



Villes frontières hier, villes clés demain ?

Les espaces urbains transfrontaliers constituent la plupart du temps de véritables bassins de vie transfrontaliers, laboratoires d'une citoyenneté européenne émergente et se situant au cœur des enjeux d'intégration européenne. Longtemps villes frontières ouvertes aux interpénétrations culturelles transfrontalières, elles ont connu une période de repli national après la Seconde guerre mondiale : villes détruites où les États étaient réticents à investir dans un renouveau industriel et, pour un certain nombre d'entre elles, villes coupées de leur hinterland d'avant-guerre, à cause des modifications des tracés de frontières ou bien de l'étanchéité de ces dernières... Au cours des années 1970, elles se sont ouvertes à nouveau aux dynamiques fonctionnelles transfrontalières, puis se sont engagées dans un véritable processus de coopération transfrontalière urbaine de proximité. Celle-ci s'y est développée à des rythmes très différents selon les États et les régions. Il est souvent difficile d'en détecter l'origine précise, tant elle prend ses racines dans la coopération institutionnelle à travers un grand nombre de projets. Accélérée grâce au programme Interreg il y a près de vingt ans, elle s'individualise et devient progressivement plus autonome pour devenir une composante spécifique de la coopération transfrontalière de proximité.

Villes frontières hier, les espaces urbains transfrontaliers d'aujourd'hui ont un rôle à jouer dans l'Europe de demain, expliquent les auteurs. Car elles sont à la fois stratégiques pour l'implantation d'entreprises internationales, propices à des localisations de filières d'entreprises venant de pays voisins, et enfin mieux préparées que d'autres à la globalisation, à condition qu'elles sachent valoriser leurs complémentarités...

✉ par Hans-Günther Clev et Olivier Denert

respectivement directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) et directeur de projet.



Border cities of yesterday: key cities of tomorrow?

Once border cities, today's crossborder urban spaces have a key role to play in the Europe of tomorrow. For they are, the authors explain, simultaneously strategic for the establishment of international firms, an attractive proposition for expanding companies into neighbouring countries, and better prepared than most for globalisation – when they know how to make the most of their complementary virtues.

In most cases crossborder urban spaces are authentic communities, laboratories for an emerging European citizenship and a core aspect of European integration issues. Traditionally border cities open to crossborder cultural penetration, they underwent a period of national fallback after the Second World War: in ruins at a time when the state was unwilling to invest in industrial regeneration, some of them were also cut off from their pre-war hinterland by border changes and closures. In the course of the 1970s they were once again opened up to functional crossborder dynamics via a process of local urban cooperation which developed at different speeds in different countries and regions. It is not easy to pinpoint the precise origin of this cooperation, whose roots were in institutional collaboration on many different projects. Accelerated by the EU's Interreg programme of some twenty years ago, it took on its own character, gradually becoming more autonomous and morphing into a specific component of local crossborder cooperation.

No universally applicable model

Of varying degrees of complexity according firstly to the size, shape and functions of the urban spaces concerned, and secondly to agreements, treaties, cultural traditions and communities of language, crossborder cooperation takes a specific form for virtually each space. This makes it very difficult to identify a uniformly applicable model, especially since we are still only at the beginnings of a cooperation which is gradually getting its bearings and adapting to markedly different spatial and juridical configurations.

Some sixty such crossborder spaces currently exist in Europe and they can be divided into three main categories:

- Crossborder agglomerations of "joined-up" urban areas. Among them are metropolitan areas of several hundred thousand inhabi-

tants (Geneva, Basel) and more than a million (Lille), but also small residential areas of only a few thousand: these include the "twin" cities cut in two by borders resulting from the national carve-ups that took place in Central Europe after 1945. Such areas are now counting on 360° development.

- Crossborder urban networks: geographically close cities (less than 50 kilometres apart) with no morphological continuity and functioning as a crossborder cooperation network; an example is the "Moselle axis" extending from Nancy to Luxembourg.

- Crossborder urban entities of the Euroregion type, situated in two or more countries with the main cities are not very far from each other (around 50–100 kilometres), and which are taking part in a crossborder cooperation project with an urban emphasis: Basque Eurocity Bayonne-San Sebastián, for example, and Copenhagen-Malmö, in the Öresund Region.

These areas are receiving increasing recognition as entities in their own right, in terms not only of EU policies, but also of national legislation, contracts and funding. In that they straddle two and sometimes even three countries, their crossborder situation renders the problems faced by "national" metropolitan areas even more complex.

Where the experimentation is

Playing a key part in the building of Europe, these cities are intimately involved in the experimentation and everyday practice of a crossborder cooperation that is at its most concentrated along the corridors formed by crossborder urban spaces. Here the intensity of crossborder dynamics – as illustrated by commuter flows, diversity of the modes of transport, real estate pressures and cultural, commercial, educational and sanitary practices – is at its peak.

What emerges in this context is the need to organise for harmonious territorial ...

Pas de modèle applicable partout

Plus ou moins complexe selon la taille, la forme et les fonctions de ces espaces urbains, selon les accords, les traités, les traditions culturelles ou encore la communauté de langues, la coopération transfrontalière prend une forme particulière pour pratiquement chacune d'entre eux. Il est donc très difficile d'en déduire un modèle applicable partout de façon uniforme. D'autant que l'on n'en est encore qu'au début d'une coopération qui prend progressivement ses marques en s'adaptant à des configurations spatiales et juridiques très différentes.

Ces espaces urbains transfrontaliers, dont une soixantaine peut être dénombrée en Europe, peuvent être divisés en trois catégories principales :



**Les espaces urbains
transfrontaliers constituent
la plupart du temps de véritables
bassins de vie, laboratoires
d'une citoyenneté européenne
émergente...**

- les agglomérations transfrontalières, qui sont des aires urbaines « jointives ». Parmi elles, on trouve les aires métropolitaines – plusieurs centaines de milliers d'habitants (Genève, Bâle) à plus d'un million d'habitants (Lille) – mais également des agglomérations de taille restreinte où seulement quelques milliers d'habitants résident, dont des villes dites « jumelles » coupées en deux par des frontières issues des nouveaux découpages nationaux en Europe centrale après 1945. Ces agglomérations misent aujourd'hui sur un développement à 360°.
- les réseaux urbains transfrontaliers, qui sont des villes géographiquement proches (distance interstitielle inférieure à 50 kilomètres) sans continuité morphologique, constituées en réseau transfrontalier de coopération (Sillon mosellan de Nancy jusqu'à Luxembourg).
- et enfin les régions urbaines transfrontalières (type Euro-région), qui sont des régions frontalières situées dans deux ou plusieurs pays, dont les villes principales ne sont pas très éloignées géographiquement (de 50 à 100 kilomètres environ), qui participent à un projet de coopération transfrontalière intégrant des thématiques urbaines : Eurocité basque Bayonne-San Sebastián, Copenhague-Malmö, au sein de la Région Öresund...

Ces agglomérations sont de plus en plus prises en compte en tant qu'entités particulières, tant par les politiques européennes que par les législations, les contractualisations et les financements nationaux. À cheval sur deux, voire trois pays, leur situation transfrontalière exacerbe la complexité des problèmes auxquels peuvent être confrontées des agglomérations « nationales ».

Au cœur de l'expérimentation

Ces villes clés de la construction européenne sont au cœur de l'expérimentation et du quotidien de la coopération

transfrontalière. Celle-ci est la plus dense au sein des corridors que constituent ces espaces urbains transfrontaliers. L'intensité des dynamiques transfrontalières, telle que l'illustrent les flux de travailleurs frontaliers, la diversité des modes de transports utilisés, la pression foncière et immobilière, les pratiques culturelles, commerciales, scolaires, sanitaires..., trouve là son paroxysme. Dans ce contexte, la nécessité de s'organiser pour garantir un développement harmonieux du territoire se fait jour. Les démarches de coopération pour le développement transfrontalier harmonisé de ces agglomérations deviennent un véritable enjeu de développement et prennent des formes aussi nombreuses que variées.

La multitude de projets transfrontaliers ponctuels portent sur des thématiques variées au service prioritaire des habitants, qui ne sont d'ailleurs pas toujours conscients qu'ils sont les citoyens d'un bassin de vie transfrontalier, prototype d'une Europe de plus en plus intégrée (transport et mobilité, développement économique, emploi, formation et enseignement supérieur, logement et foncier, affaires sociales et santé, cadre de vie, environnement, tourisme, culture et loisirs...). En outre, ces agglomérations transfrontalières se sont souvent engagées dans un projet de territoire transfrontalier sous-tendu par une démarche de planification stratégique transfrontalière et concertée, déclinée en de nombreuses orientations et thématiques communes.

Par ailleurs, ces territoires sont le cadre d'actions d'aménagements urbains concrets qui témoignent de la volonté de réaliser ensemble et qui s'inscrivent dans la stratégie du projet d'agglomération transfrontalière globale. Ces espaces de projet d'agglomération transfrontalière font pour la plupart l'objet d'une structuration politique accompagnée parfois d'une équipe technique : longtemps informelles, ces structures politiques en place ont connu une mutation importante au cours des cinq dernières années.



Elles s'inscrivent désormais dans une démarche politique plus large et labellisée : les « eurodistricts » franco-allemands ou franco-belges ou le projet d'agglomération franco-valdo-genevois en témoignent.

Un rôle-clé à jouer en Europe

Aujourd'hui, elles réfléchissent, pour une partie d'entre elles, à l'utilisation des possibilités offertes par les récentes évolutions législatives pour se doter d'un outil juridique transfrontalier plus abouti de soutien à leur structure de gouvernance politique transfrontalière (Groupement européen de coopération territoriale) dont se sont déjà dotées l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et l'agglomération West Vlaanderen/Flandre Dunkerque-Côte d'Opale et sur laquelle travaillent actuellement l'Eurodistrict Saar Moselle ou celui de Strasbourg-Ortenau. Ces agglomérations particulières sont toutefois encore à la recherche de soutiens nationaux et communautaires plus affirmés et pérennes, pour lesquelles la Mission opérationnelle transfrontalière se mobilise depuis sa création.

Ces villes ont un rôle clé à jouer dans l'Europe de demain à divers titres. Elles sont stratégiques pour des localisations internationales d'entreprises voulant pénétrer deux marchés à la fois et souvent bi (ou multi) culturelles donc favorables à l'international, cadre propice pour des investisseurs étrangers (langues...). Elles sont également propices à des localisations de filières d'entreprises venant du pays voisin, cherchant à conserver la proximité du siège social (ex-siège allemand de Peugeot à Sarrebruck) et profitant des impulsions culturelles et technologiques d'au moins deux pays, donc riches en innovation. Enfin, elles sont mieux préparées que d'autres au contexte de la globalisation... à condition qu'elles valorisent les complémentarités et qu'elles pensent réellement les synergies possibles. ❧



... development. Cooperation approaches for harmonised crossborder development represent a real development issue whose forms are as varied as they are numerous. A host of one-off crossborder projects focus on themes intended first and foremost for the benefit of residents who are not always aware of being citizens of a crossborder community, of a prototype of a Europe that is increasingly integrated in terms of mobility and transport, economic development, employment, education and advanced education, housing and real estate, social welfare and health, the environment and the everyday living context, tourism, culture, leisure activities – and more. Moreover these crossborder entities are often engaged in a crossborder territorial project underpinned by a jointly devised strategic planning agenda involving a wide range of shared themes and emphases. In addition they are the scene of concrete urban development measures signalling a determination to work together and fitting with the overall crossborder agglomeration project strategy.

These crossborder agglomeration project strategies are in most cases subjected to a process of political structuring, sometimes with the addition of a technical team. Long purely informal, these political structures have undergone significant change over the last five years and are now part of a broader, officially certified political agenda: examples are the Franco-German and Franco-Belgian "Eurodistricts" and the France-Vaud-Geneva conurbation project.

A key role to play in Europe

Some of these cities are now considering the possibilities opened up by recent legislative changes for acquiring more sophisticated juridical backing for their crossborder political governance body, the European Territorial Cooperation Group. This has already been done by the Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis and the West

”

In most cases crossborder urban spaces are authentic communities, laboratories for an emerging European citizenship.

Flanders/Dunkirk/Côte d'Opale conurbation, and the Saar Moselle and Strasbourg-Ortenau Eurodistricts are working on it. At the same time these distinctive agglomerations at still in search of more solid and lasting national and EU backing, and the Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) has been working in this direction since it was founded.

These cities have a key role to play in tomorrow's Europe in several respects. They are strategic for international companies out to penetrate two markets at the same time and, often being bi- or multi-cultural and internationally orientated, they are an attractive proposition for foreign investors. They are also well suited for the setting up of branches of companies in the neighbouring country, allowing for proximity with head office (e.g. Peugeot's former German office in Sarrebruck). And they have real innovation potential, being open to the cultural and technological impetus of at least two countries. Last of all, they are better prepared than most for globalisation – if they know how to make the most of their complementary virtues and give sufficient thought to possible synergies.

❧ **Hans-Günther Clev & Olivier Denert***

** Hans-Günther Clev is director-general of the Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) and Olivier Denert is MOT project head.*