une urbanisation continue à moyen terme dans le cas hungaro-roumain ?..... | 161 |
| 1.2. L'agglomération franco-valdo-genevoise : une urbanisation en voie d'intégration | 163 |
| 1.3. Une urbanisation transfrontalière disparate dans la péninsule ibérique... | 166 |
| 1.4. Le projet Belval comme illustration d'une urbanisation transfrontalière incohérente | 168 |
| 2. Amorce d'une approche de l'intégration transfrontalière par les systèmes urbains..... | 171 |
| 3. Mieux comprendre les pratiques spatiales au sein des espaces transfrontaliers | 175 |
| Section II : Quels défis de développement urbain dans les exemples analysés ?..... | 179 |
| 1. Constats sur la configuration actuelle des systèmes urbains transfrontaliers et enjeux pour l'avenir | 179 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. Les enjeux transfrontaliers en termes d'urbanisation et de développement territorial | 182 |
| Chapitre 6 : L'émergence d'une gouvernance transfrontalière | 189 |
| Section I : Gouvernance territoriale et espaces transfrontaliers | 191 |
| 1. Application du concept de gouvernance territoriale à la problématique transfrontalière | 192 |
| 2. Les différents degrés d'intégration de la coopération transfrontalière | 195 |
| Section II : La structuration progressive des relations institutionnelles transfrontalières | 199 |
| 1. Les partenaires impliqués dans les questions transfrontalières | 199 |
| 1.1. Le rôle croissant des collectivités locales dans la gestion des problématiques transfrontalières | 200 |
| 1.2. La transformation du rôle des Etats dans l'aménagement des zones-frontière | 202 |
| 2. La formation de nouveaux systèmes d'action transfrontaliers | 203 |
| 3. Les GECT et les impacts escomptés pour la gouvernance transfrontalière | 205 |
| Section III : Les impératifs territoriaux des politiques transfrontalières | 208 |
| 1. L'étendue des coopérations transfrontalières dans les études de cas analysées | 208 |
| 2. Le déficit d'une approche territoriale dans les espaces transfrontaliers | 210 |
| 3. Les difficultés propres à la mise en place d'une gouvernance transfrontalière | 212 |
| 3.1. Des compétences réparties différemment de part et d'autre de la frontière | 212 |
| 3.2. Quels intérêts des acteurs à participer à une structure transfrontalière ? | 213 |
| 3.3. La capacité politique des territoires transfrontaliers | 214 |
| Chapitre 7 : Vers des visions spatiales transfrontalières ? | 221 |
| Section I : La vision spatiale comme représentation prospective d'un territoire | 223 |
| 1. La vision spatiale, une production cartographique originale à l'échelle européenne | 223 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. L'intérêt de l'analyse des représentations territoriales pour les études urbaines | 228 |
| Section II : Signification de la présence ou de l'absence de visions spatiales transfrontalières dans les études de cas analysées | |
| | 232 |
| 1. Interprétation de l'absence de visions spatiales transfrontalières..... | 233 |
| 2. L'exemple de la vision spatiale de l'agglomération franco-valdo-genevoise . | 235 |
| Section III : Visions spatiales et construction de politiques d'aménagement transfrontalières | |
| | 240 |
| 1. Portée des visions spatiales dans la construction de politiques d'aménagement | 240 |
| 2. Limites des visions spatiales dans la construction de politiques d'aménagement | 242 |
| Troisième partie : Quelles perspectives pour un aménagement de l'espace et un développement territorial dépassant les frontières nationales ? | |
| | 253 |
| Chapitre 8 : Le contenu des politiques d'aménagement et de développement transfrontaliers | |
| | 257 |
| Section I : Planification stratégique et projets dans les régions transfrontalières | |
| | 258 |
| 1. Projet et planification stratégique dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme | 258 |
| 2. Projets et planification stratégique dans le contexte transfrontalier | 261 |
| 3. Questions de recherche sur les projets transfrontaliers et la planification stratégique transfrontalière..... | 263 |
| 3.1. Les différentes échelles d'appréhension des projets transfrontaliers | 264 |
| 3.2. Nature et contenu des projets engagés à l'échelle transfrontalière | 265 |
| 3.3. Effets des politiques transfrontalières sur les pratiques d'aménagement locales..... | 266 |
| 3.4. Une concrétisation des projets d'aménagement transfrontaliers ?..... | 266 |
| 3.5. Niveaux d'intégration des processus stratégiques transfrontaliers | 267 |
| Section II : Vers une démarche intégrée dans les exemples observés ?..... | |
| | 269 |
| 1. Le cas Hájdu-Bihar–Bihar : une absence de politiques territoriales transfrontalières..... | 270 |

| | | |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.1. | Des projets transfrontaliers non structurants pour le développement local | 270 |
| 1.2. | Faire l'apprentissage de la démarche de projet | 273 |
| 2. | Le cas franco-valdo-genevois : la nécessité de conduire un projet d'agglomération à l'échelle transfrontalière | 275 |
| 2.1. | Une stratégie basée sur le développement des réseaux de transports à l'échelle transfrontalière..... | 276 |
| 2.1. | Schéma d'agglomération, « PACA » et « LD » : une démarche transfrontalière innovante et participante | 278 |
| 2.2. | Les effets de la planification stratégique transfrontalière | 283 |
| 3. | Le cas Galice – Nord du Portugal : la formalisation progressive d'un développement économique commun à l'échelle eurorégionale | 287 |
| 3.1. | Une politique transfrontalière inscrite dans le développement économique régional..... | 287 |
| 3.2. | Le GECT comme expérimentation de la gouvernance transfrontalière ... | 289 |
| 3.3. | Le projet d'eurocité Chaves-Verin..... | 289 |
| 4. | Le cas de Belval : un projet urbain frontalier non fédérateur | 292 |
| 4.1. | Le projet Belval : un projet phare pour le Luxembourg..... | 292 |
| 4.2. | Les perspectives d'aménagement côté français | 294 |
| 4.3. | Aménagement et problématique transfrontalière sur la frontière franco-luxembourgeoise | 296 |
| | Section III : L'émergence d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers, un bilan inégal | 298 |
| | Chapitre 9 : Les enjeux spécifiques de l'aménagement et du développement transfrontaliers | 307 |
| | Section I : Les difficultés de mise en place d'un aménagement et d'un développement transfrontaliers | 308 |
| 1. | Des difficultés de concevoir les interdépendances entre les territoires par-delà les frontières nationales..... | 309 |
| 2. | La portée limitée des politiques stratégiques transfrontalières..... | 309 |
| 3. | Un rôle d'animation et de coordination difficilement assumé par les instances de gouvernance transfrontalière | 311 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Section II : Les défis de l'aménagement et du développement transfrontaliers | 313 |
| 1. Aménager et gouverner l'interface à partir de pôles de développement transfrontaliers | 313 |
| 2. Assurer la mise en place d'un territoire de projet transfrontalier | 316 |
| 3. La nécessité d'une approche cohérente des politiques d'aménagement transfrontalier | 318 |
| 4. Définir la maîtrise d'ouvrage transfrontalière et promouvoir des méthodes de travail originales..... | 318 |
| 5. Vers des « grands territoires transfrontaliers » et des « métropoles transfrontalières » ?..... | 320 |
| Conclusion générale : L'émergence d'espaces transfrontaliers intégrés, un processus à observer et à accompagner sur le long terme | 329 |
| Références bibliographiques | 337 |
| Table des Cartes | 355 |
| Table des Tableaux | 357 |
| Table des Figures..... | 358 |
| Table des Encadrés..... | 360 |
| Table des Matières | 361 |

