BSGLg, 59, 2012, 17-25

LA TERRITORIALITÉ EUROPÉENNE ENTRE FRONTIÈRES INTÉGRATRICES ET RÉSEAUX STRATÉGIQUES

Christian LAMOUR

Résumé
Cet article vise à aborder d'un point de vue conceptuel et empirique les conditions de la territorialité au-delà de l'État au sein de l'Union Européenne (UE). Suite à une approche théorique relative à l'organisation de l'espace selon un modèle territorial, il met en avant l'organisation complexe des espaces intégrés dans l'UE. Deux dynamiques scalaires sont prises en considération : les mutations du contrôle de l'espace à l'échelle de l'Europe dans son entièreté et celles relatives à une eurorégion connue sous le nom de « Grande Région ».

Mots clés
territorialité, réseaux, frontières, eurorégions, polycentrisme, gouvernance métropolitaine

Abstract
The objective of this article consists in analysing from a conceptual and empirical point of view the conditions of territoriality beyond the State within the European Union. Following a theoretical approach concerning spatial management based on a territorial model, the complexity of the EU spatial organisation is detailed. Two scalar dynamics are taken into consideration: the changes of spatial control at the global scale of Europe and within an eurorégion known as the "Grande Région".

Keywords
territoriality, networks, borders, euroregion, polycentrism, metropolitan governance

I. INTRODUCTION

L'espace européen structuré à partir des États-nations s'est organisé via la présence de frontières sur le temps long. La politique d'intégration européenne définie après le second conflit mondial a eu pour objectif de rendre ces limites étatiques plus perméables aux flux. La succession des Traités de l'Union, de la CECA à Lisbonne, et l'intégration successive de nouveaux pays membres ont permis d'élargir sans cesse l'aire au sein de laquelle les mouvements de biens, de personnes et de capitaux ont été libéralisés. Néanmoins, pouvons-nous en conclure pour autant que les frontières d'État occupent un rôle toujours plus réduit dans la définition de la territorialité en Europe ? Par ailleurs, l'élargissement de l'Union Européenne, signifie-t-il la mise en place d'une nouvelle organisation de l'espace à partir d'une nouvelle frontière exclusive ?

L'Europe des 27 est souvent appelée « l'Europe Forteresse » notamment au regard de sa politique de contrôle de l'immigration symbolisée par le dispositif Schengen et l'agence Frontex. Cependant, au-delà de l'émergence de cette limite externe, l'intégration européenne semble favoriser une construction territoriale déterminée par une démultiplication de réseaux matériels et immatériels à des fins de compétitivité économique. L'UE apparait comme la portion d'un « espace de flux » (Castells, 1996) du capitalisme mondial. La production territoriale dans l'Union se joue à la fois sur une coopération « subsidiaire » axée sur des valeurs embrassant des espaces compacts au-delà de l'État et une coopération « stratégique » liée aux politiques économiques gagnant-gagnant qui favorise un espace réticulaire (Bussi, 2009). Les frontières étatiques incluses dans l'espace communautaire sont-elles devenues pour autant obsolètes ?

Cet article a pour objectif d'explorer le concept de territoire dans le cadre de l'Europe en construction et de définir l'importance structurelle des frontières et des réseaux dans l'émergence d'une territorialité européenne ; une question de recherche loin d'être épuisée étant donné les mutations permanentes de l'Union et l'utilisation de concepts territoriaux souvent hérités d'un monde géopolitique dominé par l'État-nation. Suite à une présentation des débats conceptuels relatifs au territoire, un focus sera effectué concernant la production territoriale en Europe

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

sur base d'une série de travaux académiques traitant de l'intégration communautaire. L'organisation de l'espace et le caractère plus ou moins prégnant des frontières et des réseaux dans la définition de la territorialité européenne seront abordés à deux échelles : l'Union Européenne dans sa globalité et l'Europe de proximité située dans les régions transfrontalières. La Grande Région, située à l'intersection du Luxembourg, de la France, de la Belgique et de l'Allemagne, constituera l'aire transfrontalière faisant l'objet d'une réflexion approfondie. L'article s'appuiera sur deux thèmes fondamentaux de la territorialité : le contrôle des flux de personnes et l'aménagement du territoire.

II. TERRITOIRE ET TERRITORIALITÉ : COMMUNICATION, COMMUNAUTÉ ET CONTRÔLE

A. Le territoire : une affaire d'appropriation sociale et de communication

L'organisation spatiale de la société devient complexe à saisir avec la structuration d'une mosaïque de communautés choisies dans l'espace (Tizon, 1996). Chaque individu semble être, en effet, de plus en plus à même de définir plusieurs groupes sociaux auxquels il souhaite appartenir, ensembles disposant chacun d'une inscription spatiale particulière. Le territoire, portion d'espace porteur de communication et de communauté, devient polymorphe. Comment le définir alors avec justesse ? Il peut être approché comme le cadre spatial de l'action individuelle et collective se singularisant par la présence de limites plus ou moins prégnantes et d'éléments reproduits témoignant de l'ancrage temporel des relations via notamment la présence de langues et d'accents (Barel, 1984 in Tizon, 1996). Il est affaire d'appropriation par des membres du corps social. Mais, comme le fait remarquer Tizon, le territoire apprécié sous l'angle de la recherche géographique, est affaire d'organisation, d'encadrement et de gestion par un pouvoir politique. Il est l'expression d'une idéologie acceptée par la communauté qui génère un « nous » spatialisé.

Les réflexions relatives à la société en réseau (Viard, 1994 ; Castells, 1996) ne font pas disparaitre les territoires. Mais, elles reflètent les mutations territoriales qui se sont renforcées avec l'entrée dans une modernité tardive ou postmodernité s'accompagnant d'une mutation des temps de la vie et d'une redéfinition scalaire des réseaux de communication structurants. Ainsi, l'espace des flux mondialisés s'appuyant sur les réseaux d'information et de communication rapides, devient le cadre spatial où s'organise le pouvoir d'après Castells (1996) alors que l'espace des lieux, fait de proximité, d'ancrage et de bornage, perdure comme creuset de l'expérience centrale du collectif au quotidien. La mise en connexion du monde ou plus exactement une accélération des flux entre une série de lieux permise grâce aux nouveaux réseaux, ne conduit pas à la disparition des limites territoriales héritées, mais à un changement de leur appropriation. Ainsi, l'individu « postmoderne » qui jouit d'un temps de vie plus long et qui dispose du capital économique, social et informationnel, est enclin à s'insérer dans une société nomade structurée à partir d'archipels composés de lieux de vie, de loisir, d'éducation plus ou moins nombreux et plus ou moins stables (Viard, 1994).

Cette itinérance n'est pas synonyme d'une fusion territoriale. Elle favorise une appartenance polycentrique définie à partir d'une somme de lieux se singularisant par leur frontière. Le territoire aux limites perçues et porteur d'un collectif, peut alors être considéré comme le déterminant à la mobilité. C'est la différence et la singularité de chaque portion de l'espace dans lequel s'inscrit l'individu postmoderne qui est un facteur de la migration alors que la frontière territoriale dans la société moderne est la barrière produisant de l'indifférence, du repli sur la communauté plus homogène par opposition aux autres groupes situés au-delà de ces frontières. La mobilité accrue des individus, l'entrée dans une société du mouvement comme le suggère Ascher (2004) pose, de fait, le problème de la régulation territoriale. Les territoires d'une société en archipel donnent-ils lieu à un contrôle par un pouvoir organisationnel à partir des frontières bornant des espaces, ou, au contraire, sommes-nous passés à un contrôle de l'espace en réseau ?

B. Le territoire : une régulation par la frontière ou par les réseaux ?

Traditionnellement, le territoire est perçu comme une portion d'espace cloisonné avec l'apparition de l'État moderne. L'encadrement politique et juridique de l'espace via la mise en place des institutions aux contours clairement définis est un élément clair tendant à démontrer que la société est contrôlée à partir de frontières (Sack, 1986). Cette limite est un sas plus ou moins ouvert pour faciliter les échanges entre le dedans et le dehors de l'espace contrôlé.

La mondialisation fait dire à certains analystes, que la régulation de l'espace par le modèle territorial tend à s'effacer au profit d'une régulation de l'espace par les réseaux (Agnew, 1999). Cependant, cette perte de vitesse du rôle des frontières peut être contestée quand on voit que la pérennisation du rôle des États dans la fixation des deux piliers du capitalisme, c'est-à-dire la propriété privée et la règlementation du travail (Bayart, 2004), sans compter la fonction toujours centrale des États dans la redistribution des richesses via l'impôt à partir d'une frontière déterminée. Par ailleurs, les frontières institutionnelles n'ont pas eu tendance à se réduire, mais, à se démultiplier au cours des dernières décennies dans le monde occidental et plus particulièrement en Europe.

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

Les politiques de régionalisation et de décentralisation ont conduit à accroitre fortement la fonction politique des limites territoriales au sein des États en Europe. La gouvernance européenne multi-niveaux souvent mise en avant (Hooghe & Marks 2001, 2003) repose sur la multiplication de pouvoirs en charge d'une portion de l'espace communautaire. Il faut ajouter à cela l'augmentation du nombre de frontières étatiques au cours du 20e siècle (Foucher, 1991).

De plus, la faiblesse des flux de population transfrontaliers est là pour montrer que dans un monde soi-disant ouvert, les frontières ont un rôle filtrant toujours important. Comme le fait remarquer Veltz (2004), les migrations contemporaines à l'échelle mondiale sont relativement inférieures à celles enregistrées au 19e siècle. Seulement 3 % de la population mondiale réside hors de son pays d'origine. La migration actuelle est souvent un déplacement lié au loisir ou aux études qui implique généralement un retour dans le pays d'origine (Mau & Büttner, 2010). En Europe, malgré l'ouverture des frontières, l'immobilité transfrontalière demeure le phénomène le plus marquant (Van Houtum & Van der Velde, 2004 ; Van der Velde & Van Naersenn, 2011). Les derniers relevés statistiques sur les travailleurs frontaliers en Europe parlent d'eux-mêmes. En 2006-2007, moins de 800 000 actifs passent chaque jour les frontières européennes pour travailler, en incluant dans cette statistique des pays situés hors de l'UE comme la Suisse, premier pôle d'emplois d'actifs transfrontaliers (MKW, 2009). Les frontières sont ouvertes pour des populations possédant un capital économique, culturel et social leur permettant de concevoir un déplacement hors du cadre territorial originel et en présence d'États disposés à faciliter une migration sélective.

Cependant, on ne peut nier que l'entrée dans la modernité tardive symbolisée par l'accélération des flux de biens, de capitaux et de personnes grâce aux réseaux de communication (Massey, 2005) pose la question de qui régule quoi. Paradoxalement, la décentralisation infra-étatique en Europe, le partage de souveraineté au sein de l'UE et le discours de la subsidiarité, n'ont pas créé un emboitement des échelles du pouvoir politique pour réguler l'espace. Cela a conduit, au contraire, à renforcer un pouvoir politique en réseau avec des acteurs situés à différentes échelles et dont l'entendement collectif a pu mener à un contrôle de l'espace. Ce management ne passe pas alors par la définition d'une limite structurante, mais par la gestion commune de réseaux innervant l'espace. Le territoire et les réseaux ne sont pas nécessairement antinomiques. Comme le rappelle Bakis (1990) et Painter (2009), le territoire a toujours été structuré par les réseaux, conçus comme des moyens pour assurer la circulation des biens, des personnes et des informations et pour déterminer la hiérarchisation des différents points du territoire. Painter présente le territoire comme une somme de réseaux qui, devenant moins denses en périphérie, donne l'illusion d'une frontière. Bakis souligne, quant à lui, que la modification fondamentale au cours des dernières décennies se situe dans le changement d'échelle des réseaux structurants ainsi que dans leur capacité à produire de l'organisation. Ces derniers ont permis de connecter plus de points éloignés dans l'espace et à comprimer les espaces-temps. Par ailleurs, les réseaux ont été utilisés progressivement par une partie massive de la population. Enfin, ils ont pu faire l'objet d'appropriation donnant naissance à l'émergence de territoires en forme d'archipels et ce, notamment par les milieux entrepreneuriaux (Castells, 1996 ;Veltz 1996). Cette connexion a pu contribuer à renforcer le caractère illusoire des frontières des territoires tout en faisant des limites de chaque espace mis en relation, des traits de distinction justifiant la mise en place des réseaux. Comme le rappelle Dupuy (2002), les réseaux visent à relier des lieux différents et complémentaires. La frontière de chaque territoire porteuse de distinction entre le dedans et le dehors est donc la ligne de démarcation suscitant l'interaction. L'importance des réseaux et des frontières dans la structuration des territoires est particulièrement visible à travers les processus d'intégration de l'Union Européenne portés par les institutions publiques.

III. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE : UNE TERRITORIALITÉ ENTRE CONTRÔLE RADIOCONCENTRIQUE ET PROJECTION EN RÉSEAU

A. Introduction méthodologique

La réflexion suivante s'appuie sur l'analyse croisée d'un ensemble de recherches académiques concernant l'organisation de l'espace et l'émergence d'un territoire européen. Le choix a été fait de cibler deux thèmes fondamentaux permettant de cerner les spécificités de la construction territoriale communautaire : le contrôle des flux de personnes et l'aménagement du territoire. Un souci particulier sera apporté à la fonction des frontières situées entre les États membres. Par ailleurs, l'aménagement du territoire sera traité à deux échelles : l'Europe des 27 et celle des eurorégions. La Grande Région axée sur le Grand-Duché de Luxembourg sera l'aire eurorégionale donnant lieu à une réflexion détaillée sur base d'une série de travaux réalisés en partie par l'auteur.

B. La complexité du contrôle territorial dans l'UE entre frontières et réseaux : l'exemple de l'encadrement des flux migratoires

L'essor de l'Union Européenne se fait par intégration de nouveaux États membres. Cela conduit donc à étendre les limites externes de l'espace communautaire. L'élargissement de l'UE conduit d'ailleurs aux réflexions sur les limites maximales de l'Europe. Cela est notamment visible dans les débats relatifs à l'intégration de la

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

Turquie (Lacoste, 2005). Cela montre l'importance de l'approche territoriale compacte dans l'appréciation de la construction européenne. Cependant, l'histoire de l'UE, les divergences sur le contenu du contrat d'intégration et la limitation des domaines faisant l'objet d'un transfert de compétences, montrent que l'espace communautaire est l'objet d'un redécoupage éclaté du contrôle des espaces à partir d'une multitude de frontières.

L'Europe à la carte produit une cartographie révélatrice du chevauchement complexe des lignes de définition de la construction territoriale communautaire. Au-delà de la frontière commune des 27 pays membres actuels qui signale l'engagement général autour du projet communautaire, notons la présence d'autres ensembles à partir desquels sont définis l'organisation des flux. Ainsi, le contrôle de la mobilité des individus au sein de l'espace communautaire s'effectue à partir de lignes de démarcation et de réseaux. Avec l'entrée en application des accords de Schengen dans les années 1990, on a assisté à une disparition progressive du contrôle systématique aux frontières étatiques situées dans l'espace des États signataires. Ce périmètre s'est élargi au fil des années. Mais, il n'est pas lié systématiquement à l'entrée des États dans l'Union. Le Royaume Uni et l'Irlande ne souhaitent pas en faire partie et les nouveaux entrants que sont la Bulgarie, la Roumanie et Chypre sont, pour l'instant, positionnés à l'extérieur de ce périmètre. De plus, certains pays ne voulant pas intégrer l'UE comme la Suisse et la Norvège ont intégré cet ensemble géopolitique. Par ailleurs, notons la présence d'une agence européenne dénommée « Frontex » permettant la coopération entre les forces publiques en charge du contrôle des frontières afin de mieux manager les limites extérieures de l'Union ; coopération à laquelle sont associées des pays européens situés hors de l'espace Schengen. Le Royaume Uni, mais également les nouveaux pays entrants tels que la Roumanie participent à cette politique (http://frontex.europa.eu/). Les espaces de concertation institutionnalisée chevauchent donc des aires d'intégration marquant la présence de traités internationaux entre États. Par ailleurs, cette politique de contrôle s'est accompagnée d'un resserrement des stratégies d'encadrement à partir des réseaux.

Les accords de Schengen et les travaux de l'agence Frontex tendent à faire apparaitre une nouvelle limite extérieure à partir de laquelle s'effectuent les procédures de contrôle de la mobilité. Cependant, la réalité montre que cette coopération s'est accompagnée d'une liquéfaction du management des mouvements de population le long des axes et des pôles de passage non nécessairement situés le long d'un linéaire frontalier. L'espace Schengen se caractérise par la présence de douanes dites « volantes » pouvant intercepter des individus sur la voirie dans les bandes frontières. La surveillance définie par l'agence Frontex ne s'organise pas non plus à partir d'une limite unique (Vaughan-Williams, 2009). La démultiplication des moyens d'encadrement des individus par une multitude de réseaux, semble accompagner le passage progressif d'une « société disciplinée » à une « société du contrôle » (Deleuze, 1990) marquée par sa propension plus grande à l'itinérance. Par ailleurs, n'oublions pas que les frontières des États peuvent redevenir des clôtures à la mobilité. Cela apparait dans la rhétorique de certains hommes politiques lors de campagnes électorales étatiques afin de transformer en report de voies, une fermeture projetée de l'espace sur l'aire du suffrage. Enfin, les accords de Schengen permettent une réinstauration partielle des contrôles aux frontières par les États en cas de besoin. Parallèlement à l'élargissement très variable des frontières du contrôle au sein de l'UE, notons que l'Europe développe également une vision organisée par les réseaux en matière d'aménagement du territoire.

C. L'aménagement du territoire communautaire : une gouvernance multi-niveaux pour un territoire en réseau

Comme le souligne à juste titre Prévélakis (2005), notre représentation du monde est globalement dominée par une vision de l'espace en mosaïques. Nous imaginons l'espace plus comme une juxtaposition de zones que via une superposition de réseaux. Cela marque la manière dont nous construisons nos utopies au sein de l'espace européen avec le placement et le déplacement des frontières. Cependant, la gouvernance instaurée au sein de l'Union produit, *de facto*, l'organisation d'un espace réticulaire. Ce dernier est perceptible à travers les schémas stratégiques de l'UE validés par les États membres tels que le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) datant de 1999 ou, encore, l'Agenda Territorial produit en 2007. Par ailleurs, la politique de financement communautaire favorise également un contrôle de l'espace par un pouvoir collectif faisant intervenir des acteurs situés à différentes échelles et gérant collectivement des réseaux.

L'agenda spatial de l'UE peut se résumer à l'encouragement d'un espace de flux débordant les limites institutionnels des États membres. Cette politique implique des projets infrastructurels, une organisation de nouveaux partenariats et le développement de programmes spécifiques pour les régions transfrontalières (Jensen & Richardson, 2004). Tout d'abord, l'Europe, à l'instar des États-nations, a eu le souci d'investir dans des grands réseaux de transports permettant de mettre en relation des lieux. L'une des grandes priorités du projet communautaire consiste à réunir des opérateurs susceptibles de planifier et de subventionner les chaînons manquants des infrastructures de transports de types autoroutiers et ferroviaires pour faciliter une mobilité multidirectionnelle : les réseaux transeuropéens développés lors de la

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

constitution du marché unique (Banister *et al.*, 1995, in Jensen & Richardson, 2004). Par ailleurs, la réflexion sur les échelles des coopérations territoriales pertinentes a produit une conception polycentrique et métropolitaine de l'aménagement du territoire communautaire. Afin d'éviter une organisation centre-périphérie de l'Union, il est apparu nécessaire de concevoir une gouvernance réunissant des acteurs capables de dynamiser des pôles en réseau au sein de grands espaces urbains (Newman, 2000 ; Scott, 2002). Cette politique a été adoptée bien que l'on puisse s'interroger sur la capacité d'acteurs à développer des réseaux métropolitains sans la présence préexistante de complémentarités fonctionnelles entre les pôles à proximité (Davoudi, 2003). Enfin, il y a la mise en place de programmes opérationnels dits « Interreg » consacrés aux espaces transfrontaliers, programmes visant à dépasser les contraintes posées par les frontières d'État pour envisager une plus grande cohérence dans ces espaces de transition étatique. Il s'est agit de construire de nouvelles polarités de développement dans des espaces situés en périphérie dans des cadres étatiques. Il y a donc globalement une planification en réseau de l'espace communautaire en zone frontalière et non pas sous la forme de mosaïques. Mais, paradoxalement, l'arrivée des fonds Interreg devant faciliter les réseaux et les flux dans les espaces transfrontaliers, a coïncidé avec le développement des eurorégions aux limites extérieures clairement identifiées (Anderson & O'Dowd, 1999 ; Perkmann, 2007). Il y a donc une projection parallèle du contrôle de l'espace régional transfrontalier s'organisant à la fois à partir des réseaux et de nouvelles frontières comme nous pouvons le constater au sein de la Grande Région.

D. La Grande Région : les valeurs de la maille et la stratégie des réseaux

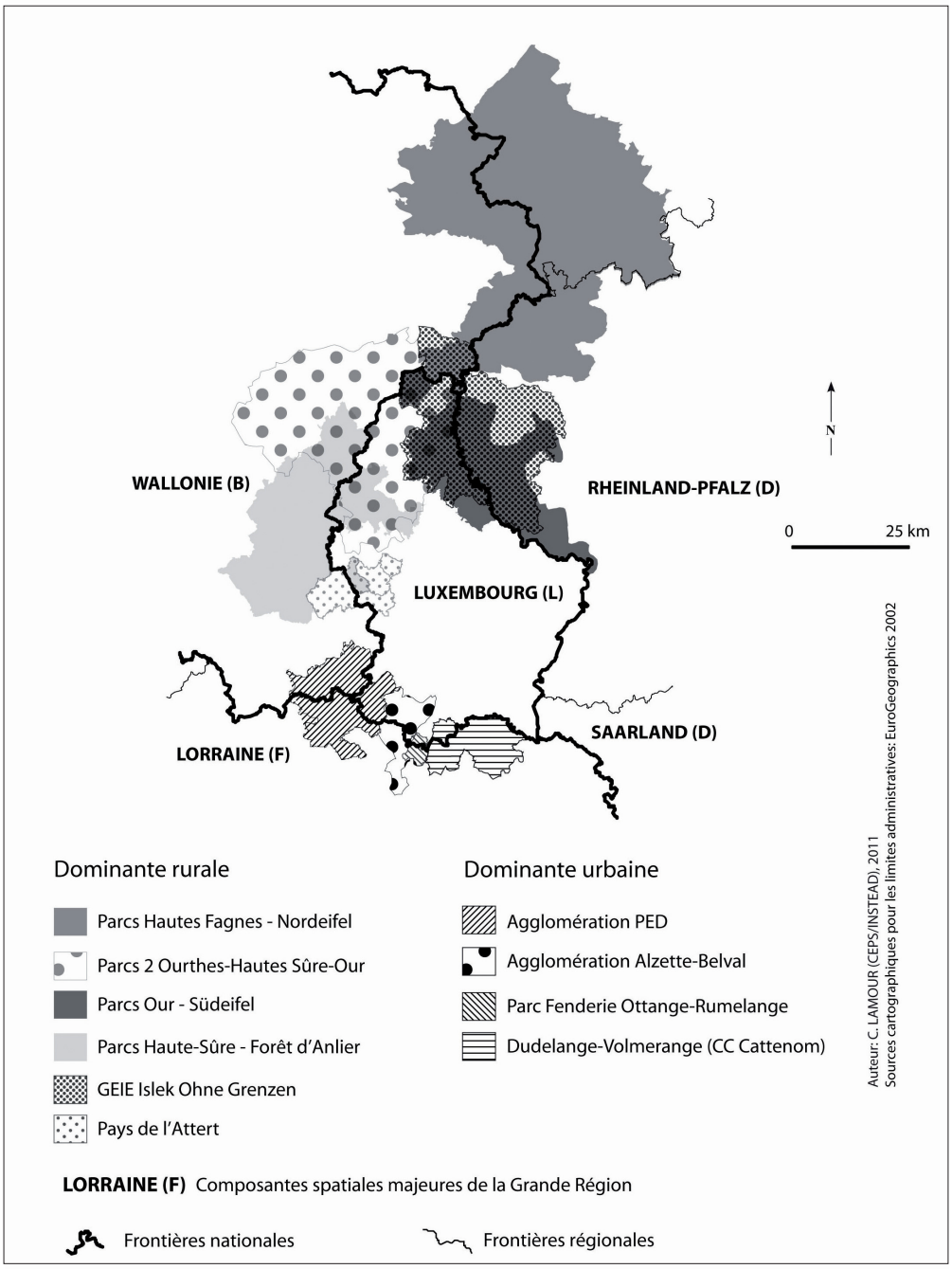
La Grande Région est une eurorégion qui s'est construite progressivement depuis le début des années 1980, c'est-à-dire avant l'apparition des programmes Interreg ayant contribué probablement au développement exponentiel de l'expérimentation régionale transfrontalière dans l'UE. On ne peut donc pas dire qu'il s'agit, à la base, d'une construction d'opportunité pour capter des financements européens. Il s'agit d'un creuset de la construction européenne entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg dans lequel est venue se rajouter la Belgique (Lamour & Clément, 2012). Cet espace symbolise à lui seul le développement de deux types de territorialité, la première s'appuyant sur l'utopie et les valeurs communautaires définit un nouveau bornage imaginé du vivre ensemble alors que la seconde, générée par la stratégie économique néolibérale, vise à créer un territoire réticulaire pour les besoins des entreprises.

1. Les frontières imaginées de la Grande Région : l'utopie européenne et la réalité étatique

La Grande Région trouve ses racines dans un passé lointain où le merveilleux le dispute à l'histoire. La Lotharingie issue d'un découpage de l'empire carolingien durant le haut Moyen Âge constitue, en effet, le premier référent signalé comme héritage spatial de l'eurorégion. La rhétorique grand-régionale met en avant ensuite le passé des hauts fourneaux triomphants ayant assis la richesse économique de l'aire transfrontalière pendant un siècle entre la fin du 19e siècle et les années 1970 (Sommet de la Grande Région, 1995). La crise industrielle passant les frontières conduit d'ailleurs à la mise en place d'un projet de ré-industrialisation franco-belgo-luxembourgeois le long de la Vallée de la Chiers, appuyé par la Commission Européenne présidée par Jacques Delors ; coopération devant servir de laboratoire aux collaborations transfrontalières futures. Elle permet de mettre en pratique l'utopie communautaire. Cette collaboration tripartite appelée « Pôle Européen de Développement » a montré les avancées, mais également les limites d'une fusion des espaces nationaux au sein d'un pôle transfrontalier aux limites clairement identifiées. La coopération a permis l'aménagement d'un espace en friche, le développement d'un réseau routier commun et la création d'un pôle de formation censé répondre aux besoins des entreprises attirées. Cependant, la politique d'attractivité d'entreprises nouvelles via des subventions a été définie État par État. Par ailleurs, il n'y a pas eu d'harmonisation de la législation du travail au sein du Pôle, ni la définition d'une taxe professionnelle commune ou d'un réceptacle unique des richesses fiscales dégagées par les entreprises installées. Le Pôle Européen de Développement (PED) est l'exemple d'une dynamique communautaire s'appuyant sur l'existence d'une communauté de destin transfrontalière, mais dont l'avenir repose essentiellement sur une politique publique nationale. Le projet d'agglomération du PED défini à partir du milieu des années 1990 avec la fin de la politique de reconversion lourde est une poursuite de l'utopie européenne projetant de nouvelles frontières territoriales du vivre ensemble autour des valeurs dépassant celles qui fondent les États-Nations ; une communauté de destin qui s'affranchit des limites étatiques et vise à projeter une empreinte territoriale nouvelle (Lamour, 2007).

Cette projection transfrontalière suscitant l'apparition de nouvelles limites chevauchant les frontières étatiques s'est multipliée au sein de la Grande Région depuis l'épisode PED. Elle s'appuie sur des espaces contigus à la frontière et possédant une histoire culturelle, économique et politique longue et complexe signalant le caractère très perméable des frontières étatiques. Les territoires de projet développés sont ancrés dans des vallées industrielles ou de grands espaces naturels comme on peut le constater sur les pourtours du Grand-Duché (Carte 1). Ces aires structurées avec l'appui des pouvoirs publics en charge de la Grande Région que sont les États, les Länder et les Régions sont généralement décalées par rapport au processus d'intégration fonctionnelle impulsée par l'économie contemporaine. Néanmoins,

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be



Carte 1. Espaces de coopération compacts sur les frontières du Luxembourg

il y a une persistance de la part des réseaux politiques dominants à soutenir ces territoires compacts. La coopération territoriale d'ambition « subsidiaire » (Bussi, 2009) dans les zones transfrontalières s'appuie sur une utopie européenne qui naît de la proximité culturelle au contour spatial très aléatoire (Lamour, 2012). Elle se construit en parallèle d'une coopération territoriale d'ordre « stratégique » (Bussi, 2009) portée par des réseaux métropolitains.

2. La Grande Région : réceptacle et promoteur du nouveau régionalisme réticulaire

Les eurorégions ont été des construits politiques à travers lesquels il a été possible de faire passer des manières de concevoir la transformation spatiale et sectorielle de l'Europe en voie d'intégration. Elles ont constitué des plateformes d'européanisation des politiques publiques (Scott, 2002). Le développement métropolitain polycentrique, objectif clé de l'organisation de l'espace communautaire, a été transféré au sein de ces régions comme le montre le discours des autorités publiques nationales en charge de la Grande Région depuis le milieu des années 1990.

Les déclarations officielles du Sommet de la Grande Région reprenant les points d'accord des pouvoirs

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

coalisés, soulignent avec récurrence l'importance des réseaux de transport devant connecter les pôles urbains. Par ailleurs, la rhétorique métropolitaine transparait dans l'organisation souhaitée de l'espace transfrontalier. Les responsables de la Grande Région projettent une aire aux contours flous, mais dont la force à venir repose sur ces centres urbains interconnectés et complémentaires (Lamour & Clément, 2012). L'économie et les conditions d'assurer une attractivité économique, représentent, l'axe clé de l'engagement grand-régional. Il s'agit de saisir des opportunités communes et de résoudre des problèmes en partage pour rendre l'espace transfrontalier intéressant pour les investisseurs. Cette politique passe en grande partie par la promotion de réseaux structurels et immatériels afin de faciliter les flux d'information, de biens et de personnes sans trop se préoccuper de l'établissement de nouvelles frontières communes. La Grande Région est en phase avec l'approche spatiale en réseau de l'Union Européenne. Le programme opérationnel Interreg IVA 2007-2013 Grande Région reflète cette organisation de l'espace flexible, à finalités économiques, sans détermination de nouvelles frontières porteuses de cohésion spatiale que l'on associe au nouveau régionalisme (Keating, 1998). Les territoires de projets transfrontaliers relativement cloisonnés cités précédemment ne concentrent pas les financements réservés pour la coopération transfrontalière. Lorsque certains d'entre eux reçoivent des fonds européens, comme par exemple l'aire de Sarrebruck-Moselle Est, il s'agit de développer une action dans une thématique précise plutôt que de mettre en place un contrat territorial à plusieurs entrées pour une zone unique. La Grande Région soutient des projets d'agglomérations transfrontalières ou de parcs transfrontaliers dans ses déclarations et documents stratégiques. Cependant, son bras armé, le programme Interreg, sert essentiellement à subventionner des réseaux et donc à promouvoir un agencement de l'espace selon un mode réticulaire. Cette prégnance de la territorialité en réseau est enfin perceptible à travers l'étude Metroborder (Espon, Université de Luxembourg, 2010) suivie par la Grande Région et le projet de Région Métropolitain Polycentrique Transfrontalière (RMPT) issue des réflexions relatives à ces travaux de recherche. La question de l'accessibilité et des réseaux entre les pôles apparaît comme centrale dans le policy-making grand-régional résultant de cette réflexion métropolitaine (Sommet de la Grande Région, 2009, 2011).

Le polycentrisme métropolitain occupe une position axiale dans l'agenda grand-régional en termes d'aménagement du territoire (Lamour, 2011). Il s'appuie sur la présence d'une intégration fonctionnelle transfrontalière liée à une économie du savoir centrée sur Luxembourg-Ville (Decoville & Sohn, 2012 ; Walther, 2012). Les acteurs politiques locaux associés à des coopérations territoriales contigües à la frontière ne sont pas en reste dans l'établissement de collaborations stratégiques en archipel s'appuyant également sur la nouvelle idéologie de l'organisation régionale. Les communes urbaines majeures et situées dans le cœur de la Grande Région ont établi au fil des années des coopérations malgré leur éloignement spatial. Ces rassemblements ont des profils très variables. Le Quattropôle rassemble les 4 pôles majeurs de la zone transfrontalière depuis 1999 (Metz, Trèves, Sarrebruck et Luxembourg-Ville) duquel est sortie une greffe articulée autour du pôle luxembourgeois et des villes proches que sont Esch-sur-Alzette, Longwy et Arlon (réseau LELA). Ce partenariat plus circonscrit s'est ensuite élargi à Thionville et à Metz pour donner naissance au réseau LELA + renommé par la suite TONICITES. Par ailleurs, Esch-sur-Alzette développe un projet dénommé « Trilux » axé sur l'économie du savoir avec la ville de Trèves hors des réseaux Quattropôle et Tonicités. On se retrouve donc face à une organisation de partenariats très flexible, en perpétuelle évolution, en fonction des opportunités en présence et généralement des enjeux d'ordre économique. Ces réseaux visent à projeter un territoire en réseau constitué à partir de nœuds urbains connectés via différents liens d'ordre infrastructurels, mais également virtuels. Le cyberespace est le cadre au sein duquel ces collaborations s'établissent avec le plus de facilité. Il est à noter que le responsable technique des réseaux Quattropôle et Tonicité à Luxembourg-Ville a en charge la cyber-communication de la commune, et non pas le développement urbain. Parallèlement à ces réseaux de villes, un partenariat rural a été établi qui, lui également, a une finalité économique. Il s'agit du réseau des parcs naturels de la Grande Région prenant en écharpe le cœur métropolitain et développant, notamment, une stratégie touristique. Ces acteurs locaux, qu'ils soient urbains ou ruraux, sont progressivement intégrés dans une gouvernance multi-niveaux transfrontalière plus globale se positionnant sur le polycentrisme. Le projet de RMPT constitue l'objet alimentant l'échange verbal entre l'ensemble des acteurs politiques enclins à projeter un territoire en réseau pour les besoins de l'économie (Lamour, 2011).

IV. CONCLUSION

Le régime politique de la frontière en Europe s'est pendant longtemps axé sur la conquête, le *statu quo* provisoire à partir de lignes de démarcation des pouvoirs forts, puis un déplacement de ces frontières en fonction des résultats des conflits (O'Dowd, 2002). À cela est venu se rajouter une approche plus consensuelle, collective et pacifique de la gestion des espaces transfrontaliers que l'on peut faire remonter au Traité de Vienne (Blatter, 2003). Les deux manières de concevoir coexistent toujours sur le continent ; les tensions autour de la frontière chypriote étant là pour nous rappeler que l'approche conflictuelle de la frontière n'est pas à ranger aux oubliettes de l'histoire européenne. L'UE et

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

sa dynamique de partage de souveraineté a, cependant, contribué à refonder les bases du contrôle territorial en Europe. L'utopie communautaire et la politique structurelle de l'Union ont donné lieu à la production de territoires hybrides entre contrôle de l'espace par les frontières et par les réseaux. Il y a une constitution mouvante de plusieurs frontières externes de l'UE en fonction des accords engageant les États, mais également une préservation des frontières nationales par plusieurs aspects (ex : l'Europe sociale reste fragmentée à partir des limites étatiques). Dans le même temps, on assiste à la mise en place de partenariats gérant collectivement des réseaux dépassant plusieurs frontières, anciennes ou nouvelles, compartimentant l'espace.

La Grande Région est l'exemple typique des processus d'hybridité en cours. Elle est porteuse d'un imaginaire européen basée sur une histoire longue et de valeurs qui dépassent le cadre des États-nations. Par ailleurs, ses composantes nationales ne sont pas dans une dynamique de fusion de leurs compétences au sein d'un territoire unique à la frontière clairement identifiée. À différentes échelles, on constate la présence d'une projection territoriale transfrontalière cloisonnée qui fait l'objet d'une institutionnalisation croissante. Elle pose les bases d'un « vivre ensemble séparément » (De Singly, 2000) d'acteurs politiques de niveaux étatique, régional et communal issus de territoires institutionnels dont les cycliques historiques sont proches. La construction européenne voulue par les États engendre une multiplication de plateformes d'échanges au niveau de territoires transfrontaliers comme le montre le cas de la Grande Région afin d'instituer la confiance et de limiter des stratégies individualistes des acteurs politiques situés de part et d'autre de la frontière. Il s'agit d'une territorialité ancrée dans l'utopie de l'unification européenne. Parallèlement à cela, comme le montre le cas grand-régional, un ensemble de partenariats gagnant-gagnant à finalité économique s'organise et tende à produire une territorialité en réseau. Le projet de Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière et le programme Interreg IVA Grande Région symbolisent cette approche territoriale basée sur la définition d'un capital social métropolitain favorisant une attractivité de l'espace pour des investisseurs (Clément & Lamour, 2011).

Par un étrange retour de l'histoire, la Grande Région n'est pas sans rappeler la Lotharingie, espace aux contours très mouvants et marqués par la présence d'une pléthore de pouvoirs à différentes échelles et de peuples au destin plus ou moins rattaché en fonction de la succession des accords établis par les acteurs en situation de puissance. Le projet territorial grand-régional est l'une des expressions spatiales qui tend à confirmer l'entrée de l'Europe dans un nouveau Moyen Âge bâti sur des allégeances complexes et à l'empreinte territoriale multiple (Ruggie, 1993). Cependant, l'une des différences clés entre le temps médiéval de notre modernité tardive et celui de la Lotharingie carolingienne, réside dans la présence actuelle d'un pouvoir dominant, celui de l'État, qui oriente la production territoriale en fonction des mutations du capitalisme.

BIBLIOGRAPHIE

Agnew J. (1999). « Mapping political power beyond state boundaries: territory, identity and movement in world politics », *Millennium*, 28, 499-521.

Anderson J. & O'Dowd L. (1999). « Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance », *Regional Studies,* 33(7), 593-604.

Ascher F. (2004). « Les sens du mouvement: modernités et mobilités », in Allemand S., Ascher F., Levy J. (dirs), *Les sens du mouvement*, Paris : Belin, 21-34.

Bakis H. (1990). « Introduction: la banalisation des territoires en réseaux », in Bakis H. (dir), *Communications et territoires,* Paris : La documentation française, 15-32.

Bayart J.-F. (2004). *Le gouvernement du monde : une critique politique de la mondialisation*, Paris : Fayard.

Blatter J. (2003). « Beyond hierarchies and networks: institutional logics and change in transboundary spaces », *Governance*, 16(4), 503-526.

Bussi M. (2009). « La coopération territoriale : un déficit théorique », in Bussi M. (dir), *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*, Mont-Saint-Aignan : Publication des Universités de Rouen et du Havre, 11-29.

Castells M. (1996). *The Rise of the Network Society,* Massachusetts: Blackwell.

Clément F. & Lamour C. (2011). « Social capital design and polycentric metropolitan competitiveness: the Grande Région agenda », *Journal of Borderlands Studies*, 26(1), 88-99.

Davoudi S. (2003). « Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda », *European Planning Studies*, 11(8), 979-999.

De Singly F. (2000). *Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune*, Paris : Nathan/HER.

Decoville A. & Sohn C. (2012). « Mapping the structuring of a cross-border metropolis », in, Sohn C. (dir.), *Luxembourg. An emerging cross-border metropolitan region*, Brussels : Peter Lang, 119-139.

Deleuze G. (1990). *Pourparlers*, Paris : Édition de Minuit.

Dupuy G. (2002). *Internet : géographie d'un réseau*, Paris : Ellipse.

ESPON, Université de Luxembourg (2010). *Metroborder. Cross-border Polycentric Urban Regions*, Luxembourg, ESPON.

Hooghe L. & Marks G. (2001). « Types of multi-level governance », *European Integration Online Papers,* 5(11).

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

Hooghe L. & Marks G. (2003). « Unraveling the central of state, but how? Types of multi-level governance », *American Political Science Review*, 97, 233-243.

Jensen Ole B. & Richardson T. (2004). *Making European space: mobility, power and territorial identity*, London: Routledge.

Keating M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham: Elgar.

Lacoste Y. (2005). « Limites futures de l'ensemble européen et soudaine restriction de l'idée européenne », *Hérodote,* 3(118), 5-11.

Lamour C. (2007). « Le Pôle Européen de Développement, 20 ans après », *Mosella*, Tome XXII (1-4), 101-114.

Lamour C. (2011). « Le grand régionalisme. Du décloisonnement étatique partiel à la territorialité-réseau », *Geographica Helvetica*, 4, 281-288.

Lamour C. (2012). « La projection territoriale des communes et des intercommunalités en Grande Région : vers une double territorialité métropolitaine », in, Belkacem R., Pigeron I. (dirs), *Le travail frontalier : Pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy : PUN, 333-348.

Lamour C. & Clément F. (2012). « Governance of the Greater Region and cross-border metropolitan management », in, Sohn C. (dir.), *Luxembourg. An emerging cross-border metropolitan region*, Brussels : Peter Lang, 207-227.

Massey D. (2005). *Strangers in a strange land. Human in an urbanizing world*, New-York: W.W. Norton & Company.

Mau S. & Büttner S. (2010). « Transnationality », in, Immerfall S., Therborn G. (dirs), *Handbook of European societies. Social transformations in the 21st century*, London: Springer, 537-570.

MKW (2009). *Scientific Report on the Mobility of Cross-border Workers within the EU 27/EEA/EFTA Countries*, Munchen: MKW.

Newman P. (2000). « Changing Patterns of Regional Governance in the EU », *Urban Studies*, 37(5.5), 895-908.

O'Dowd L. (2002). « Transnational integration and cross-border regions in the European Union », in, Anderson J. (dir), *Transnational democracy: Political spaces and border crossings*, London: Routledge, 111-128.

Painter J. (2009). « Territoire et réseau: une fausse dichotomie ? », in, Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 57-66.

Perkmann M. (2007). « Policy entrepreneurship and multi-level governance: a comparative study of European cross-border regions », *Environment and Planning C: government and policy,* 25, 861-879.

Prevelakis G. (2005). « L'Europe, territoire ou réseau ? », in, Frank R., Greenstein R. (dirs), *Gouvernance et identités en Europe*, Bruxelles : Bruylant, 53-60.

Ruggie J. (1993). « Territoriality and beyond : problematizing modernity in international relations », *International organization*, 47(1), 139-174.

Sack R.-D. (1986). *Human territoriality. Its theory and history*, Cambridge: Cambridge University Press.

Scott J. (2002). « A Networked space of meaning? Spatial politics as geostrategies of European Integration », *Space and Polity*, 6(2), 147–167.

Sommet de la Grande Région (1995). *Déclaration commune finale*, Luxembourg : Archives Maison de la Grande Région.

Sommet de la Grande Région (2009). *Déclaration commune finale*, Luxembourg : Archives Maison de la Grande Région.

Sommet de la Grande Région (2011). *Déclaration commune finale*, Luxembourg : Archives Maison de la Grande Région.

Tizon P. (1996). « Qu'est ce que le territoire ? », in, Di Méo G. (dir), *Les territoires du quotidien*, Paris : L'Harmattan, 17-34.

Van Houtum H. & Van der Velde M. (2004). « The power of cross-border labour market immobility », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie,* 95(1), 100-107.

Van der Velde M. & Van Naerssen T. (2011). « People, borders, trajectories: an approach to cross-border mobility and immobility in and to the European Union », *Area,* 43(2), 218-224.

Vaughan-Williams N. (2009). « Borderwork beyond inside/outside? Frontex, the citizen-detective and the war on terror », in, Rumford C. (dir), *Citizens and borderwork in contemporary Europe,* London: Routledge, 63-79.

Veltz P. (2004). « L'économie de toutes les mobilités », in, Allemand S., Ascher F., Levy J. (dir), *Les sens du mouvement*, Paris : Belin, 49-59.

Viard J. (1994). *La société d'archipel*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube.

Walther O. (2012). « Metropolitan region and cross-border demographic integration », in, Sohn C. (dir), *Luxembourg. An emerging cross-border metropolitan region*, Brussels : Peter Lang, 185-204.

Coordonnées de l'auteur :

Christian LAMOUR
Chercheur Géographe
CEPS/INSTEAD (GD Luxembourg)
christian.lamour@ceps.lu

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be

Téléchargé depuis / Downloaded from
www.bsglg.be