



Estelle Evrard

L'espace frontalier, région en construction

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Estelle Evrard, « L'espace frontalier, région en construction », *Belgeo* [En ligne], 1 | 2013, mis en ligne le 31 octobre 2013, consulté le 22 novembre 2013. URL : <http://belgeo.revues.org/10573>

Éditeur : National Committee of Geography of Belgium / Société Royale Belge de Géographie

<http://belgeo.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://belgeo.revues.org/10573>

Document généré automatiquement le 22 novembre 2013.

© NCG with the SRBG

Estelle Evrard

L'espace frontalier, région en construction

Introduction¹

- 1 La fin de la Guerre Froide a favorisé l'émergence d'ensembles régionalisés au cœur desquels les fonctions des frontières se sont démultipliées et complexifiées. D'un point de vue fonctionnel tout d'abord, la frontière est transcendée au sein de l'Union européenne par des interdépendances grandissantes et variées. 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 (Blanc, 2010). Différents modèles de conurbations transfrontalières peuvent être observés (ESPON/1.4.3) et laisser entrevoir des phénomènes de métropolisation (ex. Bâle, Genève, Luxembourg, Lille) (ESPON/Metroborder, 2010 ; Decoville *et al.*, 2010). D'un point de vue institutionnel ensuite, la politique régionale européenne tente d'atténuer l'effet frontière en promouvant la cohésion territoriale (Agenda territorial, 2007). Les espaces frontaliers constituent ainsi des destinataires directs de la politique régionale européenne faisant émerger un système vertical d'interdépendances institutionnelles ("gouvernance multi-niveaux", Hooghe & Marks, 2001). Les responsabilités confiées au niveau régional contribuent au développement de réseaux et de nouvelles sphères d'influence, à une "décentralisation du pouvoir" (Marks *et al.*, 1996), voire à un contournement de l'Etat (Blatter, 2001 ; Moisis, 2011). La politique régionale favorise également l'émergence de stratégies de positionnement propre aux espaces frontaliers (Barca, 2009 ; Moisis, 2011). Enfin, plusieurs outils institutionnels (en particulier le GECT²) facilitent l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière (Perrin, 2011), faisant émerger des modes de gouvernance originaux. Des stratégies de positionnement national, voire européen comme l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur ou encore la région métropolitaine polycentrique transfrontalière en Grande Région ont également vu le jour. Dans ce contexte, la frontière a délaissé sa fonction de barrière pour devenir une "couture" (Comte & Levrat, 2005) d'épaisseur variable.
- 2 Précisément, cette contribution s'interroge sur le processus au cours duquel la coopération transfrontalière s'institutionnalise pour porter de manière autonome la stratégie de l'espace frontalier et se différencier, de fait, des partenaires institutionnels à son origine. Un cadre théorique est proposé afin d'examiner comment la construction institutionnelle et territoriale au niveau infranational et transfrontalier peut se structurer dans le contexte européen. Pour ce faire, le processus d'institutionnalisation est analysé à la lumière de la construction d'une région, 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. Après avoir détaillé ce cadre conceptuel, nous proposerons un cadre d'analyse empirique permettant de mobiliser cette grille de lecture. Celui-ci s'articule en deux dimensions. Résultant d'un rapport de force transfrontalier, la coopération transfrontalière s'institutionnalise au sein d'une entité commune qui prend des manifestations institutionnelles et territoriales. D'un point de vue institutionnel, l'espace transfrontalier se structure autour d'objectifs communs avant d'être progressivement institutionnalisé. Il s'agit d'analyser comment, au-delà des identités régionales généralement fortement imprégnées du fait de leur dimension historique et culturelle, le discours transfrontalier négocie un objectif commun en vue de structurer la raison d'être de la région en construction. Cette coopération transfrontalière s'institutionnalise progressivement autour de modes de coopération formels et informels participant à l'émergence de cette entité. Cette institutionnalisation contribue de fait à renforcer l'autonomie de l'entité transfrontalière commune. Peuvent ainsi être différenciée institution interrégionale qui entérine des décisions communes et institution suprarégionale qui porte la région en construction. Dans le même temps, ce processus

d'institutionnalisation s'accompagne d'un 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, cette étude analyse le processus de construction institutionnel et territorial se structurant dans le temps et l'espace. Cette analyse qualitative permet donc de mettre en évidence la construction d'une même région à plusieurs moments temporels ou d'envisager la comparaison de plusieurs cas.

Analyser l'espace frontalier à l'aune de la construction d'une région

- 3 Le concept de région permet de conceptualiser les derniers changements affectant les espaces frontaliers. Aborder l'espace frontalier sous l'angle de la construction d'une région a été proposé de manière sous-jacente dans la littérature, sous le vocable de "cross-border" (Scott, 1999), de "transnational regionalism" (Blatter, 2002, p. 262) ou encore de "transnationalisierung" (Knodt, 2002 p. 15). Les espaces résultant de ces phénomènes sont nommés dans la littérature "cross-border region" ou "transborder regions". Une partie de la discussion dans la littérature se structure autour de la définition apportée à la notion de région. Or, si l'on adopte une définition "traditionnelle" de la région, l'espace transfrontalier ne peut être considéré comme une région en devenir. La frontière empêche par nature la constitution d'un territoire sur lequel un gouvernement aurait pouvoir de réglementation et de contrôle (Perkmann, 2002, p. 15). Certains textes normatifs font d'ailleurs le même constat pour définir ce qui constitue la région transfrontalière : "transfrontier region is a potential region, inherent in geography, history, ecology, ethnic groups, economic possibilities and so on, but disrupted by the sovereignty of the governments ruling on each side of the frontier" (CoE, 2000). Si cette définition est incontestable, elle reste aussi statique. Elle constate l'existence d'une "région potentielle", sans permettre d'analyser les défis conceptuels contribuant pourtant à structurer une dynamique propre aux espaces frontaliers. Une autre partie de la littérature s'accorde pour considérer l'espace frontalier comme comportant une dimension régionale si celle-ci est conçue comme résultant d'un processus de construction sociale (Perkmann, 2003, p. 156). Perkmann propose ainsi de considérer la délimitation de la région dans l'espace, l'intensité de la coopération et les acteurs impliqués à l'échelle locale ou régionale (Perkmann, 2003, p. 159). Plusieurs conceptualisations spécifiques aux espaces frontaliers ont été proposées. La dimension fonctionnelle est ainsi régulièrement croisée avec une dimension institutionnelle ou de gouvernance (Brunet-Jailly, 2005 ; Decoville *et al.*, 2010 ; ESPON/Metroborder, 2010). D'autres analyses prennent en compte la dimension identitaire véhiculée par la frontière (Van Houtum, 2000). Gualini suggère de nuancer en croisant une dimension "politico-économique", une dimension institutionnelle et une dimension "symbolique-cognitive" (Gualini, 2003). Ces différentes dimensions contribuent à la structuration de l'espace frontalier. Nous proposons de mettre l'accent sur la dimension processuelle de la coopération transfrontalière afin de souligner comment celle-ci contribue progressivement à faire émerger une entité transfrontalière ad hoc. Pour ce faire, cette contribution emprunte à Paasi la définition qu'il apporte à la notion de région :

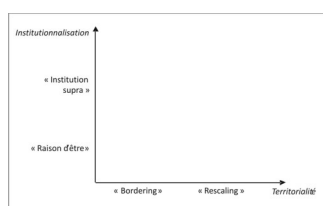
"One expression of time-space specific relations and structures of society, being formed through the development of the society, the latter with its structures also being a part of the global organisation of socio-spatial reality" (Paasi, 1986, p. 120).

- 4 Cette définition insiste sur le caractère processuel de la construction d'une région et donc sur son origine, son institutionnalisation et sa disparition. L'institutionnalisation de la région est analysée à travers quatre étapes, éventuellement concomitantes :
- délimitation dans l'espace ;
 - définition d'un cadre conceptuel et symbolique (éléments d'identification de la région, à travers son histoire, ses symboles, son nom notamment) ;
 - développement d'institutions organisant, structurant et participant à la matérialisation de cette entité ;

- l'établissement de l'entité-région dans le temps par des pratiques institutionnelles et individuelles partagées (Paasi, 1986, p. 121).

5 Il en résulte que la région est une structure institutionnelle et processuelle, perpétuellement en “devenir”, elle n’ “est” pas (Paasi, 2009, p. 133). Dans le cadre transfrontalier, cette définition soulève une question en particulier : comment en dépit de la frontière, une entité ad hoc est-elle institutionnalisée, autonome des entités à son origine ? Cette question prend immédiatement deux manifestations. La première traite de l'institutionnalisation de cette entité, processus au cours duquel une ou plusieurs institutions transfrontalières communes sont amenées à porter le développement de la région en construction, indépendamment, mais en coopération avec ses composantes. La seconde est relative à la territorialité de l'action transfrontalière, au processus au cours duquel l'espace transfrontalier est défini. La notion de territorialisation permettra de mettre en avant si et comment l'espace transfrontalier est mobilisé comme composante de l'action commune transfrontalière. Croiser ces deux éléments permet in fine de mettre en avant comment la frontière est traitée en tant que partie intégrante d'un fonctionnement commun transfrontalier tout en envisageant la coopération transfrontalière de manière dynamique. La figure 1 illustre de manière schématique le croisement de ces deux axes ainsi que certaines des questions soulevées par cette construction. Nous reviendrons successivement sur chaque dimension présentée.

Figure 1. Représentation schématique des questions soulevées par le processus de construction d'une région dans le contexte transfrontalier.



Source : E. Evrard

L'institutionnalisation d'une entité transfrontalière

6 Schématiquement, l'institutionnalisation d'une entité transfrontalière pose deux questions dans le contexte transfrontalier. Précisons de manière préliminaire que la plupart des espaces de coopération en Europe reposent sur la coopération institutionnelle d'entités infraétatiques issues de différents états (Comte, 2005 ; ESPON/Metroborder, 2010). Aussi, la première question posée est celle du processus au cours duquel l'espace frontalier est progressivement identifié et identifiable par rapport aux entités institutionnelles à son origine. Il s'agit d'étudier comment la *raison d'être* de l'espace frontalier est construite et établie. A l'identification de l'espace frontalier succède la question de ses capacités effectives à porter le développement de la région tout entière. Peut ainsi être distingué la coopération *interrégionale* mise en œuvre par l'espace frontalier et résultant d'un accord unanime de l'ensemble des membres associés à la coopération, de la coopération *suprarégionale*, conduite par l'entité transfrontalière commune ayant reçu mandat de ses membres pour conduire les activités transfrontalières dans l'intérêt de l'entité commune.

La raison d'être de la région en construction

7 Le processus d'institutionnalisation de la coopération débute par la définition des objectifs de la coopération et par là même, des partenaires à associer. L'objectif est généralement de régler en commun des “problèmes concrets” (Hrbek & Weyand, 1994). Un processus d'institutionnalisation débute dès lors que la coopération est clairement revendiquée par ses partenaires, qu'elle se positionne et devient ainsi identifiable par l'extérieur. Composé de plusieurs entités institutionnelles préexistantes, ce processus d'identification fait face à l'enjeu de définir une image commune venant se superposer sans se substituer ou concurrencer les images ou identités locales ou régionales. Au-delà de la recherche d'un symbole, d'un logo, d'un nom et d'une image, les acteurs à l'origine de cette coopération définissent la *raison d'être* de cet espace.

- 8 En tant que constructions récentes, cette raison d'être peut en particulier être définie à des fins de positionnement externe. Dans le contexte de la compétition croissante entre territoires, mais aussi compte tenu de l'importance de l'échelle européenne, les espaces frontaliers sont incités à développer leur propre positionnement (Sykes & Shaw, 2008, pp. 60-61). L'analyse de la cible de ce positionnement se révèle importante afin de déterminer la finalité de cette région en construction : se tourne-t-elle vers ses citoyens, ses entreprises, les instances nationales, voire européennes ? Il peut en résulter une relation ambiguë entre l'identité régionale et la région en construction. D'un côté, les processus accompagnant la formation d'une région sont légitimés sur base de notions telles qu'une culture, des valeurs, une histoire et un destin partagés (Van Houtum, 2010). De l'autre, ces notions sont (re)construites et (re)présentées à travers des présupposés identitaires associés à une région en formation, la construction d'institution, le développement d'une stratégie et d'un marketing territorial. L'ensemble étant ensuite légitimé, pas forcément sur base de l'existence de certaines caractéristiques régionales, mais sur base d'une compréhension générique de la région (Lagendijk, 200, p. 82). Il ne s'agit donc pas uniquement de développer une image porteuse pour la région en interne, mais aussi de viser la dimension externe. Zimmerbauer utilise le terme de "promotional shift" (2011, p. 257). Van Houtum va plus loin en mettant en avant le caractère superficiel de ce "branding" (Van Houtum, 2010).
- 9 La notion de "raison d'être" permet d'interroger les éléments d'identification (nom et visuels) mais aussi les motivations à l'origine de la coopération (documents fondateurs et stratégiques). En plus de travaux documentaires, d'entretiens d'experts, des analyses d'articles de presse peuvent permettre de mettre en évidence comment cette construction discursive est mise en place et effectivement perçue dans l'espace considéré. Cette analyse qualitative met en lumière les ressorts de la construction d'un discours transfrontalier. Une fois cette analyse conduite, nous proposons d'interroger les capacités effectives de cette entité en construction à incarner et à porter le développement de la région.

Institution "supra"

- 10 La coopération transfrontalière implique le plus souvent des entités infranationales coopérant au-delà de leur frontière nationale alors que cette compétence n'est dévolue selon le droit international qu'aux états souverains (Jouve, 2001). Cette situation implique qu'aucun cadre juridique n'organise, ni ne réglemente *a priori* la coopération transfrontalière. Elle s'exerce donc dans le contexte d'une "ambiguïté institutionnelle" (Hajer, 2006). Elle repose sur des routines et des règles informelles négociées et établies dans le temps. Généralement, les institutions de coopération transfrontalière reposent ainsi sur le respect d'un strict équilibre entre les partenaires associés tout au long du processus de décision (Evrard, 2013) ; cette coopération peut être qualifiée d'interrégionale. L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière nous invite à étudier si et dans quelle mesure une entité transfrontalière commune porte et perpétue la région en construction. Nous proposons dans ce contexte la notion d'institution "supra". En fonction de l'ancrage territorial des partenaires à son origine, celle-ci peut être supralocale ou suprarégionale. Cette notion résulte d'une comparaison effectuée avec les institutions supranationales instituées dans le sillage de l'intégration communautaire. Dans son analyse des institutions supranationales, Weiler propose de distinguer "supranationalisme" normatif et décisionnel. Dans la première variante, l'institution résulte d'un ordre juridique *sui generis* et est en capacité d'imposer des normes juridiques aux états membres (Weiler, 1981). Dans la deuxième variante, sont analysées l'importance jouée par l'institution dans le processus décisionnel et son autonomie par rapport aux états membres (Weiler, 1981). Cette dernière variante met l'accent sur la qualité politique plutôt que sur un pouvoir ou un droit (Hay, 1996). Elle invite donc à considérer l'usage et la pratique qu'une institution exerce dans un système institutionnel. C'est cette dernière interprétation de l'institution supranationale que nous proposons d'appliquer dans le contexte transfrontalier, au niveau infranational. Par définition, au niveau infranational, une dimension normative ne peut être envisagée.

- 11 Analyser l'émergence d'une entité supra dans le contexte transfrontalier peut être opérée en deux temps. Tout d'abord, étant donné que le contexte transfrontalier se caractérise par l'absence d'un cadre juridique *a priori*, l'analyse du contexte formel de la coopération permet de mettre en évidence si l'institution dispose d'un cadre lui permettant de développer une autonomie par rapport à ses membres. Plusieurs instruments juridiques ont été développés et permettent de créer des institutions transfrontalières. La Convention de Madrid signée dans le cadre du Conseil de l'Europe est un instrument essentiel (Comte & Levrat, 2005). Le GECT, instrument développé par l'Union européenne en 2008 dans le contexte de sa politique régionale est particulièrement novateur dans la mesure où il permet d'associer indifféremment état et entités infranationales et où il permet de gérer des programmes dans le cadre de la politique régionale européenne (Parlement européen et Conseil, 2006). La possibilité qu'un tel organisme dispose d'une autonomie par rapport à ses membres peut être mise en évidence par le biais de plusieurs éléments :
- capacité juridique de l'entité commune,
 - budget alimenté par l'ensemble des partenaires mais dépensé indistinctement des bénéficiaires sur l'ensemble de l'espace de coopération,
 - personnel indépendant des partenaires,
 - degré stratégique des missions confiées,
 - fonction de représentation extérieure.
- 12 Cette analyse peut être effectuée sur base des documents régissant l'institution transfrontalière. Afin d'évaluer le degré d'autonomie effectif de l'institution transfrontalière et sa capacité décisionnelle, une analyse qualitative plus fine peut être conduite par le biais d'entretiens, en prenant en considération les éléments suivants :
- la capacité d'initiative,
 - le degré d'autonomie dans la mise en œuvre des décisions,
 - la capacité de représentation,
 - la capacité de contribuer au processus décisionnel.
- 13 Le terme "suprarégional" ne désigne donc pas ici une forme de hiérarchie instituée par rapport à une coopération interinstitutionnelle, mais l'institutionnalisation et la progressive autonomie qui lui est conférée. Cette forme institutionnelle recouvre tant une dimension instrumentale que symbolique puisqu'elle a pour vocation de concourir à la représentation de la région en construction. Comme le processus d'institutionnalisation est continu et variable dans le temps, éléments d'interrégionalité et de suprarégionalité peuvent être concomitants.
- 14 Bien plus que d'analyser les institutions mises en place afin de conduire la coopération transfrontalière, le processus d'institutionnalisation interroge les ressorts d'un discours transfrontalier, ses motivations, sa finalité, mais aussi sur l'effectivité des tâches conduites en commun. Parallèlement, la coopération transfrontalière est projetée dans l'espace (territorialisation).

Vers une territorialité transfrontalière ?

- 15 L'espace de coopération transfrontalière est généralement défini de manière pragmatique comme la somme des espaces sur lesquels les partenaires associés sont compétents selon leur droit national. Chaque partenaire institutionnel "apporte" dans la coopération "son" territoire (Mamadouh, 2001 ; Chilla, 2011 ; Evrard, 2013). Le périmètre ainsi défini circonscrit le cadre institutionnel et spatial de la coopération. En associant les entités de différents États, l'espace regroupe donc des entités spatiales hétérogènes. S'interroger sur la construction d'une territorialité transfrontalière vise à mettre en évidence si et dans quelle mesure une stratégie commune transfrontalière est projetée dans l'espace et quels acteurs en sont à l'origine.
- 16 La territorialité et avec elle, le territoire, sont des concepts largement mobilisés en sciences sociales. Dans le langage courant, son interprétation juridique prévaut. Composante essentielle de l'État, le territoire est la manifestation spatiale de sa souveraineté. Elle est le "cadre spatial dans lequel est établie toute communauté humaine, matérialisant sa fixation au sol et déterminant ses contours ainsi que les limites de sa souveraineté" (Badie, 1995, p. 9). En

ce sens, le territoire est un élément fixe, établi sur le long terme, dont les prémisses sont partiellement remises en question par la régionalisation et la mondialisation. En géographie politique, le territoire résulte de la construction sociale d'un groupe d'acteurs, elle-même évolutive dans le temps et l'espace. Ainsi, "territoriality (is) defined as the attempts by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographical area" (Sack, 1986, p. 19). Le territoire n'est donc pas donné, il est construit. Entre l'espace et le groupe d'acteurs, la territorialisation se manifeste par deux étapes :

- l'intention d'un groupe d'acteurs d'exercer un contrôle sur une aire géographique qu'il a délimitée au préalable,
- une relation de pouvoir s'instaure entre l'espace et les acteurs. Complexe, elle est tantôt qualifiée de "contrôle" (Paasi, 2009, p. 124), d'"appropriation" (Debarbieux, 2003, p. 911), de "souveraineté" (Gottmann, 1975, p. 44) ou encore de "pouvoir" (Raffestin, 1980, p. 129). Nous proposons de retenir la notion d'appropriation.

- 17 La territorialisation est donc un processus réversible : le territoire peut donc redevenir espace dès lors que la relation de pouvoir (appropriation) disparaît. Par ailleurs, différentes formes d'appropriation peuvent coexister dans le même espace. C'est le cas par exemple de l'UE dont l'emprise s'ajoute à celle des États membres. Dans le contexte frontalier, l'analyse de la construction d'une territorialité transfrontalière peut être conduite en deux temps. Tout d'abord, un processus de délimitation de l'espace est enclenché ("bordering"), auquel succède un processus d'appropriation de l'espace. Les questions transfrontalières traitées auparavant au niveau local ou régional le sont progressivement au niveau transfrontalier, un processus de "rescaling" est alors à l'œuvre.

La délimitation de l'espace frontalier, embryon d'une territorialité

- 18 Il est paradoxal qu'un espace dont l'ambition première est de dépasser les frontières soit amené à négocier, puis à définir de nouvelles "frontières". Tout comme pour la définition de la "raison d'être" de la région, il s'agit pour l'espace frontalier en construction de différencier le "nous" du "ils" (Paasi, 2006, p. 113) et donc de définir les contours spatiaux de cette coopération. Le terme "bordering" est particulièrement adapté dans ce contexte puisqu'il invite à s'interroger sur les processus et rapports de force à l'origine de cette construction spatiale. Or, incidemment, cette délimitation spatiale s'accompagne de la détermination des acteurs institutionnels administrativement et politiquement compétents. Dans la plupart des espaces transfrontaliers, l'espace où la coopération est exercée s'apparente à la somme des espaces sur lesquels les partenaires institutionnels associés sont compétents (logique du "pooled territory", Mamadouh, 2001 ; à titre d'exception, notons par exemple le Rhin supérieur, ESPON/Metroborder, 2010). L'espace de coopération ainsi circonscrit est hétérogène ; il reflète les délimitations administratives de chaque état associé. Pourtant, au-delà de cette délimitation institutionnelle, les projets et activités développés en commun révèlent l'inscription spatiale effective d'une stratégie commune transfrontalière. Cet espace peut être qualifié d' "espace du mandat", celui sur lequel les partenaires institutionnels s'accordent pour focaliser la coopération (ESPON/Metroborder, 2010 ; Evrard, 2013). Souvent congruent avec l'espace institutionnel, il reste généralement implicite comme dans le cas du Rhin supérieur (ESPON/Metroborder, 2010). Dans le cas de la Grande Région, le périmètre institutionnel se révèle plus vaste que le périmètre du mandat (ESPON/Metroborder, 2010). Le processus de "bordering" invite à s'interroger non pas seulement sur l'espace institutionnel défini, mais aussi sur l'espace effectivement mobilisé dans la mise en œuvre de la coopération (territorialisation). Processus relationnel, la territorialisation interroge les acteurs à son origine ainsi que leur capacité effective à exercer cette appropriation. Les questions traitées initialement dans un cadre local ou régional seraient décidées et/ou mises en œuvre au niveau transfrontalier (processus de "rescaling").

Quelle appropriation transfrontalière de l'espace commun ? ("rescaling")

- 19 La construction d'une territorialité transfrontalière peut résulter d'une appropriation interrégionale de l'espace frontalier ou d'une appropriation exercée par une entité commune institutionnalisée. Dans le premier cas, la coopération transfrontalière est utilisée comme plateforme au sein de laquelle des décisions sont prises en commun, tandis que leur mise en œuvre revient à chaque partenaire institutionnel. La stratégie est transfrontalière tandis que l'appropriation est régionale. Dans le second cas, l'entité région en construction, en concertation avec les partenaires institutionnels, est chargée de mettre en œuvre des décisions sur l'espace de coopération. Ici ressurgissent les deux définitions de la territorialité. La territorialité transfrontalière construite et la territorialité des partenaires associés dont l'existence est liée à la souveraineté nationale. L'effectivité de la territorialité transfrontalière dépend dans ce cas de la nature et du degré de l'appropriation. Dans les deux cas, l'échelle transfrontalière est mobilisée dans le processus de décision ("rescaling") et nous invite à considérer l'articulation effective entre les différents acteurs, partenaires institutionnels et coopération institutionnalisée.
- 20 Pour ce faire, nous proposons d'étudier le titulaire de l'appropriation. Cette notion est complexe et ne fait pas l'objet d'une définition établie dans la littérature (Ripoll & Veschambre, 2005). Elle renvoie tant "aux domaines décisionnels et organisationnels (...) qu'à la force des représentations sociales" (Elissalde, 2005). A côté d'une appropriation juridique résultant de l'exercice d'un droit, Ripoll et Veschambre différencient "appropriation à dominante matérielle" et "appropriation à dominante idéelle", l'une et l'autre pouvant interagir. L'étude de ces deux modes d'appropriation dans le contexte transfrontalier permet de mettre en évidence la teneur de la territorialité transfrontalière. Un individu ou un groupe peut jouir seul d'un espace déterminé ("usage exclusif de l'espace"). L'usage peut également être autonome ; il est usé de "l'espace librement ou du moins sans contrainte sociale explicite". L'exercice d'un pouvoir ou d'une domination sur l'espace peut se manifester par un "contrôle de l'espace et surtout de ses usages" (Ripoll & Veschambre, 2005, p. 4). Cet usage de l'espace peut précisément résulter d'une appropriation idéelle. Il s'agit de s'approprier un espace en "acquérant des connaissances théoriques et pratiques, des savoirs et des savoir-faire qui permettent de (se) mouvoir (dans l'espace) sans s'y perdre, mais aussi d'en user de façon pertinente ou stratégique" (Ripoll & Veschambre, 2005, p. 4). Ce mode d'appropriation est donc "inséparable d'intensions, de perceptions et représentations, et même de constructions imaginaires et idéologiques". Il s'agit d'une "intérieurisation cognitive" (Ripoll & Veschambre, 2005, p. 4).
- 21 Une analyse des projets transfrontaliers peut permettre de mettre en évidence la teneur d'une éventuelle territorialité transfrontalière. L'appropriation peut être symbolique comme par exemple avec la représentation cartographique d'une stratégie. Elle peut se manifester plus directement de manière cognitive et idéelle, par le biais de la mise en place de données communes visant à appréhender l'espace commun et à déterminer comment une stratégie sera mise en place au sein de chaque entité partenaire. Elle peut enfin être matérielle et se manifester de différentes manières dans l'espace (ligne de bus transfrontalier, école binationale, foire transfrontalière d'échange entre entrepreneurs). Dans le même espace frontalier, différentes formes d'appropriation de l'espace peuvent se manifester de manière concomitante. Se pose en tout cas immédiatement la question de la gouvernance et du "titulaire" de cette appropriation. Pour des raisons d'effectivité dans la mise en œuvre des décisions, mais aussi et surtout pour des raisons de légitimité, une appropriation matérielle par un organe transfrontalier commun semble actuellement peu envisageable ; les partenaires préféreront une mise en œuvre régionale. Dans ce cas, si la prise de décision peut être effectuée au sein des instances transfrontalières, voire facilitée par elles, la mise en œuvre resterait régionale. La territorialité transfrontalière n'est effective que si les projets transfrontaliers sont mis en œuvre parallèlement par l'ensemble des partenaires institutionnels et conformément à ce qui a été défini dans le contexte transfrontalier. L'effectivité de la territorialité transfrontalière est donc conditionnée par l'action des partenaires institutionnels ;

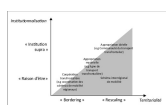
elle s'exerce indirectement. Il semblerait par contre qu'une appropriation idéale puisse être exercée de manière plus immédiate par un organisme commun transfrontalier. La gestion d'un SIG transfrontalier (comme dans le Rhin supérieur ou dans la Grande Région) consiste en une appropriation cognitive de l'espace transfrontalier ; une institution commune est chargée d'appréhender l'espace transfrontalier avec des données et le cas échéant d'opérationnaliser une vision commune. En ce sens, l'institution peut être considérée comme suprarégionale. Le positionnement des exemples dans la grille d'analyse présentée dans le graphique 2 est essentiellement illustratif puisqu'en fonction des cas d'étude, le positionnement peut varier sensiblement.

- 22 En plus des outils "classiques" d'analyse qualitative (document de planification, entretien), l'analyse de la territorialisation transfrontalière peut en particulier être conduite en recourant aux cartes mentales ou avec une étude Delphi développée de manière collaborative et spatialisée ("collaborative spatial Delphi", Balram, 2005) (ESPON/Metroborder, 2010 ; Chilla *et al.*, 2012).

Conclusion

- 23 Dans le contexte d'une intégration européenne prégnante, la présente contribution a interrogé les ressorts d'une régionalisation transfrontalière. Territorialisation et institutionnalisation sont des processus étroitement liés ; ils interrogent dans quelle mesure des thématiques traitées initialement au niveau local ou régional peuvent progressivement être transférées à l'échelle transfrontalière ou régionalisée. Les interactions entre territorialisation et institutionnalisation sont toutefois difficiles à déterminer ; une opérationnalisation de ce modèle pourrait être éclairante. Ce processus ne semble pourtant pas linéaire. Dans l'hypothèse d'un modèle d'aménagement du territoire transfrontalier ayant vocation à embrasser l'ensemble de l'espace frontalier d'un point de vue spatial et développé entre partenaires institutionnels au niveau transfrontalier, il sera certainement mis en œuvre par chacun des partenaires institutionnels individuellement. Il s'agira alors d'un processus de rescaling avec un mode de gouvernance interrégional. Par contre, la catégorie institution suprarégionale ou supralocale semble antinomique avec un processus de "bordering" puisque par définition l'institution supra opère sur des questions territorialisées qui ont été régionalisées au niveau transfrontalier (figure 2).

Figure 2. Mobilisation de la grille d'analyse de la construction d'une région dans le contexte d'une coopération transfrontalière dans le domaine des transports.



- 24 L'enjeu de la construction d'une région dans le contexte transfrontalier réside donc dans la capacité qu'ont les acteurs associés à définir la raison d'être de la région avant de transférer certaines questions locales ou régionales au niveau transfrontalier. L'institutionnalisation de la coopération, notamment par le biais d'une institution supra s'effectuerait dès lors que cette échelle transfrontalière est institutionnalisée (figure 2). L'exemple du modèle d'aménagement du territoire transfrontalier peu institutionnalisé témoigne du fait que l'institutionnalisation peut être faible en dépit d'un projet commun ambitieux. Le degré d'institutionnalisation devrait donc être considéré sur le long terme afin d'évaluer avec du recul si celle-ci facilite de manière effective la coopération transfrontalière.

Bibliographie

AGENDA TERRITORIAL (2007), *Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, accepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale le 24/25 mai 2007 à Leipzig, accessible le 26.02.13 sous <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribot/public/JCM%20REGI%202009/Territorial%20Agenda.FR.pdf>

BADIE B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.

- BALRAM S., DRAGICEVIC S., MEREDITH T. (2003), "Achieving effectiveness in stakeholder participation using the GIS-based collaborative spatial Delphi methodology", *Journal of Environmental assessment policy and management*, 5, 3, pp. 365-394.
- BARCA F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm
- BLANC C. (2010), *Rapport de mission – Les frontières, territoires de fracture, territoires de coutures...*, Mission parlementaire sur la politique transfrontalière confiée par M. le Premier Ministre François Fillon à Etienne Blanc, Fabienne Keller, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid.
- BLATTER J. (2001), "Debordering the world of states : towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North America; insights from border regions", *European Journal of international relations*, 7, pp. 175-209.
- BLATTER J. (2002), "Grenzüberschreitende Regionenbildung und europäische Integration : Erkenntnisse aus einem transatlantischen Vergleich", in CONZELMANN T., KNODT M. (eds.) (2002), *Regionales Europa – Europäisierte Regionen*; Frankfurt/New York, Campus Verlag, pp. 257-278.
- BRUNET-JAILLY E. (2005), "Theorizing borders : an interdisciplinary perspective", *Geopolitics*, 10, pp. 633-649.
- CHILLA T. (2011), *Punkt, Linie, Fläche – territorialisierte Europäisierung*, Habilitationsschrift.
- CHILLA T., EVRARD E., SCHULZ C. (2012), "On the territoriality of cross-border cooperation – 'Institutional mapping' in a multi-level context", *European Spatial Planning*, 20, 6, pp. 961-980.
- CoE – COUNCIL OF EUROPE, (2000), *Handbook on trans-frontier co-operation for local and regional authorities in Europe*, 3rd Ed., Strasbourg.
- COMTE H., LEVRAT N. (dir.) (2005), *Aux coutures de l'Europe – Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan.
- DEBARBIEUX B. (2003), "Territoire", in LEVY J., LUSSAULT M. (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, pp. 910-912.
- DECOVILLE A., DURAND F., SOHN C., WALTHER O. (2010), "Spatial integration in European cross-border metropolitan regions : A comparative approach", *Working Paper 2010-40*, CEPS/INSTEAD.
- ELISSALDE B. (2005), "Territoire", *Hypergéô*, http://www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_285.pdf
- ESPON 1.4.3 PROJECT (2007), *Study on urban functions*, final report, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf
- ESPON METROBORDER PROJECT (2010), *Cross-border polycentric metropolitan regions*, final report, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-DEC_2010.pdf
- EVARD E. (2013), *Suprarégionalisation transfrontalière ? Grande Région Saar-Lor-Lux*, thèse de Doctorat, soutenue le 26.03.13 à l'Université du Luxembourg.
- GOTTMANN J. (1975), "The evolution of the concept of territory", *Social science information*, 14, pp. 29-47.
- GUALINI E. (2003), "Cross-border Governance : Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity", *disP*, 152, pp. 43-53.
- HAJER M. (2006), "The Living Institutions of the EU : Analysing Governance as Performance", *Perspectives on European Politics and Society*, 7, 1, pp. 41-55.
- HAY P. (1966), *Federalism and supranational organizations – patterns for new legal structures*, Urbana and London, University of Illinois Press.
- HOOGHE L., MARKS G. (2001), "Types of multi-level governance", *European integration online papers*, 5, 11.
- HRBEK R., WEYAND S. (1994), *Das Europa der Regionen*, München, Beck Verlag.
- JOUE B. (2001), "Collectivités locales et relations internationales : une émancipation délicate", *Swiss political review*, 1, 2-3, pp. 137-158.
- KNODT M. (2002), "Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden der Regionenforschung in der EU", in CONZELMANN T., KNODT M. (2002), *Regionales Europa – Europäisierte Regionen*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, pp. 11-35.

- LAGENDIJK A. (2005), "Regionalization in Europe – Stories, institutions and boundaries", in VAN HOUTUM H., KRAMSCH O.-T., ZIERHOFER W. (eds.) (2005), *B/Ordering space*, Aldershot, Ashgate, Border regions series, pp. 77-91.
- MAMADOUH V. (2001), "The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union : the first 50 years", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92, 4, pp. 420-436.
- MARKS G., HOOGHE L., BLANK K. (1996), "European integration from the 1980s : State centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common market studies*, 34, 3, pp. 341-378.
- MOISIO S. (2011), "Geographies of Europeanization : the EU's spatial planning as a politics of scale", in BIALASIEWICZ L., (2011), *Europe in the world – EU geopolitics and the making of European space*, Farnham, Ashgate, pp. 19-39.
- PAASI A. (1986), "The institutionalization of regions : a theoretical framework for understating the emergence of regions and the constitution of regional identity", *Fennia*, 164, pp. 105-146.
- PAASI A. (2006), *Territory*, in AGNEW J., MITCHELL K., TOAL G., *A companion to human geography*, Blackwell publishing, pp. 109-122.
- PAASI A. (2009), "The resurgence of the 'region' and 'regional identity' : theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe", *Review of international studies*, 35, S1, pp. 121-146.
- PARLEMENT EUROPEEN et CONSEIL (2006), *Regulation n° 1082/2006 on a European Grouping of territorial cooperation (EGTC)*, Official journal of the European Union L 210, pp. 19-24 .
- PERKMANN M. (2002), "Euroregions : institutional entrepreneurship in the European Union", in PERKMANN M., NGAI-LING S. (eds.) (2002), *Globalization, regionalization and cross-border regions*, Palgrave Macmillan, pp. 103-124.
- PERKMANN M. (2003), "Cross-Border Regions in Europe : Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation", *European Urban and Regional Studies*, 10, pp. 153-171.
- PERRIN T. (2011), "L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe", CERISCOPE Frontières, 2011, [en ligne], consulté le 29/09/2013, <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/linstitutionnalisation-de-la-cooperation-transfrontaliere-en-europe>
- RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
- RIPOLL F., VESCHAMBRE V. (2005), "L'appropriation de l'espace comme problématique", *Norois*, 195, 2, pp. 2-10.
- SACK R.-D. (1986), "Human territoriality - Its theory and history", Cambridge University Press.
- SCOTT J.-W. (1999), "European and North-American contexts for cross-border regionalism", *Regional studies*, 33, 7, pp. 605-617.
- SYKES O., SHAW D., (2008), "Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe", *Regional & Federal Studies*, 18, 1, pp. 55-76.
- Van HOUTUM H., (2000), "Introduction : current issues and debates on borders and border regions in European regional science", in van der VELDE M., van HOUTUM H. (eds.) (2000), *Borders, regions and people*, London, Pion Limited.
- Van HOUTUM H., (2010), "The mask of the border", in WASTL-WALTER D. (2010), *The Ashgate research companion to border studies*, Ashgate, pp. 11-33.
- WEILER J. (1981), "The Community System : The Dual Character of Supranationalism", *Yearbook of European law*, 1, pp. 267-306.
- ZIMMERBAUER K. (2011), "From image to identity : building regions by place promotion", *European planning studies*, 19, 2, pp. 243-260.

Notes

1 L'approche analytique proposée dans cet article repose sur une thèse de doctorat conduite entre 2009 et 2013, intitulée : "Suprarégionalisation transfrontalière ? Grande Région SaarLorLux", soutenue à l'Université du Luxembourg le 26.03.13, non encore publiée.

2 Groupement européen de coopération territoriale (Parlement européen et Conseil, 2006).

Pour citer cet article

Référence électronique

Estelle Evrard, « L'espace frontalier, région en construction », *Belgeo* [En ligne], 1 | 2013, mis en ligne le 31 octobre 2013, consulté le 22 novembre 2013. URL : <http://belgeo.revues.org/10573>

À propos de l'auteur

Estelle Evrard

Research associate (PhD), Geography and Spatial Planning Research Centre, University of Luxembourg, Campus Walferdange, Route de Diekirch (B.P. 2), L-7201 Walferdange, T. +352-466644-9578, F. +352-466644-6348, estelle.evrard@uni.lu

Droits d'auteur

© NCG with the SRBG

Résumés

Les régionalisations supranationales initiées sur les décombres de la Guerre Froide contribuent à complexifier et à multiplier les fonctions de la frontière. Des développements institutionnels et fonctionnels inédits structurent les espaces frontaliers, rendant leur analyse complexe. La présente contribution propose d'analyser cette situation sous l'angle de la structuration de l'espace frontalier. Elle postule que les régionalisations supranationales, telles que l'intégration européenne, contribuent à l'émergence de processus de régionalisation au niveau infranational et transfrontalier. Cette contribution présente un cadre théorique d'analyse qualitative proposant de lire la coopération transfrontalière à la lumière de la construction d'une région. La région est définie comme une construction spatio-temporelle résultant de l'évolution de la société. Cette conceptualisation invite à interroger dans quelle mesure l'entité de coopération transfrontalière se différencie des partenaires l'ayant initiée pour prendre une progressive autonomie. Deux éléments concourent à ce processus : l'institutionnalisation de l'espace frontalier en tant qu'entité autonome portant le développement de la région en construction ; la territorialisation de la coopération : la projection d'une stratégie commune puis l'appropriation de l'espace.

The border area: a region under construction

Supranational regionalisation – as initiated on the rubble of the Cold War – increases the complexity and multiplicity of a border's functions. Novel institutional and functional developments structure border areas, making their analysis complicated. This paper aims to analyse this situation in terms of the structuring of border areas. It postulates that supranational regionalisation, such as the European integration process, contributes to the emergence of regionalisation processes at an infranational and transnational level. This paper presents a theoretical framework for a qualitative analysis, allowing cross-border cooperation to be read from the angle of the construction of a region. A "region" is considered a spatio-temporal structure resulting from the evolution of society. This conceptualisation raises the question to what extent actual cross-border cooperation goes beyond the initial intentions of institutional actors to create a progressive autonomy. Two factors contribute to this process: the institutionalisation of the border area as an autonomous entity stimulating the development of the region under construction; the territorialisation of cooperation, i.e. the projection of a common strategy followed by an appropriation of the area.

Entrées d'index

Mots-clés : régionalisation, espace transfrontalier, territorialité, institutionnalisation

Keywords : regionalisation, borderland, territoriality, institutionalisation