



# “Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien”



**RENCONTRES EUROPÉENNES**  
8/9 NOV. 2007

## Atelier 1

### « Les territoires transfrontaliers »

- ❖ **Président**  
Christof WOLFF, président du GLCT Regio PAMINA (DE/FR)
- ❖ **Animation des débats**  
Jef VAN STAEYEN, directeur de la COPIT (BE/FR)
- ❖ **Présentation de la note de cadrage**  
Jef VAN STAEYEN, directeur de la COPIT (BE/FR)
- ❖ **Projet 1** : D'un concept de reconversion à un réseau métropolitain transfrontalier (FR/LU/BE)  
Patrick BOUSCH, Président du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire Chercheur - Responsable du département GEODE CEPS INSTEAD (LU)
- ❖ **Projet 2** : CENTROPE Vienne-Bratislava-Győr-Brno (AU/SL/HU/CZ)  
Dr. Eugen ANTALOVSKY, Directeur d'Europaforum, Vienne (AU)
- ❖ **Projet 3** : L'Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois  
Dominique FREI, directeur de l'Office cantonal de la statistique de Genève (CH)
- ❖ **Présentation des recommandations**  
Jef VAN STAEYEN, directeur de la COPIT (BE/FR)
- ❖ **Discussion avec la salle**
- ❖ **Rapporteur**  
François MOULLE, Université d'Artois (FR)





## Introduction

---

Bassins de vie, bassins d'emploi, aires urbaines fonctionnelles ou aires métropolitaines, « pays » ruraux... ces « espaces vécus » bousculent les fonctionnements politico-administratifs. De tels espaces franchissent les frontières nationales, un processus que l'intégration européenne ne peut que favoriser. En écho au débat portant sur l'avenir de l'Union, l'enjeu est aujourd'hui de savoir quels territoires transfrontaliers nous voulons construire pour demain. Allons-nous vers de simples espaces marchands (libre circulation des personnes, biens, services et capitaux) ou bien vers de véritables territoires de projets constitués sur des périmètres définis, portés politiquement et gérés techniquement par une gouvernance transfrontalière ?

Alors même que la dimension territoriale (et notamment urbaine) de la politique de cohésion s'affirme, et que la coopération territoriale est désormais un objectif à part entière de la politique de cohésion, ni les objectifs de cette coopération en terme d'aménagement du territoire, ni les concepts territoriaux qu'elle mobilise (Eurorégions, Eurodistricts, etc...) n'ont fait l'objet de définition précise au niveau communautaire. L'économie (productive, résidentielle) des territoires transfrontaliers reste également un champ quasi vierge de la recherche. Concepts, typologie, échelles des territoires transfrontaliers... il est urgent de proposer des méthodologies pertinentes et de faire reconnaître la position tout à fait spécifique qu'ils occupent dans la construction européenne.

## Esquisse de définitions

---

Qu'est-ce qu'un « territoire transfrontalier » ? A cette question correspondent plusieurs réponses en fonction des frontières sur lesquelles on se trouve et des échelles spatiales dans lesquelles on s'inscrit. Dans une perspective de développement territorial, un « territoire transfrontalier » doit, comme tout territoire, répondre à plusieurs critères, qui, s'ils ne doivent pas tous constituer un point de passage obligé dans cette tentative de définition, contribuent dans l'idéal à façonner le contour de ce type de territoire.

**Un territoire transfrontalier est un espace habité, qui présente des fonctionnalités transfrontalières**, étant traversé de dynamiques dépendant souvent de ressorts économiques et sociaux (flux domicile-travail, comportements d'achats, d'éducation, de loisirs, pratiques culturelles pouvant résulter ou non d'une proximité culturelle ou linguistique antérieure à l'existence de la frontière elle-même, affaires, coopérations entre acteurs publics...). Cependant, si l'existence d'au moins quelques unes de ces pratiques est une condition nécessaire de l'existence d'un territoire transfrontalier (pas de territoires sans habitants !), ces pratiques sont souvent à géométrie variable, et la présence de la frontière et de ses effets peut être « subie », voire refoulée.

L'existence de ces fonctionnalités n'est donc pas suffisante pour justifier l'existence d'un **territoire transfrontalier, car celui-ci relève également d'une construction politique et d'une adhésion citoyenne**. Dans ce cas, le territoire peut faire l'objet d'un **projet politique et institutionnel, dont le périmètre va être fixé lors de la définition de son projet de « création »** : une agglomération transfrontalière, une région au centre de l'Europe... pas forcément en coïncidence avec les différentes réalités fonctionnelles.

L'existence de ce territoire transfrontalier, bénéficiant d'un projet identifiable, sinon « identitaire », passe également par son **appropriation par les habitants et les acteurs-socio-économiques, facilitée par une communication des pouvoirs publics** en ce sens, qui fait écho aux fonctionnalités transfrontalières qu'ils peuvent dans certains cas expérimenter eux-mêmes.

Sans ce projet politique, à terme citoyen, on ne peut parler que d'espace, et non de territoire transfrontalier. Nous ne partageons pas le présupposé souvent implicite dans le « monde Interreg » que le marché ou la seule coordination des acteurs économiques apportent des solutions en l'absence de projet politique (l'examen territorial de l'Öresund par l'OCDE, qui fait l'apologie de la « soft governance », tout en posant la question du déficit démocratique, illustre bien ce débat)

Afin de permettre sa reconnaissance extérieure et intérieure, et sa gestion, ce territoire transfrontalier doit également être un **espace observé en commun de part et d'autre de la frontière**, où, la démarche d'observation, dans la plupart des cas au service du projet politique, va mesurer à la fois les effets de cette frontière (différentiels de tous ordres, flux en résultant) mais également envisager le territoire comme un tout, additionnant les potentialités situées de chaque côté de la frontière.

Ajoutons qu'il **existe plusieurs échelles et plusieurs natures de territoires transfrontaliers**, espace rural, massif, vallée, agglomération, métropole, réseau de villes, Eurorégion ; et que différentes échelles juxtaposées et/ou emboîtées peuvent être pertinentes (bassins de vie pour les services de proximité, d'emploi pour les transports, régions fonctionnelles pour les services supérieurs ou le développement économique).

Rappelons enfin la spécificité du territoire transfrontalier. Contrairement à un « territoire » situé au sein d'un Etat, qui peut faire l'objet de redécoupage politique et administratif, la frontière d'Etat demeure. Son effet peut être atténué, mais pas supprimé. C'est sa gouvernance, et non pas son gouvernement, qui est en jeu. **Un**

**territoire transfrontalier est un espace de projet qui, même lorsqu'il est juridiquement constitué, ne vise pas à l'administration de ce territoire mais à la mise en œuvre de programmes d'actions destinés à répondre aux besoins des habitants.**

## **Problèmes constatés**

---

❖ **Difficulté d'affirmer l'existence du territoire transfrontalier, de le porter politiquement, de le faire vivre de façon démocratique et partagée par les habitants**

Les problèmes constatés sont les suivants :

- Absence d'intercommunalité et plus globalement d'inter-territorialité transfrontalière qui permettrait d'atténuer l'existence de la frontière et une meilleure gestion d'un certain nombre de services.
- Déficit démocratique du territoire politique transfrontalier auprès des habitants qui n'élisent pas leurs représentants. Le territoire est vécu en transfrontalier, à travers les pratiques des populations et des acteurs socio-économiques, mais de façon diffuse, irrégulière, non conceptualisée et encore moins identifiée sur un mode politique. Le désir des populations et des acteurs socio-économiques d'émergence d'un territoire transfrontalier politique est difficilement mesurable. Le « droit à la ville et à la vie transfrontalière », à un « territoire à 360° » reste informulé.
- Faible communication auprès des habitants autour des concepts de territoire transfrontalier et des projets de territoire.
- Manque de perception des intérêts communs supérieurs des territoires.

❖ **Difficulté à communiquer sur leur définition et à faire reconnaître leur singularité et leur rôle dans l'aménagement du territoire des Etats concernés et dans la construction européenne**

La tentative introductive de définition des territoires transfrontaliers illustre bien le problème auxquels sont confrontés ces espaces. Comment les définir, comment prouver qu'ils existent et faire connaître leur singularité dans les dispositifs nationaux et européens ?

- On constate une faible prise en compte de la dimension territoriale du transfrontalier : pays, parcs, agglomérations, métropoles, eurorégions, et l'émergence encore très timide de leur importance dans les « paysages » nationaux.
- Au niveau européen, la dimension transfrontalière des territoires est traitée faiblement et souvent plus sous l'angle « réseaux » qu'espaces physiques. C'est plutôt la dimension thématique qui prime dans la vision européenne du transfrontalier.

## ❖ Difficulté de la connaissance du fonctionnement des territoires transfrontaliers et ses conséquences

**Au niveau local** existent quelques exercices monographiques d'observation statistique transfrontalière dont les réussites sont inégales et dont l'articulation avec le projet politique est incertaine. Le déficit de connaissance du fonctionnement transfrontalier du territoire (connaissance surtout axée sur les différentiels de part et d'autre de la frontière, celle des liens et des dynamiques restant très insuffisante...) empêche d'abord de justifier l'existence du lien transfrontalier, donc du territoire transfrontalier, alors même que celui-ci est sommé de prouver qu'il existe, contrairement à un territoire « normal ». Cette méconnaissance ne permet également pas de mener des politiques publiques cohérentes à l'échelle du territoire dans de nombreux domaines (effets frontières parfois violemment subis, notamment dans le domaine du logement - par les populations frontalières résidentes ; méconnaissance des équipements et services publics de part et d'autre de la frontière conduisant à des carences ou doublons). Enfin, elle handicape fortement la conduite d'un projet de territoire transfrontalier dont l'observation des « fondamentaux » doit être au cœur de son développement.

**Au niveau national et international** : les autorités nationales n'ont pas développé de modèle de référence en matière d'observation statistique des territoires transfrontaliers. Il n'existe pas de pratique « top down » en la matière, ni de convergence des indicateurs, des échelles et des périodes et dates d'observation statistique. Cette absence de vision des territoires transfrontaliers (à leurs différentes échelles) empêche toute comparaison avec d'autres territoires transfrontaliers ou « nationaux ». On déplore enfin la faiblesse de la mise en réseau des rares observatoires transfrontaliers opérationnels. Par conséquent, cette méconnaissance entraîne un déficit de notoriété de ces territoires au niveau national et porte en germe d'incalculables conséquences négatives relatives à l'inadaptation du cadre législatif et réglementaire à leur égard (urbanisme, fiscalité, logement, transports, santé, environnement, éducation...).

**Au niveau européen**, on pourrait imaginer que l'émergence d'un appareil statistique communautaire pallie les carences des systèmes nationaux, mais le système Eurostat ne dispose pas d'un maillage territorial suffisamment fin et homogène (faible nombre de données locales, hétérogénéité des NUTS de part et d'autre des frontières), ne pratique pas de transfert de méthodologie « top down » dans ce domaine et ne prend pas en compte, dans le sens inverse, les expériences statistiques transfrontalières locales.

Il faut toutefois saluer quelques travaux pionniers : prise en compte dans l'Audit urbain en cours de l'agglomération franco-valdo-genevoise et non de la seule ville de Genève ; prise en compte du caractère transfrontalier des agglomérations dans l'étude 1.4.3 d'ESPON « *study on urban functions* » ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)).

## Proposition de recommandations

---

### ❖ Connaître et faire connaître

L'observation du fonctionnement des territoires transfrontaliers est fondamentale pour bâtir un projet territorial transfrontalier en phase avec les forces à l'oeuvre mais également développer des politiques publiques cohérentes avec la réalité des problèmes auxquels sont confrontés ces territoires spécifiques.

Voici quelques recommandations dans ce domaine :

- **Poser les bases d'une véritable observation transfrontalière, initiée par les politiques et réappropriée par eux** : l'articulation des projets de territoire transfrontaliers avec les travaux des rares observatoires transfrontaliers existants laisse parfois à désirer. **Mobiliser les savoir-faire et les infrastructures des institutions statistiques existantes et encourager la diffusion des savoir-faire en développant la mise en réseau des observatoires transfrontaliers existants**, mais également l'implication des différents instituts statistiques nationaux et Eurostat afin de pallier ce grave déficit et de surmonter les obstacles liés à la spécificité de chaque système statistique national. **Articuler l'observation du transfrontalier à toutes les échelles** :

- locale (agglomération, bassin d'emploi, aire urbaine, métropole, territoire rural...)
- (euro-) régionale
- par frontières (par exemple franco-belge)
- nationale (mise en réseau des observatoires nationaux)
- européenne (Espon ; audit urbain etc...)

A court terme, un projet à développer dans le cadre de la « priorité II » d'ESPON 2007/2013 pourrait consister à capitaliser avec l'aide de chercheurs les expériences menées en matière d'observation sur quelques frontières européennes.

- **Se fonder sur l'échelon statistique « de base », à savoir la commune et définir un jeu d'indicateurs communs à l'échelle européenne**. L'échelle communale permettra de constituer un fonds statistique fiable (qui agrège toutes les données communales), de produire des résultats sur des périmètres à géométrie variable en fonction des thèmes traités, d'avoir un retour auprès des maires des communes concernées afin de communiquer sur la « valeur » de leur commune dans le dispositif transfrontalier d'ensemble. Quant aux indicateurs, ils seront sélectionnés en fonction de leur contribution essentielle à la connaissance de base du fonctionnement des territoires transfrontaliers.

- Au-delà de l'observation, développer la recherche appliquée sur le fonctionnement actuel des territoires transfrontaliers : économie productive et résidentielle de ces territoires ; typologie des différentes configurations frontalières en Europe ; prospective territoriale sur le potentiel que représente l'intégration transfrontalière dans la perspective des objectifs de Lisbonne...

- Prendre en compte la dimension transfrontalière des concepts territoriaux des politiques d'aménagement ; coopération métropolitaine (France), Metropolregionen (Allemagne) ; agenda 21 locaux...

❖ **Mobiliser la connaissance pour mieux agir au service des territoires transfrontaliers**

- **Articuler l'observation et la planification/régulation territoriale et sectorielle en transfrontalier** (démarches de type Plans de Déplacements Urbain ou Programme Local de l'Habitat en France,...) **et modifier les règlements qui régissent telle politique publique, telle planification, en fonction des résultats et des seuils statistiques comptés à l'échelle transfrontalière et non plus strictement nationale** (question des paliers statistiques nationaux).

- **Affirmer la nécessité d'outils d'ingénierie territoriale transfrontalière pour ce faire**<sup>1</sup>.

❖ **Faire connaître les territoires transfrontaliers et leur rôle dans la construction de l'Europe**

- A l'échelle locale, afin de développer leur appropriation par les populations, les acteurs socio-économiques et les pouvoirs publics, afin de pacifier les frontières sensibles, de réguler les effets frontières et de valoriser les potentiels et afin d'engager un processus de gouvernance démocratique de ces territoires.

- A l'échelle des régions et des Etats, auprès des instances dont les politiques ont un impact sur ces territoires : politiques sectorielles ; politiques d'aménagement qui doivent développer notamment des stratégies transfrontalières (exemple de la coopération métropolitaine) ; mise en œuvre de la politique de cohésion par les autorités de gestion, notamment des programmes transfrontaliers.

- A l'échelon communautaire : faire reconnaître la contribution des territoires transfrontaliers dans la planification européenne, dans les processus politiques en cours :

- Suivi stratégique de la politique de cohésion 2007/2013(OSC, CRSN).
- projet de Livre Vert sur la cohésion territoriale (échéance printemps 2008).
- Agenda Territorial (Leipzig, mai 2007) et programme d'actions (Açores, novembre 2007) mis en oeuvre par les présidences de l'Union.

- Labelliser les territoires transfrontaliers aux différentes échelles (Eurocités, Eurodistricts, Eurorégions...) afin de contribuer à renforcer leur identité et les articuler<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf les démarche transfrontalières menées par les agences d'urbanisme, les équipes techniques d'ingénierie territoriale dans la gouvernance des territoires transfrontaliers, associant collectivités territoriales, régions, voire Etats.

<sup>2</sup> Exemple de Pamina/Rhin supérieur.