



Premier ministre
Ministère de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche,
de la ruralité et
de l'aménagement du territoire

Datar

Tome3

Etude comparée et observation statistique des agglomérations transfrontalières



Décembre 2011



TOME 3

ANALYSES, CONCLUSIONS et RECOMMANDATIONS

SOMMAIRE

1. GRANDES LIGNES TRANSVERSALES D'ANALYSE 5

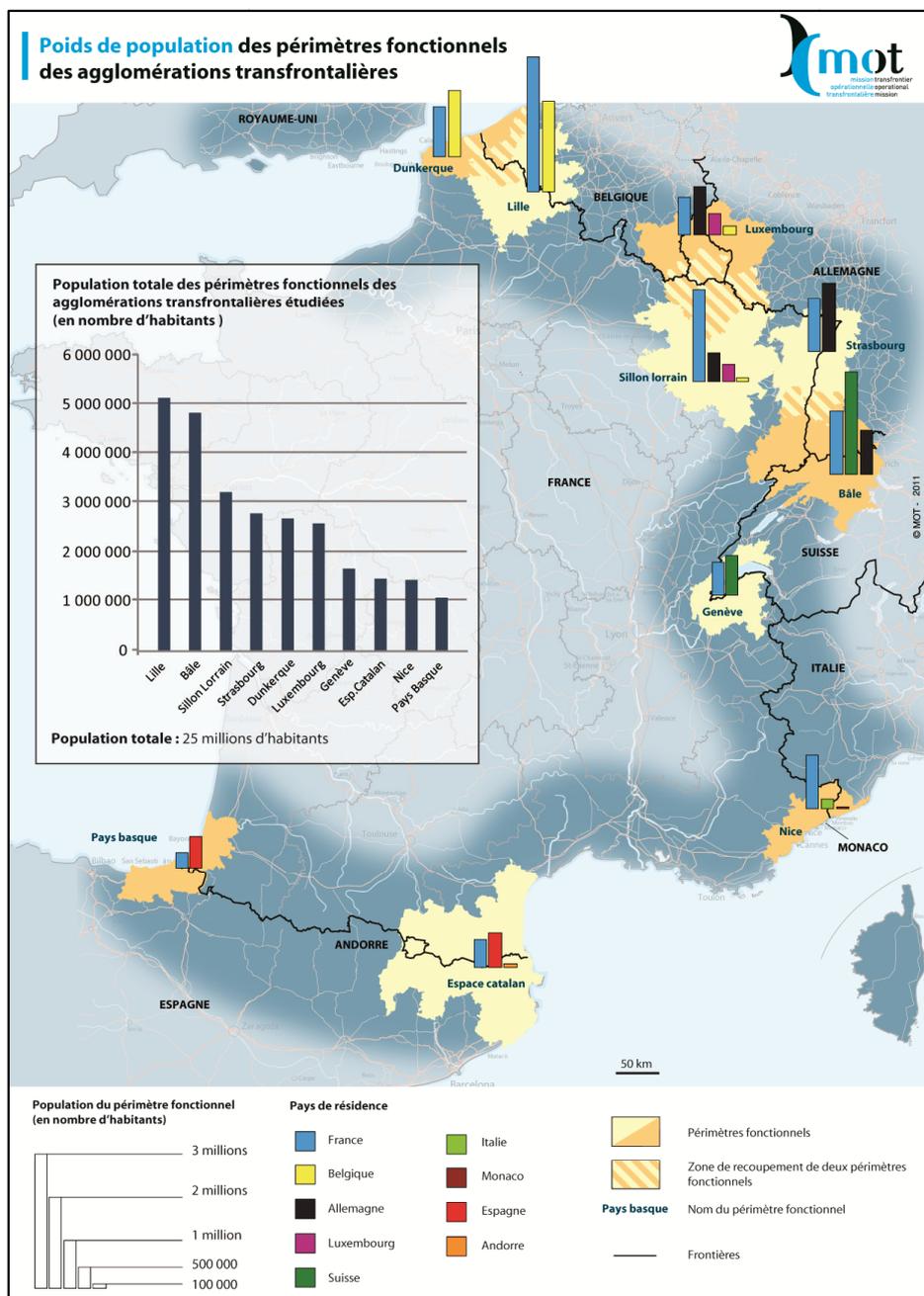
1.1 DES TERRITOIRES À LA DYNAMIQUE FONCTIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE CONTRASTÉE, À LA MESURE DE LEUR VARIÉTÉ GÉOGRAPHIQUE	5
1.2 UN FONCTIONNEMENT TERRITORIAL EN PARTIE CLASSIQUE, QUI NE FAIT PAS DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS DES ABERRATIONS/EXCEPTIONS GÉOGRAPHIQUES.....	6
1.3 DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS QUI SUIVENT DANS DE NOMBREUX DOMAINES, LES COMPORTEMENTS DE LEUR TERRITOIRE NATIONAL D'APPARTENANCE, EN DÉPIT DE LEUR POSITION FRONTALIÈRE	7
1.4 DES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS QUI TIRENT AUTANT PROFIT DE LA FRONTIÈRE QU'ILS NE LA SUBISSENT.....	8
1.4.1 Une présence bénéfique, notamment dans le domaine de l'emploi.....	8
1.4.2 Un impact de la frontière plus mitigé dans d'autres domaines.....	9
1.5 DES PHÉNOMÈNES DE MÉTROPOLISATION SURTOUT LIÉS À LA PRÉSENCE D'UN PÔLE URBAIN MAJEUR DOMINANT D'UN CÔTÉ DE LA FRONTIÈRE	11
1.6 UNE INTÉGRATION FONCTIONNELLE DIVERSIFIÉE DANS SON INTENSITÉ, EN DÉPIT DE LA FRÉQUENTE ORGANISATION D'UNE GOUVERNANCE TRANSFRONTALIÈRE.....	11
1.7 TRANSFRONTALIER ET ÉCHELLES TERRITORIALES	12
CONCLUSIONS.....	13

2. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS POUR PERENNISER LA DEMARCHE EN LA RENDANT PLUS EFFICIENTE 14

2.1 CONSTAT N°1: HÉTÉROGÉNÉITÉ DES DONNÉES (THÈMES, ZONAGES, PÉRIODES) DE PART ET D'AUTRE DES FRONTIÈRES ET INEXISTENCE DE DONNÉES TRANSFRONTALIÈRES	14
2.1.1. Nécessité de poursuivre le travail lancé sur le récolement de données frontalières de part et d'autre de la frontière:	14
2.1.2. Afin de franchir un cap qualitatif et d'impliquer les producteurs de statistiques de part et d'autre de la frontière	15
2.2 CONSTAT N°2 : UN DÉFICIT DE PLANIFICATION ET DE PROSPECTIVE SUR LES TERRITOIRES TRANSFRONTALIERS	17
2.2.1 Projets de territoire transfrontalier à développer par les acteurs locaux/régionaux avec le soutien des programmes de coopération (ingénierie territoriale).....	17
2.2.2 Approche par frontière : stratégies transfrontalières à élaborer par les partenaires régionaux/nationaux (selon les compétences), de façon préalable à la programmation .	17
Approche nationale: stratégies nationales de coopération dans les futurs contrats nationaux de la politique de cohésion, coordonnées par frontière	17
2.2.3 Approche européenne de la coopération, à intégrer dans le cadre stratégique communautaire 2014/2020, et dans le suivi stratégique, avec le soutien d'ESPON.	18

1. GRANDES LIGNES TRANSVERSALES D'ANALYSE

1.1 Des territoires à la dynamique fonctionnelle transfrontalière contrastée, à la mesure de leur variété géographique



Au-delà du point commun d'être coupés en deux ou en trois par une frontière, les territoires qui ont fait l'objet de l'étude présentent une très grande diversité :

- situés sur des frontières terrestres avec 8 pays différents,
- partageant ou non une langue nationale commune, ou un idiome plus local,
- ayant une population de 1 à 5 millions d'habitants,
- structurés en aire urbaine d'une métropole qui polarise l'ensemble du territoire ou bien territoire mixte rural-urbain sans métropole ou avec un maillage urbain plus faible, ou enfin région métropolitaine polycentrique,
- adossés à une frontière creuset (plaine, fleuve...) ou glacis (chaîne de montagnes plus ou moins franchissable)
- territoires littoraux ou non,
- des portions frontalières des territoires situées au nord ou au sud de leur propre pays d'appartenance

Selon les indicateurs qui ont été utilisés, ces territoires subissent, dans la plupart des cas, toute l'influence de ce contexte géographique. Cet élément primordial doit toujours être pris en considération dans l'analyse transversale et les comparaisons qui en découlent.

1.2 Un fonctionnement territorial en partie classique, qui ne fait pas des territoires transfrontaliers des aberrations/exceptions géographiques

Les territoires étudiés partagent une série de caractéristiques classiques des territoires dits « nationaux » : la relation centre-périphérie avec les gradients démographiques habituels (centres villes avec une part des moins de 15 ans nettement inférieure aux zones périurbaines (*Cf cartes où figurent Dunkerque, Lille, Bruges, Luxembourg, Nancy, Freiburg, Bâle, Genève, Lausanne, Nice, Biarritz*) dans la mesure où leur présence est liée à la capacité financière de leurs parents à habiter en centre ville. Le phénomène de concentration des emplois dans les zones urbaines, en particulier si l'on observe le côté français, ne distingue pas non plus ces territoires frontaliers français des territoires urbains dits « intérieurs ». (*cf cartes correspondantes sur la densité d'emploi*). Il en est de même pour les questions relatives aux navettes domicile-travail, les polarités économiques, qu'elles soient situées du même côté de la frontière (*cf carte des territoires vécus de la DATAR 2002, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/tv2002.pdf*), ou de l'autre côté. A cet égard, le rapport fonctionnel centre périphérie et son impact sur les navettes alternantes est le plus remarquable dans le cas de Genève (*cf carte sur les flux de travailleurs frontaliers origine-destination Zone de Genève*), où l'on voit le rôle de centralité que le cœur de l'agglomération joue à 360 ° sur les zones situées côté français qui l'enserrent. Le phénomène est identique pour Bâle (*cf carte flux de travailleurs frontaliers Bâle*) et dans une moindre mesure pour Luxembourg (*cf cartes flux de travailleurs frontaliers Luxembourg et Sillon Lorrain*) où la présence de polarités urbaines telles que Metz, relativement proche de la frontière, y rend la lecture centre-périphérie moins claire.

1.3 Des territoires transfrontaliers qui suivent dans de nombreux domaines, les comportements de leur territoire national d'appartenance, en dépit de leur position frontalière

La position (trans)frontalière des territoires étudiés influe sur une partie des paramètres étudiés. Toutefois, un certain nombre d'entre eux, notamment relatifs à la démographie, ne semblent pas subir la moindre influence de cette présence particulière et se comportent dans le droit fil des tendances observées au sein de leur pays d'appartenance. Le contraste observé de part et d'autre de la frontière n'en est que plus fort, avec un clivage France-pays voisin, qui va dans la plupart des cas dans le même sens, montrant la situation singulière de la France dans le concert européen pour un certain nombre de sujets.

A l'exception du cas particulier constitué par la frontière franco-espagnole en Catalogne, le **comportement démographique français** se singularise systématiquement par une relative jeunesse mais également un relatif dynamisme. Ceci est d'autant plus frappant que dans certains cas, un territoire considéré comme vieillissant au sein du territoire national à l'instar de la Côte d'Azur, est malgré tout « plus jeune » que son pendant de l'autre de la frontière, sur le versant italien (*cf carte des plus de 65 ans et celle de l'indice de jeunesse*).

Dans certains cas, cette confrontation est d'autant plus marquée qu'elle est le fait de la juxtaposition d'un territoire jeune au sein du territoire national (Dunkerque Côte d'Opale) et d'un territoire vieux (Flandres Occidentales belges) dans un rapport transfrontalier classique entre le nord d'un pays et le sud d'un autre. (*cf carte de l'indice de jeunesse périmètre fonctionnel Dunkerque*).

Au sein de territoires plus équilibrés dans ce domaine comme celui du périmètre fonctionnel du Sillon Lorrain ou celui de Bâle, la partie allemande se distingue nettement du reste par son caractère plus âgé, (*cf carte de l'indice de jeunesse Sillon lorrain et carte de l'indice de jeunesse Bâle*) conformément à sa spécificité en Europe.

La prégnance des caractéristiques nationales se retrouve à l'examen d'un indicateur très différent : **les étudiants au sein des territoires frontaliers** : le poids du nombre d'étudiants côté français n'est pas corrélé aux poids de population en présence, ni à un hinterland très large de recrutement, alors que de l'autre côté de la frontière, un poids de population parfois équivalent ou supérieur ne se traduit pas forcément par un nombre d'étudiants proportionnel (*cf carte d'assemblage sur la taille des universités en France et dans la frange frontalière voisine, ainsi que pour les cartes des territoires franco-luxembourgeois, franco-allemands et franco-suisses sur ce sujet*) : c'est le cas par exemple pour Luxembourg, Freiburg, Karlsruhe, Bâle ou encore Genève où, en dépit du poids démographique de ces agglomérations, le nombre d'étudiants qu'elles accueillent est proportionnellement plus faible qu'à Metz-Nancy, Strasbourg, Mulhouse etc...

Confrontation des systèmes nationaux d'enseignement supérieur

Cette juxtaposition des poids étudiants montre la confrontation de deux modèles : un modèle germanique où l'accès aux études supérieures et à l'université n'est pas systématique mais est le fruit d'une sélection académique plus stricte au sein d'un système très décentralisé, a contrario du modèle français où l'accès à l'université, en particulier au 1er cycle, semble correspondre davantage à l'utilisation d'un service de proximité dans le cadre d'un système organisé au niveau national, qu'à l'entrée dans une filière sélective et d'excellence.

1.4 Des territoires transfrontaliers qui tirent autant profit de la frontière qu'ils ne la subissent

La situation frontalière des territoires étudiés alimente beaucoup de fantasmes et de jugements univoques qui ne correspondent pas à la grande complexité et à l'ambivalence des relations qui sont nouées entre les espaces situés de part et d'autre de la frontière. Le fait que ces territoires frontaliers français ne soient pas adossés à un océan derrière un trait de côte, mais bien à un autre territoire à la politique, aux règles et aux dynamiques économiques propres, génère toute une série d'impacts plus ou moins positifs et sur lesquels la capacité de la partie française à (ré) agir est variable, dans la mesure où ces impacts procèdent parfois d'une décision souveraine des territoires étrangers voisins, sans que la partie française concernée n'y puisse grand-chose.

1.4.1 Une présence bénéfique, notamment dans le domaine de l'emploi

Le volume massif des flux de travailleurs frontaliers entre la France et ses pays voisins (plus de 320 000 personnes sortantes) se retrouve bien sur l'ensemble de cartes consacrées à cet indicateur. Si les territoires du nord et de l'est sont les pourvoyeurs principaux des cohortes quotidiennes de travailleurs frontaliers attirés par un emploi mieux rémunéré (Luxembourg, Suisse et dans une moindre mesure Allemagne), ou tout simplement disponible, les taux d'actifs frontaliers atteignent dans un certain cas des niveaux tels qu'ils sont partie intégrante du fonctionnement économique du secteur frontalier : souvent plus de 10% et même dans certains cantons, plus de 30% (*cf cartes des taux d'actifs frontaliers Luxembourg, Sillon Lorrain, Strasbourg, Genève et Nice*). Ce taux d'actifs frontaliers, élevé également à l'échelle régionale (10 % des actifs lorrains par exemple), a un impact positif sur le taux d'emploi des actifs et sur le taux de chômage local. Il est intéressant de noter que les cantons ruraux qui comptent le plus grand taux d'actifs frontaliers sont souvent ceux qui ont les taux de chômage les plus faibles (Wissembourg, Sarreguemines, Haguenau, Saint Louis, Altkirch sur les frontières allemandes, le genevois français, Menton). Ces emplois frontaliers, qui résultent pour partie de l'exceptionnel dynamisme économique des villes états et états de petite taille voisins (+ 4% par an pour le PIB au Luxembourg depuis 40 ans !) induisent d'autres emplois liés à la présence résidentielle des travailleurs côté français ainsi que l'évolution démographique de certains territoires frontaliers anciennement en déprise démographique

(comme le nord lorrain), notamment sur le plan migratoire, et qui ont vu la tendance s'inverser depuis une dizaine d'années (*cf cartes taux de croissance démographique zone de Luxembourg, notamment dans la zone de Cattenom*), voire exploser (*cf carte de Genève*).

Dans le contexte d'une prise en compte renforcée du fait transfrontalier au niveau national, on note la mise à jour des chiffres de travailleurs frontaliers dans le cadre de l'INSEE première n° 1337 de février 2011 qui permet d'avoir une vue d'ensemble du contexte dans lequel s'inscrivent les différents territoires transfrontaliers analysés dans la présente étude. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1337

1.4.2 Un impact de la frontière plus mitigé dans d'autres domaines.

1.4.2.1 La dépendance économique réelle d'une partie des territoires frontaliers français

Le développement des flux de travailleurs frontaliers, s'il a permis à certaines régions de faciliter leur reconversion économique et notamment industrielle, à l'instar de la Lorraine, a également toute une série d'effets plus négatifs. La présence d'un pôle économique situé de l'autre côté de la frontière et dans un autre pays entraîne un **phénomène de dépendance économique** sur ces territoires. Un changement de stratégie économique de l'autre côté de la frontière, a des répercussions pour l'économie et l'emploi en deçà, sans que les pouvoirs publics français puissent anticiper ou accompagner efficacement le mouvement : c'est par exemple le mouvement de l'économie bâloise, qui s'est tournée au début des années 2000 vers l'économie de la connaissance, bouleversant ses besoins de main d'œuvre en termes de qualification, en s'orientant sur des profils plus haut-de-gamme. La conséquence en a été la multiplication du taux de chômage des zones d'emploi de Saint Louis et d'Altkirch par 2.5 entre 2001 et 2006

(*cf http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=chomage-zone*).

Le développement de l'emploi au sein des territoires frontaliers a bénéficié ces dernières années essentiellement aux territoires situés de l'autre côté de la frontière, conférant aux territoires frontaliers situés dans ce mouvement une **forte résidentialisation de leur économie**. La planche regroupant l'indicateur sur la densité de l'emploi (nombre d'emplois pour 1000 habitants), en dépit de ses limites, expliquées dans le volume 1 dans la partie consacrée aux métadonnées, montre bien ce **clivage dans la densité économique**, notamment dans les espaces français frontaliers du Luxembourg et de Genève et dans une moindre mesure de Bâle).

1.4.2.2 Un phénomène de navettes domicile-travail massif, où la frontière joue un rôle de filtre appauvrissant des qualifications demandées.

La série de planches sur la répartition par catégorie socio-professionnelle des travailleurs frontaliers au départ des territoires français, vers l'autre versant de la frontière, montre la forte spécificité de la composition de ces flux transfrontaliers. A contrario des navettes domicile travail réalisées en franco-français, on note une certaine concentration des emplois frontaliers dans des catégories socio-professionnelles moins qualifiées : c'est notamment le cas de flux entre la France et la Belgique où la prédominance des catégories « ouvriers » et dans une

moindre mesure « employés » est très nette (*cf carte sur les CSP des travailleurs frontaliers, zones de Dunkerque et de Lille*), à l'instar du flux de la zone de Bâle vers l'Allemagne, où la sur-représentation des ouvriers est totale. La frontière joue bien un rôle de filtre, notamment du fait de la différence linguistique qu'elle induit sur certains territoires, empêchant par là même l'accès des travailleurs frontaliers à des emplois plus qualifiés où la maîtrise de la langue du voisin est indispensable.

Cette spécialisation des CSP est également influencée par la nature de l'économie située de l'autre côté de la frontière, comme le montrent les flux à destination de Luxembourg, de Monaco et surtout de Genève (*cf cartes*) où l'on note une représentation de cadres plus importante (la langue partagée dans ces trois cas joue également un rôle favorable).

Vers un clivage géographique et social ?

Le développement de l'emploi frontalier, s'il ne s'accompagne pas d'une création d'emplois sur le territoire français dans les mêmes proportions, entraîne également un clivage social au sein de ces espaces entre les bénéficiaires d'un salaire frontalier et les autres, notamment dans leur capacité à se loger dans des zones dont les prix immobiliers augmentent, selon un double processus de rattrapage des prix fonciers et immobiliers par rapport à l'autre côté de la frontière, mais également d'augmentation proportionnelle au pouvoir d'achat d'une partie de la population. L'attraction toujours plus forte et plus lointaine des travailleurs frontaliers à l'intérieur du territoire français (exemple de l'émergence du phénomène du travail frontalier à Nancy pour le Luxembourg, à Strasbourg vers Bâle, ou à Annecy pour Genève) pose la question de l'adaptation des infrastructures de transports (routes et transports publics) en transfrontalier et aux politiques mises en place de part et d'autre pour dé-saturer ces axes

La présence des ressortissants des pays voisins, qui résident côté français tout en continuant leur activité professionnelle dans leur pays d'origine n'est pas, dans quelques cas isolés, sans créer des crispations de par leur concentration sur une portion du territoire ou leur pouvoir d'achat réel ou supposé (*cf cartes de Strasbourg, Genève et Pays Basque du nombre d'habitants de nationalité du pays voisin et leur part dans la population totale*), et fait l'objet d'une instrumentalisation politique des partis xénophobes, de part et d'autre de la frontière. Ce phénomène de tensions d'éviction immobilière et sociale rappelle les processus à l'œuvre dans les métropoles beaucoup plus importantes comme la métropole parisienne alors que l'on est en présence de métropoles de taille moyenne, aux phénomènes exacerbés par la présence de la frontière et de ses effets.

Enfin, la résidentialisation des territoires a des conséquences néfastes pour les collectivités françaises frontalières qui ne bénéficient pas des retombées fiscales des activités économiques situées dans le pays voisin, tout en ayant à charge la construction d'équipements et la mise à disposition de services à la population, dont les attentes croissent à mesure de leurs revenus¹. La rétrocession fiscale de l'impôt sur le revenu des travailleurs frontaliers prélevés à la source à Genève et dont bénéficient les collectivités frontalières françaises du bassin genevois reste une exception notable (*cf tome 2, chapitre consacré à Genève*).

1.5 Des phénomènes de métropolisation surtout liés à la présence d'un pôle urbain majeur dominant d'un côté de la frontière

L'une des hypothèses de l'étude est que le fait de considérer la dimension transfrontalière de certains systèmes métropolitains serait de nature à appréhender différemment leur position dans le cadre de la comparaison des métropoles. Il importe de noter que cette hypothèse reste à ce stade invérifiable. La plupart des études disponibles permettant une comparaison ne prennent pas en compte la dimension transfrontalière (qui n'est abordée que dans des études monographiques)ⁱⁱ ;

Un certain nombre de sites rentre sans aucun doute dans la catégorie des métropoles. Toutefois, on note que l'addition des effectifs (de population, d'équipements, de qualifications particulières...) de part et d'autre n'est en aucun cas suffisante pour constituer des métropoles au sens strict du terme, mais peuvent constituer une opportunité, à condition de développer une coopération volontaire dans cette dimension. Ainsi, les ensembles urbains tels que Lille, Strasbourg, Bâle, Genève ou Nice n'ont pas besoin de l'addition de leurs périphéries outre frontière pour accéder au rang de métropoles, par la taille, les fonctions urbaines et le rayonnement qui les caractérisent. Leurs périphéries font toutefois partie de ces ensembles métropolitains transfrontaliers. A l'inverse, des espaces transfrontaliers tels que l'ensemble Dunkerque Flandres Occidentales, l'Espace catalan (dont l'interconnexion entre les différentes villes par le TGV est en devenir) n'accèdent pour l'instant pas à cette catégorie en dépit de l'addition transfrontalière des différents poids de population et d'équipements.

Le cas transfrontalier du Sillon lorrain, illustré dans l'étude par les cartes des périmètres fonctionnels de Luxembourg et de Metz-Nancy, est tout à fait spécifique. Sans constituer une métropole, l'addition des effectifs en présence confère à cet espace un fonctionnement de région métropolitaine, au vu de l'intégration d'un certain nombre de fonctions (emploi, enseignement supérieur, transports publics notamment) et de la masse critique ainsi atteinte.

1.6 Une intégration fonctionnelle diversifiée dans son intensité, en dépit de la fréquente organisation d'une gouvernance transfrontalière

Comme on l'a vu à travers la cartographie des quelques indicateurs qui ont été sélectionnés, le niveau d'intégration fonctionnelle varie profondément d'un site à l'autre, en dépit d'une organisation de la gouvernance transfrontalière sur un territoire plus ou moins étendu et en plus ou moins grand décalage avec les périmètres fonctionnels tels que définis dans l'étude ([cf planche rassemblant les cartes superposées de périmètres politiques et fonctionnels](#)).

Dans la plupart des cas, c'est la **gouvernance politique qui est en avance sur la réalité fonctionnelle** : dans le cas du périmètre fonctionnel dessiné autour de Dunkerque, la Plateforme Dunkerque Côte d'Opale Flandre Occidentale a été créée sous la forme d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale, avec du personnel partiellement dédié, alors que l'intégration fonctionnelle reste thématique et mesurée. C'est également le cas de l'Eurodistrict de l'Espace Catalan, étendu sur la province de Gérone et le département des Pyrénées Orientales alors que la réalité des échanges fonctionnels de part et d'autre de la frontière est très limitée en comparaison avec les autres sites choisis dans l'étude. La riviera franco-italo-monégasque fait office d'exception. Si la portion franco-monégasque est fortement intégrée d'un point de vue morphologique et fonctionnel, aucune structure de gouvernance ne vient encadrer et donner une dynamique de proximité et de projet au développement transfrontalier de cet espace.

1.7 Transfrontalier et échelles territoriales

Il est intéressant d'analyser la **déclinaison du phénomène transfrontalier selon trois systèmes d'échelle** :

- des **systèmes nationaux** (France, Allemagne etc) qui imprègnent profondément certains comportements et dynamiques des territoires de proximité le long de la frontière, en en faisant des zones de contraste et de confrontation d'univers socio-économiques et politiques : démographie et enseignement supérieur par exemple pour reprendre les indicateurs analysés. En dépit de l'empreinte forte qu'ils laissent, ces systèmes nationaux ne se positionnent pas (notamment dans les pays à régime fédéral) ou peu (France) sur la conduite d'une politique transfrontalière pour ces espaces accolés aux frontières dont l'avenir dépend pourtant en partie de leur capacité à coopérer et à construire une stratégie commune. L'émergence d'une politique transfrontalière, notamment en France, est donc à consolider.

- des **systèmes locaux**ⁱⁱⁱ, diversifiés, dont la dynamique fonctionnelle transfrontalière est contrastée, à la mesure de leur variété géographique et en dépit de la fréquente organisation d'une gouvernance transfrontalière. Les ménages et les entreprises tirent effectivement profit des gradients résultant du couplage des systèmes nationaux (démographie, fiscalité, salaires) et des opportunités de la libre circulation, quoiqu'il en soit de l'intégration politique. Comme on l'a vu, le rapport à la frontière est très complexe et multiple à la fois entre les territoires étudiés et au sein même des territoires en question, en fonction de la partie du territoire mais surtout du thème observé. La dimension de l'emploi est la plus spectaculaire des dynamiques transfrontalières observées avec un phénomène des navettes domicile-travail massif, où la frontière joue un rôle de filtre parfois appauvrissant des qualifications demandées (*cf cartes de CSP*) et où une partie des territoires frontaliers est en forte dépendance économique et soumise à une forte résidentialisation « frontalière » de l'économie locale (*cf carte sur la densité de l'emploi notamment*).

- enfin, des **systèmes régionaux**^{iv} encore en devenir, en dépit des politiques régionales et européennes mises en œuvre (programmes Interreg), des stratégies (Régions Métropolitaines, eurorégions...) en gestation et des affichages politiques divers (Rhin supérieur, Grande Région). Les deux indicateurs métropolitains en témoignent fortement : l'existence d'un grand nombre d'aéroports sur le territoire restreint du Rhin supérieur et la non articulation régionale laissant place à une concurrence ouverte, à la non complémentarité des

équipements et à la survie menacée de certains d'entre eux. La présence du nombre d'étudiants présents dans les régions frontalières pose également question : comme on l'a vu, la non articulation des systèmes nationaux éducatifs, la difficulté de la mobilité étudiante transfrontalière, la barrière linguistique toujours plus grande, les différentes politiques de rayonnement des universités, la non équivalence de nombreux diplômes montrent tout le potentiel présent mais non exploité en termes d'infrastructures et de capital humain. A cet égard, les systèmes émergents de gouvernance (Rhin supérieur, Eurométropole...) révèlent bien une prise de conscience du potentiel de coopération, qui reste toutefois à concrétiser.

Conclusions

- ≡ Des territoires transfrontaliers qui tirent autant profit de la frontière qu'ils ne la subissent.
- ≡ Des territoires transfrontaliers qui subissent de plein fouet les processus d'internationalisation et de mondialisation et qui constituent en même temps des creusets de la construction européenne.
- ≡ Des territoires qui subissent les moindres répercussions des changements législatifs et réglementaires de leurs systèmes nationaux d'appartenance.
- ≡ Des territoires cas d'école où les tendances sont exacerbées mais volatiles.
- ≡ un dynamisme de la démographie française avec de nombreux jeunes en recherche d'emploi dont la formation est à adapter au besoin de main d'œuvre tel qu'il existe de l'autre côté de la frontière.
- ≡ Des phénomènes de métropolisation surtout liés à la présence d'un pôle urbain majeur dominant d'un côté de la frontière.

2. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS POUR PERENNISER LA DEMARCHE EN LA RENDANT PLUS EFFICIENTE

2.1 Constat n°1: Hétérogénéité des données (thèmes, zonages, périodes) de part et d'autre des frontières et inexistence de données transfrontalières

2.1.1. Nécessité de poursuivre le travail lancé sur le récolement de données frontalières de part et d'autre de la frontière:

2.1.1.1. Vers une centralisation des données statistiques sur les territoires situés de part et d'autre des frontières

Le travail de centralisation des données par l'INSEE ne concernant pas le côté étranger, les agences ont récolté elles-mêmes les données, ou avec l'aide de la MOT dans certains cas. Certaines d'entre elles ont été confrontées à des problèmes d'accès aux données (nécessité d'une convention, données payantes, etc.). D'autres ont éprouvé des difficultés à rassembler des données sur des territoires sur lesquels elles n'ont pas l'habitude de travailler (exemple de l'AGAPE pour la partie allemande du périmètre fonctionnel de Luxembourg, exemple de l'ADAAM pour la partie italienne et le Var etc...). D'autre part, la question de la pertinence des périmètres fonctionnels (à une heure du ou des principaux pôles d'emplois demandés par la DATAR) s'est posée, la référence européenne semblant désormais être celle de l'Aire Urbaine Fonctionnelle.

Si le processus d'observation statistique des territoires transfrontaliers est poursuivi, il serait nécessaire de **réunir les instituts nationaux français et des pays (ou des régions) frontaliers de la France afin de définir un mode opératoire centralisé et une commande groupée des données**, mobilisant le niveau européen le cas échéant (Audit urbain, ESPON). Au-delà d'une demande ponctuelle, il convient de s'inscrire dans une démarche de plus long terme où un nombre d'indicateurs statistiques communs sont définis ensemble, notamment dans le cadre d'une observation transfrontalière de proximité. Cette **démarche peut être centralisée le cas échéant dans le cadre d'Eurostat qui focaliserait pour les seuls espaces frontaliers de proximité des données disponibles à une maille beaucoup plus fine (LAU 1 et 2), dans le cadre de l'Audit urbain pour les agglomérations transfrontalières.**

2.1.1.2. Vers une mise à disposition des fonds des cartes à l'échelle communale et cantonale

Une grande partie de l'étude a été consacrée à la collecte des fonds de carte à l'échelle communale et cantonale. A défaut de la disponibilité d'un fichier unique comprenant l'ensemble des fonds de cartes pour la France et ses pays voisins, chaque agence a dû combiner des fonds de cartes, parfois de manière artisanale, afin de couvrir l'ensemble du territoire d'étude. Par ailleurs, une mise à disposition gratuite des fonds cartographiques par l'IGN a été envisagée mais elle n'a pas abouti.

L'utilisation d'un fonds cartographique uniforme à l'ensemble des sites est une condition préalable à une production cartographique uniforme.

2.1.1.3. Vers une centralisation de la cartographie

La réalisation de la cartographie par 10 agences d'urbanisme différentes a posé des problèmes en matière d'uniformité des cartes. Malgré une charte graphique imposée et un travail d'affinage des cartes afin de se rapprocher le plus possible des cartes de référence (réalisées par l'agence de Longwy), il faut noter que la grande diversité des logiciels cartographiques ne permet pas d'obtenir un rendu uniforme. L'application de la charte graphique pour la représentation de certains indicateurs par des cercles concentriques est par exemple tout simplement impossible.

Même si la production de la cartographie a constitué pour chaque agence une forme d'appropriation des données transfrontalières et un investissement pour le futur, **la mise en place d'un observatoire national de la coopération transfrontalière devrait induire une centralisation de la production cartographique.**

2.1.2. Afin de franchir un cap qualitatif et d'impliquer les producteurs de statistiques de part et d'autre de la frontière

Recommandation n°1: besoin de constituer ces données par la construction d'une observation multi-niveaux

2.1.2.1 Démarches d'observation locales et régionales transfrontalières qui doivent être durablement financées par les programmes de coopération territoriale européenne (Interreg)

Dans le passé, l'élaboration d'une connaissance commune (« evidence base ») des territoires transfrontaliers (via la constitution de bases de données, de scénarios partagés etc...) a trop souvent été considérée comme superflue, au motif que suffisamment d'études avaient été menées dans les périodes antérieures de programmation. S'il n'est pas contestable que l'objectif des programmes est de développer des projets concrets au service des habitants, l'observation et la prospective territoriales doivent être considérées comme une condition indispensable, que l'Union européenne doit contribuer à financer, du fait de l'externalité liée à la présence de la frontière. L'animation de telles démarches doit faire partie des missions des Secrétariats Techniques Conjointes, au même titre que le monitoring ou la communication des programmes

2.1.2.2 Démarches statistiques nationales coordonnées sur chaque frontière (INSEE et ses équivalents, Observatoire des territoires, en partenariat avec la FNAU et la MOT)

Les statistiques territoriales restent la plupart du temps de la responsabilité des Instituts statistiques nationaux (parfois régionaux). La constitution de bases de données sur les territoires transfrontaliers (mesure des flux transfrontaliers; disparités des maillages statistiques, des périodes de référence,...) implique un travail coordonné de ces instituts par delà la frontière, en associant les niveaux inférieurs (en France : agences d'urbanisme, observatoires locaux,...) dans le cadre d'une gouvernance multi niveaux de la connaissance des territoires. C'est également un préalable à la coordination des stratégies nationales ou régionales sur les frontières, indispensable du fait que la coopération est désormais partie intégrante des « contrats de partenariat » de la période programmation 2014/2020 (voir ci-après).

2.1.2.3 Capitalisation et coordination à assurer au niveau européen (rôle de la Commission : DG REGIO, Eurostat (Audit Urbain), programme ESPON)

La constitution de telles bases de données, la plupart du temps, ne peut être assurée par le niveau européen. Cependant il revient à celui-ci une mission de coordination et de capitalisation. La DG REGIO, dans son rôle de pilotage de la politique de cohésion, doit rappeler que la connaissance partagée est au cœur de la coopération. En tant que co-productrice de connaissances territoriales européennes (Audit urbain, travaux menés avec Eurostat et l'OCDE, référentiel de la ville durable,..) elle doit intégrer la problématique des régions transfrontalières, le cas échéant en partenariat avec les instituts statistiques nationaux. Le programme ESPON, qui a d'ores et déjà investigué cette problématique doit continuer de le faire, en s'appuyant sur le réseau de points de contact nationaux (« ECP »). La mise en réseau des territoires transfrontaliers s'engageant dans des démarches de connaissance partagée doit être plus explicitement finançable par les futurs programmes interrégionaux de mise en réseau européenne (Interreg C, Interact, Urbact, ...).

2.2 Constat n°2 : Un déficit de planification et de prospective sur les territoires transfrontaliers

Recommandation n°2 : Besoin d'une planification/prospective multi-niveaux

2.2.1 Projets de territoire transfrontalier à développer par les acteurs locaux/régionaux avec le soutien des programmes de coopération (ingénierie territoriale)

Dans les documents européens encadrant actuellement la coopération (règlement FEDER,...), l'approche thématique prédomine au détriment de l'approche territoriale. Les projets de règlements publiés par la Commission européenne début Octobre 2011 constituent une réelle avancée, en identifiant explicitement une telle dimension territoriale pour la coopération transfrontalière (développement local, investissements territoriaux intégrés,..). Il importe que les programmes puissent soutenir le développement d'une ingénierie territoriale pour ces territoires, afin qu'ils puissent construire et mettre en œuvre des stratégies, des projets de territoires.

2.2.2 Approche par frontière : stratégies transfrontalières à élaborer par les partenaires régionaux/nationaux (selon les compétences), de façon préalable à la programmation

Approche nationale: stratégies nationales de coopération dans les futurs contrats nationaux de la politique de cohésion, coordonnées par frontière

Le cadre stratégique de la politique de cohésion n'inclut actuellement la coopération que de manière optionnelle. Les projets de règlements proposés début Octobre 2011 par la Commission prévoient désormais que les « contrats de partenariat » nationaux incluent la coopération, ce qui implique une coordination par delà chaque frontière.

De son côté, suite à la mission parlementaire Blanc Keller Sanchez Schmid de 2010, le gouvernement français a décidé d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies par frontière, concertées avec les pays voisins, et avec les partenaires régionaux et locaux, dans le cadre d'une stratégie nationale de la coopération. Une gouvernance multi-niveaux de la coopération est ainsi mise en place.

Les démarches d'élaboration de stratégies à l'échelle des régions transfrontalières (d'ores et déjà développées dans des espaces tels que le Rhin supérieur, la Grande région,...) doivent être systématiquement encouragées.

2.2.3 Approche européenne de la coopération, à intégrer dans le cadre stratégique communautaire 2014/2020, et dans le suivi stratégique, avec le soutien d'ESPON.

La coopération territoriale est au cœur des enjeux européens de la stratégie UE 2020, L'Union européenne doit en conséquence renforcer son attention aux régions transfrontalières dans le cadre du pilotage stratégique, non seulement de la politique de cohésion, mais de sa stratégie d'ensemble. Le programme ESPON doit jouer un rôle, en développant des outils d'évaluation d'impact des politiques et de prospective sur les territoires transfrontaliers,

Le besoin d'une approche multi niveaux, tant en termes d'observation que de planification/prospective, découle de ce qui a été dit sur les systèmes d'échelle :

- ≡ Locale (celle du système urbain transfrontalier)
- ≡ Régionale (par exemple, région métropolitaine polycentrique)
- ≡ Par frontière ; cette échelle est pertinente du fait même que la frontière est le point de rencontre de 2 ou 3 systèmes nationaux.

ⁱ « Les revenus des ménages du nord lorrain : boostés par les salaires frontaliers » (INSEE/AGAPE) avec un encart de l'AGAPE sur la question de l'appauvrissement des collectivités locales nord lorraines. http://www.insee.fr/fr/insee_regions/lor/themes/el/el154/el154.pdf

ⁱⁱ il en est ainsi des études réalisées par :

- l'OCDE ; même si l'OCDE a réalisé des examens territoriaux transfrontaliers (Oresund, Vienne-Bratislava)
- la DG REGIO (Regional focus 01/2009 sur les régions métropolitaines)
- l'Audit urbain (seul Genève à ce stade fait l'objet d'une analyse transfrontalière)
- ESPON, projet FOCl, même si le projet Metroborder aborde le sujet sous forme monographique (Grande région, Rhin supérieur)
- étude Rozenblatt Cicille (2003)
- étude ACME

- étude Cattani (2011), qui porte sur les aires urbaines en contexte exclusivement français.

Les seules études abordant systématiquement la dimension transfrontalière sont

- celle d'ESPON 1.4.3 qui identifie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières
 - celle du BBSR, qui identifie des régions métropolitaines dont certaines sont transfrontalières (Copenhague Malmö, Vienne Bratislava, Meuse Rhin)
- Mais les espaces de l'étude MOT/FNAU étant des aires définies par la distance temps d'une heure par rapport aux pôles d'emploi, la comparaison n'est pas possible avec ces 2 études.

ⁱⁱⁱ Le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés (sous la direction de J.Lévy et M.Lussault, Belin, 2003) propose une définition, à laquelle nous nous référons ici. A l'entrée « métropole » (p. 609 sq) : « la 1^{ère} échelle de temporalité et d'espace est liée au quotidien : est local tout ce qui peut être fait à peu près tous les jours ; cette définition renvoie à l'espace des mobilités quotidiennes : relations domicile travail, affaires, commerces, loisirs, relations interindividuelles ».

^{iv} Dans le même ouvrage : « l'échelle régionale, est celle du niveau biographique : c'est le plus petit espace proposant toutes les opportunités structurelles (formation, emploi, culture, relations intersubjectives, citoyenneté) dont un individu doit pouvoir disposer au cours de sa vie. »

