

Mécanismes de gouvernance des aires fonctionnelles transfrontalières

Contribution de la MOT au rapport final du projet

Dans l'histoire d'ESPON, le projet CROSSGOV constitue la première tentative visant à fournir des données systématiques à l'échelle de l'UE sur les régions transfrontalières et leur gouvernance ; les acteurs transfrontaliers ne peuvent que se réjouir de sa publication. Compte tenu des multiples défis auxquels ce projet a dû faire face (manque de données, nature disruptive des concepts associés, etc.), nous ne pouvons que féliciter l'équipe de recherche pour ses résultats, qui éclaireront les prochains développements politiques, tels que la préparation de la future génération d'Interreg. Ils soulèvent également de nouvelles questions sur l'intégration transfrontalière et européenne, auxquelles devront répondre les universitaires, en coopération avec les responsables politiques et les citoyens. Ainsi, les commentaires qui suivent ne doivent pas être considérés comme des critiques, mais plutôt comme des suggestions pour des recherches futures.

Données européennes ou locales ? Vers une gouvernance à plusieurs niveaux des aires fonctionnelles transfrontalières (Cross Border Functional areas, CBFA)

Pour développer sa délimitation paneuropéenne des CBFA, le projet a clairement défini ses hypothèses: 1) tous les ensembles de données sous-jacents doivent avoir une couverture paneuropéenne et 2) la méthodologie doit être appliquée de manière entièrement standardisée sur l'ensemble du territoire ESPON, sans ajustements manuels ou ad hoc (p. 17). Cette approche, qui est dans l'ADN d'ESPON, soulève néanmoins des questions lorsque les résultats contredisent parfois les données locales. Des recherches supplémentaires devraient confronter les approches descendantes et ascendantes (fondées sur les observatoires et les politiques locales), permettant de progresser vers une connaissance et une gouvernance à plusieurs niveaux des régions transfrontalières, et d'impliquer les parties prenantes locales, nationales et européennes dans des solutions communes.

Aires fonctionnelles, ou aires urbaines fonctionnelles, transfrontalières ?

Le projet CROSSGOV visait à identifier des CBFA de nature variée, liées à différentes fonctions socio-économiques ou environnementales. Les hypothèses susmentionnées ont conduit à un certain biais urbain – fréquent dans le domaine de l'aménagement du territoire :

- « **Densité de population** : cet indicateur repose sur l'hypothèse selon laquelle les interdépendances fonctionnelles transfrontalières sont toujours associées à un certain niveau d'urbanisation et au système d'habitat correspondant. » (p. 18)
- « **Tous les territoires situés le long des frontières européennes ne sont pas classés comme CBFA**. Cela ne signifie pas que l'intégration transfrontalière ne joue pas un rôle important dans ces zones. Au contraire, dans ces zones, le degré de fonctionnalité transfrontalière ou la masse critique globale sont inférieurs aux valeurs seuils actuelles. » (p. 21)

Il convient ici de rappeler les objectifs politiques tels qu'ils apparaissent dans les traités de l'UE (article 174 instituant la « cohésion territoriale ») et dans la législation, qui invoquent le concept de « régions transfrontalières » (et non de « régions frontalières »). Denis de Rougemont, penseur fédéraliste et personnaliste suisse, et père de l'Europe injustement oublié, avait déjà proposé en 1979 une Europe de régions fonctionnelles, le cas échéant transfrontalières¹, qui a inspiré l'action pionnière du Conseil de l'Europe en faveur de la coopération transfrontalière². Il y a un demi-siècle, Rougemont mentionnait déjà leurs fonctions économiques, écologiques, énergétiques, éducatives, sociales et culturelles.

¹ Voir « *Hypothèses directrices pour la recherche d'un modèle de région transfrontalière* » ainsi que « *L'avenir est notre affaire* » (1977).

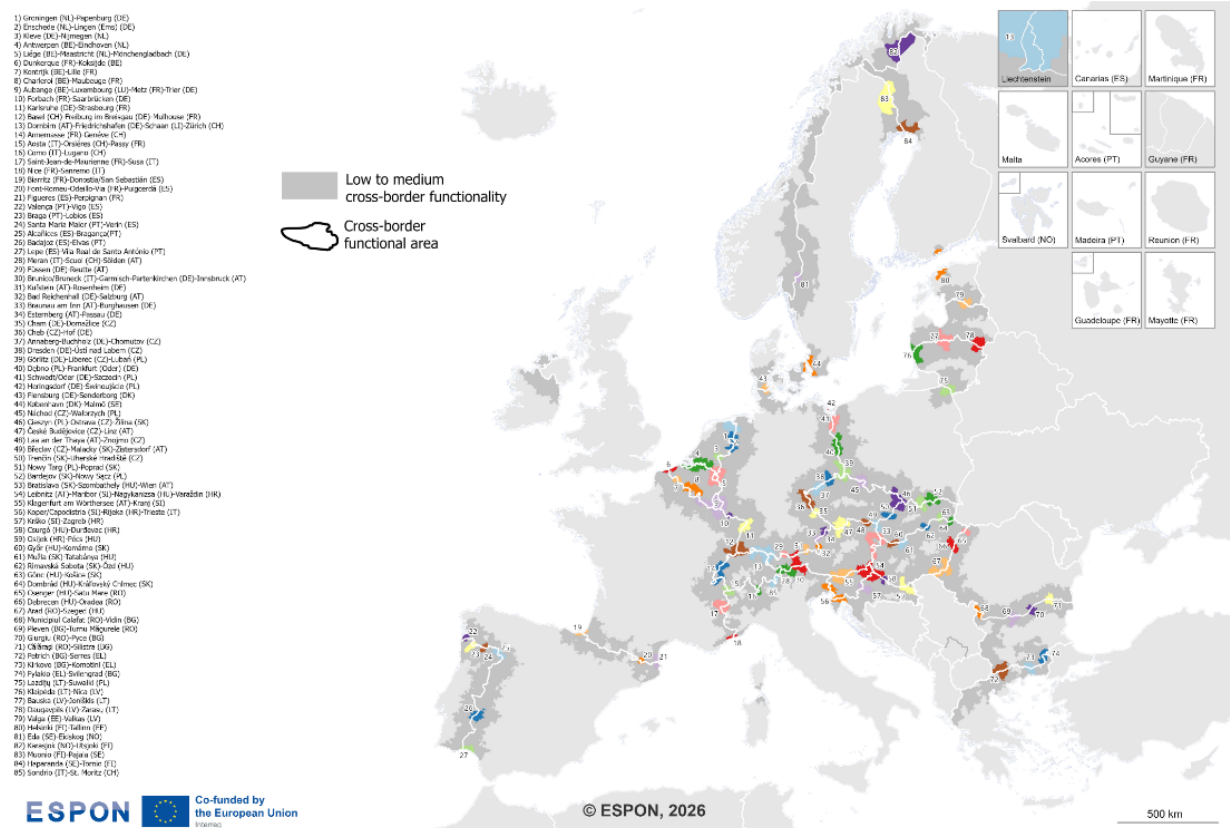
² « *Handbook of transfrontier cooperation* », Charles Ricq (2006).

Les « régions transfrontalières » n'ont été reconnues par les traités qu'en 2007 (traité de Lisbonne) ; il a fallu attendre encore 17 ans pour qu'une conséquence concrète soit inscrite dans la législation de l'UE, avec la révision du code Schengen en 2024³, reconnaissant les régions transfrontalières « avec leurs liens sociaux et économiques forts », et exhortant les États à les respecter.

Les acteurs transfrontaliers partagent généralement l'idée que les régions transfrontalières du nouveau code Schengen, c'est à dire les CBFA, devraient couvrir toutes les frontières intérieures, quelle que soit l'intensité des flux transfrontaliers dans ces régions. [La carte](#) présentant les zones transfrontalières identifiées par les États confirme cette approche. Par exemple, les frontières montagneuses, telles que les Pyrénées (ES-FR) ou les Alpes (FR-IT), malgré leur faible densité, constituent de véritables CBFA, à condition qu'un point de passage existe. Les flux transfrontaliers y sont peut-être limités en masse, mais restent significatifs rapportés à la population. Les zones fonctionnelles définies par les programmes Interreg ALCOTRA (FR-IT) ou POCTEFA (ES-FR) (qu'elles se recoupent ou non) couvrent l'ensemble de la frontière.

La carte de CROSSGOV donne clairement une image différente. Mais accorder davantage d'attention aux zones denses et aux flux plus importants est ce que les ministères de l'Intérieur avaient en tête en mars 2020 lorsqu'ils ont positionné les contrôles aux principaux points de passage et fermé les autres : exactement ce que les citoyens frontaliers ne veulent plus. À cet égard, la discussion doit se poursuivre.

Figure 4 // Cross-border functional areas
Cross-border functional areas



³ «Tous les États membres ayant des frontières intérieures communes déterminent, en étroite coopération, les zones de leur territoire considérées comme des régions transfrontalières, en tenant compte des liens sociaux et économiques étroits qui les unissent, et en informent la Commission.» (Article 42 ter).
« Lorsque les contrôles aux frontières intérieures ont été réintroduits ou prolongés, les États membres concernés veillent à ce qu'ils s'accompagnent de mesures appropriées visant à atténuer l'impact de la réintroduction des contrôles aux frontières sur les personnes et le transport de marchandises, en tenant particulièrement compte des liens sociaux et économiques étroits entre les régions transfrontalières, ainsi que des personnes effectuant des déplacements indispensables. » (Article 26, paragraphe 3).
Pour une première évaluation de la nouvelle législation, voir ici.

Structures de coopération transfrontalière : fonctionnelles ou institutionnelles ?

Par définition, les périmètres géographiques des collectivités locales ou régionales, circonscrits au sein de leurs États, ne coïncident avec les CBFA. Selon le rapport, la carte de la Grande Région, qui s'étend jusqu'à Bruxelles, est inadaptée. Son rôle est en effet de soutenir l'espace fonctionnel suprarégional autour du Luxembourg, dont la Région wallonne est un acteur majeur. Cela ne signifie pas que sa partie occidentale, qui fait partie de la région urbaine fonctionnelle de Bruxelles, relève de la Grande Région. Il n'y a donc pas d'inadaptation, mais seulement une antinomie entre deux logiques différentes et complémentaires, institutionnelle et fonctionnelle⁴.

Dans cette approche, la gouvernance à plusieurs niveaux est systémique ; il ne s'agit pas seulement qu'il y ait des entités (institutionnelles ou fonctionnelles) qui ne coïncident pas, mais de leurs interactions. Le comité du traité d'Aix-la-Chapelle sur la frontière DE-FR comprend à la fois des autorités publiques « westphaliennes » à différentes échelles, y compris des États, et des Eurodistricts fonctionnels, permettant une interaction nécessaire entre eux pour résoudre les obstacles frontaliers.

De plus, pour décrire ces entités fonctionnelles et dresser une carte des « structures de gouvernance transfrontalière », des recherches supplémentaires devraient approfondir leur classification.

Le GECT est un outil juridique qui peut soutenir des coopérations territoriales à différentes échelles (locale, régionale, suprarégionale) ou un service public transfrontalier, comme un hôpital. Les concepts d'eurorégion ou de ville jumelée sont géographiques et non juridiques. Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre est à la fois une eurorégion et un GECT. Ainsi, les GECT et les eurorégions ne peuvent pas définir une typologie ; il convient de distinguer la typologie juridique (GECT, associations, GLCT de l'accord de Karlsruhe, ...) et la typologie géographique.

Niveaux de coopération et d'intégration

Une typologie géographique des zones fonctionnelles de coopération transfrontalière devrait inclure une dimension scalaire. Certains géographes⁵ proposent de parler de « local » pour les fonctions quotidiennes telles que les trajets domicile-travail, les services publics de proximité, etc., et de « régional » pour les fonctions de plus haut niveau, telles que les transports interrégionaux/internationaux (aéroports), les universités, les équipements culturels (opéras, etc.). Le mot « région » n'a pas la même signification en allemand, en anglais, en français, etc. Les Euregios sont plus « locales » que les Eurorégions à la frontière franco-espagnole, qui regroupent des régions de niveau NUTS 2. La terminologie « Eurodistrict » (frontière franco-allemande) a été inventée pour différencier leur fonctionnalité de proximité d'une fonctionnalité de plus haut niveau (comme le Rhin supérieur)⁶. Des recherches supplémentaires devraient approfondir cette question des échelles⁷.

Classement, ou typologies ?

Comme le souligne à juste titre le rapport final (p. 59), les futures recherches sur les CBFA devraient inclure des analyses multi-indicateurs. Il propose de pondérer les facteurs et de définir des seuils.

Mais les régions européennes sont diverses, et les CBFA le sont encore plus ; on peut citer par exemple, d'une part, des CBFA denses avec un niveau élevé de navettes, comme le Grand Genève ; et d'autre part, des CBFA avec peu ou pas de navettes, mais un niveau élevé de fonctionnalité environnementale, avec des enjeux de gestion des risques transfrontaliers, etc. (Bouches de Bonifacio ou Mont Blanc).

⁴ Hooghe et Marks fournissent un bon cadre analytique : Types de gouvernance à plusieurs niveaux, 2001. [Plus d'infos ici](#).

⁵ [Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés](#).

⁶ L'Eurodistrict de Bâle, bien qu'il s'agisse d'une zone métropolitaine, reste un espace de la vie quotidienne (par exemple, un espace de trajets quotidiens), tandis que le Rhin supérieur est une zone fonctionnelle transfrontalière permettant d'aborder l'innovation transfrontalière, la coopération entre les villes, les universités et les entreprises (triple hélice), les transports interrégionaux (par exemple, les aéroports), etc. Les gens font la navette entre Saint-Louis et Bâle, mais pas (ou peu) entre Strasbourg et Bâle.

⁷ Dans le « [Dictionnaire critique des frontières, de la coopération transfrontalière et de l'intégration européenne](#) » (accessible en ligne), des cartes couvrant l'ensemble de l'Europe distinguent trois échelles fonctionnelles pour l'intégration transfrontalière : locale, régionale, suprarégionale. Le dictionnaire offre une vue d'ensemble des structures de gouvernance existantes à ces différentes échelles ; voir p. 47 de l'introduction et les cartes de la MOT (par exemple p. 342 pour le Rhin supérieur). Voir également l'article « [Les villes frontalières françaises et leurs stratégies transfrontalières](#) » dans *Border Cities and Territorial Development*, coordonné par Medeiros.

Plutôt que de pondérer des critères très hétérogènes, une autre option consisterait à développer des analyses multivariées (classification ascendante hiérarchique etc.)⁸ ; cela permettrait de créer des typologies de régions et de prendre en compte leur diversité, y compris pour les recommandations politiques.

Vers le co-développement et la solidarité transfrontalière

Le rapport indique à juste titre (p. 32) que sur certaines frontières, « de forts contrastes dominant, les centres économiques d'un côté attirant la main-d'œuvre provenant de zones moins prospères de l'autre. Si ces discontinuités créent des liens fonctionnels, elles engendrent également des dépendances, comme on peut le voir par exemple au Luxembourg ou à Bâle, où une grande partie de la main-d'œuvre fait quotidiennement la navette depuis les pays voisins ».

« Pour les régions frontalières, la diversité peut être un atout, à condition d'être bien gérée. Les stratégies ancrées sur le territoire devraient favoriser un développement territorial qui s'appuie sur les atouts uniques de chaque côté de la frontière, tout en préservant un équilibre territorial équitable. (...) Dans de nombreuses régions frontalières fortement intégrées, il existe déjà une répartition des fonctions : certaines zones frontalières offrent des marchés du travail plus dynamiques, d'autres proposent des logements plus abordables (...). Pour remédier à ces asymétries, les zones frontalières devraient définir conjointement des objectifs transfrontaliers qui reflètent les différences territoriales ; identifient les ressources et les potentiels spécifiques ; et prévoient des voies de mise en œuvre claires pour des actions transfrontalières conjointes. » (p. 56)

Cela soulève la question du co-développement, compris comme une solidarité financière transfrontalière. Le marché intérieur est un objectif central de l'UE. De nombreux progrès ont été réalisés depuis le traité de Maastricht ; mais les mécanismes de cohésion sont à la traîne par rapport à l'intégration économique. Ainsi, les flux de travail transfrontaliers constituent un fait positif pour les acteurs économiques tels que les travailleurs transfrontaliers ou les entreprises qui les emploient. Mais pas nécessairement pour les États ou les autorités publiques qui supportent les coûts de logement ou de formation. Le Conseil de l'Europe a adopté une résolution appelant à une répartition équitable des ressources fiscales dans les territoires transfrontaliers, inscrivant ainsi la question du codéveloppement transfrontalier à l'ordre du jour⁹.

Cette question mériterait des recherches sur les territoires transfrontaliers où l'« économie productive » se trouve d'un côté de la frontière et l'« économie résidentielle »¹⁰ de l'autre, afin d'étudier les politiques fiscales de chaque côté de la frontière, ainsi que les flux transfrontaliers de financement des services publics (par exemple pour la mobilité transfrontalière, pour laquelle la plupart des investissements dépassent de loin ce qu'Interreg peut financer et nécessitent un financement national, parfois asymétrique, comme le montrent les cas de Bâle ou de Genève).

Plus d'information :

<https://www.espon.eu/projects/crossgov-governance-mechanisms-cross-border-functional-areas>



Mission opérationnelle transfrontalière
38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France
www.espaces-transfrontaliers.eu

⁸ Voir par exemple la typologie socio-économique des régions transfrontalières à l'échelle européenne de l'UMS Riate. [Plus d'infos ici.](#)

⁹ Telle qu'élaborée par le [Rapport de KH Lambertz pour le Conseil de l'Europe.](#)

¹⁰ Voir [Chapitre 6 « Politiques de développement social »](#), Laurent Davezies, OCDE (2001), p. 193.