



HAL
open science

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER; RETOUR D'EXPÉRIENCE

Jean Peyrony

► **To cite this version:**

Jean Peyrony. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER; RETOUR D'EXPÉRIENCE. Mosella: revue du Centre d'études géographiques de Metz, 2010, Actes du colloque Frontières et Aménagement, 32 (1-4). hal-03053208

HAL Id: hal-03053208

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03053208>

Submitted on 10 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER ; RETOUR D'EXPÉRIENCE

Jean PEYRONY
Mission Opérationnelle Transfrontalière

RÉSUMÉ :

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER ; RETOUR D'EXPÉRIENCE

La communication explore la notion d' « aménagement du territoire transfrontalier », en examinant successivement : la notion de « territoire transfrontalier » ; l'émergence au travers du processus du « SDEC » et des programmes de coopération Interreg, d'un « aménagement du territoire européen » et de ses différentes échelles, dont l'échelle transfrontalière ; le contenu de ce que devrait être un aménagement du territoire transfrontalier, qui serait pris en charge dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux ; et enfin l'intérêt d'une interaction entre chercheurs et décideurs en ce qui concerne l'aménagement du territoire transfrontalier.

Mots-clés : Frontière, territoire transfrontalier, aménagement du territoire, gouvernance multi-niveaux

ABSTRACT:

CROSS-BORDER TERRITORIAL DEVELOPMENT; EXPERIENCE FEEDBACK

The communication explores the notion of « cross border territorial development », by discussing successively : the notion of “cross-border territory ; the story of a “European territorial development” with its different scales, including the cross-border one, through the “ESDP” process and Interreg cooperation programmes ; the content of what should be a cross-border territorial development, in the perspective of multi-level governance ; and finally the interest of an interaction between scientists and stake holders as regards cross-border territorial development.

Keywords: Boundary, cross-border territory, spatial planning, multilevel governance

ZUSAMMENFASSUNG :

GRENZÜBERSCHREITENDE RAUMPLANUNG ; WIEDERKEHRENDE ERFABUNG

Der Beitrag ergründet das Konzept der „grenzüberschreitenden Raumplanung“, indem er nacheinander die folgenden Aspekte behandelt: den Begriff „Grenzraum“; die Entstehung einer europäischen Raumplanung im Zusammenhang mit dem EUREK und den Interreg-Kooperationsprogrammen; die möglichen Inhalte einer grenzüberschreitenden Raumplanung in einem Mehrebenen-Governance-System;

schließlich das Interesse einer diesbezüglichen Auseinandersetzung zwischen Forschern und Entscheidungsträgern.***Schlüsselbegriffe*** : Grenze, grenzüberschreitender Raum, Raumplanung, Mehrebenen-Governance-System

Le titre de cette communication réalise un télescopage entre deux notions : la première, « aménagement du territoire » fait sens pour les acteurs français, du fait de l'existence d'une politique portant ce nom depuis un demi-siècle, mais n'a pas nécessairement d'équivalent dès que l'on franchit les frontières nationales ; la seconde, « territoire transfrontalier », peut apparaître comme paradoxale, la notion de territoire étant à l'origine attachée à celle d'État.

Pourquoi ce télescopage ? La communication tente d'en rendre compte à la lumière de la double expérience de son auteur ; celui-ci a été au sein de la DATAR (administration en charge de la politique française d'aménagement du territoire), responsable des coopérations européennes dans le cadre du processus du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (Commission, 1999), et a en particulier représenté la DATAR au sein du Comité de suivi de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), chargé de structurer l'interaction entre chercheurs et décideurs concernés par ce thème ; il est depuis 2006 directeur du développement de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Celle-ci est une association loi 1901, dont les membres sont en majorité des collectivités locales engagées dans la coopération transfrontalière de part et d'autres des frontières françaises, ou les groupements transfrontaliers formés par ces collectivités, et qui est soutenue depuis l'origine par des structures publiques françaises : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, nouveau nom de la DATAR)¹ ; Ministères des Affaires Étrangères, de l'Intérieur, de l'Équipement ; Caisse des dépôts et consignations. La MOT intervient en faveur de ses membres, en les assistant pour la réalisation de leurs projets et la structuration de leurs territoires transfrontaliers ; en les mettant en réseau (site web, lettres d'information, organisation de séminaires ou de colloques comme « Les territoires transfrontaliers, l'Europe au quotidien » à Lille les 8 et 9 novembre 2007) (MOT, 2008) ; en réalisant des études de niveau national- comme l'Atlas du transfrontalier (MOT, 2007) ; en mettant en œuvre des projets européens, tels que le réseau Interform de formation et de recherche sur les pratiques de la coopération transfrontalière, financé par le programme Interact. Par son intervention associant les acteurs des différents niveaux territoriaux : local, régional, national, européen, la MOT est ainsi un outil de « gouvernance multi niveaux » (Commission, 2001) des territoires transfrontaliers.

On examinera successivement :

- la notion de « territoire transfrontalier », au travers du regard de la MOT, après 10 ans d'élaboration opérationnelle du concept
- l'émergence d'un « aménagement du territoire européen » et de ses différentes échelles, dont l'échelle transfrontalière.
- le contenu de ce que devrait être un aménagement du territoire transfrontalier, pris en charge dans le cadre d'une gouvernance multi- niveaux.
- l'intérêt d'une interaction entre chercheurs et décideurs en ce qui concerne l'aménagement du territoire transfrontalier

¹ En 2010, la DIACT a repris le nom de DATAR.

1. - LA NOTION DE « TERRITOIRE TRANSFRONTALIER », AU TRAVERS DU REGARD DE LA MOT.

Redisons tout d'abord brièvement ce que signifie le terme « territoire » dans le contexte d'une politique publique d'aménagement du territoire, en se situant pour le moment dans un cadre conceptuel français, même si cette réflexion est transposable dans un cadre européen.

On oppose généralement « territoire » à « espace » ; l'espace est le cadre physique objectif où se déroule un certain nombre de phénomènes naturels, économiques, sociaux, sans que ce cadre fasse l'objet d'une politique particulière. Par opposition, le terme de territoire renvoie à un espace habité (voir les « espaces vécus » définis par A. Frémont), faisant l'objet tout à la fois d'une appropriation consciente de la part de ses habitants, et de politiques explicites visant à organiser, aménager ce territoire. Le territoire est d'abord celui de l'État-nation, dont il constitue le cadre géographique, que l'État défend vis à vis de l'extérieur, et organise au profit des citoyens, à l'intérieur. Bien entendu, les territoires nationaux sont eux-mêmes subdivisés en différents niveaux de collectivités « territoriales », attributaires de certaines fonctions au sein du cadre national. Mais la notion de « territoires » compris comme entités infra nationales, objets de politiques spécifiques, n'émerge que dans les années 1980. A ce moment, le cadre de l'administration territoriale posé pour l'essentiel au moment du 1^{er} Empire, fortement ébranlé par l'augmentation de la mobilité et la sub-urbanisation, fait l'objet de réformes profondes: décentralisation ; renouveau de la Datar... Un concept emblématique est celui de « pays », censé correspondre à un territoire réel, bassin de vie, bassin d'emploi, lieu d'identification pour les habitants ou les « forces vives », par opposition à des espaces devenus trop petits (les communes), ou présentant une moindre coïncidence avec les fonctionnements socio-économiques réels, comme les cantons, les arrondissements, voire les départements. Les territoires « pertinents », ou « fonctionnels », sont censés être les espaces adaptés à une nouvelle gouvernance (si l'on ne souhaite pas remettre en cause les limites des institutions existantes), ou à de nouveaux gouvernements (si l'on se situe dans une perspective de réforme de ces mêmes institutions, par exemple en définissant de nouveaux niveaux de compétences tels que les structures intercommunales). La Datar a ainsi développé les politiques de pays et d'agglomérations, en lien avec la réforme de l'intercommunalité ; sa politique de « coopération métropolitaine » relève de la même logique, pour les espaces concernés par la métropolisation.

Dans ce paradigme, s'opposent de façon dialectique les territoires fonctionnels, correspondant à une réalité socio-économique (flux domicile travail, etc...), définissables objectivement, notamment par des méthodes statistiques, et les territoires institutionnels, légitimes en tant qu'institutions démocratiques, mais fragilisés par l'obsolescence de leurs limites. Dialectique sans fin, à moyenne échéance du moins, car du fait d'une mobilité sans cesse en évolution, la coïncidence entre territoires fonctionnels (multiples selon les fonctions considérées, emboîtés et évolutifs) et territoires institutionnels est problématique.

Les territoires transfrontaliers (voir carte MOT), tels que les adhérents de la MOT les pratiquent et dont la MOT porte l'affirmation politique, sont une parfaite illustration de cette question. Au moins pour certains d'entre eux, caractérisés par d'intenses flux transfrontaliers, ce sont des territoires fonctionnels bien réels ; et ces configurations devraient se multiplier du fait du processus d'intégration européenne et de ses conséquences sur la mobilité des personnes. L'institutionnalisation des territoires transfrontaliers, sous forme de l'émergence d'une gouvernance transfrontalière, est de plus en plus perçue comme une nécessité par un certain nombre d'acteurs politiques ou socio-économiques clairvoyants de part et d'autre des frontières,...mais cette institutionnalisation est limitée intrinsèquement par la persistance des frontières d'États, cadres toujours légitimes d'une action publique dont le niveau national reste déterminant.

Cette distinction entre territoires transfrontaliers et espaces frontaliers implique pour les premiers d'être identifiés, par ceux qui y vivent et également par les partenaires extérieurs, comme des entités particulières. Où commencent et où finissent ces territoires ? Qu'est-ce qui fait que l'on décide que des espaces séparés par une frontière nationale appartiennent

néanmoins à un même territoire transfrontalier ? A cette question correspondent plusieurs réponses, en fonction des frontières et des espaces concernés, mais dont le socle commun minimum doit être établi.

2. - L'ÉMERGENCE D'UN « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN » ET DE SES DIFFÉRENTES ÉCHELLES, DONT L'ÉCHELLE TRANSFRONTALIÈRE

Les États membres du Conseil de l'Europe, dans le cadre des travaux de la CEMAT (conférence des ministres de l'aménagement du territoire), ceux de l'Union européenne, dans le cadre du SDEC, ont jeté les bases d'une perception européenne commune de l'aménagement du territoire : principes communs aux démarches menées dans les cadres nationaux, mais aussi démarches concernant les territoires désormais communs du fait du processus d'intégration européenne. La Commission européenne a soutenu cette coopération, en particulier au travers de l'initiative communautaire Interreg relayée désormais par l'objectif de coopération territoriale, structurée en 3 volets : transfrontalier, transnational, interrégional.

Pour mieux appréhender les différentes échelles spatiales de cet aménagement du territoire européen, il est intéressant de s'attarder sur ces catégories forgées au plan communautaire : réseaux transeuropéens, coopération transfrontalière, transnationale, interrégionale. Laissons de côté la coopération interrégionale qui relève plus d'une logique de mise en réseaux, et non de l'aménagement du territoire, au sens de territoire contigu.

- L'échelle transeuropéenne : l'approche transeuropéenne en matière d'aménagement du territoire renvoie à l'échelle continentale. C'est celle de l'environnement (les nuages radioactifs traversent les frontières) ; c'est aussi celle des réseaux nécessaires à l'intégration du continent européen : réseaux d'énergie ou de transports, tels que celui des lignes à grande vitesse (LGV). Par delà les logiques sectorielles, il s'agit bien d'aménagement du territoire. Sans la prise en compte du rôle structurant des infrastructures de transport sur l'aménagement du territoire, au-delà de la seule logique des flux, le tracé des lignes à grande vitesse ferroviaire ne serait pas passé par Lille et n'aurait pas contribué à son renouveau ; le lien fixe entre la Suède et le Danemark n'aurait pas été localisé entre Copenhague et Malmö et n'aurait pas contribué à faire naître une nouvelle métropole transfrontalière ; la LGV Lyon Turin ne serait pas encore en chantier.
- Les échelles transfrontalière et transnationale : Mais la construction européenne induit à côté de cette échelle continentale d'autres échelles de niveau inférieur. La catégorisation communautaire en distingue 2 :
 - celle du transfrontalier assimilé aux NUTS 3, supposés représenter l'échelle de proximité, renvoyée essentiellement à la subsidiarité et à l'approche « *bottom up* », d'où un intérêt souvent limité de la part des directions nationales en charge de l'aménagement du territoire, et des services de la Commission (en dehors des personnes chargées de mettre en œuvre les programmes de coopération), et ceci malgré le fait que le volet transfrontalier représente plus des ¾ des crédits de la coopération pour la période 2007/2013.
 - celle du transnational, couvrant l'ensemble des régions par grands espaces géographiques, censée correspondre à des enjeux stratégiques, et à ce titre relevant d'une approche « *top down* » impliquant les directions nationales et les « stratégies » de la DG Regio, mais qui, malgré son intérêt prospectif indiscutable, et quelques projets réussis, n'a pas encore fait la preuve auprès des politiques de sa valeur ajoutée.

Cette distinction est utile ; toutefois les objets territoriaux les plus intéressants sont souvent « à cheval » sur les deux échelles : à la fois trop à l'étroit dans les programmes opérationnels transfrontaliers (en termes d'échelle spatiale et surtout de défaut d'implication des acteurs de niveau « supérieur »), et trop au large dans les programmes opérationnels transnationaux, où beaucoup de projets ont privilégié des échelles très étendues (l'ensemble de l'arc atlantique par exemple), alors que des projets à l'échelle de sous-espaces auraient été plus pertinents. La proximité spatiale compte en aménagement du territoire, même si elle n'épuise pas le sujet !

Le meilleur exemple de cela est donné par l'appel à projets « coopération métropolitaine » lancé par la Diact en 2003 ; à partir d'un enjeu classique de l'aménagement du territoire en France (la question des métropoles d'équilibre, revue dans une perspective de concurrence et de *benchmarking* européen), le résultat de l'appel à projets donne sur 15 sites sélectionnés, 8 à dimension transfrontalière, avec toutefois des configurations variées, non limitées à l'échelle transfrontalière de proximité ; Côte d'Opale-Flandre occidentale belge ; l'aire métropolitaine de Lille ; Sarrebruck-Moselle Est ; Strasbourg-Ortenau ; la métropole franco-valdo-genevoise ; la métropole Côte d'Azur relèvent d'une logique de région urbaine ; le Sillon Lorrain, ou le réseau métropolitain Rhin Rhône, relèvent d'une échelle plus large, du type « corridor de développement » évoqué par le SDEC, intermédiaire entre transfrontalier et transnational.

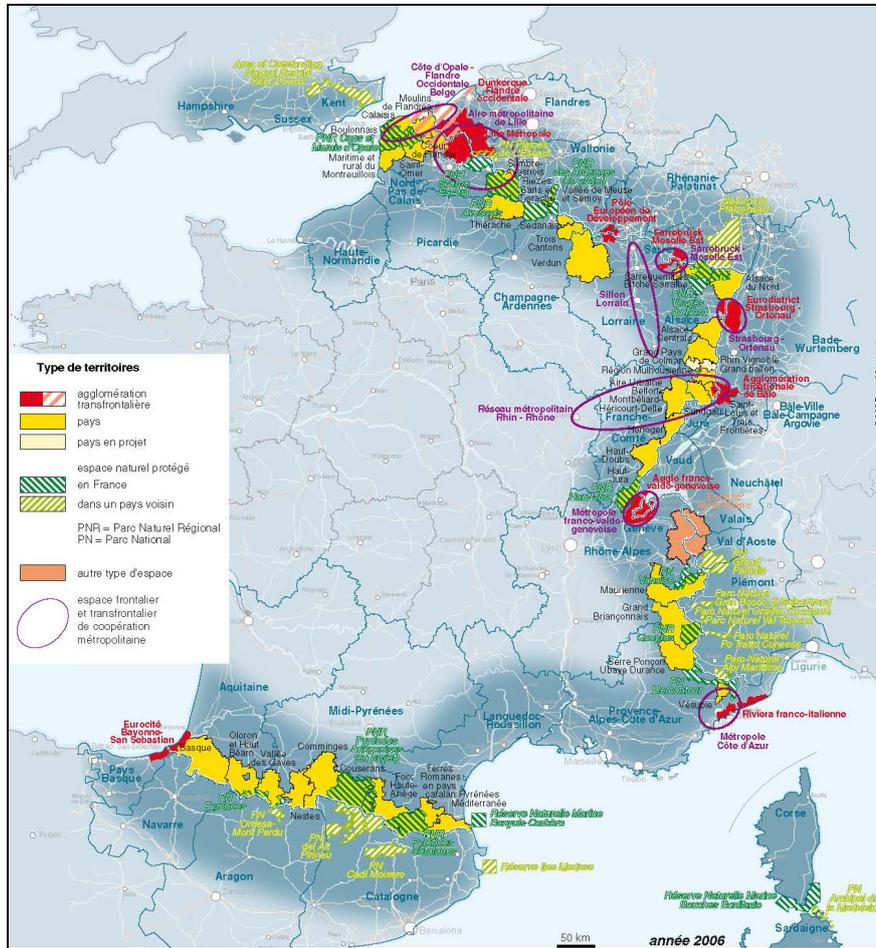
Prenons l'exemple de la frontière Lorraine - Luxembourg ; l'étude sur le système de villes européen coordonnée par C. Vandermotten et son équipe pour Orate (projet 1.4.3, sur la base du 1er travail coordonné par Nord Regio dans le cadre du projet 1.1.1), et qui prend en compte la dimension transfrontalière des agglomérations, malgré les difficultés liées au manque de données, fait apparaître un 1er niveau d'agglomérations transfrontalières, avec le point triple de Longwy (FR BE LU) et l'agglomération d'Esch sur Alzette, en plein développement avec le projet Belval ; ces agglomérations sont elles-mêmes absorbées par l'aire métropolitaine luxembourgeoise, qui comprend outre Luxembourg et ces 2 agglomérations transfrontalières, les agglomérations de Thionville et de Trier. Un 3e niveau, évoqué par l'étude, est celle d'un « quintopôle » Luxembourg, Trèves, Sarrebruck, Metz, Nancy...

En termes d'aménagement du territoire transfrontalier, trois échelles au moins sont pertinentes sur cet espace :

- Celle de l'agglomération ou de l'aire urbaine fonctionnelle transfrontalière, voire de l'aire métropolitaine transfrontalière, impliquant les autorités locales frontalières pour la gestion urbaine de leur territoire commun ; cette échelle est prise en charge par la catégorie politique de l'Eurodistrict (frontière germano-française)
- Celle de la région transfrontalière impliquant plusieurs régions frontalières, telle que la Grande région (aussi appelée Sar-Lor-Lux+), pour des questions telles que les transports (interconnexion TGV trains régionaux), le rayonnement international, le développement économique, la culture (Luxembourg capitale de la culture 2008) ; cette échelle est prise en charge par la catégorie politique de l'Eurorégion, dont l'ARFE (association des régions frontalières européennes) s'est faite le champion
- Enfin, celle de l'espace transnational, impliquant régions et États ; dans le cas de la Grande Région, l'espace transnational de référence est l'Europe du nord ouest, ou l'« Europe des capitales », (parfois appelée pentagone (Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg)) au sein duquel la Grande Région doit se situer sur des enjeux liés aux transports transeuropéens, au geomarketing etc...

Ainsi, l'aménagement du territoire européen recouvre à la fois la convergence de pratiques locales, et l'émergence de pratiques partagées sur des espaces communs à différentes échelles.

Fig. 1 : Synthèse territoriale



3. - LE CONTENU DE CE QUE DEVRAIT ÊTRE UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER, PRIS EN CHARGE DANS LE CADRE D'UNE GOUVERNANCE MULTI- NIVEAUX.

Comment décrire, de façon normative, le contenu d'un « aménagement du territoire transfrontalier » ? Ce qui suit esquisse une réponse, dans un cadre conceptuel développé par la Commission et les États membres : celui du SDEC (Commission, 1999 ; Peyrony, 2002), qui pose la nécessité, pour l'aménagement des territoires, d'une coopération à la fois horizontale (concernant les politiques menées à chaque échelle territoriale) et verticale (entre les différents niveaux territoriaux) ; et celui du Livre Blanc sur la Gouvernance (Commission, 2001), avec le concept de « gouvernance multi-niveaux ».

Jean PEYRONY
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER ; RETOUR D'EXPÉRIENCE

Cette réponse peut être schématisée par un tableau dont le principe figure dans le SDEC, et qui est ici précisé pour faire mieux apparaître la dimension transfrontalière :

- sur un axe vertical, on trouve les différentes échelles territoriales : collectivités locales, régionales ; États ; niveau européen (Union européenne et Conseil de l'Europe). Bien entendu, l'existence et le rôle de ces niveaux diffèrent selon les États. C'est le cas, en particulier, de l'échelle régionale, qui peut aller d'une simple existence administrative (échelle de déconcentration de l'État) à un État fédéré. Mais en première approche, cette simplification suffira à éclairer le propos.
- sur un axe horizontal, on trouve les différentes catégories d'outils mobilisés par l'aménagement du territoire : organes politiques de gouvernement ou de gouvernance propres à chacune des échelles ; outils techniques mis en œuvre par ces organes politiques (y compris l'ingénierie territoriale) ; outils de planification spatiale ; outils de régulation ou de planification des politiques sectorielles ; enfin, outils de financement des politiques publiques, sectorielles, ou territoriales (souvent appelées « politiques régionales »).

Tab. 1 : Gouvernance multi-niveaux et aménagement du territoire transfrontalier

	Gouvernement / Gouvernance		Outils techniques de gouvernement/gouvernance et d'ingénierie territoriale		Planification spatiale		Régulations / Planifications sectorielles	
	Interne	Coopération	Interne	Coopération	Interne	Coopération	Interne	Coopération
Européen	Institution Conseil de l'Europe Union Européenne	Intergouvernemental européen	administrations européennes	STC des réseaux Interact ESPON Interreg 4C Urbact ONG (CRPM, ARFE, MOT...)	(pas de compétence)	SDEC Agenda Territorial	Directives sectorielles	coordination
National	Etats	Commissions transnationales (Conseil Nordique, Convention Alpine...) Commissions transfrontalières (CIG, France Italie...)	Administrations nationales	Agences techniques Nord regio STC des PO comités techniques (CRFG... groupe parlementaire franco belge)	lois / schémas nationaux	coordination des lois	Lois ; schémas de services collectifs...	coordination
Régional	Régions Départements	Euro-régions	administrations régionales ; agences régionales	agences, transfrontalières	Schémas régionaux (SRADT,...)	coordination des schémas ; information mutuelle	schémas régionaux sectoriels SRT SRDE	coordination
Local	Communes / Intercommunalités agglomérations, aires urbaines, pays, PNR... métropoles...	Intercommunalités transfrontalières, Eurodistricts...	administrations locales ; agences de développement d'urbanisme	Agences, transfrontalières	schémas et plans d'urbanisme	coordination des plans ; information mutuelle et participation	plans sectoriels PDU PLH	coordination

Dans l'optique qui est la nôtre, celle de l'aménagement du « territoire transfrontalier » (pris ici au sens large de territoire traversant une frontière), chaque colonne est dédoublée :

- à gauche figurent les outils internes aux États. Dans le tableau, ont été pris des exemples tirés du cas français ; par exemple, au niveau local, les instances politiques sont les municipalités et les conseils généraux, mais aussi toutes les formes de structures intercommunales ; leurs outils techniques sont bien sûr les administrations de ces instances politiques, mais aussi les outils d'ingénierie territoriale (comme les agences de développement ou d'urbanisme) ; les outils de planification spatiale sont les SCOT (schémas de cohérence territoriale) et les PLU (plans locaux d'urbanisme) ; ceux de planification sectorielle sont, par exemple, les PDU (plans de déplacements urbains) et les PLH (programmes locaux de l'habitat) ; les outils de financement sont, pour l'essentiel les budgets locaux. On ne détaillera pas les autres niveaux (pour plus de détails, voir Peyrony, 2002).

- à droite, figurent les outils de coopération transfrontalière ; on évoquera plus précisément ces outils, en partant de l'échelle transfrontalière de proximité qui est le propos de cette communication, et en remontant dans les échelles.
 - Gouvernement / gouvernance : par définition, s'agissant de coopération transfrontalière, il ne peut s'agir ici que de gouvernance. A l'échelle locale, on trouve toutes les formes d'intercommunalité transfrontalière telles que celles répertoriées par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT, 2005). Une grande diversité existe sur l'ensemble des frontières européennes. Si la convention cadre de Madrid du Conseil de l'Europe, et maintenant le règlement du groupement européen de coopération territoriale (GECT) promulgué par l'Union européenne (2006) offrent un cadre juridique à ces structures, aucun encadrement normatif européen n'est envisagé, ni même envisageable ; par contre, on peut faire l'hypothèse qu'émerge à terme un label politique, comme celui de « l'Eurodistrict » (concept mobilisé par la France et l'Allemagne sur leur frontière). De la même façon, à l'échelle régionale se sont structurées sur de nombreuses frontières des Eurorégions ; ou à l'échelle plus vaste d'espaces transnationaux tels que les bassins maritimes de la Baltique ou de la Méditerranée, des structures de coopération comme les commissions géographiques mises en place par la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM). Enfin, les États eux-mêmes participent à des structures de coopération, à l'échelle d'espaces transfrontaliers (Comité Régional Franco-Genevois ; Groupe de Travail parlementaire franco belge (Préfecture Nord Pas de Calais, 2006) ; Conférences Intergouvernementales de massifs...), ou d'espaces transnationaux (Convention alpine ; Conseil Nordique). Compte tenu des disparités de compétences de part et d'autre des frontières, la gouvernance politique des espaces transfrontaliers même locaux nécessite l'association des niveaux territoriaux supérieurs, y compris les États (voir à ce sujet le rapport du groupe de travail parlementaire franco-belge sur la gouvernance de la métropole lilloise (Préfecture de Région Nord Pas de Calais, 2006), même si, dans l'optique de la MOT (MOT, 2006) les collectivités locales doivent en principe assurer le pilotage politique des espaces de coopération transfrontalière de proximité, comme c'est le cas pour les territoires « internes » aux États. De ce fait, le nouvel outil juridique « Groupement Européen de Coopération Territoriale », qui permet d'associer les différents niveaux territoriaux de compétence (notamment les États, ce qui n'était pas le cas des outils préexistants), pourrait devenir l'outil de référence européen pour porter la gouvernance des territoires transfrontaliers.
 - Outils techniques de gouvernement/ gouvernance : Les structures de gouvernance transfrontalière ont besoin d'outils techniques pour remplir les missions d'observation, d'études générales, de prospective et de planification, d'ingénierie territoriale, de coordination, de communication, portant sur leur territoire transfrontalier et sur les projets à mettre en œuvre. Cela vaut aux différentes échelles : celle des territoires urbains ou ruraux de proximité (ex. de l'AGAPE, agence d'urbanisme transfrontalière du PED de Longwy), de métropoles (ex. de la COPIT pour l'agglomération de Lille, dont le relai a été pris en janvier 2008 par l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai), de régions transfrontalières (ex. du Secrétariat du Comité Öresund), voire d'espaces transnationaux (ex. de Nord Regio pour les pays de l'espace Baltique) ou de l'espace européen dans son ensemble (secrétariats techniques conjoints des programmes de réseaux, tels qu'ORATE).

Très souvent, ces structures sont financées par des acteurs de différents niveaux territoriaux, ce qui illustre la pertinence d'une « gouvernance multi- niveaux » des territoires transfrontaliers.

- Planification spatiale : La planification spatiale au sens prescriptif (réglementation du droit des sols) est par essence liée à des systèmes législatifs et réglementaires qui sont nationaux. La coordination des documents de planification par delà la frontière est cependant une nécessité, d'autant plus que le territoire transfrontalier est local et « intégré » (cas des agglomérations transfrontalières), mais aussi aux autres échelles, y compris nationale (voir par exemple la prise en compte des politiques des États voisins dans le processus d'élaboration du schéma national d'aménagement des Pays Bas). Le SDEC et désormais l'Agenda territorial sont des processus de coordination des politiques d'aménagement à l'échelle européenne, de nature intergouvernementale, puisque l'aménagement du territoire n'est pas une compétence de l'Union européenne.
- Régulations / planifications sectorielles : De même les démarches d'encadrement des politiques sectorielles (par exemple politiques d'habitat (PLH en France), schémas de transport aux différentes échelles) doivent être coordonnées à l'échelle des territoires transfrontaliers.
- Outils de financement sectoriels ou territoriaux : C'est probablement la question des financements des projets transfrontaliers d'équipements ou de services collectifs qui est aujourd'hui la plus difficile à résoudre. Bien entendu, il faut mentionner, au niveau des États et de l'Union, les processus de financement bilatéraux ou européens de grands projets (par exemple de transports), et le financement de la coopération transfrontalière par Interreg, et maintenant l'Objectif de coopération territoriale ; les enveloppes financières disponibles sont toutefois limitées au regard des besoins de projets d'investissement. Et le financement conjoint d'équipements ou de services communs, par les collectivités locales ou régionales concernées de part et d'autres des frontières, semble buter souvent sur des règles nationales empêchant, par exemple, le financement de l'autre côté de la frontière.

Bien entendu, les niveaux et les outils à coordonner sont différents selon les pays, ce qui rend particulièrement complexe la coopération transfrontalière ; complexe, mais pas impossible, car si les outils diffèrent, les politiques publiques européennes partagent suffisamment d'objectifs communs (ceux des traités européens, ou ceux spécifiquement territoriaux identifiés par le SDEC). Ainsi, les territoires transfrontaliers sont des lieux tests, des laboratoires d'une convergence et d'une intégration plus poussée. Comme le signalent fort justement A. L. Amilhat-Szary et M.C. Fourny (2006), est-ce un hasard si l'Europe, qui a inventé et diffusé depuis les traités de Westphalie le système des frontières d'États, est le continent qui est allé le plus loin dans la suppression des fonctions des frontières internes ?

4. - L'INTÉRÊT D'UNE INTERACTION ENTRE CHERCHEURS ET DÉCIDEURS EN CE QUI CONCERNE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER

L'interaction entre chercheurs et décideurs est fructueusement pratiquée à toutes échelles, locale, régionale, nationale, au sein des différents systèmes nationaux ; elle peut concerner de nombreux champs :

- la définition, la description des territoires et de leur fonctionnement (socio-économique, politique,...) aux différentes échelles

- l'aide à la définition et à l'évaluation de toutes les politiques publiques (sectorielles ou territoriales) impactant les territoires, dont le tableau présenté précédemment esquisse une vision de synthèse
- la prospective et la planification

L'interaction entre chercheurs et décideurs est potentiellement fructueuse aussi pour les territoires transfrontaliers, même si la difficulté est décuplée du fait de l'implication de systèmes nationaux différents. Elle a été expérimentée sur plusieurs frontières, comme le montrent les communications du présent colloque, souvent à l'aide d'Interreg, et à l'échelle européenne par le programme ORATE. Pour la période 2007/2013, le nouvel ORATE devrait permettre d'encourager cette interaction, non seulement à l'échelle de l'ensemble du territoire européen, mais également, dans le cadre de la nouvelle « priorité II » du programme, à l'échelle de territoires spécifiques d'intérêt européen ; parmi ceux-ci figurent à l'évidence les territoires transfrontaliers.

Évoquer les différentes recherches à mener reviendrait à rédiger un programme de recherche sur l'aménagement des territoires transfrontaliers. On prendra simplement l'exemple de la définition des territoires transfrontaliers, caractérisée par une difficulté qui leur est propre. Les territoires intérieurs sont beaucoup plus facilement définissables que les territoires transfrontaliers, en tant que territoires institutionnels - les territoires transfrontaliers sont intrinsèquement transgressifs par rapport à la logique institutionnelle, mais également en tant que territoires fonctionnels. En effet, dans un cadre mono-national, c'est la statistique qui fournit les outils de délimitation des territoires fonctionnels - n'oublions pas que « statistique » vient d' « état » ; c'est ainsi que le système statistique français permet de construire :

- des bassins d'emploi (par traitement des données sur les migrations alternantes)
- des aires urbaines et des aires d'emploi rurales (en combinant des données morphologiques sur les agglomérations et des données sur les migrations alternantes)
- des pôles de services et des aires d'influence de ces pôles de services (sur la base de l'inventaire communal)

Ceux-ci ont permis à l'INSEE et à la Datar de fabriquer les cartes de « territoires vécus » qui instrumentent les politiques de pays, d'agglomérations, de coopération métropolitaine... Or dans un contexte transfrontalier, ce type de traitement systématique est rendu problématique du fait de l'absence de données homogènes entre pays. Les territoires sont bien réels, mais doivent faire l'objet d'investigations spécifiques, soit de façon monographique, soit dans le cadre d'une démarche « top-down » à partir du (maigre) potentiel constitué par les données harmonisées à l'échelle européenne, et/ou par la coordination des instituts nationaux : on peut citer les démarches suivantes, qui amorcent cette approche :

- Délimitation de nouvelles Nuts 2/3 agréables en transfrontalier (projet 3.4.3 Orate)
- Délimitation de zones urbaines morphologiques et fonctionnelles, éventuellement transfrontalières (projet 1.4.3 Orate évoqué ci-dessus).
- Cartographie de potentiels de population ou de PIB (C. Grasland dans le projet 3.1 d'Orate)

Ces recherches devront être approfondies dans Espon 2007/2013 (par exemple en travaillant à l'échelle Nuts 4/5) ; une autre voie serait de faire prendre en compte les agglomérations transfrontalières dans le cadre de l'Audit Urbain réalisée par la DG Regio en s'appuyant sur le réseau des instituts statistiques nationaux ; ce sera déjà le cas pour Genève dans la prochaine livraison.

La recherche devra porter sur les échelles pertinentes emboîtées des territoires transfrontaliers évoquées ci-dessus : agglomérations morphologiques, bassins d'emploi locaux, urbains ou ruraux, aires métropolitaines, régions urbaines ou rurales. Elle permettra

Jean PEYRONY

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFRONTALIER ; RETOUR D'EXPÉRIENCE

d'outiller les démarches d'observation afin de mieux conduire les politiques aux différentes échelles de la coopération transfrontalière : locale (agglomération, bassin d'emploi, aire urbaine, métropole...) ;(Euro-) régionale ; par frontières (par exemple franco-belge) ; nationale (mise en réseau des observatoires nationaux) ; européenne (Espon ; audit urbain etc...). Au-delà de l'observation, il importerait de développer la recherche appliquée sur le fonctionnement des territoires transfrontaliers (économie productive et résidentielle de ces territoires ; typologie de frontières,...)

CONCLUSION

Les territoires transfrontaliers sont pratiqués par leurs habitants, et portés politiquement par certains de leurs élus. Ils ne sont pas toujours reconnus par les acteurs régionaux, nationaux ou européens. Ce manque de reconnaissance pose un véritable problème. Ainsi, le Nord lorrain, est caractérisé par un certain nombre de paradoxes ; certes de nombreux habitants bénéficient de la situation frontalière en occupant des emplois luxembourgeois ; et cela bénéficie également à la collectivité nationale, du fait de la réduction du chômage induite. Mais les collectivités locales françaises, elles, sont privées de la taxe professionnelle relative aux emplois correspondants. En l'absence de mécanismes de reversement à leur profit, le risque est alors, comme l'exprime judicieusement L.F. Reitz, directeur de l'agence AGAPE, de voir de rutilants 4x4 rouler dans les rues défoncées de certaines communes. Sur un autre plan, celui de la vie démocratique, E. Auburtin a signalé dans sa communication l'évolution du vote européen en Lorraine et singulièrement dans le nord lorrain frontalier, entre le référendum portant sur le traité de Maastricht en 1992, où le oui l'avait emporté, et celui de 2005, où le non a dominé.

Est-ce de cette Europe, où le bien-être des habitants serait laissé aux seuls ajustements du marché, que nous voulons ? Si l'intégration européenne est un projet politique, l'intégration des territoires transfrontaliers doit l'être également, elle devrait même être l'une des expressions les plus emblématiques du projet européen. En tout cas, la construction de l'Union européenne comme celle des territoires transfrontaliers requiert l'engagement de chercheurs qui acceptent de consacrer leur capacité d'analyse et de questionnement critique à ces processus d'intégration, même si ces sujets sont ardues. Les décideurs de l'aménagement du territoire transfrontalier, pour connaître et faire reconnaître celui-ci, ont besoin d'eux.

BIBLIOGRAPHIE

AL.AMILHAT-SZARY, MC FOURNY, (directrices d'ouvrage) ; Après les frontières, avec la frontière, Éditions de l'Aube, 2006

Commission européenne :

- Schéma de développement de l'espace communautaire, 1999
- Livre Blanc sur la Gouvernance, 2001

Conseil européen, Règlement sur le Groupement européen de coopération territoriale, 2006

INTERFORM : site web : www.interform-eu.org

MOT :

- Cahier sur l'Intercommunalité transfrontalière, 2005
- La gouvernance des agglomérations transfrontalières, 2006
- Atlas du transfrontalier, 2007
- Manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe, 2008
- Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien, actes des rencontres européennes des 8 et 9 novembre 2007
- site web : www.espaces-transfrontaliers.eu

ORATE/ ESPON : site web : www.espon.eu

PEYRONY J. : Le schéma de développement de l'espace communautaire, Territoires en mouvement, La Documentation française, 2002

Préfecture de région Nord Pas de Calais, Rapport du Groupe de Travail parlementaire franco-belge, 2007