

Introduction générale

« Une région transfrontalière est une région virtuelle, inscrite dans la géographie, l'histoire, l'écologie, l'ethnie, les possibilités économiques etc. mais bloquée par la souveraineté des États régnant de part et d'autre de la frontière » (de Rougemont, 1978).

Après la fin de la guerre froide et les attentats du 11 septembre 2001, la frontière a vu ses fonctions se démultiplier et se complexifier. Traditionnellement interprétée comme une barrière marquant dans l'espace une entité étatique souveraine, cette fonction a été relativisée face aux flux déterritorialisés et dématérialisés de la mondialisation. Sous l'emprise de la régionalisation, elle est devenue « couture » (Comte et Levrat, 2006) en facilitant l'expansion du marché unique européen et en permettant le développement des échanges culturels. Après le 11 septembre, une de ses premières fonctions, celle de « sécuriser » un espace intérieur, a repris en importance tandis que la frontière est également devenue « mobile » en se manifestant dans les lieux stratégiques comme les gares et les aéroports (Salter, 2008). La frontière est donc un « objet spatial en mutation » (Groupe frontière, 2004). Les études à son sujet se sont multipliées et renouvelées au cours des vingt dernières années (Newman, 2006 ; Johnson *et al.*, 2011). L'ambivalence de la frontière résulte en partie du fait qu'elle se manifeste en tant que « ligne », plus ou moins stable et perméable ; elle est d'épaisseur variable. Elle sépare les territoires qui, ce faisant, deviennent étranger l'un à l'autre. Elle manifeste ainsi la « partition » ou la « distribution » spatiale du pouvoir. Le monde est représenté en unités appartenant à différents ensembles (Balibar, 2009 : 201).

La complexité des fonctions de la frontière invite à s'interroger sur les organisations spatiales et institutionnelles qui se structurent à son endroit. Si la frontière a une « double signification locale et globale » (Balibar, 2009 : 201), nous pouvons appréhender l'espace frontalier à la lumière de cette double dimension. Au niveau européen, l'intégration supranationale initiée par la construction européenne a profondément modifié son rôle. La frontière devient le lieu où le marché unique se réalise et fait ainsi face à des **interdépendances fonctionnelles** grandissantes. Celles-ci sont d'autant plus marquantes localement lorsque les frontières séparent des régimes économiques, fiscaux ou sociaux divergents, favorisant ainsi une complémentarité entre les espaces. Différents modèles de conurbations transfrontalières peuvent ainsi être observés (ESPON et IGEAT, 2007). Dans certains

cas comme par exemple Bâle, Genève, Luxembourg ou Lille, des phénomènes de métropolisation ont été examinés (ESPON et université du Luxembourg, 2010a ; Decoville *et al.*, 2010). La convergence territoriale est d'ailleurs interprétée au niveau européen comme le symptôme d'une intégration économique et sociale (Comité de développement spatial, 1999). Dans cette perspective, la politique régionale européenne favorise le développement d'infrastructures transnationales, les échanges de bonnes pratiques ou encore les projets transnationaux en matière de recherche et d'innovation. Les programmes INTERREG, les Euregios ainsi que le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) sont autant d'outils ayant pour but d'encourager la convergence économique entre les régions. Localement, ils visent à atténuer l'effet frontière. Ainsi, les espaces frontaliers sont des destinataires directs de la politique régionale européenne faisant émerger un système vertical d'interdépendances institutionnelles (« gouvernance multi-niveaux », Hooghe et Marks, 2001). En confiant des responsabilités au niveau régional, la politique européenne a été analysée comme favorisant le développement de réseaux et de nouvelles sphères d'influence, ce qui contribue à une « décentralisation du pouvoir » (Marks *et al.* 1996), voire à un contournement de l'état (Blatter, 2001 ; Moisiso, 2011). Dans ce débat, l'espace frontalier a été envisagé dans son **contexte multi-niveaux** en tant que mode de coopération promu autant par les fonds structurels (Blatter, 2004) que facilité par des modes de coopération institutionnelle tels que les Euregios (Kramtsch, 2001 ; Perkmann, 2007b). L'institutionnalisation d'une coopération transfrontalière multi-niveaux a ainsi été mise en évidence (Church et Reid, 1999 ; Scott, 1999 ; Gualini, 2003 ; Perkmann, 2007b).

Par ailleurs, dans le contexte de la mondialisation, le niveau régional apparaît pour certains comme étant le lieu capable de mettre en avant ses atouts afin de **se positionner dans la compétition mondiale**. Il devient alors le niveau de référence tant dans les processus de prise de décision politique qu'économique ou encore social (Storper, 1997). La fonction de la frontière en tant qu'interface est ainsi questionnée : dans quelle mesure le degré et la nature des interactions économiques aux frontières favorisent-elles une intégration économique ? (Anderson et Wever, 2003). Au niveau européen, le Traité de Lisbonne élève la « cohésion territoriale » au rang d'objectif de l'Union, à côté des objectifs de cohésion économique et sociale (art. 3 § 3, EU, 2010). Il reconnaît également les spécificités de certains espaces comme par exemple les régions montagneuses, frontalières, insulaires ou peu densément peuplées (art. 174, EU, 2010). Dans cette perspective et dans le cadre d'un vaste débat lancé sur une nouvelle façon de mobiliser les financements régionaux européens, le concept d'approche territorialisée a été institutionnalisé (Barca, 2009). La période de programmation 2014-2020 invite ainsi les espaces bénéficiaires de la politique régionale à mettre sur pied une stratégie répondant au mieux à leurs spécificités. Incidemment, les institutions infranationales gestionnaires de projets sont invitées à anticiper les besoins des territoires, à suivre et à évaluer les projets menés et donc à effectuer un diagnostic territorial constant (Evrard, 2017). Le succès de la priorité 2 du

programme ESPON¹ illustre en particulier ce besoin croissant de données et d'analyses². Il représente en effet une opportunité pour les praticiens d'obtenir des analyses scientifiques ciblées sur un territoire. **Les espaces frontaliers sont donc au cœur de tendances institutionnelles, stratégiques et fonctionnelles complexes.** La coopération transfrontalière ne consiste plus uniquement en la résolution de problèmes concrets (Hrbek et Weyand, 1994) ou en l'exercice d'une fonction symbolique en constituant les laboratoires de l'intégration européenne. Plus que le réceptacle de la politique régionale européenne, les espaces frontaliers sont de plus en plus incités à se mobiliser pour initier leurs propres stratégies de coopération. Ces dernières sont d'autant plus difficiles à analyser qu'elles se manifestent différemment localement en fonction des spécificités économiques, sociales, institutionnelles, historiques et culturelles.

Nous pouvons déduire de ce contexte que les **espaces frontaliers cristallisent trois enjeux : leur gouvernance, leur ancrage dans un système régionalisé ainsi que leur territorialité.** La littérature a mis en avant les processus participant à **l'institutionnalisation d'une coopération transfrontalière.** Ainsi pour Ricq (1983 : 77), « l'émergence d'acteurs ayant pris conscience des problèmes régionaux et du caractère suprafrontalier de ceux-ci » participe à une dynamique institutionnelle. « Les acteurs se disposeront peu à peu à travers un jeu systémique de pouvoir où chacun selon son degré de pouvoir développera sa stratégie, ses modèles d'actions régionaux, ses propres rationalités » (Ricq, 1983 : 77). La coopération transfrontalière contribue ainsi à la mise en place d'une nouvelle plateforme de décision, arène où les décisions sont négociées. Dans le contexte de l'eupéanisation, les régions deviennent ainsi des « *spaces for politics* » (Carter et Pasquier, 2010). La dimension institutionnelle apparaît essentielle puisqu'elle participe à la formation d'une capacité d'action stratégique en mesure de mobiliser cette unité socio-territoriale en construction (Perkmann, 2003 : 156). Les espaces frontaliers sont ainsi des constructions sociales et politiques manifestant un rapport de forces entre individus (Paasi, 2005 : 27).

En devenant de nouvelles sphères de discussion et de prise de décision, la coopération transfrontalière participerait à la mise en place d'un nouvel étage dans la gouvernance multi-niveaux. Blatter évoque « un nouvel échelon institutionnel » (2001a). Dans le contexte des régionalisations supranationales entreprises sur les différents continents, le rôle des institutions transfrontalières est sensiblement

1. « *European Spatial Planning Observation Network* ». Par commodité, nous employons l'acronyme anglais. En français, le programme est connu sous l'acronyme ORATE (« Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen »).

2. Le programme ESPON 2007-2013 est structuré autour de « priorités », qui définissent les objectifs et les modalités d'exécution des projets. La priorité 2 donne la possibilité aux praticiens d'être impliqués dans le suivi d'un projet dit de « recherche ciblée » répondant à leurs interrogations de terrain (ESPON, 2007 : 27). Ils sont ainsi directement associés à la rédaction d'un cahier des charges et s'engagent à utiliser les résultats de la recherche dans leur processus de décision. Cette priorité répond partiellement au besoin croissant de données et d'analyses transnationales suscité dans le cadre d'une coopération transfrontalière renforcée. Dans le même temps, l'approche par cas d'étude nécessite de disposer de données spatiales à une granularité plus fine que les données habituellement disponibles dans le programme ESPON (NUTS 2 ou 3). Cet axe de recherche appliquée correspond à l'objectif spécifique 2 dans le programme ESPON 2014-2020.

différent. Alors qu'elles semblent essentielles en Europe, le contexte nord-américain se révèle tout autre ; les acteurs privés y exerçant un rôle bien plus important (Blatter, 2001b et 2002 ; Scott, 1999). L'institutionnalisation de la coopération manifeste notamment le déplacement de la prise de décision à d'autres niveaux que celui de l'état (« un changement d'échelle » : Allmendinger et Haughton, 2009), voire « un évidement des compétences de l'état » (Goodwin *et al.*, 2005). L'analyse de ces changements d'échelle témoigne de la complexité d'un système multi-niveaux imprégné par la régionalisation, sans nécessairement en expliquer les ressorts. Par exemple, la mobilisation de nouvelles sphères de prise de décision peut faire partie d'une stratégie orchestrée par l'état (Goodwin *et al.*, 2005).

Institutionnalisation de la coopération transfrontalière et processus de régionalisation interrogent presque mécaniquement le **territoire**. Classiquement, ce dernier est défini juridiquement comme le pendant spatial de la souveraineté étatique. Or, dans le présent contexte, il est dépassé à l'horizontal par des flux transnationaux (« *spaces of flows* », Castells, 2000) sans cesse plus nombreux et variés. Il est également dépassé à la verticale par l'émergence de nouvelles sphères de prises de décision. Les effets complexes de la mondialisation et de la régionalisation invitent à reconsidérer le concept de territoire et à penser les processus de territorialisation. Le « territoire n'est pas un objet au sens de l'espace, il est un processus en perpétuelle évolution, en perpétuelle transformation selon des échelles temporelles particulières » (Raffestin, 1982 : 168). Ainsi, « produit perçu, représenté et vécu, l'espace social constitue la base matérielle du territoire. Même s'il ne correspond pas à une stricte réalité politique, le territoire décrit un champ de lieux et de significations symboliques. Il s'identifie à une représentation sociale définie par le sens que lui confèrent les collectivités humaines qui se l'approprient » (Di Méo, 1998). Définir le territoire comme une construction résultant d'une appropriation exercée dans l'espace permet d'interroger la complexité spatiale des enjeux transfrontaliers. Précisément, les espaces frontaliers tendent à structurer une capacité d'action commune dont l'ancrage et l'effectivité sont questionnés. Impliquant par définition en majorité des entités infranationales, la coopération institutionnelle s'inscrit entre plusieurs réalités étatiques, elle est transnationale. Sa raison d'être résulte en partie de la régionalisation supranationale qui a initié la libéralisation de flux de nature diverse. S'il est avant tout régional, son ancrage est également multi-niveaux puisque des enjeux nationaux et européens s'y cristallisent. Du fait même de ce caractère infranational faisant face à des interdépendances transnationales multiples, l'effectivité de son action est questionnée.

Institutionnalisation de la coopération, territorialisation d'actions communes transfrontalières et émergence d'une plateforme transfrontalière de négociation participent d'une même tendance. Nous proposons de les analyser à la lumière de la **construction d'une région**. Cette dernière est interprétée comme une construction sociale résultant d'une évolution spatiale et temporelle de la société (Paasi, 1986). Cette perspective permet d'analyser le processus de formation d'une entité ainsi que le positionnement qu'elle revendique dans le contexte

multi-niveaux. Résultant d'un rapport de force transfrontalier, cette entité prend des manifestations **stratégiques, institutionnelles et territoriales**. D'un point de vue stratégique, nous visons ici la construction d'un positionnement transfrontalier commun. La construction d'une région s'effectue autour d'éléments d'identification communs (Paasi, 1986). Dans le contexte transfrontalier, cette dimension permet d'étudier comment, au-delà d'identités régionales fortement imprégnées par leur dimension historique et culturelle propre, le discours transfrontalier négocie un objectif commun en vue de structurer l'image de la région en construction. D'un point de vue institutionnel, nous nous interrogeons sur les modes de coopération formels et informels faisant émerger cette entité. La construction d'une région met en avant des institutions portant, structurant et perpétuant l'entité régionale. Dans le contexte transfrontalier, il s'agit donc de se demander dans quelle mesure les institutions transfrontalières portent cette construction commune et se différencient ainsi des entités régionales à leur origine. Nous proposons de différencier institution *interrégionale*, plateforme au sein de laquelle les acteurs participant à une coopération, négocient et entérinent des décisions communes et institution *suprarégionale* portant l'entité régionale en construction. Analyser une stratégie transfrontalière de positionnement sous l'angle de la construction d'une région permet également de considérer le processus de délimitation spatiale. Quels éléments participent à sa définition et surtout, comment cette territorialisation s'articule-t-elle par rapport à la territorialité nationale? Au-delà d'une interrogation sur le résultat de cette construction, l'objet de cette étude consiste donc à mettre en avant comment ce **processus de construction** stratégique, institutionnel et territorial se structure dans le temps et l'espace.

Cette étude est par conséquent ancrée en géographie politique. Elle ne se conçoit toutefois aucunement de manière isolée et fait appel à certains concepts de sciences politiques. Là où une lecture juridique de certains développements se révélait utile, un éclairage plus spécifique a été également apporté. L'**approche empirique** mobilisée pour vérifier notre hypothèse de recherche s'appuie sur l'étude du cas de la Grande Région SaarLorLux associant la Lorraine, le Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre et la Wallonie. Depuis 2008, le Sommet des Exécutifs, l'organe politique le plus significatif dans cet espace, a initié la stratégie « Metroborder ». L'objectif affiché sur le long terme est « la mise en place progressive et structurée d'une métropole polycentrique, transfrontalière, capable de se mesurer avec les grandes métropoles nationales » (Sommet, 2008 : 9)³. L'impulsion de ce projet est à trouver chez les partenaires luxembourgeois qui ont assuré la présidence tournante du Sommet de janvier 2008 à juillet 2009. Afin de concrétiser les axes de développement de cette stratégie politique ambitieuse, les acteurs politiques institutionnels ont décidé de commander une analyse scientifique visant à déterminer les caractéristiques fonctionnelles et institutionnelles de cette nouvelle catégorie spatiale, « Région métropolitaine

3. Ce projet politique est depuis lors poursuivi par le Sommet (SOMMET, 2014 : 5).

polycentrique transfrontalière » (RMPT). In fine, l'étude devait identifier les éléments fonctionnels et institutionnels sous-tendant un développement territorial polycentrique (ESPON, 2008 : 7). Ce projet de recherche appliquée, dénommé « Metroborder », a été conduit dans le cadre de la priorité 2 du programme ESPON⁴. Certains espaces transfrontaliers européens développent des stratégies de positionnement comparables à celle de la Grande Région. Citons par exemple, le Rhin supérieur qui a développé depuis 2008 la stratégie de la « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur⁵ ». De même, l'agglomération franco-belge autour de Lille a développé dans le sillage de la constitution de son GECT, le projet de l'« Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » en 2008⁶. Dans les trois cas, l'ambition métropolitaine semble comparable et pose des questions proches aussi bien en termes de gouvernance (asymétrie institutionnelle, financements européens) qu'en termes spatial (concrétisation spatiale d'une stratégie commune). Toutefois, la Grande Région semble être un exemple plus singulier et proche de notre question de recherche dans la mesure où la stratégie qu'elle enclenche questionne de facto autant son positionnement stratégique que son ancrage territorial et institutionnel (Sommet, 2009). Dans le cahier des charges, les praticiens postulent ainsi que les régions frontalières disposent d'un potentiel pour devenir des « régions métropolitaines polycentriques transfrontalières », leur permettant de se positionner dans un contexte national et européen (ESPON, 2008 : 4-5). Le projet ESPON/Metroborder avait pour mission de s'interroger sur la réalité de ce potentiel, sa nature et sur les besoins qu'il pourrait impliquer en termes de gouvernance. Nous postulons que dans le contexte d'une régionalisation européenne prégnante, certains espaces frontaliers se structurent progressivement et, ce faisant, se différencient de la somme de leurs membres pour incarner une stratégie, une territorialité et une gouvernance commune. Pour vérifier cette hypothèse, nous proposons de déconstruire le processus normatif initié par les praticiens en Grande Région. Il s'agit de considérer, au-delà du discours, ce que ce positionnement peut signifier d'un point de vue analytique. Analyser cette stratégie en tant que construction d'une région devra permettre d'éclairer si et comment cette construction discursive participe à l'institutionnalisation de cette entité dans un contexte multi-niveaux. Bien que la coopération en Grande Région soit établie depuis 1971, cet espace ne dispose pas de stratégie transversale. Ce projet devrait donc permettre de mettre en lumière comment la construction de ces trois dimensions (discours, gouvernance et territoire)

4. Dans la suite du texte, il sera fait référence au « projet ESPON/Metroborder » ; le projet politique de construire une RMPT sera nommé « Stratégie Metroborder ».

5. Concrétisée le 9 décembre 2010 avec la « Déclaration de Création de la Région Métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur » d'Offenburg, elle a pour objectif de « développer pleinement les ressources du Rhin Supérieur en tant d'espace économique et de vie unique et attrayant, de le positionner idéalement dans la compétition européenne et internationale et d'assurer un aménagement du territoire commun de son espace » (RMT, 2010).

6. Groupement Européen de Coopération Territoriale, instrument juridique institué en 2007 par l'Union européenne afin de faciliter la coopération territoriale en Europe (voir chapitre 5). Le GECT de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est le premier constitué en Europe, créé le 22.01.2008 par arrêté préfectoral français, (www.eurometropolis.eu).

s'auto-influence et se structure dans le temps. Dans les deux autres cas évoqués plus haut, la question du périmètre n'est plus vraiment thématisée par les praticiens (ESPON et université du Luxembourg, 2010a: 144) et la gouvernance, du moins au moment où nous avons effectué ce choix, venait de se confirmer dans l'Eurométropole avec la création d'un GECT et dans le Rhin supérieur avec la stratégie thématique par pilier (RMT, 2010: 3-4). Nous nous penchons donc délibérément sur une stratégie en cours de développement et s'inscrivant sur le long terme. Fortement impliqués dans l'analyse de la gouvernance transfrontalière au sein de l'équipe de recherche qui coordonnait le projet ESPON/Metroborder⁷, nous avons disposé d'un matériau empirique particulièrement riche, d'autant que le projet a suscité un fort intérêt de la part des praticiens. L'analyse de dix régions transfrontalières européennes, dont deux cas d'étude particulièrement fouillés, la Grande Région et le Rhin supérieur (ESPON et université du Luxembourg, 2010a) a éveillé l'intérêt de nombreux acteurs au niveau national et européen intéressés par le frontalier. Par ailleurs, l'importance du projet politique Metroborder pour la Grande Région a également suscité un intérêt tout particulier dans cet espace. Le matériau empirique collecté était suffisamment dense pour être mobilisé aussi bien dans le cadre du projet ESPON que de la thèse de doctorat à laquelle cet ouvrage se consacre.

Cette étude se structure en cinq chapitres. Dans un premier temps, nous exposerons le cadre conceptuel de cette analyse (chapitre 1). Ensuite, le cadre empirique sera présenté avec le cas d'étude de la Grande Région (chapitre 2) puis les méthodes mobilisées (chapitre 3). Notre analyse se structure ensuite autour de trois postulats de recherche. Nous étudierons dans un premier temps comment la stratégie Metroborder construit un positionnement transfrontalier ayant une vocation interne et externe (chapitre 4). Ensuite, nous nous interrogerons sur la construction d'une territorialité transfrontalière (chapitre 5). Enfin, nous mettrons en évidence comment cette stratégie contribue à revoir les modes institutionnels de coopération transfrontalière (chapitre 6).

7. L'équipe de chercheurs associés au projet était composée de l'université du Luxembourg (chef de file), du CEPS/INSTEAD (LISER depuis 2014), de l'École polytechnique fédérale de Zurich, de l'IGEAT (université Libre de Bruxelles), de la Regio Basiliensis, de l'université de Lorraine (anciennement Metz) et de l'université de la Sarre. L'annexe IV (p. 248) illustre la structure institutionnelle de ce projet.