



Synthèse des travaux de groupe

# COOPÉRATION TERRITORIALE ET TRANSFRONTALIÈRE



2021 - 2022

Réalisée pour le Forum urbain mondial de Katowice (Pologne),  
en juin 2022, sur le thème « Transformer nos villes pour un  
meilleur futur urbain »



# Editorial

S'intéresser à la gouvernance transfrontalière, c'est se poser la question de pérenniser des actions au sein d'une relation stable et de se doter d'une stratégie commune intégrée sur un territoire transfrontalier. Mais, avant tout, cela renvoie à une question lexicale. Qu'entend-on par « frontière », notion en apparence simple et universelle ? De quelle(s) frontière(s) en réalité parle-t-on ?

Les plus évidentes, les « frontières lignes », celles qui nous séparent, physiquement ou politiquement, totalisent 250 000 km dans le monde, comme autant de kilomètres de diversité : si, en Europe, les frontières sont devenues largement invisibles ou à tout le moins ouvertes jusqu'en 2015, certaines, dans le monde, recouvrent des réalités autres, symboles de « fermeture », à l'instar des 75 frontières où des murs continuent de s'ériger, quand d'autres sont en projet pour répondre à des défis mondiaux (notamment migratoires) aux portes mêmes de l'Europe.

Dans les territoires transfrontaliers en revanche, plutôt que ligne, la frontière est espace, territoire commun, « bassin de vie » autant de situations révélées depuis 2020 par la pandémie, qui a démontré des interdépendances économiques et fonctionnelles, rendues visibles dès lors qu'elles ont été empêchées. Si l'on a

coutume de dire que la mondialisation se joue des frontières, elle se joue aussi « aux frontières ». En effet, seule une coopération territoriale transfrontalière renforcée peut permettre de répondre à des enjeux supranationaux et mondiaux tels que le changement climatique, la raréfaction de nos ressources, la croissance durable et inclusive, la paix entre les peuples.

La coopération territoriale européenne représente un cas particulier qui conjugue le transfrontalier et le transnational ou interrégional. Les nouveaux programmes opérationnels Interreg 2021-2027 et leurs nouveaux objectifs – « Une Europe plus proche des citoyens » et « Une meilleure gouvernance » – en sont les preuves les plus visibles. En outre, de récents travaux, à l'instar de l'European Territorial Reference Framework (ESPON, 2019), ont donné à voir différents scénarios envisageables à l'horizon 2050, de même que ceux de Charles Ricq (2006), spécifiquement dédiés à la coopération territoriale transfrontalière.

Sur ce sujet, la France a toujours été pionnière, pour plusieurs raisons :

- elle est la plus concernée par les enjeux de mobilité transfrontalière (plus de 500 000 frontaliers quotidiens sortants) en Europe ;

- elle s'est emparée dès leur création, en 2006, de l'opportunité qu'ont constituée les groupements européens de coopération territoriale (GECT), en tant qu'instruments de coopération, et elle est le pays européen comptant le plus grand nombre de groupements transfrontaliers ;
- elle s'est dotée dès 1997 d'un outil d'ingénierie favorisant la coopération territoriale transfrontalière, la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) ;
- elle est le pays où ses collectivités territoriales frontalières ainsi que leurs agences d'urbanisme s'impliquent de plus en plus dans la coopération territoriale européenne (programmes opérationnels régionaux, programmes Interreg).

Mais la pandémie de Covid-19 a démontré que le combat était loin d'être gagné, en France comme en Europe, où la coopération territoriale a été malmenée par la fermeture des frontières. C'est ainsi qu'en France la fermeture des frontières n'a été mise en œuvre qu'en réaction à des fermetures décidées par les pays voisins.

Alors que le onzième objectif de développement durable de l'ONU formule l'ambition de « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables », le

Forum urbain mondial de Katowice est le lieu privilégié pour s'interroger sur l'avenir et la place de la coopération territoriale transfrontalière et interrégionale, en France, en Europe et dans le monde, à l'horizon 2050, d'autant que :

- le premier semestre 2022 est celui de la présidence française de l'Union européenne et de la restitution des travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ;
- le Comité européen des régions, suite à une grande consultation sur l'avenir de la coopération à l'horizon 2050, a voté une résolution le 30 juin 2021 ;
- Katowice est une terre de coopération transfrontalière (Pologne, République tchèque, Slovaquie).

Dans un monde aux « interdépendances croissantes » et confronté à un « décalage fonctionnel » entre réalité du développement et juridictions administratives, de nombreuses questions se posent :

- quel(s) scénario(s) envisager pour la coopération territoriale à l'horizon 2050 ?
- quelles spécificités sur les frontières européennes et en particulier entre la France et ses voisins européens ?
- comment ces scénarios trouvent-ils écho et peuvent-ils être transposés dans les territoires transfrontaliers, véritables laboratoires de l'interterritorialité ?

Aurélien Biscuit, secrétaire général de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)  
Nicolas Rossignol, chef d'unité Données probantes et Sensibilisation, programme ESPON

# Contributeurs

## Pilotage et animation

- Aurélien Biscaut, Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)
- Nicolas Rossignol, programme ESPON



## Participants

- Dr Emmanuel Brunet-Jailly, Jean Monnet Chair, Borders in Globalization Research Lab, University of Victoria
- Alice Jude, Métropole Nice Côte d'Azur
- Simon Jodogne, Métropole européenne de Lille
- Céline Juteau, Villes de France
- Anna-Karina Kolb, canton de Genève
- Christophe Moreux, AFCCRE
- Guyla Ocskay, Central European Service for Cross-border Initiatives (CESCI)
- Jean-Baptiste Schiber, Eurométropole de Strasbourg
- Nathalie Verschelde, Commission européenne
- Philippe Voiry, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- Jean Peyrony, Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

## Coordination

- Brigitte Bariol-Mathais, FNAU/PFVT
- Marianne Malez, FNAU/PFVT
- Adeline Fauré, FNAU/PFVT
- Marie Donoso-Banderas, FNAU/PFVT

## Relecture

- Olivia Barbet-Massin

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> <b>Préambule méthodologique : vous avez dit « territoire » ?</b>	<b>6</b>
<b>ENJEUX</b> Préservation, valorisation et gestion partagée des ressources et des biens communs La gouvernance participative La confiance des peuples en une Europe facilitatrice et encourageante	<b>8</b>
<b>SCÉNARIOS 2050 ET TRAJECTOIRES</b> Un monde de réseaux (inter)territoriaux équilibré Des bassins de vie transfrontaliers reconnus Un Cross-border Deal sociétal et démocratique comme stratégie transfrontalière globale	<b>14</b>
<b>VISION PROSPECTIVE</b> Une Europe d'abord facilitatrice et source de confiance	<b>20</b>
<b>CONTROVERSE</b> L'évolution du rôle et de la place du Comité européen des régions	<b>23</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>25</b>



# Introduction

## Préambule méthodologique : vous avez dit « territoire » ?

Les politiques publiques s'inscrivent la plupart du temps dans des territoires délimités, que ce soit à l'échelle des États (souverainisme) ou des collectivités territoriales (localisme). D'où l'enjeu de l'interterritorialité, de la coopération territoriale, qui peut prendre une dimension transfrontalière. Car il y aura toujours coexistence de territoires institutionnels et de territoires fonctionnels, qu'il n'est par définition pas possible de faire totalement coïncider : il faudra toujours coopérer.

### Territoire ou espace ?

Les traités de Westphalie ont mis fin aux guerres de religion, et Hobbes a conceptualisé la notion de territoire au sein duquel l'État exerce sa souveraineté. Certes cette conception « westphalienne » est désormais problématique, mais y substituer le concept d'espace n'est pas la solution. Le mot français est plus riche que les mots anglais de *territory* ou *space*. Le territoire borné par des frontières n'est qu'un sens parmi d'autres. Territoire renvoie aussi à terre/terrain/terroir/atterrir... mots du langage courant dont il n'est pas souhaitable de s'éloigner pour concevoir des politiques publiques, qui doivent parler à tous. En français et en anglais, le mot espace renvoie soit à l'espace intersidéral, soit à une notion géométrique, neutre, isotrope, dont justement le philosophe et anthro-

pologue des sciences Bruno Latour nous invite à nous dépendre. Il propose de déconstruire le territoire de Hobbes et de revenir au « territoire sol » car, avec le changement climatique, l'enjeu est de penser la Terre au sens non pas d'un globe dans l'espace, mais de la surface terrestre, de la « zone critique » dans laquelle nous resterons, quoi qu'il arrive, confinés.

### De la cohésion territoriale

En Europe, le concept choisi dans les traités pour incarner l'objectif de la politique régionale est celui de cohésion territoriale, soit un autre concept d'origine française. Durkheim a forgé le concept de « cohésion sociale » dans sa thèse de philosophie publiée en 1893 sous le titre *De la division du travail social*, qui est aussi l'acte de naissance de la sociologie française. Et la vision de Durkheim est, déjà, territoriale et européenne : « Les cloisons qui séparent les différentes parties de la société s'effacent de plus en plus par la force des choses. Les mouvements de la population deviennent ainsi plus nombreux et plus rapides, et des lignes de passage se creusent selon lesquelles ces mouvements s'effectuent : ce sont les voies de communication. Ils sont plus particulièrement actifs aux points où plusieurs de ces lignes se croisent : ce sont les villes. Les barrières qui séparent les peuples

sont analogues à celles qui séparent les diverses alvéoles d'une même société et disparaissent de la même façon. Au-dessus des peuples européens tend à se former, par un mouvement spontané, une société européenne qui a dès à présent quelque sentiment d'elle-même et un commencement d'organisation. » En Europe, nous nous situons dans un projet d'intégration, dont la cohésion territoriale est un des mots-clés. C'est le sens de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Un tel projet n'existe pas entre les États-Unis, le Canada, le Mexique (Alena) par exemple ; la nature des frontières européennes et américaines n'est pas la même.

### Une Europe « Terre »

La langue de l'Europe, c'est la traduction (Umberto Eco). Nos partenaires allemands ont nommé leur ministère en charge de ces sujets ministère de l'Intérieur et de *Heimat*, encore un mot intraduisible mais qu'ils ont traduit par « Territoire » en français et « *Community* » en anglais (Bruno Latour plaçant

pour une Europe *Heimat*, une Europe « Terre », une Europe des communs). Derrière ces problèmes de vocabulaire, il y a des compréhensions du monde différentes. La langue anglaise dominante véhicule un libéralisme économique marqué par l'« individualisme méthodologique » (*homo oeconomicus*), alors que la pensée politique et sociologique française est « holiste », dans la filiation de Saint-Simon, Comte, Durkheim, Bourdieu...

Il ne s'agit pas seulement de concepts, mais aussi d'approches différentes des politiques publiques – par exemple, pour les politiques de développement régional, entre l'Union européenne (politique de cohésion, programmes de sept ans) et l'approche anglo-saxonne (Banque mondiale ; approche par projets). Ce sera un apport légitime du Partenariat français pour les villes et les territoires (PFVT) de porter cette vision « française » dans le concert européen et global du Forum urbain mondial.

# ENJEUX

## Préservation, valorisation et gestion partagée des ressources et des biens communs

Depuis 2020, la crise sanitaire, qui a provoqué l'arrêt aux frontières de certains flux, a démontré les interdépendances économiques et fonctionnelles (dépendance d'un système national de soins aux frontaliers voisins) transfrontalières ; elle a montré aussi la rareté de nos ressources collectives (environnementales, humaines, technologiques, financières).

Des mois durant, la frontière est redevenue une question majeure dans le débat public, y compris en infra-national, puisque des frontières sont apparues au sein même des États : nombre d'entre eux, dont la France, ont imposé des restrictions « internes » de déplacement à leurs habitants. Elle a rendu manifeste l'existence de « systèmes productivo-résidentiels » (Davezies, Talandier) et incontournable la nécessité de développer des logiques interterritoriales de codéveloppement.

### Un enjeu de solidarité

Dans ce monde aux interdépendances croissantes, l'enjeu des solidarités entre espaces urbains, périurbains et ruraux est central, afin d'éviter les risques de discrimination, d'exclusion, de ségrégation socio-spatiale, et de permettre aux

villes de participer au développement de leur hinterland, y compris quand celui-ci est transfrontalier. À ce titre, le télétravail est emblématique : d'un côté, il a aboli les distances et de nombreuses frontières entre espaces urbains, périurbains et ruraux ; d'un autre, il a aussi été le révélateur des inégalités sociales préexistantes.

Avec une population mondiale qui pourrait atteindre les 10 milliards d'êtres humains en 2050, la question de la rarefaction des ressources environnementales se pose immédiatement, en matière tant d'accessibilité que de distribution, et pourrait mettre à mal plusieurs des 17 objectifs de développement durable de l'ONU, comme l'éradication de la pauvreté ou encore la lutte contre la faim. Par ailleurs, en dépit de cette croissance de la population mondiale, la population active mondiale ne devrait pas connaître la même évolution, a fortiori en France, où la population totale est surtout amenée à vieillir.

### Solidarité en matière de santé, de financement, de fiscalité...

L'ONU alerte d'ailleurs à ce sujet en soulignant « les pressions fiscales auxquelles de nombreux pays seront confrontés pour construire et maintenir des systèmes de soins de santé, de retraite et de protection sociale des personnes

âgées ». De même, sur la question de la santé, la pandémie a exacerbé les problèmes de pénurie de main-d'œuvre, la plupart des pays européens touchés ayant dû faire appel à des professionnels de santé à la retraite ou à des étudiants en médecine. Enfin, dans un monde qui va être durablement marqué par la crise sanitaire, et notamment par ses conséquences financières, la question des modèles de financement se posera inévitablement. Pour les territoires transfrontaliers en Europe, ce sujet a été particulièrement bien étayé par le rapport dit Lambertz pour une « Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières » (CPLRCE, 2019).

Favoriser ces rapprochements suppose de disposer de cadres communs (législatifs, financiers) pour les politiques de développement – ce qui n'est pas le cas en Europe. Il est donc indispensable de se situer non dans une logique de compétition, voire de « prédation » entre territoires, mais dans une logique de cogestion, de codéveloppement de nos ressources. La solidarité territoriale s'exerce par les voies du marché (intégration économique des espaces) mais aussi par les politiques et les transferts publics (par le biais de politiques non explicitement territoriales). Sur ce point, les frontières sont très loin d'être abolies et constituent encore des obstacles majeurs. Les services publics transfrontaliers et les mécanismes de solidarité financière (fiscaux ou autres) demeurent donc des enjeux clés.

L'enjeu est donc bien celui de la gestion partagée et durable de nos ressources dans un monde où elles se raréfieront. Cette capacité à gérer durablement les

ressources passera également et inévitablement par un partage de la connaissance, par des diagnostics partagés de leur état et l'observation de leur évolution. La mise en commun des outils et des données d'observation est aussi un point clé.

## La gouvernance participative

Pour leurs politiques de développement territorial, les États, comme leurs autorités locales, sont géographiquement inscrits dans leurs frontières administratives. Rarement neutres, les frontières dessinent des obstacles ou créent des opportunités. Quand les frontières administratives intérieures freinent la coopération interterritoriale, les frontières nationales ajoutent un cadre de contrainte supplémentaire qui n'est pas uniquement géographique.

## Concilier institutions territoriales et réalités fonctionnelles

Pour autant, les flux physiques ou socio-économiques dessinent des zones fonctionnelles caractérisées par des interdépendances au-delà des frontières administratives, voire nationales, par exemple dans le cas des aires urbaines fonctionnelles ou des agglomérations transfrontalières. Les politiques publiques peuvent privilégier un cadre fondé sur l'approche institutionnelle ou sur l'approche fonctionnelle. La discussion entre les partisans d'une approche intégrée et fédérative, souhaitant agréger les zones fonctionnelles dans des limites territoriales uniques, et les partisans de la géométrie variable et de l'« interterritorialité » (Vanier 2008, 2015) est loin d'être tranchée. Il s'agit non de les opposer mais de trouver les justes articulations entre ces approches.



Ainsi, dans le contexte européen, le débat sur la gouvernance est également ouvert entre cadre traditionnel d'action, les territoires « de pouvoir » (de type I, « *hard* », territoires de gouvernement : États, Régions, autorités locales), et un cadre plus flexible, plus souple, les territoires « de projet » (type II, « *soft* », territoires de gouvernance : macro-régions, régions transfrontalières, aires métropolitaines...). Récemment, la question du décalage entre les institutions territoriales et les réalités fonctionnelles a été considérée comme centrale dans les scénarios prospectifs à l'horizon 2050 élaborés pour le « cadre de référence territorial européen » dessiné par le programme ESPON (ESPO ETRF, 2019).

### Question de gouvernance / question démocratique

Les différences de vision allemandes et françaises en matière de gouvernance, malgré les avancées récentes du traité d'Aix-la-Chapelle (2019), font écho à ce débat européen. L'illustration la plus visible se trouve dans les débats concernant les eurodistricts et les groupements européens de coopération territoriale (GECT), que le traité d'Aix-la-Chapelle encourage à doter de « compétences appropriées ». La proposition semble ouvrir de nouvelles perspectives. Outils de référence pour la gouvernance transfrontalière, les GECT et les organismes transfrontaliers équivalents doivent-ils recevoir seulement des missions, ou bien des compétences spécifiques (par exemple pour gérer des services publics) ?

Comment introduire au sein des territoires de pouvoir des logiques assez souples pour permettre à des institutions

légitimes démocratiquement de nouer des accords ou des contrats acceptables avec des territoires voisins ? Comment introduire au sein des territoires de gouvernance une forme de légitimité démocratique leur permettant d'exercer des compétences ou de mettre en œuvre des projets directement à leur échelle ? Ces questions trouvent un écho encore plus vif dans le contexte transfrontalier. En effet, peu de groupements transfrontaliers parviennent par exemple à nouer des contacts réguliers et fréquents avec les citoyens et avec la société civile. Surtout, les citoyens ne sont nullement impliqués dans ces espaces fonctionnels transfrontaliers, de leur constitution à leurs actions en passant par leurs représentants.

### Dépasser le cadre national

Nos voisins allemands souhaiteraient que les organismes transfrontaliers soient dotés de compétences réelles et de représentants élus au suffrage universel au niveau transfrontalier. L'Allemagne lie en effet les compétences juridiques à la question de la démocratie – donc le territoire de projet au territoire de pouvoir. Or ce n'est pas la position de la France, et l'échec récent du projet de règlement European Cross-border Mechanism (ECBM), qui devait permettre une meilleure résolution des obstacles à la coopération transfrontalière par une approche systémique et multiniveau (local, national et européen), démontre la difficulté d'organiser la gouvernance multiniveau.

Le Nouvel Agenda urbain formule pourtant dans sa recommandation n° 148 la nécessité de « promouvoir le renforcement des capacités des administrations

nationales, infranationales et locales [...] à l'élaboration de modalités de gouvernance organisationnelle et institutionnelle propres à leur permettre de participer efficacement à la prise de décision concernant le développement urbain et territorial ». Plus encore, s'agissant de l'intégration transfrontalière, l'Agenda territorial 2030 précise que « les groupements européens de coopération territoriale (GECT), les principaux programmes de la politique de cohésion de l'Union européenne, les stratégies macrorégionales, la coopération intermétropolitaine, la gouvernance des zones fonctionnelles, l'aménagement transfrontalier et les accords juridiques transfrontaliers » constituent des « exemples pérennes facilitant une coopération entre zones administratives par-delà des projets isolés » à soutenir.

L'enjeu de la « gouvernance participative » recouvre plusieurs approches :

- une approche verticale savoir concilier davantage et mieux combiner approche fonctionnelle et approche institutionnelle (des modèles à réinventer ? relancer et repenser la « machine » GECT ?) ;
- une approche horizontale – inclure les citoyens, les habitants, les « experts d'usage » dans l'action territoriale et transfrontalière ;
- une approche anticipatrice – anticiper et gérer collectivement les crises et leurs conséquences aux échelles adéquates pour dépasser le cadre national.

### La confiance des peuples en une Europe facilitatrice et encourageante

Il y a trente ans, « l'espoir » européen était de mise. En effet, alors que le mur de Berlin s'effondrait et que l'Allemagne se réunifiait, alors que l'URSS se dislo-

quait et redonnait son indépendance à la Lettonie, à la Lituanie et à l'Estonie, l'espace de marché unique et de coopération territoriale que constituait l'Union européenne apparaissait comme la solution à de nombreux maux. L'Espagne et le Portugal, membres de l'Union européenne depuis 1986, entamaient une transition historique et voyaient leur économie retrouver un certain dynamisme depuis leur adhésion. L'élargissement à 15 États membres en 1995 puis à 25 États membres en 2004 confirmait cette tendance.

Par ailleurs, 1990 était l'année de la création des programmes européens Interreg. Visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes, ces programmes dits de « coopération territoriale européenne » ont permis d'encourager la coopération par-delà les frontières au travers de problématiques et de projets communs, soutenus financièrement par l'Union européenne.

### De la grâce au doute

Mais cet « état de grâce » a depuis laissé place à un état de doute, de défiance, après de multiples événements et décisions défavorables. L'année 2005 a constitué une première pierre d'achoppement pour l'Europe avec le refus par les peuples français et néerlandais de ratifier le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe. Depuis, ce sont quinze années de crises qui se sont enchaînées pour l'Europe (subprimes, difficultés de la Grèce, vague migratoire) et qui, pour la première fois depuis Schengen, ont vu de nombreuses frontières européennes se refermer (totalement ou partiellement) ; la crise du

Brexit avec le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne jusqu'à la crise sanitaire commencée en 2020, qui a particulièrement touché les territoires frontaliers, de nombreux passages frontaliers ayant été bloqués ou strictement contrôlés, voire certains segments frontaliers fermés par des clôtures.

Reste enfin la question des programmes européens, et plus précisément des programmes Interreg. Créés pour favoriser les coopérations interterritoriales et notamment transfrontalières européennes (30 % de la population européenne ; 2 millions de travailleurs transfrontaliers quotidiens), ces programmes sont devenus, aux dires de certains acteurs, sources de lourdeurs et de pénibilité (audit, contrôles, règles multiples...), voire de méfiance. Si ce sentiment mérite parfois d'être nuancé, il semble que les logiques d'ingénierie partenariales et financières aient davantage pris le pas sur les investissements visibles par les citoyens, ce qui contribue sans doute à rendre l'Europe plus lointaine, moins évidente à appréhender dans ses effets au quotidien.

### L'Europe, une « machine » territoriale malgré tout innovante

Instrument de coopération transfrontalière (mais aussi transnationale et interrégionale) doté de la personnalité juridique et constitué d'entités juridiques d'au moins deux États, les groupements européens de coopération transfrontalière (GECT), créés en 2006, ont fait florès dans toute l'Europe, en dépit d'une apparente complexité de mise en œuvre. Les prochaines années doivent être propices à un changement de méthode, un changement de regard,

à l'instar des propositions innovantes formulées dès 2015 par la Cross-border Review préconisant un dépassement de la seule logique Interreg. Les territoires transfrontaliers, décrits depuis plusieurs décennies comme les laboratoires de l'Europe du quotidien, pourraient à ce titre jouer un rôle majeur pour contribuer à ce changement de regard, et plusieurs démarches récemment engagées pourraient constituer le socle de cette évolution.

Le traité d'Aix-la-Chapelle, déjà évoqué, a mis en œuvre un dispositif multiniveau innovant de remontée des obstacles à la coopération transfrontalière, voire de contrôle démocratique et transfrontalier, au travers de son Comité de coopération transfrontalière. Ce dispositif est déjà en cours de duplication sur les frontières franco-espagnole et franco-italienne (traité du Quirinal, 2021) et préfigure d'autres évolutions structurelles, à l'instar des réflexions et des propositions mises en débat par le projet de règlement ECBM (European Cross-border Mechanism).

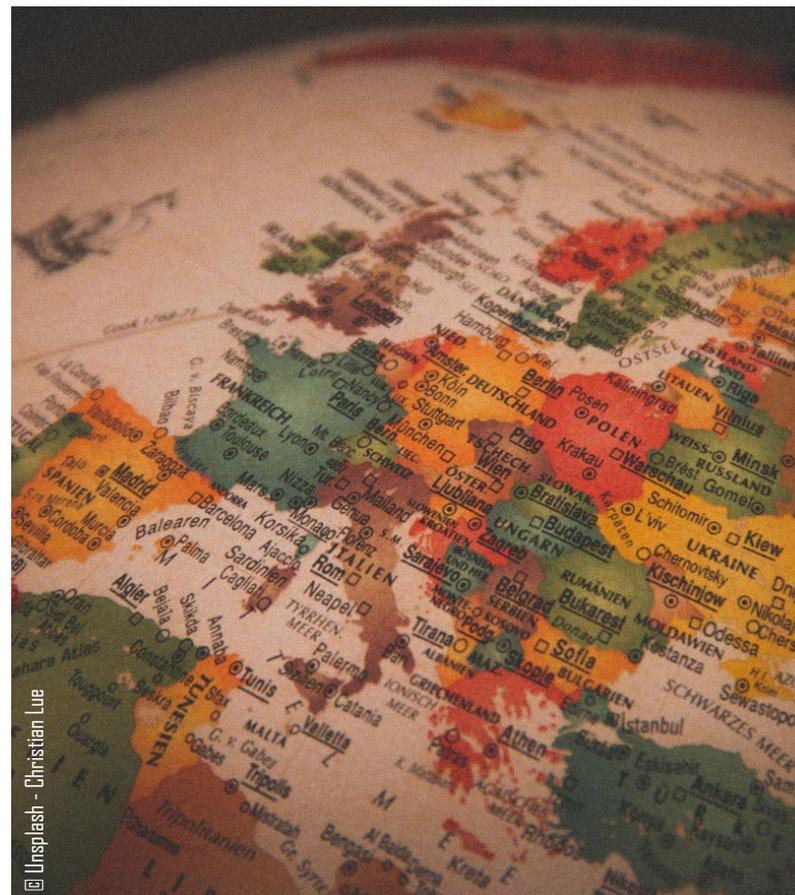
### Quelles ressources financières pour les territoires transfrontaliers ?

Enfin, si les programmes européens 2021-2027 créent deux nouveaux objectifs (objectif 5 « Une Europe plus proche des citoyens ») et ISO 1 « Une meilleure gouvernance ») particulièrement favorables à une meilleure prise en compte des territoires transfrontaliers, il reste à faciliter leur appropriation et leur utilisation par les acteurs principalement concernés et il reste à déterminer la manière dont les territoires transfrontaliers peuvent trouver leur place dans les principaux plans d'investissements

européens, alors que le récent plan de relance européen (NextGenerationEU doté de 800 milliards d'euros) a omis d'y faire référence. La mobilisation de ces fonds doit permettre de compenser les difficultés liées à la situation périphérique et aux obstacles (perte de 3 % du PIB liée aux

obstacles transfrontaliers, Cross-border Review).

Entre coopération et concurrence, entre fermeture et ouverture des frontières, l'Europe est regardée et attendue, et doit savoir démontrer qu'elle peut être une Europe positive pour les peuples et les territoires, notamment transfrontaliers.



# SCÉNARIOS 2050

## Un monde de réseaux (inter)territoriaux équilibré

Au cours des trois décennies qui auront précédé l'année 2050, le modèle de société dominant au niveau mondial sera passé d'un modèle de flux « déraisonnés » à un modèle de flux « raisonnés ». Tous les secteurs seront concernés par cette mutation, au premier rang desquels celui de la ville et des territoires. En 2050, les interdépendances et les interrelations territoriales, que l'on peut qualifier en France « d'interterritorialité » (Vanier, 2008) et en Europe de « coopérations territoriales », auront trouvé un juste équilibre dans une très large partie du monde. Loin de revenir à un modèle de stocks, ou à une simple opposition « global versus local », ce modèle différencié correspondra à un modèle d'interdépendances choisies.

Afin que ces interrelations et ces « réseaux territoriaux » contribuent au rapprochement entre les différents espaces et entre les populations concernées, et limitent les risques de ségrégation sociospatiale, ils seront pleinement reconnus dans les politiques publiques d'aménagement du territoire, en particulier au niveau européen.

## Passer d'un Agenda urbain européen à un véritable Agenda territorial européen

En Europe, concrétiser le changement de paradigme que représente le nouveau modèle souhaité d'interdépendance entre les territoires passe par plusieurs étapes :

- l'adoption en 2023 d'un Agenda rural européen, que propose la présidence française de l'Union européenne. Cet Agenda rural viendra compléter les politiques publiques d'aménagement du territoire en Europe, déjà fortes d'un Agenda urbain européen, initié en 2015 à l'occasion de la présidence néerlandaise, et d'un Agenda territorial européen ;

- la définition en 2035 de cadres communs pour les politiques urbaines, rurales et territoriales en Europe. L'Agenda territorial pourra par la même occasion devenir l'Agenda interterritorial et consacrer une large partie de ses objectifs aux liens et réseaux à construire entre Agenda urbain et Agenda rural.

## Des bassins de vie transfrontaliers reconnus

Dans ce monde fait d'interrelations, certaines de nos ressources clés se seront raréfiées. Afin de préserver, gérer au mieux mais aussi valoriser ces ressources devenues rares, les États membres de l'Union européenne auront adopté un modèle différencié de gestion des ressources clés à un niveau supranational, notamment l'alimentation, l'énergie, l'environnement, la santé.

Si les années 1990 ont correspondu à un modèle « ouvert » dans lequel, grâce en particulier aux accords de Schengen, les frontières « obstacles » se sont progressivement effacées ; si les années 2010-2020 ont correspondu à un modèle « fermé » dans lequel, suite à la pandémie de Covid-19, les frontières ont été reconsidérées comme des barrières (faussement) protectrices ; les années 2050 correspondent à un modèle différencié dans lequel les politiques publiques s'adaptent aux situations vécues dans ces espaces frontaliers.

Cette gestion supranationale s'effectuera concrètement à l'échelle d'espaces fonctionnels et, plus exactement, à l'échelle de « bassins de vie transfrontaliers » (*cross-border living areas*), qui, après avoir longtemps été un concept de théoriciens, de spécialistes du territoire, auront été largement reconnus au niveau européen, par un règlement appliqué dans chacun des États membres à partir de 2040.

## Faciliter l'accès aux soins des transfrontaliers : l'exemple des bassins de santé

Suite à la crise sanitaire de 2020, le domaine de la santé doit de facto constituer une priorité européenne de gestion politique supranationale. Les bassins de santé sont déjà une réalité à travers les zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers (Zoast, voir Focus page 21) qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Déployer ces zones spécifiques d'accès aux soins aux frontières intérieures de l'Europe (notamment sur les frontières où les différentiels peuvent être importants, à l'instar de la frontière franco-luxembourgeoise et de la frontière franco-suisse) nécessite de :

- lever tout obstacle pouvant empêcher, ralentir et perturber leur implantation ;
- voter différents règlements et harmoniser entre États membres : la reconnaissance des soins de santé transfrontaliers, la reconnaissance des naissances « transfrontalières », les soins d'urgence transfrontaliers (capacité de services d'urgence à agir de l'autre côté de la frontière sans restriction), le transport de corps (lors d'un décès situé de l'autre côté de la frontière), la lutte contre les pandémies et les règles prévalant dans les bassins de vie transfrontaliers.

## Mettre en place des dispositifs communs de gestion de la ressource en eau : l'exemple des bassins versants

L'eau ne connaît pas de frontières, et il existe dans le monde 260 fleuves transfrontaliers dont les bassins, partagés entre au moins deux pays, correspondent environ aux deux tiers de la superficie des continents et abritent les deux cinquièmes de la population mondiale. 15 % des



pays dépendent à plus de 50 % des ressources en eau d'autres pays situés en amont. Les conflits transfrontaliers liés à la ressource en eau sont nombreux et les pollutions exercées ont des conséquences systématiques sur les territoires de l'aval. Si, depuis plusieurs siècles, de nombreux accords ont été signés entre pays riverains pour assurer la liberté de navigation sur les fleuves transfrontaliers, ainsi que, depuis la fin du XIXe siècle, pour la construction de barrages hydroélectriques, il n'existe que très peu d'accords, de conventions ou de traités concernant la lutte contre les pollutions, la gestion des aquifères et a fortiori la gestion intégrée des bassins partagés.

En Europe, la gestion transfrontalière de la ressource en eau est une thématique de coopération fondamentale, et la directive-cadre sur l'eau a, dès le début des années 2000, concrétisé une série d'orientations en matière de coopération transfrontalière sur les cours d'eau. En France, la notion d'interterritorialité est née de cette problématique de gestion de l'eau partagée et a été source de création de syndicats mixtes intercommunaux, mais aussi des agences de l'eau, à l'échelle des bassins versants.

La mise en place de dispositifs communs de gestion des espaces naturels et des bassins versants et de gestion de la ressource en eau souterraine en Europe passe par l'adoption en 2030 d'une nouvelle directive-cadre sur l'eau qui favorisera la création de nombreuses agences de l'eau transfrontalières, telle l'Agence transfrontalière de l'eau Rhin-Meuse, qui intègre des autorités tant françaises que suisses, belges, allemandes, luxembourgeoises et néerlandaises et renforce des coopérations précédemment engagées, à l'instar de la Commission internationale de la Meuse.

### **Installer des réseaux électriques intelligents transfrontaliers : l'exemple de Smart Border**

L'espoir demeure de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre au monde dans le respect des engagements de l'accord de Paris adopté en décembre 2015 – d'où l'urgence de mettre en œuvre le Cadre européen pour l'énergie et le climat à l'horizon 2030.

Dans le contexte de transition énergétique, l'approfondissement de l'intégration du marché de l'électricité est un point clé de même que la question de l'interconnexion des réseaux nationaux. Les lignes électriques haute tension permettent les interconnexions échanges d'électricité entre les pays, mais, au niveau local, les réseaux de distribution s'arrêtent encore le plus souvent à la frontière.

Or, dans l'optique du développement des moyens de production d'électricité renouvelable, il est indispensable de penser le développement de réseaux de distribution d'électricité intelligents (smart grids) ainsi que la mise en réseau transfrontalière des infrastructures énergétiques régionales, des moyens de production et de stockage. C'est que, contrairement à l'électricité produite par des centrales au charbon ou nucléaires, l'électricité issue des énergies renouvelables

est généralement produite sur place et directement injectée dans le réseau de distribution qui alimente les foyers environnants en électricité. La coopération dans les territoires transfrontaliers à échelle locale s'y prête donc particulièrement bien. En témoigne le projet Smart Border entre la Sarre et la Lorraine (Grand Est), né début 2020, qui vise la mise en place d'un réseau électrique intelligent transfrontalier. Consciente de l'importance des réseaux intelligents pour optimiser la consommation d'énergie, surtout dans l'optique d'une énergie décarbonée, l'Union européenne a adopté au cours de la décennie 2020 des directives sur les réseaux transeuropéens d'énergie, afin d'aider davantage des projets comme Smart Border, devenu une vitrine technologique pour la mise en œuvre des objectifs de transition énergétique. Effet positif indirect de la collaboration entre gestionnaires de réseaux de distribution locaux par-delà les frontières, les stratégies communes pour l'e-mobilité se sont développées, permettant aux travailleurs frontaliers de disposer de conditions d'accès optimisées à la recharge de leurs véhicules électriques ou à hydrogène.

L'objectif pour 2050 est que, grâce à l'appui de l'Europe, ces *smart grids* transfrontaliers se multiplient et soutiennent l'atteinte des objectifs communs de neutralité carbone à l'échelle du continent.

### **Un Cross-border Deal sociétal et démocratique comme stratégie transfrontalière globale**

En 2050, des avancées sociétales et démocratiques majeures auront eu lieu en Europe concernant les espaces transfrontaliers et plus particulièrement les bassins de vie transfrontaliers, grâce à une politique transfrontalière européenne ambitieuse, le Cross-border Deal, adopté entre 2030 et 2035.

Afin que les populations européennes transfrontalières se sentent pleinement appartenir à un espace commun par-delà les frontières nationales et à une « destinée commune », le Cross-border Deal aura posé les moyens de faire vivre et de soutenir une société civile transfrontalière : connaissance des langues, connaissance de leur histoire commune, diffusion des médias, parcours intégrés de formation, débats communs, conseils de développement transfrontaliers...

### **Développer une éducation « tous âges » au transfrontalier et à l'Europe**

Faire vivre une société civile transfrontalière passe par le partage d'une culture commune – une éducation « tous âges » qui pourrait être véhiculée par :

- des livrets scolaires communs à tous les établissements de part et d'autre d'une frontière, fournis par l'Union européenne, en accord avec les ministres de l'Éducation des États membres, portant sur l'histoire, la géographie et les caractéristiques clés du territoire transfrontalier en question – en complément d'une histoire de l'Europe ;
- des formations à l'attention de la population adulte à travers des Mooc – massive open online course – sur le modèle des premiers Mooc sur la coopération transfrontalière réalisés en 2021-2022 ;

- des émissions de médias locaux et régionaux reprenant le transfrontalier dans leur « menu quotidien », à l'instar des expérimentations menées par les chaînes Léman Bleu (frontière franco-suisse) et TV7 (frontière franco-espagnole).

### Définir des circonscriptions eurorégionales avec des représentants élus

Améliorer le sentiment d'appartenance transfrontalière des populations concernées ne saurait aboutir sans l'évolution du cadre électoral et démocratique, sans représentants élus au suffrage universel direct de circonscriptions eurorégionales. Une telle évolution passe par :

- la reconnaissance et la définition par les États membres des « circonscriptions eurorégionales » en Europe ;
- la décision, à l'occasion des élections européennes de 2039, de porter élection des représentants de ces Eurorégions européennes ;
- l'évolution des règlements européens pour proposer et permettre l'élection au suffrage universel direct d'élus représentatifs dans les groupements européens de coopération territoriale (GECT) assis sur une base territoriale (agglomérations transfrontalières ; eurorégions transfrontalières type Grande Région ou Nouvelle Aquitaine Euskadi Navarre).

Autant d'étapes qui supposent le dépassement des contentieux sur l'articulation des droits européens et des droits nationaux.



## Focus

### Les zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers (Zoast)

Certaines zones frontalières françaises et belges présentent une proximité telle que les populations, les établissements de soins et les professionnels de santé ont exprimé le souhait, au début des années 2000, de mettre en œuvre des dispositifs de simplification administrative et financière en matière d'accès aux soins à l'étranger.

L'objectif principal de ces zones a été d'améliorer les conditions d'accès aux soins pour les populations frontalières. Pour ce faire, chaque Zoast définit : le territoire concerné, les établissements de soins dans lesquels les patients peuvent se faire soigner et les modalités administratives et financières de prise en charge des patients dans ces

établissements. C'est ainsi qu'en sept ans (entre 2008 et 2015), sept Zoast ont vu le jour tout au long de la frontière franco-belge. <https://tinyurl.com/4y72m78b>

### Le Comité économique et social de la Grande Région (CESGR)

Constituée en 1995, la Grande Région est un espace de coopération transfrontalière regroupant les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat en Allemagne, la Lorraine (au sein de la région Grand Est) en France, la Région wallonne, les communautés française et allemande en Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, et comptant plus de 11 millions d'habitants et plus de 250 000 travailleurs frontaliers. Le Comité économique et social de la Grande Région (CESGR), créé en 1997, est :  
 – la plateforme institutionnelle représentant les partenaires sociaux de la Grande Région. Les représentants des organisations

économiques, sociales et professionnelles font ainsi partie intégrante de la réflexion politique au niveau de la Grande Région ;  
 – le porte-parole des employés et employeurs de la Grande Région ;  
 – l'organe consultatif à vocation socio-économique du Sommet de la Grande Région. Ses missions :  
 – traiter sous forme d'avis ou de résolutions les problèmes inhérents au développement économique, social et culturel et à l'aménagement du territoire de la Grande Région. Il contribue au dialogue social en se référant aux recommandations et aux expériences des partenaires ;  
 – élaborer un rapport bisannuel sur la situation sociale et économique de la Grande Région. Ce rapport a pour objectif de présenter sous une forme synthétique les informations sur la situation socio-économique de la Grande Région, également en comparaison avec le niveau européen. <https://tinyurl.com/3piddbka4>



# VISION PROSPECTIVE

## Une Europe d'abord facilitatrice et source de confiance

En 2050, les territoires pilotes que représentent les régions frontalières, pesant 30 % de la population européenne, joueront ce rôle de moteur de la cohésion territoriale. Le Cross-border Deal, associant évolution démocratique, participative, organisationnelle et culturelle « hors les murs », aura apporté sa contribution aux différents efforts faits par l'Union européenne pour changer le regard des citoyens européens vis-à-vis du projet européen.

## Une politique de cohésion intégrée, premier levier budgétaire de l'Union européenne

La multiplication des crises (financière, puis sanitaire, puis climatique), combinée à la rigidité des traités et des modes de fonctionnement internes à l'Union, aura conduit la Commission européenne à créer de multiples instruments lui permettant de proposer des réponses *ad hoc* aux différents chocs subis. Si cette agilité communautaire aura permis de lever bien des obstacles auparavant considérés comme infranchissables (par ex : la mutualisation via le plan de relance NextGenEU), elle aura au fil du temps contribué à empiler des politiques et des outils d'investissement particuliers, diluant la cohérence et la puissance de feu de la politique de cohésion, qui a vu son budget progressivement s'étioler jusqu'en 2035.

Au cours de la mandature 2029-2035, à l'initiative du Parlement européen, une ambitieuse refonte du périmètre et de la gestion des fonds structurels européens aura vu le jour, facilitant encore davantage la mobilisation conjointe et convergente des fonds européens et des fonds nationaux au service de la convergence économique, sociale et environnementale des territoires européens. Particulièrement adaptée aux spécificités des territoires transfrontaliers, cette réforme créera une dynamique nouvelle dans la gestion et la valorisation des ressources communes.

Son principe, préexistant, rendra plus simple et systématique le fléchage des fonds structurels à destination des territoires transfrontaliers en se fondant sur de nouveaux projets de territoire. Dès 2033, tirant les enseignements des échecs et des réussites des ITI (investissements territoriaux intégrés), un programme intitulé Bassins transfrontaliers d'avenir sera lancé par la Commission européenne. Ce programme constituera une extension à grande échelle de l'initiative « Moro franco-allemand » lancée en 2020 afin de traduire concrètement les ambitions du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle signé en 2019. Au début des années 2020,

ce programme avait permis de mettre en œuvre deux initiatives innovantes et à valeur d'expérimentation sur les territoires transfrontaliers de la Grande Région (stratégie d'aménagement territorial et commercial transfrontalier) et du Rhin supérieur (zone d'activités transfrontalière multisites) grâce à la mobilisation de fonds nationaux et régionaux.

Le programme Bassins transfrontaliers d'avenir étendra ce dispositif en y incluant en complément des fonds structurels européens. Ce programme s'apparentera également aux programmes nationaux français du type Petites Villes de demain ou Action Cœur de ville lancés au début des années 2020, et qui ont permis de concentrer des moyens substantiels en provenance de différentes sources de financement sur un certain nombre de villes et d'intercommunalités le nécessitant le plus. Ces investissements viendront compléter les investissements encore plus importants réalisés par les collectivités locales sur ces territoires.

Le programme Bassins transfrontaliers d'avenir répondra à cette même ambition de « projets pilotes transfrontaliers » et concentrera les moyens provenant de différents fonds structurels mais aussi de fonds nationaux et régionaux sur les groupements transfrontaliers disposant d'une stratégie territoriale intégrée et ambitieuse, démocratiquement légitimés, et leur gestion sera déléguée à l'instance politique transfrontalière responsable.

## Focus

### L'IBA Basel

L'Internationale Bauausstellung (IBA) est un dispositif allemand permettant de développer sur une longue durée un projet structurant et innovant en architecture et urbanisme. Ses « expositions » sont des méthodes pour repenser globalement l'aménagement d'une région.

Première IBA internationale, l'IBA Basel 2020 a développé entre 2010 et 2020 une approche et des thématiques conditionnées par le quotidien de la région urbaine trinationale, entre la France, l'Allemagne et la Suisse. Planifié sur le long terme, cet outil de coopération transfrontalière s'était donné pour objectif la réalisation de projets exemplaires, dans les domaines de l'architecture, de l'aménagement de la ville et du paysage, premiers jalons du développement et du renouveau de l'agglomération. Petit à petit, de la première présentation des projets IBA 2013 jusqu'à la présentation de clôture en 2020 présentant les projets réalisés, l'IBA Basel 2020 a pris forme pour devenir une réalité bâtie.

Le projet 3Land constitue l'un de ses projets phares. Sur les anciennes zones portuaires et industrielles de la région des trois pays, à l'intersection des villes de Bâle, de Weil am Rhein (DE) et de Huningue (FR), un quartier trinational de 430 hectares se déploie progressivement le long du Rhin et deviendra à terme un lieu de vie pour 20 000 habitants et employés.

<https://www.iba-basel.net/fr/home>



© Unsplash - Imre Tamasvari

## CONTROVERSE

### L'évolution du rôle et de la place du Comité européen des régions

Le Comité européen des régions est le porte-voix des régions et des villes au sein de l'Union européenne. Il représente les collectivités locales et régionales de l'Union européenne et émet des avis sur les nouveaux actes législatifs qui ont un impact sur les régions et les villes (70 % de l'ensemble de la législation de l'UE).

En impliquant les représentants des collectivités locales et régionales qui sont en contact quotidien avec les préoccupations de leurs électeurs, mais également en invitant les citoyens à participer à diverses manifestations et débats, il vise à réduire l'écart entre le travail des institutions et les citoyens de l'Union européenne. Le Comité européen des régions se compose de 329 membres et 329 suppléants provenant de tous les États de l'Union européenne. Chaque gouvernement national propose ses représentants régionaux et locaux (membres et suppléants), qui constituent les délégations nationales. Ses membres ont un mandat de cinq ans, à compter de la date de leur nomination officielle par le Conseil.

Pour l'heure, l'Union européenne n'est pas tenue de suivre l'avis du Comité européen des régions, mais elle le fait en pratique dans une mesure plus ou moins large.

Notre groupe de travail propose deux évolutions concernant le Comité européen des régions :

- renforcer son rôle par l'élection de ses représentants, voire plus loin par l'élection de représentants transfrontaliers, élus par les citoyens eux-mêmes alors qu'à l'heure actuelle ses représentants sont désignés par chaque gouvernement national ;
- renforcer l'impact de ses avis, en obligeant les instances européennes à revoir leurs propositions en cas d'avis défavorable.

Cette question est d'autant plus d'actualité qu'elle est au cœur des discussions menées par le Comité européen des régions lui-même. Preuve en est les différents scénarios proposés dans le rapport publié dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe et intitulé « Putting Local and Regional Authorities at the Heart of European Democratic Renewal » (2021).



## Conclusion

Malgré une décennie noire (années 2010) conclue par un retour en arrière et la réapparition de frontières que l'on pensait disparues, et en dépit de la montée du scepticisme, la promesse européenne demeure vivace. Faisons le pari que les forces centrifuges (besoin grandissant d'autonomie stratégique, d'appartenance et de solidarité face à la multiplication des défis globaux) la fassent revivre au cours des trois prochaines décennies et que la coopération territoriale transfrontalière devienne l'un des moteurs de l'intégration politique du continent en développant une troisième voie de la différenciation et de la valorisation des atouts de ces territoires frontaliers.

### **Les spécificités de la coopération transfrontalière**

Pour les territoires frontaliers, historiquement laboratoires de ce projet d'intégration et symboles quotidiens de la réalité d'une société d'Européens, les chocs successifs à venir pourraient passer au révélateur les besoins vitaux de gérer ensemble un patrimoine et des ressources communes dont certaines se raréfient, à l'instar de nombreux espaces naturels d'importance mondiale traversés par des frontières.

Parfois marginalisés parce qu'éloignés des centres de décision, les territoires frontaliers ont avant tout besoin d'un cadre plus souple leur permettant de

faire des frontières qui les traversent un facteur de développement plutôt qu'un obstacle à leur développement, et de faire des territoires transfrontaliers le cadre d'innovations institutionnelles.

Les espaces frontaliers français et européens devront apprendre au cours des trois prochaines décennies à réconcilier gouvernance et démocratie. Gageons que, aidés par des réformes ambitieuses initiées par le Parlement européen, proposées par la Commission et soutenues par les États membres, les territoires frontaliers de 2050 permettront à leurs institutions légitimes démocratiquement de se projeter hors de leurs limites et de nouer des accords et des contrats acceptables avec des territoires voisins tout en consolidant la participation des habitants pour exercer leurs compétences ou mettre en œuvre des projets directement à leur échelle.

### **Le caractère stratégique de la coopération transfrontalière**

S'ils ne sont pas suffisamment développés et armés pour supporter les prochaines crises et leurs effets clivants, les territoires transfrontaliers pourront devenir des sources de tension et de défiance supplémentaires pour les démocraties européennes. Dans le cas contraire, leurs nouvelles capacités à gérer et à transformer les différentiels et les incohérences au quotidien pourront les transformer en champions de la résilience

LEAVE NO ONE BEHIND



Lancé en juin 2011, le **Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT)** est une plateforme d'échanges et de valorisation de l'expertise des acteurs français de l'urbain à l'international. Il s'agit d'un partenariat multi-acteurs présidé par Hubert Julien-Laferrrière, député de la deuxième circonscription du Rhône, soutenu par les Ministères de l'Europe et des Affaires Etrangères, de la Cohésion des Territoires, de la Transition Ecologique et Solidaire, et de la Culture. Il fédère près de deux cents organismes représentant la diversité de l'expertise urbaine française, contribuant à la construction d'une vision française partagée, fondée sur la capitalisation d'échanges et d'expériences innovantes et durables. <https://www.pfvt.fr/>

Alimentation



## Coopération territoriale et transfrontalière



Ville informelle



Logement abordable



Mobilités



Numérique



Résilience



Santé



Villes et biodiversité



Ville créative



Femmes et ville

Couverture :  Pexels  
ISBN : 979-10-90777-25-5  
Réalisation :

