



**HAL**  
open science

# Recompositions scalaires en Europe occidentale : la construction de régions métropolitaines transfrontalières dans l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur

Pauline Pupier

## ► To cite this version:

Pauline Pupier. Recompositions scalaires en Europe occidentale : la construction de régions métropolitaines transfrontalières dans l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur. Géographie. Université d'Artois, 2021. Français. NNT: . tel-03365066

**HAL Id: tel-03365066**

**<https://hal.science/tel-03365066>**

Submitted on 5 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Recompositions scalaires en Europe occidentale :  
la construction de régions métropolitaines transfrontalières  
dans l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur**

**Rescaling in Western Europe:  
Building Process of Cross-Border Metropolitan Regions  
in the Cross-Channel Euroregion and the Upper Rhine**

Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie  
Sous la direction de Bernard Reitel, Professeur à l'Université d'Artois  
Présentée et soutenue le 8 janvier 2021 à Arras par

**Pauline Pupier**

Composition du Jury

- Nadine Cattan, Directrice de recherche au CNRS, Paris (rapportrice)
- Fabienne Leloup, Professeure à l'Université Catholique de Louvain, Belgique
- Bernard Reitel, Professeur à l'Université d'Artois, Arras
- Christophe Sohn, Chercheur Sénior au LISER, Esch-Belval, Luxembourg
- Birte Wassenberg, Professeure à l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg (présidente)
- Patricia Zander, Maîtresse de conférences HDR à l'Université de Strasbourg (rapportrice)



# Remerciements

Le travail de six années représente évidemment un moment de vie personnelle et professionnelle important pendant lequel je me suis épanouie grâce aux relations et rencontres individuelles. Je souhaite ainsi remercier chacune des personnes qui m'a soutenue, même s'il m'est impossible de toutes les nommer.

Je remercie le laboratoire Discontinuités (UR 2468) de l'Université d'Artois qui m'a accueillie comme une collègue. Plusieurs spécialistes de la frontière, Sylvie Considère, François Moullé, Nicolas Lebrun, ont accepté d'échanger sur nos résultats respectifs. Par ailleurs, Laurent Gagnol, Corinne Luxembourg et Sylvie Coupleux ont apporté leur conseils disciplinaires et méthodologiques. Mes remerciements les plus sincères vont à mon directeur de thèse, Bernard Reitel, qui a accepté de corriger bien des brouillons de chapitres. Que les équipes de la Maison de la Recherche et de l'UFR Histoire Géographie-Patrimoine reçoivent également toute ma gratitude pour leur accompagnement personnalisé.

L'Institut des Frontières et Discontinuités (IFD), la Plateforme lilloise de POPSU Métropole et le *Transfrontier Euro-Institute Network* constituent trois autres réseaux universitaires qui m'ont fait l'honneur et le plaisir de m'intégrer à leurs travaux. Les spécialistes de la frontière franco-belge, Fabienne Leloup, Sabine Duhamel, Thomas Perrin, Bénédicte Grosjean, Marc Dumont ont ainsi enrichi le quotidien de la recherche de leur convivialité. De même, je tiens à remercier particulièrement le *Viadrina Center B/ORDERS IN MOTIONS* de m'avoir accueillie à Frankfurt(Oder) pendant trois mois de recherche et d'écriture. Les contacts avec Hannes Krämer, Concha Höfler, Maria Klessmann, Rita Vallentin, Dominik Gerst, Peter Ulrich, Jarosław Jańczak et tant d'autres m'ont ouvert des passerelles méthodologiques entre la géographie et la diversité des sciences sociales. Je remercie également les membres de mon jury qui ont accepté de lire cette thèse volumineuse et de discuter personnellement de mes résultats dans des conditions de travail compliquées.

Les collègues jeunes chercheur·se·s ont montré un soutien et une joie infaillible et je tiens à exprimer ma très grande amitié à Camille, Déborah, Sabrina, Yusuke, Bjar. Je ne peux que conseiller à tout·e futur·e doctorant·e de s'entourer d'une telle équipe d'ami·e·s et de militant·e·s. Les collectifs et associations « Jeune Recherche en Artois », « Précaires de l'ESR » et autres syndicats m'ont apporté la collégialité qui manque parfois dans la démarche solitaire de la thèse.

J'adresse aussi mille mercis, et mes félicitations, à celles et ceux qui sont parvenu·e·s à relire mes interminables phrases et mes incursions en langues étrangères : Laurent, Aline, Sabrina, Alice, Lucile, Alice, Claire, Aline, Clémentine, Martin, Yves-Marie, Déborah, Maximilian, Antoine, Camille. À tou·te·s mes ami·e·s j'envoie un franc merci en attendant de pouvoir trinquer à nouveau ensemble.

J'ai aussi une pensée particulière pour ma famille à qui j'adresse tout mon amour. Ma grand-mère, mon père, mes sœurs et aussi ma mère m'accompagnent sur le long cours. Antoine et

Tania m'ont comblée d'attentions et de joie pendant ces derniers mois et je les remercie du fond du cœur.

Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont bien voulu enrichir ce travail de leur témoignage et de leurs expériences. Je m'identifie particulièrement à ces femmes et ces hommes qui font vivre la coopération transfrontalière à travers leur engagement quotidien.



Photographie souvenir d'une journée de terrain entre doctorant·e·s et ami·e·s





# Sommaire

Introduction..... 9

## **Partie 1 : Paradoxes géographiques de la région métropolitaine transfrontalière ..... 23**

1. Métropoles et frontières : des objets géographiques contradictoires ? ..... 25
2. Déconstruire la région métropolitaine transfrontalière : questionnements et hypothèses ..... 81

## **Partie 2 : Entrée méthodologique par l'analyse scalaire : échelles des terrains, niveaux de gouvernement et jeux d'acteurs..... 97**

3. Analyse croisée en Europe occidentale : quatre espaces translocaux au sein de deux espaces transrégionaux..... 99
4. Un protocole géographique ancré dans les sciences humaines et sociales ..... 177

## **Partie 3 : Une tentative de construction métropolitaine transfrontalière *bottom-up* ? ....223**

5. Des stratégies de métropolisation transfrontalière ? ..... 225
6. La recherche d'un hypothétique périmètre pertinent..... 319

## **Partie 4 : Logiques d'imposition : recompositions nationales et européennes *top-down* .403**

7. La relative dimension transfrontalière des politiques nationales de métropolisation 405
8. L'échelle européenne ou le retour de la frontière dans la métropolisation ..... 467

## **Partie 5 : L'« ingouvernabilité » organisée de la région métropolitaine transfrontalière ..545**

9. L'invention de la gouvernance métropolitaine transfrontalière ..... 547
10. Vers une gouvernance horizontale des régions métropolitaines transfrontalières ? 613

## **Conclusion**

11. Conclusion et discussion : La région métropolitaine transfrontalière comme objet de recomposition scalaire en Europe occidentale ..... 661



Bibliographie .....	681
Liste des sigles et abréviations .....	707
Table des figures.....	711
Annexes .....	729
Résumé.....	760

# Introduction

En Europe occidentale, les régions métropolitaines transfrontalières apparaissent comme des objets géographiques et politiques paradoxaux. Si les frontières séparent deux États-Nations, la continuité des métropoles se réalise de part et d'autre de celles-ci en concentrant populations et activités. À ce titre, une stratégie de construction d'une région transfrontalière peut être qualifiée de « subversive » (Peyrony, 2014). La région métropolitaine transfrontalière est un objet géographique et politique relativement récent qui interroge les chercheurs en sciences humaines et sociales. Elle est marquée par différentes dynamiques spatiales dues, premièrement, à l'émergence de métropoles et, deuxièmement, au régime des frontières internes de l'Union européenne (UE).

Premièrement, le processus de métropolisation, considéré comme le dernier stade de l'urbanisation contemporaine dans un monde globalisé autour d'une économie néolibérale (Lévy, 2008), va de pair avec des dynamiques spatiales de concentration (Bassand, 2008). La métropole concentre en effet populations et activités en une configuration urbaine (Krugman, 1991) : elle regroupe des fonctions métropolitaines et polarise une région fonctionnelle. L'émergence de métropoles ne se limite cependant pas qu'à une dynamique centripète.

En organisant les espaces de la région métropolitaine, elle s'apparente également à une dynamique centrifuge d'expansion (A. J. Scott, 2001). Le pôle métropolitain (soit l'aire urbaine morphologique définie par la continuité du bâti en une agglomération) et la région métropolitaine (soit l'aire urbaine fonctionnelle définie par l'ampleur des trajets pendulaires en un vaste espace régional) s'organisent en gradients concentriques (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007) dont l'intensité diminue avec la distance.

De surcroît, la métropolisation repose sur des fonctions de contrôle, de décision et de commandement, de production d'activités à haute valeur ajoutée, de diffusion de symboles et normes (Friedmann, 1986). Ces fonctions métropolitaines organisent la région métropolitaine selon une spécialisation spatiale fonctionnelle. Cela se traduit par une grande diversité interne, voire une ségrégation (Sassen, 1991) et une fragmentation (Jouve & Lefèvre, 2002) de l'espace urbain.

Enfin, la métropole revêt des fonctions de connexion par des moyens de communication et de transports. De ce fait, elle est un nœud dans un réseau mondial de circulation (Sassen, 2002) et articule les flux dans un rôle de porte d'entrée et de sortie (Danielzyk & Blotevogel, 2009). La métropolisation articule par conséquent un système urbain local et localisé à un espace mondial en réseau (Halbert, Cicille, Pumain, & Rozenblat, 2012). Ces dynamiques aux échelles plurielles sont centrales dans les fonctions des métropoles (Halbert, 2010). Le processus de métropolisation et les relations que tissent les métropoles se produisent donc à l'échelle du monde et dépassent les frontières nationales.

Deuxièmement, une région métropolitaine transfrontalière est marquée spatialement par la présence d'une frontière. Dans sa définition westphalienne, la frontière interétatique représente d'abord la limite de souveraineté d'un État et donc le tracé de sa territorialité (Anderson, 1996). La frontière traduit la limite du pouvoir politique et coercitif national et exprime la différenciation fondatrice entre le national et l'étranger (Guichonnet & Raffestin, 1974). L'espace frontalier adjacent se situe donc en périphérie d'un territoire national (Raffestin, 1986). Il est en règle générale distant de la capitale et excentré par rapport au cœur du territoire national. La frontière, dans cette acception, correspond avant tout à une dynamique centrifuge de délimitation et de séparation. Dans le contexte européen, les frontières externes qui délimitent l'UE voient ces fonctions perdurer et même se renforcer (Amilhat-Szary & Fourny, 2006).

Toutefois, les marges frontalières constituent un espace stratégique pour les États puisque s'y joue une partie des enjeux de la construction nationale, de la territorialisation nationale et de la relation au monde (Agnew, 1994). De plus, la frontière fonctionne comme une interface internationale : elle est un lieu privilégié de la gestion des flux entrants et sortants puisqu'elle régule les contacts et les passages. En juxtaposant deux systèmes nationaux en une dyade, la frontière autorise des relations d'échange ou de collaboration dans la proximité. Elle fait couture (Courlet, 1990). Elle génère une frontière marche (Gottmann, 1952), un espace liminal (Fourny, 2014) où les effets de la frontière s'expriment dans une zone qui la borde. Puisque les frontières entre États membres de l'UE sont internes à l'espace communautaire, ces dernières connaissent une certaine dévaluation amenant les fonctions de barrière à baisser d'intensité (Foucher, 2000). L'intégration européenne (Scharpf, 2000), essentiellement par l'application des libertés de circulation dans l'espace Schengen, l'avènement du marché commun et la politique de cohésion, a rendu les frontières internes de l'UE plus poreuses à de nombreux flux. Les espaces frontaliers peuvent alors accueillir des activités liées à l'exploitation des différences et différentiels et aux fonctions de régulation et de relation (Herzog, 1990). Cela étant, même dans le cas d'une frontière interne, un certain nombre de propriétés demeurent (Foucher, 2007) selon des processus concomitants de désactivation et de réactivation de la frontière, de *debordering* et *rebordering* (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). Par toutes ces fonctions stratégiques, la frontière révèle des dynamiques spatiales qui peuvent être tant centripètes que centrifuges.

Ces fonctions de la frontière induisent également une dynamique scalaire (Reitel, 2017). Une région transfrontalière articule deux espaces frontaliers appartenant à deux versants nationaux au sein d'une dyade. Les relations sont donc à la fois translocales – entre deux espaces frontaliers locaux de proximité – et internationales – entre deux États dans des relations intergouvernementales. La porosité de la frontière permet dans de courtes distances le passage de l'échelle locale à l'échelle internationale. La frontière introduit de la distance dans la proximité (Arbaret-Schulz, 2008).

Ces dynamiques centripètes, centrifuges et scalaires s'observent à la fois dans la structuration des métropoles et dans le régime de la frontière. La métropole et la frontière constituent les deux composantes spatiales principales pour appréhender la construction d'une région métropolitaine transfrontalière dans une lecture de géographie politique. Dans le cas d'un espace métropolitain transfrontalier, la métropole et la frontière peuvent interagir de façon contradictoire ou complémentaire selon les interactions et la synergie entre ces dynamiques. Un espace métropolitain transfrontalier s'avère être un objet géographique et politique hautement ambivalent si l'on oppose concentration et démarcation, centralité et périphérie, global et local. L'hypothèse défendue ici cherche à prendre le contrepied d'une conception binaire et figée : La métropole et la frontière peuvent opérer de façon synergique et se renforcer mutuellement si l'on considère qu'elles favorisent toutes deux la différenciation spatiale par la spécialisation, la fragmentation et qu'elles favorisent toutes deux la rencontre par la diversité, l'articulation, le saut scalaire. L'association des objets « ville » et « frontière » génère en effet des spatialités particulières (Reitel, Zander, Piermay, & Renard, 2002). On comprend que l'interaction des dynamiques spatiales métropolitaines et (trans-)frontalières dans des espaces métropolitains transfrontaliers ne peut être que plus complexe (Herzog, 1997).

En raison de la complexité des dynamiques spatiales qui la sous-tendent, qualifier une région de métropolitaine et transfrontalière ne va pas de soi. Des approches de géographie économique ou d'analyse spatiale ont proposé d'identifier et de délimiter des espaces métropolitains (éventuellement transfrontaliers) en Europe (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2011; ESPON, 2010; Halbert et al., 2012). Le rapport *METROBORDER* liste par exemple onze « régions métropolitaines polycentriques transfrontalières » sur l'espace communautaire (ESPO, 2010). Ces propositions sont fondées sur l'intensité des interactions locales et peuvent de ce fait en inférer des délimitations empiriques. Bien souvent, elles questionnent alors les délimitations précédemment admises qui reposent sur le maillage administratif local.

En effet, au-delà de définitions fonctionnelles, une région métropolitaine transfrontalière est le résultat d'une stratégie politique de territorialisation portée par des acteurs locaux (ESPO, 2010). Cette dimension politique de la régionalisation dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière constitue un troisième point, aussi essentiel que les effets de structuration par la métropolisation et par le régime des frontières. L'appréhension de cette dimension politique est centrale dans le positionnement de l'approche de cette thèse. L'approche relève pour ce faire de la géographie politique à la croisée entre la géographie urbaine et les sciences politiques. C'est donc **le processus politique de production d'une métropole sur une frontière interne de l'UE** qui constitue l'objet d'étude. Dans une perspective poststructuraliste, une région métropolitaine transfrontalière s'apparente à une construction politique : étudier les régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale requiert d'identifier les acteurs qui les portent, d'analyser leurs stratégies politiques, de préciser leurs motivations, de qualifier leurs interactions (Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005). La construction régionale passe par plusieurs étapes d'institutionnalisation,

notamment l'élaboration d'une stratégie, la délimitation d'un périmètre et la création d'institutions (Paasi, 1986). Les acteurs publics, les collectivités territoriales sont au cœur de ces processus de construction régionale.

Dans ce processus de construction politique, une région métropolitaine transfrontalière peut jouer sur les dynamiques spatiales réelles ou supposées liées à la métropolisation et au régime de la frontière. Elle mobilise, d'une part, la métropole comme une ressource territoriale spécifique (Gumuchian & Pecqueur, 2007) et développe un **argument métropolitain**. Celui-ci consiste en un discours qui identifie sur un territoire donné des fonctions et caractéristiques métropolitaines et les mobilise dans une stratégie de développement territorial. Au sein d'une collectivité locale, il correspond à un diagnostic territorial problématisé sous l'angle de la métropole, qui répond à une ambition stratégique et qui fait l'objet d'une représentation collective valorisante. L'argument métropolitain oriente et alimente alors le projet politique et urbain. Dans le contexte européen, le sociologue Neil Brenner offre une grille de lecture pertinente des dynamiques scalaires en jeu dans la construction de ces régions métropolitaines. Son ouvrage de 2004 intitulé *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* replace la gouvernance urbaine dans les transformations de la mondialisation et de l'État à partir des années 1960. Il considère les métropoles (ou *world cities*) comme de nouveaux espaces étatiques en émergence. Les États européens ont progressivement appliqué des politiques néolibérales de compétitivité et de différenciation territoriales et ont conféré aux métropoles le rôle de moteur économique sur leur territoire (Brenner, 2004a). La mondialisation joue alors un rôle de re-territorialisation dans le sens où les États se restructurent en produisant de nouveaux territoires métropolitains sensés opérer à l'échelle mondiale. Ce processus de recomposition territoriale de l'État à travers la décentralisation, la déconcentration et les réformes territoriales est appréhendé comme une recomposition scalaire étatique (« *state rescaling* »). Les espaces urbains s'en retrouvent transformés en de nouveaux territoires institutionnels métropolitains ce qui est envisagé comme une recomposition scalaire urbaine (« *urban rescaling* ») (Brenner, 1999). Un des enjeux qui transparaissent dans la construction de métropoles est ainsi le positionnement stratégique des collectivités territoriales urbaines dans le jeu renouvelé entre échelles nationale et mondiale. Les travaux de Patrick Le Galès précisent la relation entre villes et États dans la transformation des sociétés européennes, notamment dans son ouvrage *Le Retour des villes européennes*, publié en 2003. La globalisation – c'est-à-dire la mondialisation économique sous-tendue par la puissance des acteurs économiques transnationaux – et l'intégration européenne favorisent un relâchement étatique où les villes et les régions renégocient leur place. Les villes et leurs acteurs s'adaptent dans « la formation de cette voie européenne, par l'élaboration de nouvelles formes de territorialisation et d'institutionnalisation, de compromis entre intégration sociale, culture et développement économique » (Le Galès, 2003). La construction de métropoles s'inscrit dans ce jeu scalaire avec les échelles nationale, européenne et mondiale.

D'autre part, la région métropolitaine transfrontalière active la frontière comme une seconde ressource territoriale spécifique (Piermay, 2005). Les fonctions de la frontière et les relations transfrontalières y sont identifiées et mobilisées par les acteurs locaux en tant qu'**argument**

**transfrontalier.** La cohésion transfrontalière, caractérisée par des rapprochements économiques, sociaux, culturels de part et d'autre d'une frontière, peut constituer une des motivations à la coopération transfrontalière. Elle élabore dans ce cas un système sémique (Raffestin, 1986; Reitel, 2010b) qui lui est propre. Composé d'un ensemble partagé de signes, de symboles, de discours, de représentations, de cartes, etc., celui-ci permet de dépasser les incompréhensions dues aux contrastes linguistiques, culturels, politiques, économiques liés à la frontière. Les différentiels économiques et la spécialisation par versant peut également provoquer une forte interdépendance et des flux de travailleur·se·s transfrontalier·ère·s importants. La cohésion comme l'interdépendance participent à l'intégration transfrontalière (Decoville, Durand, Sohn, & Walther, 2014). La coopération transfrontalière aboutit sous certaines conditions à la création de régions transfrontalières en Europe (« *cross-border regions* ») (Perkmann, 2003). Le géographe Christophe Sohn a proposé un cadre conceptuel pour analyser le rôle de la frontière comme ressource dans les régions métropolitaines transfrontalières (Sohn, 2014b). Il conjugue ainsi l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier, montrant quels avantages la frontière peut procurer et comment les acteurs territoriaux peuvent la mobiliser dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière. Dans son article *The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis*, il distingue quatre catégories d'avantages que peut procurer la frontière comme ressource pour les métropoles transfrontalières : l'avantage positionnel, différentiel, d'hybridation et de reconnaissance (Sohn, 2014).

Dans le travail de démonstration de la thèse, la construction d'une région métropolitaine transfrontalière repose ainsi sur la conjonction de l'argument métropolitain et de l'argument transfrontalier. Ceux-ci seraient le fondement de la stratégie de territorialisation mise en œuvre par les acteurs locaux. Par conséquent, la région métropolitaine transfrontalière serait, dans une première approche, **une configuration spatiale résultant d'un processus politique de territorialisation porté par les acteurs locaux et reposant sur un argument métropolitain et un argument transfrontalier.**

Ces travaux sur la métropole et la frontière soulignent l'importance de l'enjeu des dynamiques scalaires dans les recompositions urbaines en Europe occidentale. Il convient alors d'approfondir la réflexion sur l'agencement entre la région métropolitaine transfrontalière et les dynamiques de la métropole et de la frontière. Plus précisément, quelles recompositions spatiales et scalaires se manifestent ?

Développant le concept de frontière ressource autour du Luxembourg et de son espace de coopération transfrontalière (Sohn, 2012), Christophe Sohn invite à une démarche comparative pour penser l'interaction entre frontière et métropole sur d'autres frontières en Europe occidentale. La construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale a été étudiée à partir de plusieurs cas approfondis. La « métropole lémanique » entre la France et la Suisse (Leresche, Joye, & Bassand, 1995), la « territorialisation

métropolitaine » dans le Rhin Supérieur (Zander, 2018), la « suprarégionalisation transfrontalière de la Grande Région Saar-Lor-Lux » (Evrard, 2013) fournissent à chaque frontière une compréhension fine des mécanismes de construction régionale. Néanmoins, l'articulation des arguments métropolitain et transfrontalier reste à saisir dans une démarche comparative et généralisante pour l'ensemble des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. Les dynamiques spatiales et les jeux d'échelles de ces ressources restent aussi en partie à explorer. Comment l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier jouent-ils sur la recomposition spatiale et scalaire dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières ? L'hypothèse principale de la thèse serait que la frontière agit comme un opérateur scalaire dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières. La mise en relation de différentes échelles par la frontière alimenterait de fait l'argument métropolitain. Cette thèse se donne ainsi pour objet de questionner les fonctions de ressource de la frontière dans les processus de construction de régions métropolitaines transfrontalières entre logique d'imposition *top-down* et logique ascendante *bottom-up*.

Pourquoi les acteurs publics locaux mobilisent-ils la frontière nationale dans leur développement territorial et élaborent-ils des stratégies métropolitaines transfrontalières ? Comment est activée la frontière dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière ? En quoi constitue-t-elle une ressource ? Dans quelle mesure la région métropolitaine transfrontalière recompose-t-elle les espaces et les échelles ?

Ces questionnements qui portent sur le rôle scalaire de la frontière dans la construction politique des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale peuvent se décliner en trois axes de recherche :

- (A) Le premier relève du « *pourquoi ?* », autrement dit des motivations. Ces dernières s'appuient sur un diagnostic territorial réalisé par les acteurs publics locaux et sur leurs stratégies politiques. De l'influence de quels acteurs et de quelles échelles proviennent les stratégies métropolitaines transfrontalières ? Sur quels arguments et sur quels projets reposent ces stratégies de construction de régions métropolitaines transfrontalières ? Qu'apporte la dimension métropolitaine à la stratégie transfrontalière préexistante ? Le jeu des acteurs locaux, leurs motivations et objectifs pourront dévoiler les rapports de force au cœur de la construction de régions métropolitaines transfrontalières.
- (B) Le rôle de la frontière comme éventuelle ressource concerne le deuxième axe, celui du « *comment ?* ». Qu'apporte la dimension transfrontalière à la stratégie métropolitaine ? Comment les stratégies métropolitaines transfrontalières mobilisent-elles la frontière ? L'exploitent-elles comme une ressource telle que définie par Jean-Luc Piermay et Christophe Sohn ? On cherchera à identifier des avantages liés à la frontière qu'affirment les acteurs locaux dans leurs stratégies.
- (C) L'intégration et l'articulation scalaire ont trait au troisième axe, celui du « *dans quelle mesure ?* ». Comment se (re-)composent les régions métropolitaines transfrontalières horizontalement et verticalement ? Le questionnement touche à

la fois à la dimension géographique du périmètre et de la région, et à la dimension politique de l'implication des acteurs. Les stratégies métropolitaines articulent-elles les différents espaces de la région métropolitaine transfrontalière ainsi construite ? Comment la frontière et les pôles métropolitains structurent-ils la région ? Sur quels dispositifs institutionnels s'appuie la stratégie métropolitaine transfrontalière ? Quelle place est donnée à la société civile et à la concertation ? La définition d'un périmètre, l'articulation entre versants nationaux et le rapport centre/périphérie feront écho à une analyse de la gouvernance multi-niveaux.

Ces interrogations ont pour vocation à participer au débat sur les motivations de la construction du projet politique de région métropolitaine transfrontalière alors que cet épithète est parfois brandi comme un label en Europe occidentale. Une des finalités est de contribuer à la réflexion sur la place des régions métropolitaines transfrontalières comme objet géographique et politique dans la restructuration de l'État en Europe occidentale. Finalement, il s'agit de qualifier le rôle de la frontière dans les recompositions spatiales à l'œuvre dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière.

Les trois axes de recherche sur le rôle scalaire de la frontière dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières ouvrent un raisonnement déductif décliné en six hypothèses. À chaque axe de recherche sont associées deux hypothèses qui se complètent.

L'hypothèse A1 considère que la coopération transfrontalière connaît une phase d'essoufflement. Un durcissement des frontières européennes s'observe depuis 2015 et conduit à un mouvement de fermeture des frontières internes de l'UE lié à des courants eurosceptiques, à la lutte contre le terrorisme ou au contrôle des flux entrants de réfugié·e·s. Si les structures de coopération transfrontalières perdurent, elles font face à des difficultés internes d'organisation et externes de désengagement des pouvoirs publics. À ce titre, la diminution des dépenses publiques et la complexification des programmes européens participent de la fin de l'opportunité financière transfrontalière. Malgré l'engagement durable des personnels et des élu·e·s, plusieurs initiatives de coopération transfrontalières traversent une période de remise en question.

En réaction, l'hypothèse A2 souligne le renouveau que peut constituer le paradigme métropolitain pour la coopération transfrontalière. Dans le contexte de rareté des ressources publiques et de compétition entre les territoires, un paradigme métropolitain s'est imposé dans le développement spatial à l'échelle de l'Europe. La construction de métropoles devient un programme de développement avec sa stratégie et ses projets pour capter les flux et attirer les ressources. L'argument frontalier s'appuie ici sur un discours scalaire où la frontière prouve le rayonnement international. L'argument métropolitain justifie dans un discours fonctionnel l'existence et le découpage de la région métropolitaine transfrontalière. Ces premières hypothèses devront nourrir le questionnement sur les motivations des stratégies métropolitaines transfrontalières (Axe A).

L'hypothèse B1 part du constat que la frontière est effectivement mobilisée comme une ressource et agit comme telle selon les différentes modalités définies par Christophe Sohn



(Sohn, 2014b). Il s'agit d'examiner si ces différents avantages transparaissent autant dans les discours programmatiques que dans les projets réalisés dans les régions métropolitaines transfrontalières.

L'hypothèse B2 interroge ses effets spatiaux et scalaires dans la région métropolitaine transfrontalière. On avance ici l'idée que la frontière est mobilisée par les acteurs territoriaux comme une ressource à exploiter en raison de ses effets scalaires et qu'elle assume alors un rôle d'ascenseur scalaire (*scalar lift*). La façon dont la frontière articule les échelles confère à la région métropolitaine transfrontalière en construction des facilités à mobiliser des ressources et des acteurs à toutes les échelles. Cette propriété de la frontière permet ainsi à la région de passer d'une échelle locale ou translocale à une échelle internationale et européenne et, de ce fait, de s'affirmer comme métropolitaine. Ces hypothèses intermédiaires devront préciser le rôle de la frontière comme ressource et plus particulièrement comme ressource scalaire (Axe B).

L'hypothèse C1 concerne la double mobilisation des acteurs du territoire autour d'une stratégie métropolitaine transfrontalière qui cherche à être ou qui se veut consensuelle. Dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière, les acteurs du développement métropolitain mobilisent l'argument transfrontalier tout comme les acteurs de la coopération transfrontalière mobilisent l'argument métropolitain. Ensemble, ils créent une compréhension commune de ce qu'est la métropole et de ce que sera la trajectoire de l'espace de coopération. Ceci repose sur un système sémique partagé. De plus, les acteurs des échelles nationale et supranationale adhèrent également à cette stratégie et la soutiennent. Cette mobilisation consensuelle se traduit par l'organisation d'une gouvernance multi-niveaux de la région métropolitaine transfrontalière.

L'hypothèse C2 avance l'idée d'un processus de recomposition scalaire européen (*European rescaling process*). Dans le contexte européen de restructuration étatique, les régions métropolitaines transfrontalières se détachent dans la compétition entre territoires et constituent de nouveaux espaces étatiques de référence. La construction de régions métropolitaines transfrontalières relève moins de raisons de développement endogènes que d'un jeu scalaire dans lequel les échelles nationale et supranationale participent à produire les régions métropolitaines transfrontalières et où les acteurs locaux utilisent les arguments métropolitains et transfrontaliers pour capter les ressources des échelles supérieures. La recomposition scalaire européenne va de pair avec la construction territoriale de la région métropolitaine transfrontalière dont la structuration spatiale reste à explorer. Ces dernières hypothèses devront valider ou invalider les questionnements portant sur la recomposition scalaire européenne (Axe C).

Le raisonnement hypothético-déductif mobilise à plusieurs reprises la distinction entre différentes échelles géographiques, auxquelles correspondent des espaces, des niveaux de gouvernement et des acteurs publics. Suivant ces enseignements sur la recomposition scalaire à l'œuvre dans le processus politique de métropolisation et dans le régime des frontières internes de l'UE, la construction des régions métropolitaines transfrontalières est passée au

crible d'une grille d'analyse scalaire (Hamez, 2013). L'influence des échelles européenne et nationale constituent à ce titre des logiques d'imposition *top-down*, tandis que celle des échelles infranationales constituent des processus *bottom-up*. À chacune de ces échelles est étudiée la négociation du rôle de la frontière par les acteurs.

Refusant à la fois la monographie d'une dyade urbaine et la généralisation européenne, la méthodologie s'appuie sur une analyse qualitative. Comment élaborer une comparaison européenne qui n'occulte pas la diversité des cas d'étude particuliers ? Plusieurs dispositifs méthodologiques complémentaires proposent une démarche comparative qualitative entre six cas d'étude en Europe occidentale. Ces terrains offrent un regard croisé entre deux espaces transfrontaliers trinationaux : l'ancienne Eurorégion Transmanche, à la frontière entre la France, la Belgique et le Royaume-Uni, répond à l'espace du Rhin Supérieur, à la frontière entre la France, l'Allemagne et la Suisse. Ces deux espaces, par leur périmètre, sont qualifiés de **transrégionaux**. En leur sein, plusieurs coopérations, qualifiées de **translocales**, s'organisent autour d'agglomérations plus ou moins transfrontalières : Lille et le littoral franco-belge, Basel et Strasbourg.

Des premières recherches documentaires au sein des champs de la géographie urbaine et des sciences politiques ont précisé un accent mis dans cette thèse sur les approches qualifiées de *Border Studies* et d'*Urban Studies*. La familiarisation avec les régions considérées s'est développée avec deux premiers séjours de recherche itinérants qui ont révélé la pluralité et la complexité des terrains et des acteurs. Cette présence sur place a été indispensable pour recueillir des éléments de littérature grise issus des structures de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières. Il est fait abondamment recours à cette littérature grise dans les analyses documentaires des stratégies, statuts et publications promotionnelles des acteurs territoriaux, que ce soient des structures de coopération transfrontalière ou des collectivités locales partenaires. La production cartographique constitue également un corpus supplémentaire qui, par ses composantes graphiques et visuelles, peut dépasser les contradictions sémiologiques induites par la frontière. Le travail de terrain apporte également une compréhension fine des cas d'étude par l'appréciation physique de l'environnement, la découverte des formes urbaines et du tracé spécifique de la frontière. De l'étape centrale d'identification des acteurs en résulte quarante entretiens avec des personnes-clés de la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Une seconde phase de terrain approfondie a eu lieu en lien avec chacun des espaces transrégionaux. Un séjour de recherche en Allemagne a ouvert l'accès aux services d'un institut et de ministères fédéraux allemands à Berlin, Bonn et Frankfurt(Oder) pour mieux saisir l'émergence de l'argument métropolitain dans le Rhin Supérieur. Une phase d'observation participante s'est étalée en 2017-2019 à la frontière franco-belgo-britannique autour des services de la Métropole Européenne de Lille et de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Les enseignements tirés de terrains aussi vastes et pluriels ont nécessité une systématisation de la méthodologie. L'objectif a été de permettre les conditions d'un véritable regard croisé à l'analyse et ainsi permettre une montée en généralité. Pour ce faire, une enquête en ligne a été élaborée et diffusée auprès des acteurs impliqués à la frontière franco-belgo-britannique et franco-germano-suisse. Un échantillon final de 118 expert·e·s de la coopération transfrontalière et/ou du développement

métropolitain a ainsi permis la collecte de réponses à une trentaine de questions ciblées. L'enquête inclut un dispositif innovant de cartes mentales interprétatives réalisées sur les espaces transrégionaux entre France – Belgique – Royaume-Uni et entre France – Allemagne – Suisse.

Les dispositifs méthodologiques interrogent ainsi deux espaces suprarégionaux de coopération transfrontalière. Emblématiques du contexte européen par leur diversité et leur ancienneté, ils servent de terrains d'étude exemplaires. Les coopérations transfrontalières y remontent parfois jusqu'aux années 1960, mais l'orientation métropolitaine y est souvent plus récente, à partir des années 2000.

L'espace du Rhin Supérieur d'abord, recouvre l'ancienne région Alsace avec les départements du Haut et du Bas-Rhin en France, l'ouest du *Land* de Bade-Wurtemberg ainsi que la portion sud-est de Rhénanie-Palatinat en Allemagne et les cantons du nord-ouest de la Suisse (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura, Argovie, Soleure). La coopération transfrontalière s'y déploie selon une longue tradition à partir des années 1960 (Wassenberg, 2007) et se décline en un impressionnant nombre de structures (Beck & Wassenberg, 2013). Avec une population de six millions d'habitants et une densité de 279 habitants/km<sup>2</sup>, cet espace trinational est organisé en un ensemble urbain duquel n'émerge aucune très grande agglomération (millionnaire), ni même aucune métropole de niveau européen (ESPON, 2005; Halbert et al., 2012). Dans cet espace, trois initiatives politiques spatialisées défendent une ambition proprement métropolitaine transfrontalière :

- La Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur, créée en 1975, met en œuvre sur l'ensemble de l'espace précité la démarche dite de « Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur (RMT-TMO) ». Depuis son élaboration en 2008, la RMT-TMO poursuit l'objectif de pérenniser des coopérations entre les acteurs du monde de la science, de l'économie, de la politique et de la société civile à l'échelle transrégionale.
- L'Eurodistrict trinational de Bâle (ETB) est, depuis 2007, une association pour la coopération transfrontalière qui planifie et met en œuvre le développement territorial transfrontalier autour de l'agglomération de Basel<sup>1</sup>. Y participent des acteurs publics locaux suisses avec en premier lieu les cantons de Basel-Stadt et Basel-Landschaft, allemands avec le *Landkreis* de Lörrach et français avec la Communauté de Communes des Trois Frontières. Plusieurs associations issues de la société civile organisée comme la *Regio Basiliensis* ou la *Metropolitankonferenz Basel* promeuvent également le programme de développement de l'Agglomération Trinationale de Bâle depuis ses débuts en 1995.

---

<sup>1</sup> Selon le principe de toponymie situé, énoncé dans le point 3.3.2. de la thèse, les noms de villes sont exprimés dans la langue locale. La ville de Basel étant en Suisse alémanique, j'écris « Basel » au détriment du toponyme francophone de « Bâle » ou du toponyme international en anglais de « Basle ». Par contre, la coopération transfrontalière autour de la ville de Basel est un espace trinational et bilingue (voire plurilingue si l'on inclut les dialectes locaux). J'écris alors dans la langue correspondante au texte de la thèse « Eurodistrict Trinational de Bâle » en français, et n'utilise pas la dénomination germanophone de « *Trinationaler Eurodistrict Basel* ». Bien qu'il complexifie la lecture, cet arbitrage respecte les pratiques interculturelles observées dans la coopération transfrontalière (cf. 3.3.1).

- Le Groupement européen de coopération territorial (GECT) Eurodistrict Strasbourg-Ortenau rassemble les collectivités françaises autour de Strasbourg et allemandes de l'Ortenaukreis. Centré sur l'agglomération transfrontalière de Strasbourg-Kehl, le GECT relaie depuis 2005 les initiatives plus anciennes de coopération transfrontalière entre la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg et la ville jumelle allemande de Kehl.

Quant à l'espace frontalier franco-belgo-britannique, il présente la particularité d'inclure une longue frontière terrestre entre la France et la Belgique, ainsi qu'une frontière maritime avec le détroit du Pas-de-Calais. Trois coopérations transfrontalières, plus ou moins métropolitaines, ont été retenues comme cas d'étude :

- L'Eurorégion Transmanche est une coopération entre le Nord-Pas de Calais en France, le Kent au Royaume-Uni et les trois régions belges de Vlaanderen, Wallonie et Bruxelles-Capitale. Elle s'est formée en 1987 autour du projet de creusement du tunnel sous la Manche, lien fixe entre le Royaume-Uni et le continent européen. L'espace est caractérisé par son périmètre transrégional et par l'influence des capitales européennes London, Paris et Bruxelles. L'Eurorégion Transmanche a été dissoute comme aire de coopération transfrontalière en 2004, dix ans après l'avènement du tunnel sous la Manche. Elle reste un espace de relations transfrontalières nourries avec essentiellement les deux initiatives métropolitaines transfrontalières translocales concentrées sur la frontière franco-belge.
- Créé en 2008, le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a été la toute première coopération transfrontalière à recourir à l'instrument de gouvernance européen du GECT. Il fait suite à une coopération intercommunale mis en place depuis 1991. Les partenaires signataires représentent tous les niveaux de gouvernement de France, Vlaanderen et Wallonie. Son espace s'organise autour d'un trio de villes : Kortrijk en Belgique flamande, Tournai en Belgique wallonne, et Lille en France dont l'agglomération transfrontalière dépasse la frontière.
- LE GECT West-Vlaanderen/ Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (ou GECT littoral) est la structure de coopération transfrontalière opérant sur une longue bande côtière de près de 200 km entre la France et la Belgique. La frontière est peu urbanisée mais Dunkerque, et dans une certaine mesure aussi Boulogne-sur-Mer, Brugge et Oostende forment des agglomérations à proximité des frontières terrestres et maritimes. La Plateforme informelle de 2005 a laissé la place au GECT en 2007. Il réunit depuis cinq partenaires belges et huit partenaires français représentant toutes les autorités publiques de part et d'autre de la frontière.

Ainsi les deux terrains d'étude présentent des similitudes avec, par exemple, des coopérations transfrontalières anciennes à l'échelle transrégionale et translocale et avec de nouvelles stratégies métropolitaines. Ils relèvent cependant d'une variété de contextes nationaux, présentant donc des spécificités dans les organisations politiques et d'aménagement (systèmes fédéraux ou centralisés) et les cultures linguistiques ou administratives propre à chacun des contextes nationaux et régionaux.

L'argumentation de la thèse repose sur un plan scalaire en cinq parties et dix chapitres. Les deux premières parties précisent le cadre théorique et méthodologique. Les logiques descendantes alimentent et répondent aux logiques ascendantes de construction de région métropolitaine transfrontalière par les acteurs locaux. La partie 3 explore les dynamiques *bottom-up* de l'élaboration de stratégies et de périmètres pour les régions métropolitaines transfrontalières. La partie 4 s'intéresse aux logiques d'imposition en provenance des acteurs nationaux et européens dans un jeu où les échelles se répondent. La cinquième et dernière partie concerne ces mêmes dynamiques dans les structures de gouvernance qui sont ensuite mis en place par les régions métropolitaines transfrontalières et ouvre des perspectives sur la gouvernance multi-niveaux et la participation horizontale.

La première partie vise à introduire la région métropolitaine transfrontalière en tant qu'objet géographique et politique empreint de paradoxes. Appréhender un espace métropolitain transfrontalier nécessite de croiser les dynamiques spatiales de la métropolisation d'une part, avec celles de la frontière d'autre part. L'approche conceptuelle puisant dans la littérature géographique et politique, s'interroge spécifiquement sur les paradoxes et les synergies dont paraissent receler les espaces métropolitains transfrontaliers (Chapitre 1).

Sur ces bases théoriques, la construction d'une région métropolitaine transfrontalière ambitionne de concilier les dynamiques contradictoires de la frontière et de la métropole. Un tel projet de construction régionale paraît complexe et délicat. Les questionnements de recherche portent alors sur les motivations et les stratégies des acteurs territoriaux ainsi que sur les rapports et recompositions spatiales justifiant leur mise en œuvre (Chapitre 2).

La deuxième partie s'attache à décrire la méthodologie en expliquant son inscription dans les champs de la géographie urbaine et des sciences politiques. Elle précise le concept d'échelle et propose une méthode d'opérationnalisation de l'analyse scalaire. Les cas d'étude retenus permettent un regard croisé entre deux frontières et entre deux échelles suprarégionales. Sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni et sur la frontière France – Allemagne – Suisse, on s'intéressera à des cas d'étude fondés sur l'agglomération métropolitaine transfrontalière elle-même (échelle supralocale) ou sur une région métropolitaine transfrontalière plus vaste, plus complexe et reposant sur un réseau polycentrique d'agglomérations (échelle suprarégionale). Une socio-histoire de la coopération transfrontalière est présentée dans chaque cas sur la base de la littérature et des observations de terrain (Chapitre 3).

Le travail de terrain repose sur l'articulation de quatre méthodes empiriques de recherche : l'analyse de sources documentaires primaires et secondaires est complétée d'observations de terrain, d'entretiens semi-directifs et d'une enquête en ligne. La cartographie est également mobilisée à plusieurs reprises (Chapitre 4).

Les parties 3, 4 et 5 correspondent au cœur du développement de la thèse et en apportent les différents résultats.

Les parties 3 et 4 reflètent la dialectique entre logiques ascendantes *bottom-up* et logiques descendantes *top down* qui semble être au cœur de la construction de régions métropolitaines transfrontalières. La partie 3 s'attèle à l'analyse des tentatives de construction d'une région

métropolitaine transfrontalière par le bas. Les représentations des expert·e·s de l'enquête en ligne sont confrontées à un corpus documentaire constitué des stratégies métropolitaines transfrontalières publiées par les cas d'étude. Les collectivités territoriales et les structures de coopération transfrontalières développent des stratégies politiques et territoriales qui actent l'existence des régions métropolitaines transfrontalières et se targuent de soutenir leur développement par des projets. Le métropolitain semble alors servir à la relance de la coopération transfrontalière (Chapitre 5).

Pour autant, la définition d'un périmètre pertinent fait l'objet d'un dilemme persistant entre justifications fonctionnelles et délimitations administratives. De ce fait, le périmètre même de ces régions métropolitaines transfrontalières ou leur dimension métropolitaine fait l'objet de débats entre les acteurs. La production cartographique des cas d'étude est étudiée au sein du corpus des stratégies à la recherche de l'expression des arguments métropolitain et/ou transfrontalier. Un second corpus rassemblant les documents fondateurs et statutaires des cas d'étude permet de saisir les configurations d'acteurs partenaires et donc les évolutions des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. Le dispositif de cartes mentales interprétatives offre aux expert·e·s de l'enquête l'opportunité de définir le périmètre que devrait couvrir une telle région métropolitaine transfrontalière (Chapitre 6). La négociation des stratégies et des périmètres démontre l'engagement des acteurs publics locaux dans une logique ascendante.

En reflet de la partie 3, la partie 4 explore les influences en provenance des échelles nationales et européennes dans l'émergence des discours métropolitains. Elle analyse un troisième corpus composé des politiques nationales et européennes de soutien aux métropoles et de développement spatial à la recherche d'arguments métropolitains et/ou transfrontalier. Face à la juxtaposition de plusieurs systèmes nationaux, les régions métropolitaines transfrontalières doivent concilier, dans un système sémi-ique partagé, plusieurs définitions de la métropole. Les États jouent un rôle important dans la définition de ce qu'est une métropole et de celles qui sont reconnues dans les politiques nationales de soutien aux métropoles. La reconnaissance difficile du fait métropolitain transfrontalier semble défavoriser les espaces frontaliers. Sauf quelques exceptions, les politiques nationales de soutien aux métropoles génèrent plutôt des processus de *rebordering*. Les entretiens sont mobilisés dans l'étude de la RMT-TMO qui se révèle être avant tout une réponse des acteurs locaux allemands à la politique fédérale des *Europäische Metropolregionen* (Chapitre 7).

L'échelle européenne semble offrir un cadre d'observation favorable à l'identification des phénomènes transfrontaliers. Les influences de l'Union européenne se concrétisent dans des études fonctionnelles de l'urbanisation du continent et dans des politiques sectorielles clés pour l'aménagement du territoire européen telles que la politique de cohésion et la coordination européenne dans une vision du développement de l'espace communautaire. Le paradigme métropolitain qui s'impose dans les États d'Europe occidentale dans les années 1990 se retrouve également à l'échelle européenne. Or celle-ci inclut les espaces transfrontaliers dans ses analyses et politiques. De ce fait, elle incite des autorités locales et parfois régionales, comme le montre l'exemple de la Wallonie, à reconnaître des espaces métropolitains transfrontaliers. Par ailleurs, l'eupéanisation induit une régionalisation,

notamment à travers le financement de projets grâce aux programmes INTERREG. Les entretiens dévoilent cependant la fin de cette opportunité en raison des procédures qui se complexifient. De la coordination entre échelles dépend l'octroi de crédits européens (Chapitre 8).

La dernière partie pose la question de la gouvernance et de l'« ingouvernabilité » de la région métropolitaine transfrontalière. L'implication des différents acteurs publics, des élu·e·s et des citoyen·ne·s dans les processus de construction territoriale fait l'objet de la partie 5. La gouvernance métropolitaine paraît s'inventer progressivement avec une flexibilité et une résilience notables. Certains schémas de la gouvernance territoriale comme la fragmentation géopolitique, la gouvernance multi-niveaux, la recherche de compromis et la représentation de l'équilibre géographique apparaissent dans l'analyse du corpus de documents fondateurs et statutaires. Les témoignages recueillis en entretien corroborent l'étude de la localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière et révèlent la prégnance des logiques nationales (Chapitre 9).

La gouvernance horizontale s'organise également en un réseau d'acteurs autour de la région métropolitaine transfrontalière. Les structures de gouvernance – GECT ou association – jouent un rôle de charnière entre les autorités publiques locales des différents versants, alors que le pôle métropolitain exerce souvent un *leadership*. De fortes concurrences apparaissent cependant entre collectivités et entre échelles. Dans ce contexte, la région métropolitaine transfrontalière est difficilement gouvernable. La crise de gouvernance traversée en 2015 par l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est révélatrice de ces tensions entre acteurs publics locaux. Dans la recherche d'une bonne gouvernance, les régions métropolitaines transfrontalières cherchent à inclure la participation citoyenne dans des tentatives parfois innovantes d'appropriation. Les entretiens au sein de l'Eurométropole apportent de grands éclairages sur les rapports de pouvoirs entre collectivités territoriales et la relance *bottom-up* insufflée par un collectif citoyen (Chapitre 10).

Enfin, le chapitre conclusif se donne pour objectif de synthétiser les dynamiques de recomposition spatiale analysées dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières en regard avec les hypothèses énoncées. Il souligne la fonction de la frontière comme ressource scalaire dans l'argument métropolitain. La construction de régions métropolitaines transfrontalières y apparaît comme une manifestation de la restructuration des relations entre les villes et les États dans le contexte de compétition territoriale au sein l'Union européenne. L'articulation dialectique des échelles locale, nationale et européenne participe d'un processus non abouti de territorialisation. Mais la recomposition scalaire en Europe occidentale s'appuie principalement sur des stratégies et projets qui favorisent l'attractivité économique, oubliant les composantes humaines et sociales qui consolideraient durablement la région métropolitaine transfrontalière.

**Partie 1 :**

**Paradoxes géographiques de la région  
métropolitaine transfrontalière**





# Chapitre

## 1. Métropoles et frontières : des objets géographiques contradictoires ?

Interroger la construction des régions métropolitaines transfrontalières se veut ici une démarche de **géographie politique** qui s'inscrit dans le cadre des théories néo-régionalistes et de construction territoriale. En premier lieu, la région métropolitaine transfrontalière est appréhendée comme un objet spatial et politique dont les deux caractéristiques principales qui la définissent méritent d'être explicitées : la métropole et la frontière.

Les contradictions spatiales d'une région métropolitaine transfrontalière interpellent les géographes et les politologues : « la métropole appelle au centre ou à la construction de nouvelles centralités ; la frontière, univers de la périphérie, est représentée comme l'espace des confins, vide de l'activité grouillante qui caractérise la ville » (Saez & Bassand, 1997).

Pour démêler les influences de la métropolisation (1) et du régime de la frontière (2), et ainsi aboutir à une définition de ce qui se comprend comme une région métropolitaine transfrontalière (3), les corpus des *Urban Studies* et des *Border Studies* se complètent. Bien qu'il puisse être fait référence à des chercheurs·se·s provenant de différentes sciences sociales (politistes, urbanistes et sociologues éventuellement), mon cadre de référence puise principalement dans la littérature disciplinaire en géographie.

## 1.1. Dimensions spatiales et politiques des métropoles

La métropole comprise comme conurbation millionnaire ou comme grande ville présentant une concentration exceptionnelle d'entreprises est un raccourci sémantique. Plutôt qu'une réalité géographique définie par un seuil démographique ou économique, je considère la **métropole comme un objet spatial et politique complexe**. Elle est une construction sociale et politique dans un rapport relatif au territoire – urbain, régional, national, mondial – selon les fonctions de pouvoirs qu'elle concentre.

La métropole est considérée comme un objet tandis que la **métropolisation est un processus**. La métropolisation qui sous-tend l'existence de métropole peut être considérée de deux manières. D'un point de vue fonctionnel, elle est la concentration exceptionnelle des êtres humains et des activités dans l'urbanisation et la mondialisation contemporaines. D'un point de vue politique, elle est l'identification, la construction, le renforcement de villes qualifiées de métropoles.

La construction de l'objet de recherche « métropole » (1) a procédé par l'identification progressive des métropoles dans le monde, pointant la spécificité du contexte ouest-européen. La métropole revêt une forme spatiale complexe (2), avec ses dynamiques de concentration et de dispersion, mais aussi dans sa capacité à articuler les échelles locale, régionale et mondiale. Les fonctions métropolitaines qu'elle concentre lui attribuent un statut d'exception. L'enjeu politique est alors pour les acteurs locaux et nationaux de construire des métropoles sur leur territoire (3).

### 1.1.1. Identifier les métropoles, comprendre la métropolisation : un courant mondial

Le terme de « métropole » provient du grec *μήτηρ*, *mêtêr*, la mère, et *πόλις*, *polis*, la ville. Dans la Grèce antique, il fait initialement référence à une ville-mère dont dépendent des marins et négociants grecs qui créent des comptoirs dans tout le monde méditerranéen et la sphère d'influence grecque (Dictionnaire Larousse, 2016). On peut déjà lire dans l'étymologie la complexité d'un système de relations et de flux. Celui-ci crée un réseau hiérarchique entre une centralité urbaine et son aire d'influence.

À partir de l'époque moderne, la métropole se définit comme une ville de rang supérieur par son poids démographique et économique. La révolution industrielle et l'urbanisation font croître les villes en de véritables pôles économiques. Au 19<sup>ème</sup> siècle, la métropole est synonyme de croissance et de concentration urbaines. Au-delà de la symbolique d'attraction et la promesse de développement, la métropole a également une connotation négative liée à un développement urbain incontrôlable (Bäschlin & Wastl-Walter, 2004; Salomon Cavin, 2005). Le développement économique des métropoles va avec un accroissement des besoins de main d'œuvre. Ces villes rassemblent des classes ouvrières considérées comme dangereuses pour la paix sociale, les conditions sanitaires ou l'équilibre urbain. On perçoit la

métropole et son développement tentaculaire par ses externalités négatives qui ne seraient pas gérables. (Pumain, Paquot, & Kleinschmager, 2006a).

Le terme de « métropole » renvoie également à deux acceptions qui ne rentrent pas dans mon sujet. La première, religieuse, fait référence à une ville qui accueille un archevêché, la seconde, géopolitique, considère un territoire national par rapport à ses colonies (Bailly, Ferras, & Pumain, 1995).

Dans le contexte contemporain de la mondialisation, les métropoles sont des configurations urbaines considérées comme étant le dernier stade – à ce jour – de l’histoire de l’urbanisation. Ce concept de métropole, relativement nouveau, dérive de l’agglomération et s’ajoute aux autres manifestations du phénomène urbain ; la question de sa réalité et de sa temporalité se pose (Leresche et al., 1995). Elles ont été étudiées la plupart du temps à l’échelle du monde, dans un contexte où le transfrontalier n’est pas thématiqué. La géographie urbaine, l’aménagement du territoire et l’urbanisme mais également les sciences économiques et les sciences politiques ont contribué à sa compréhension, de sorte qu’on peut rassembler ces travaux sous le nom générique de *Urban Studies*, ou études urbaines (Reitel, Perrin, & Pupier, 2017).

La métropolisation est un processus mondial d’urbanisation lié à la mondialisation contemporaine. Michel Bassand la définit, dans une fameuse expression synthétique, de « processus de concentration des hommes et des activités » (Bassand, 2001) qui produit de très grandes villes. Un processus observable à l’échelle mondiale est-il visible dans un cadre national ? En quoi peut-il être transfrontalier ? En quoi le cadre européen offre-t-il un caractère particulier ? Peut-on envisager une métropole transfrontalière ?

#### **1.1.1.1. De la ville-monde à la métropolisation : du phénomène au processus**

Malgré une multiplication des discours sur la métropole dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, le processus de métropolisation fait l’objet de recherches plus anciennes. La variété des termes et concepts proposés va de pair avec l’engouement qu’ont suscité les études sur des configurations urbaines jugées toujours plus grandes, plus nombreuses, plus puissantes, et donc toujours plus attirantes. Une brève épistémologie de la métropole pourrait emprunter un glissement sémantique entre métropole, ville-monde, métropolisation et région métropolitaine. Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblat proposent une analyse similaire du concept métropolitain en quatre perspectives (Halbert et al., 2012).

Premièrement, l’apparition de métropoles est un processus ancien lié aux mondialisations successives (Grataloup, 2007) et à la puissance des villes. Le terme de ville-monde est introduit en 1915 par l’écossais Patrick Geddes. Pionnier de l’urbanisme et de l’exposition urbaine, ce sociologue et biologiste compte parmi les premiers à penser la ville à l’échelle globale (Hall, 1966; Pumain, Paquot, & Kleinschmager, 2006b). Dans son ouvrage *Cities in Evolution*, il

propose le terme de « *World City* » pour décrire une configuration urbaine, une conurbation, qui présente un niveau élevé de centralité urbaine et où a lieu le commerce international (Geddes, 1915). Développant l'exemple de l'ensemble d'agglomérations que forment London, Liverpool et Manchester, il prend pour références scalaires non plus la ville et le territoire national, mais la conurbation et le marché mondial. Les changements d'échelles auquel il procède permettent de penser l'espace organisé par la *World City*, la région urbaine comme un nœud central du commerce mondial. Par conséquent, c'est sur le périmètre d'une région urbaine que doivent se réinventer l'urbanisme, le débat urbain public et aussi l'apprentissage d'une citoyenneté citoyenne (*ibid.*). Si les esquisses de gouvernance et d'appropriation citoyennes résonnent avec la littérature actuelle, c'est principalement sa terminologie de *world city* qui fait date dans la sphère d'influence anglophone et au-delà.

Le géographe français Jean Gottmann conceptualise de façon plus académique un phénomène similaire et favorise le terme de *megalopolis* (Gottmann, 1961). Entre étude régionale et théorisation, l'ouvrage *Megalopolis : The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, publié en 1961, analyse l'ensemble polycentrique du littoral urbanisé au nord-est de l'Amérique et la définit comme une nouvelle forme de l'urbanisation moderne. Ces grandes villes proches, de Washington à Boston en passant par Baltimore, Philadelphie et New York, forment une unique agglomération urbaine, de taille exceptionnelle. Jean Gottmann fixe un seuil démographique à vingt-cinq millions d'habitant·e·s mais la mégalopole n'est pas qu'un phénomène quantitatif. Provenant étymologiquement de « ville des idées », elle est caractérisée en interne par les interactions spatiales et intellectuelles entre les populations et entre les activités, et en externe par sa capacité de rayonnement international. En cela, elle est une conurbation fonctionnelle exceptionnelle de l'économie-monde, elle est une « nouvelle forme de l'urbanisation et de l'organisation géographique du monde » (*ibid.*). Le concept de mégalopole fait date et est, entre autres, repris 25 ans plus tard par Roger Brunet qui identifie une « mégalopole européenne » aux caractéristiques similaires (Brunet, 1989).

En 1966, Peter Hall fait le constat d'une « explosion métropolitaine » en sus du littoral du nord-est américain (Hall, 1966). Il définit les « *world cities* », les « villes-mondes », comme des centres de pouvoir politique et économique, de connaissance, de population, de consommation et de culture. Malgré les spécificités de ces nouveaux centres urbains, il inscrit les *world cities* dans un processus historique de continuation du pouvoir des villes (Hall, 1966). L'historien français Fernand Braudel élabore des réflexions similaires lorsqu'il décrit une « économie-monde » qui se déploie de façon autonome des États à l'échelle planétaire sous le jeu de stratégies et de pouvoirs économiques. Dans ses ouvrages traduits aux États-Unis et spécialement le chapitre « *Divisions of Space and Time in Europe* » (Braudel, 1984), le système urbain capitaliste moderne est présenté comme le résultat d'un processus historique où les villes majeures s'imposent à la tête d'un système spatial organisé de façon hiérarchique. Paris et London s'y distinguent dans la révolution industrielle aux 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècle comme les villes-états italiennes de Genoa et Venezia ont pu le faire à la Renaissance (Braudel, 1979).

Avec ces auteurs fondateurs, il est acquis qu'une métropole est moins caractérisée par le poids démographique que par la concentration en son sein de fonctions intellectuelles exceptionnelles du pouvoir politique et économique mondial. Sur cette base, le concept de métropole connaît un élargissement conceptuel par la montée en généralité et par la comparaison internationale. Un courant économique de la recherche anglo-saxonne va se structurer, dans une deuxième perspective, dans les années 1980, autour de la notion de *world city* ou *global city* (soit ville-monde ou ville mondiale/globale en français).

Pour les auteur·e·s américain·e·s de l'école de Chicago qui lisent Braudel, la formation de villes-mondes est la continuation du processus d'urbanisation du monde, et en même temps une phase particulière dans le gain de pouvoir des villes. En pensant l'économie-monde comme une « nouvelle division internationale du travail » (Aydalot, 1984), il·elle·s insistent sur le rôle des entreprises capitalistes transnationales qui modèlent les villes selon leurs besoins dans une spécialisation industrielle ou financière (Cohen, 1981; Rodriguez & Feagin, 1986; Sassen, 1991, 1996; Wallerstein, 1984). Les articles de l'économiste et urbaniste John Friedmann « *The World City Hypothesis* » (Friedmann, 1986) et « *World City Formation: An Agenda for Research and Action* » (Friedmann & Wolff, 1982) ont représenté un moment épistémologique et heuristique structurant. À l'aide de la force du vocabulaire marxiste, ils réussissent une synthèse des travaux réalisés et appellent à un approfondissement de l'analyse et de la critique de la formation des villes-mondes. Dans cette lecture, la géographie des villes-mondes s'organise en un réseau mondial où les frontières perdent de leur importance. Le capitalisme industriel et financier dispose de l'œcoumène dans son ensemble pour organiser l'exploitation du travail à l'échelle du monde. Les fonctions internationales les plus importantes, celles qui relèvent du pouvoir organisateur du monde, appartiennent à des réseaux d'entreprises transnationales qui utilisent les villes-mondes comme camps de base pour leurs activités de production et d'accumulation de capital international. Les villes-mondes attirent des flux nationaux et internationaux de migrant·e·s, issu·e·s de tous les milieux socio-professionnels, tout en les distinguant dans une organisation socio-spatiale ségrégative. Pour résumer, « l'hypothèse des villes-mondes relève de l'organisation spatiale de la nouvelle division internationale du travail » (Friedmann & Wolff, 1982).

À la même époque mais de l'autre côté de l'Atlantique, l'urbaniste et sociologue Michel Castells analyse l'économie-monde en intégrant le rôle de l'État : « La concentration accélérée des moyens de production, la constitution de trusts économiques et financiers, de grandes organisations de production et de gestion de la production, liées à une interpénétration grandissante d'un appareil d'État qui devient omniprésent — en un mot, la constitution du capitalisme monopoliste d'État et son articulation sur le plan mondial — ont comme effet direct la concentration progressive des grandes masses de population dans les régions métropolitaines et la constitution de vastes unités collectives d'organisation de la vie quotidienne correspondant à cette concentration de force de travail. » (Castells, 1975). Il insiste sur certaines spécificités du contexte européen : les États et les pouvoirs publics en général (Le Galès, 2003) continuent à jouer un rôle structurant face à des entreprises qui n'ont pas la même envergure que leurs homologues états-uniennes.

Les métropoles sont étudiées aux États-Unis par les économistes et les politistes surtout comme la traduction spatiale de la division internationale du travail (Lacour & Puissant, 1999). La spécialisation spatiale dans les processus métropolitains apparaît alors comme le résultat de la globalisation économique. Cette acception polarise les auteur·e·s : certain·e·s saluent la croissance économique et urbaine dans des courants libéraux ; d'autres pointent de façon critique les inégalités et externalités négatives de la métropolisation. La métropole dans son sens uniquement économique est remise en question. Une troisième perspective d'analyse réintroduit les contradictions des composantes humaines de sa formation. Parmi ces auteur·e·s, Saskia Sassen porte la voix la plus forte dans la critique de la « ville globale ». Elle distingue, d'une part, les actif·ve·s métropolitain·e·s supérieur·e·s issus des classes dirigeantes survalorisées et, d'autre part, les populations aux métiers peu qualifiés et dévalorisés majoritairement des femmes et des hommes issu·e·s des minorités racisées. Cette complémentarité inégalitaire des rôles se double d'une ségrégation socio-spatiale au sein de la ville globale et d'un exercice de violence réciproque mais asymétrique. (Sassen, 1991, 1996, 2004).

En Europe, la lecture marxiste paraît moins présente bien que l'analyse des métropoles puisse emprunter une voie pareillement critique. Dans un monde multipolaire où des métropoles semblent émerger sur tous les continents, la lecture d'une domination de quelques villes-mondes ne fait plus l'unanimité. Plutôt que de parler de métropoles, on insistera sur la métropolisation comme processus. C'est par exemple, l'expression de « *globalizing cities* » de l'urbaniste Peter Marcuse (Marcuse & Van Kempen, 2000). De même, les géographes et politologues Didier Paris et Bernard Dolez distinguent ce qu'ils appellent « le phénomène métropolitain », c'est-à-dire les métropoles, du « processus de la mondialisation » (Dolez & Paris, 2004). La métropolisation peut alors être une simple « traduction urbaine de la mondialisation » (Lacour & Puissant, 1999). La métropolisation s'observe à des degrés divers dans toutes les régions du monde selon les « fonctions métropolitaines » qui s'y rassemblent (Leresche et al., 1995). Une approche critique est apportée en géographie économique par Ludovic Halbert. D'après lui, « il y a un aveuglement préjudiciable à considérer la métropolisation uniquement sous l'angle de la concentration d'activités économiques « à forte valeur ajoutée ». La métropole réduite à une « ville d'exception » entretient une dynamique de fragmentation qui, en retour, est pénalisante à tout point de vue, y compris à la fois socialement et économiquement. » (Halbert, 2010). Les secteurs associés à l'innovation sont minoritaires dans la métropole, c'est la diversité des fonctions et des activités qui constitue la richesse économique de la métropole (*ibid.*).

La nouvelle géographie économique et la géographie politique insistent sur le capital humain et la capacité d'innovation des métropoles dans un rapport structurant à leur aire d'influence. Pour cette quatrième perspective, les métropoles sont un lieu de potentialités : non seulement, elles concentrent des fonctions d'excellence, mais de surcroît, elles ont la capacité à faire émerger de nouvelles fonctions d'excellence. La métropole est un « système urbain dont la configuration rend possible l'accès à un niveau d'excellence à l'échelle mondiale » (Lévy, 1995). Dans les termes de Ludovic Halbert, « Les métropoles sont des systèmes

d'acteurs situés historiquement et géographiquement qui fabriquent les grandes circulations de la mondialisation. » (Halbert, 2010) « Le développement économique y repose en effet sur la construction d'un nombre élevé de ressources disponibles, sur la capacité à les mettre en visibilité et sur l'adoption de comportements collaboratifs entre les acteurs métropolitains pour mobiliser ces ressources. » (*ibid.*).

S'appuyant sur les travaux précédents, cette quatrième perspective énumère les fonctions métropolitaines et opérationnalise l'identification de métropoles par l'analyse quantitative et l'analyse spatiale. Un pan de la littérature autour de l'économie régionale appliquée développe pour ce faire des typologies, des indicateurs et des classements de villes (Globalization and World City Research Network, 2017), voire même des recommandations de politiques publiques autour de la qualification des fonctions métropolitaines.

Parmi les fonctions métropolitaines, la littérature internationale s'accorde en premier point sur l'importance des productions à haute valeur ajoutée. Les secteurs économiques comme l'économie de la connaissance (universités, recherche et développement), le secteur bancaire et financier, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et des industries de pointe (Friedmann, 1986), tous des secteurs qui comportent une grande part d'innovation. Dans les termes de Sassen, ce sont les fonctions centrales du contrôle, de la propriété et de l'accaparement du profit mondial (Sassen, 2002).

En sus des fonctions économiques, les fonctions politiques à l'influence mondiale sont primordiales. Elles relèvent de la prise de décisions, du contrôle et du commandement et se matérialisent par la concentration de sièges sociaux d'entreprises transnationales, d'institutions publiques du pouvoir étatique national et du pouvoir intergouvernemental international, de sièges d'organisations non gouvernementales puissantes (Sassen, 1991). Par conséquent, la présence massive de services aux entreprises est révélatrice d'une phase avancée du processus de mondialisation : on y recense les métiers du *B2B business to business* que forment la banque, l'assurance, l'audit, la comptabilité, le conseil juridique, la logistique, les services de congrès et d'hôtellerie (Globalization and World City Research Network, 2017; Sassen, 2002).

En outre, l'intégration au niveau mondial et à l'économie globalisée passe par des fonctions d'interconnexion. La métropolisation génère « un territoire en réseau, où chaque pôle se définit comme point d'entrecroisement et de commutations de réseaux multiples » (Veltz, 1996). Les aéroports, gares, ports et autres nœuds dans les réseaux de la circulation mondiale des biens et des personnes participent de la fonction de porte d'entrée, de passage, de *gateway* en anglais. Les réseaux des nouvelles technologies de l'information et de la communication gagnent également en importance puisqu'il s'agit de s'intégrer dans un « espace de flux » (Castells, 1998).

À partir des années 2000, l'analyse des métropoles se précise par l'addition de critères socioculturels et symboliques ou plutôt d'une relecture socio-culturelle des précédents critères économiques. Est alors prise en compte la capacité d'innovation d'une métropole et de sa population, avec entre autre la création et diffusion de modes par une classe créative (Florida, 2005), de symboles et normes qui se répandent ensuite comme modèles à d'autres



métropoles (Danielzyk & Blotevogel, 2009), ou d'activités à haute valeur ajoutée et à haute intensité de savoir intitulée « *cognitive-cultural capitalism* » (A. J. Scott, 2008).

On le voit, les définitions de la métropole peuvent varier et emprunter des accents fonctionnels différents. Le lieu de concentration urbaine exceptionnelle des hommes et des activités reste primordial pour définir une métropole. Des éléments fonctionnels complémentaires à la simple zone urbaine morphologique ou le seuil démographique s'avèrent indispensables. Ainsi, le pouvoir politique, la puissance économique et la production cognitive sont principalement mis en avant à travers la capacité d'innovation et de compétitivité des métropoles et donc leur insertion dans le monde.

À la lumière de ces approches, la frontière n'est présente qu'en creux dans la métropolisation. La frontière, comme l'État, brille par son absence. D'abord, la métropolisation apparaît comme un processus mondial, qui ne tiendrait pas compte des frontières internationales et se diffuserait à l'échelle de l'œcoumène. Ensuite, les métropoles organiseraient leurs espaces en concentrant les fonctions métropolitaines mais en diffusant leur influence, structurant une région métropolitaine qui pourrait dépasser la frontière. Jean Gottmann lorsqu'il développe la *megalopolis* n'évoque pas de phénomènes transfrontaliers mais inscrit son analyse dans le cadre spatial du littoral nord-américain et non des États-Unis (Gottmann, 1961). Il observe un véritable gradient de densité lorsque l'on atteint les États du New Hampshire, du Maine et du Vermont aux États-Unis, mais il donne à sentir le faible effet barrière de la frontière avec le Canada et du changement d'échelle entre urbain et global. C'est cette relation globale qui efface les frontières dans la métropolisation : point d'ancrage des circulations mondiales, la métropolisation semble passer outre les organisations politico-administratives et au premier lieu desquelles le niveau étatique. Les métropoles semblent s'émanciper de leur cadre national, et éventuellement du pouvoir organisateur de l'État, dans une relation verticale directe avec le niveau mondial. Enfin, elles sont également en relation horizontale directe avec d'autres métropoles du monde, puisqu'elles forment des nœuds d'articulation du réseau mondial. À ce titre, la métropolisation génère une spatialité spécifique où les territoires nationaux et leurs frontières peuvent à première vue sembler moins significatifs pour les métropoles.

Pour autant, la métropolisation n'est en aucun cas a-territoriale, elle a au contraire un fort pouvoir d'organisatrice spatiale. La métropolisation apparaît bien comme un processus mondial dont les manifestations se recensent aujourd'hui dans toutes les régions du monde. L'Europe occidentale est loin d'y faire exception.

#### **1.1.1.2. La spécificité du contexte européen : Localisation continentale des métropoles**

Grâce à des études régionales qualitatives ou des travaux statistiques comparatifs, l'analyse des métropoles a connu un élargissement géographique et un décentrage. London et le littoral nord-est américain ne sont rapidement plus les seules conurbations à être qualifiées de métropolitaines. En parallèle des recherches sur la triade dans la mondialisation, London, New York et Tokyo sont identifiées comme villes globales (Sassen, 1991). Les villes qualifiées de métropolitaines se multiplient dans les espaces régionaux les plus intégrés dans la mondialisation, spécialement en Amérique du nord, en Europe occidentale et en Asie du sud-est. Bien que la métropolisation concerne clairement l'espace européen (Brunet, 1989 ; Kunzmann & Wegener, 1991, Moriconi, 1993), seules les villes européennes de London et Paris se hissent en haut des classements des villes-mondes. À partir des années 1980, les grandes villes du monde en développement sont progressivement prises en considération en Asie, en Amérique latine et en Afrique. Elles se distinguent en comparaison par leur dynamisme démographique et leur croissance économique soutenue, ainsi que par leur moindre poids politique et leur faible développement dans les secteurs de l'innovation (Globalization and World City Research Network, 2017).

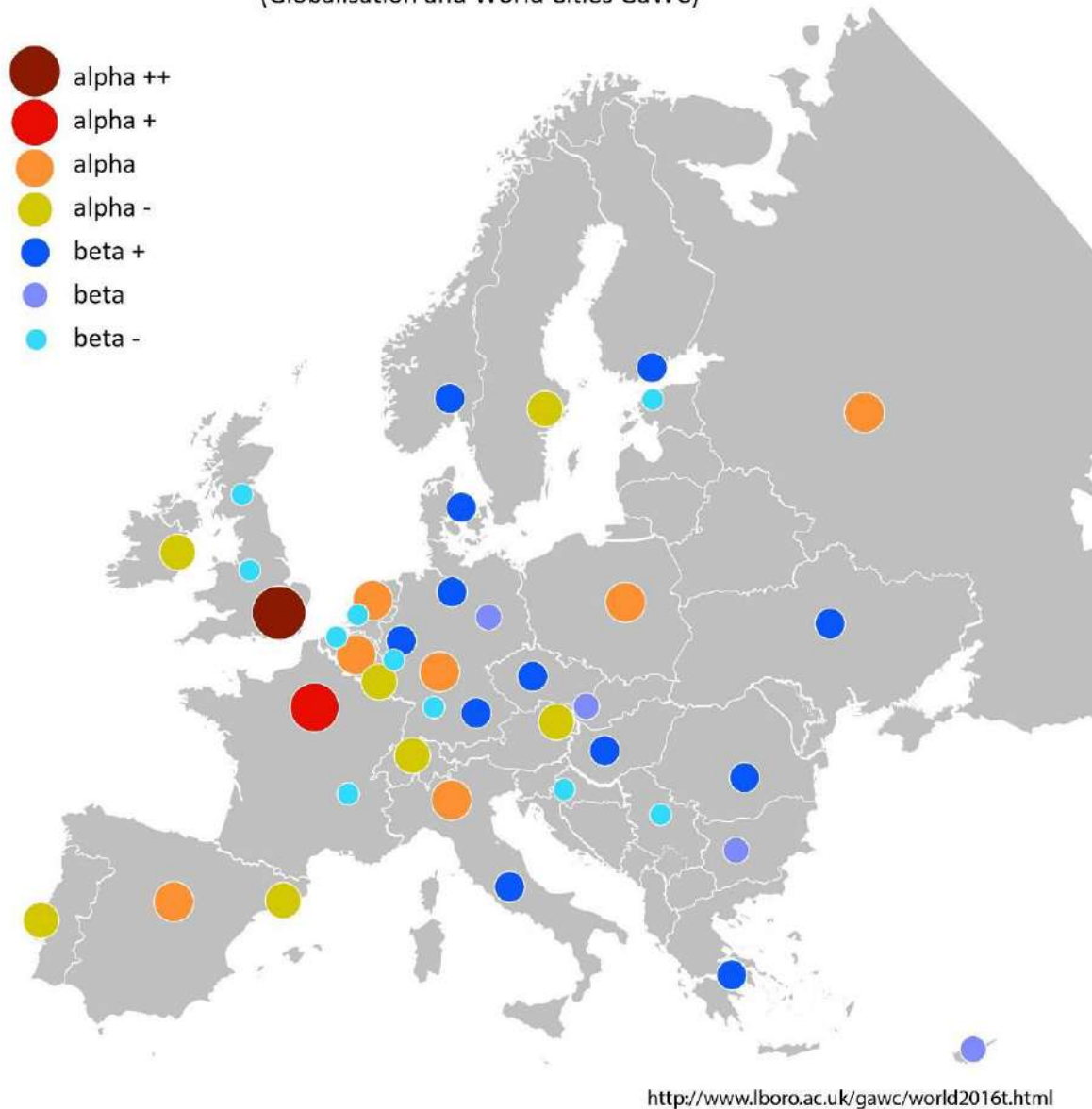
Finalement, des métropoles sont répertoriées sur tous les continents, actant le caractère mondial de la métropolisation. Cependant, la diversité des contextes géographiques et des villes étudiés multiplie les définitions et les typologies. Citons une sélection d'études qui ont fait référence dans les tentatives quantitatives d'appréhension du phénomène métropolitain à l'échelle du continent européen.

Le *Globalization and World City research network (GaWC)* a fourni des données et cartographies de référence sur les métropoles dans une comparaison mondiale. Ce réseau, animé par Manuel Castells, John Friedmann, Peter Hall, Saskia Sassen et Nigel Thrift, réalise un suivi temporel (un *monitoring*) d'indicateurs majoritairement économiques pour rendre compte de l'évolution des villes globales. Il met au cœur de son analyse les liens entre les entreprises et les villes. Il se base sur un inventaire des entreprises spécialisées dans quatre services avancés aux entreprises (comptabilité, publicité, finance et conseil juridique). Cette approche méthodologique correspond à la définition des fonctions métropolitaines des *world cities* et aboutit à une hiérarchie mondiale en trois catégories principales *alpha beta* et *gamma*, déclinées en douze sous-catégories (GaWC, 2017).

London et New York ressortent du classement GaWC depuis ses débuts en 1998 et jusqu'en 2016 - publication la plus récente consultée en ligne. Les données de ces deux villes globales sont sans commune mesure avec les autres villes de sorte qu'elles définissent leur propre niveau supérieur d'intégration (*alpha++*). Les villes *alpha+* les suivent avec un haut niveau d'intégration et de concentration de services avancés aux entreprises spécialement en Asie pacifique. Paris est la seule ville globale européenne dans cette catégorie. Les autres villes globales de la première catégorie (*alpha* et *alpha-*) sont des villes globales très importantes qui relient des économies régionales et nationales majeures de l'économie-monde.

# European Global Cities in 2016

(Globalisation and World Cities GaWC)



Carte 1 : Les villes globales européennes (GaWC, 2017)

En Europe occidentale sont recensées Milano, Frankfurt(Main), Madrid, Warszawa, Amsterdam, Bruxelles, Dublin, Zürich, Wien, Stockholm, Luxembourg, Barcelona et Lisboa. Les villes globales *beta* sont des instruments de liaison entre leur région ou leur État et l'économie-monde. La troisième catégorie *gamma* rassemble les villes globales qui mettent en lien de plus petits espaces avec l'économie-monde, leur capacité mondiale ne repose pas que sur les services avancés aux entreprises. Lille (classée dans la catégorie suivante de *high sufficiency*, grande auto-suffisance), Basel, Liège et Nice (toutes classées dans la catégorie

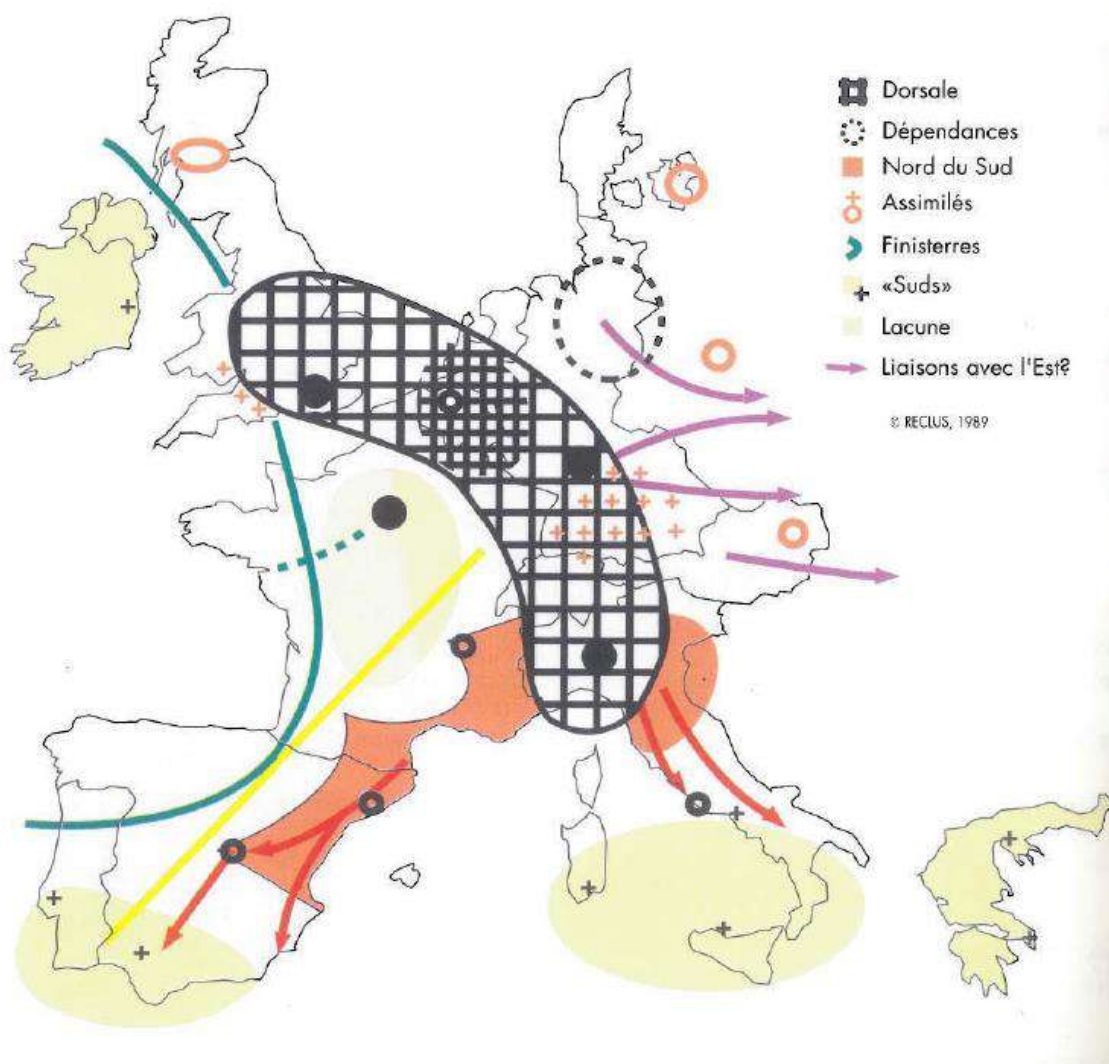
suyvante de *sufficiency*, auto-suffisance) ne sont pas des villes globales mais sont suffisamment intégrées pour ne pas dépendre excessivement d'autres villes globales (*ibid.*).

Bernard Reitel note dans une lecture croisée des travaux du GaWC avec l'angle transfrontalier que seules les villes frontalières de Hong-Kong et Singapour se démarquent clairement (Reitel et al., 2017). Bien souvent les capitales ressortent comme des villes globales, or celles-là sont rarement situées à la frontière de leur territoire national. Seules quelques villes globales en proximité d'une frontière apparaissent au classement en Europe : Zürich et Luxembourg (*alpha-*), København (*beta+*), Genève (*beta*), Lausanne (*gamma*), Malmö et Strasbourg (*gamma-*) (Globalization and World City Research Network, 2017). Les villes européennes semblent représentées dans le classement GaWC à la hauteur de l'intégration du continent dans la mondialisation. Pour autant, « le phénomène de métropolisation transfrontalière semble marginal à l'échelle du monde » (Reitel et al., 2017).

En Europe, seules London et Paris se démarquent nettement comme des villes globales. Pour autant, une série d'autres villes apparaissent plus ou moins régulièrement dans les études à l'échelle européenne, soulignant la complexité du système urbain métropolitain en Europe. Celui-ci a d'abord été qualifié de « mégalopole européenne » (Brunet, 1989), une conurbation métropolitaine à l'échelle de l'Europe occidentale qui serait le pendant à la mégalopole du littoral nord-est américain identifié par Jean Gottmann. Roger Brunet, dans une étude qu'il dirige à la fin des années 1980 en France pour la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action Régionale) note « la puissance de la mégalopole, qui court d'Angleterre en Lombardie à peu près sans interruption ». L'analyse de 165 agglomérations de plus de 200 000 habitant·e·s qu'il déroule en Europe occidentale, l'amène à distinguer « la dorsale européenne » sur la carte finale du rapport (cf.ci-dessous), vaste configuration urbaine qui réunit le sud de l'Angleterre, les pays rhénans et l'Italie du nord (Brunet, 1989).

Malgré la comparaison sémantique entre les travaux de Jean Gottmann et de Roger Brunet, les mégalopoles américaine et européenne se différencient fortement. Le contexte européen est plutôt celui de métropoles de taille et de rang moyens. Avec ses travaux de démographie, François Moriconi-Ebrard constate que « l'Europe est certes un système de petites villes à l'échelle du monde ». Elle présente toutefois une forte dynamique de métropolisation car d'autres facteurs jouent : l'Europe est très intégrée dans la mondialisation et très ouverte aux circulations de biens et de capitaux (Moriconi-Ebrard, 1993). La concentration de fonctions métropolitaines y reste relative en comparaison avec d'autres villes mondiales. Par contre, les métropoles européennes se distinguent par leur nombre et leur proximité. Le continent européen se caractérise par de nombreuses petites métropoles proches. Les densités de population et de fonctions métropolitaines dans la dorsale européenne en ressortent finalement assez élevées.

## TISSUS DE VILLES



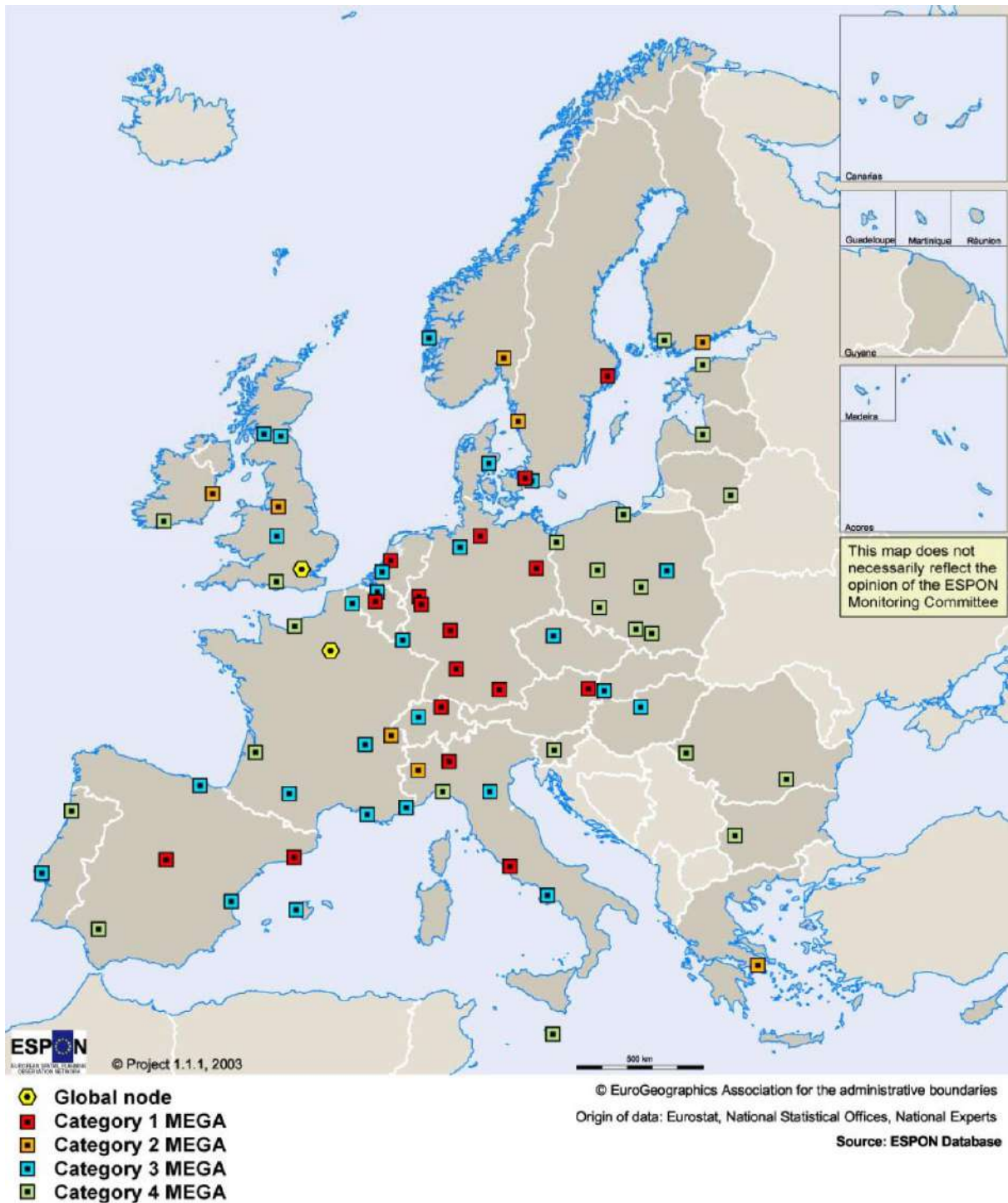
Carte 2 : La « dorsale européenne » de l'étude de la DATAR (Brunet, 1989)

Ajoutons une remarque complémentaire sur le contexte européen. La dorsale européenne chevauche un grand nombre de pays européens et par voie de conséquence présente une forte densité de frontières. « *Some figures illustrate the importance of border areas: border areas represent about 40% of the surface area of the EU. Approximately 32% of the EU population live in border areas or nearby. Of the 362 regions identified by the Council of Europe, there are 140 border regions. Only 9% of European citizens have lived or worked in another country of the EU, of which more than 80% in the border zones of the Union.* » (Beck & Wassenberg, 2014). Les frontières britanniques, belges, néerlandaises, allemandes, luxembourgeoises, françaises, suisses, autrichiennes et italiennes croisent la dorsale européenne. Ainsi Lille, Basel, Strasbourg – toutes des villes frontalières – se situent au cœur de la dorsale européenne.

Dans des cadres de référence parfois plus symboliques qu'analytiques, on a successivement parlé de « banane bleue » le long d'un axe London-Milano, puis d'une « grappe urbaine » (Kunzmann & Wegener, 1991) sur l'ensemble de l'Europe occidentale et enfin du « pentagone européen » (Treuner & Foucher, 1995) avec London, Paris, Milano, München et Hamburg comme sommets. Plutôt que le classement de quelques métropoles, c'est un réseau métropolitain (Cattan, Pumain, Rozenblat, & Saint-Julien, 1999; Halbert et al., 2012; Rozenblat & Cicille, 2003) qui est mis en avant, une coalescence d'agglomérations dont les liens fonctionnels – et non physiques – permettent d'atteindre le niveau métropolitain (Faludi & Waterhout, 2002; Wiechmann, 2009).

À la vue d'ensemble d'une conurbation métropolitaine européenne unique, répondent des classements des villes européennes inspirés par les travaux du GaWC mais centrés sur le contexte européen. Les pouvoirs publics commandent des études avec parfois l'ambition sous-jacente de se démarquer. L'Union européenne et son programme *ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* parfois appelé en français Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen ou ORATE) réalisent en 2005 une typologie des aires urbaines fonctionnelles en Europe dans le cadre d'une étude sur les « potentiels de développement polycentrique » (ESPON, 2005). La catégorie supérieure répertorie soixante-seize « aires urbaines fonctionnelles d'excellence » en Europe qui rassemblent des fonctions métropolitaines. Qualifiées de *MEGAs (Metropolitan European Growth Area*, aire de croissance métropolitaine européenne), ces métropoles obtiennent les scores les plus élevés dans différents indices dans les domaines de la population, des transports, de l'industrie, de l'économie de la connaissance et du pouvoir de décision. La carte ci-dessous qui en ressort présente une répartition homogène où chaque État étudié recèle d'au moins une MEGA (à l'exception de Chypre).

On notera en outre du rapport *ESPON Potentials for polycentric development in Europe* que ni Strasbourg ni Basel ne sont considérées comme des MEGAs alors que quelques agglomérations frontalières ou transfrontalières en font partie (notamment København, Zürich, Genève, Bratislava, Luxembourg, Lille et Szczecin) (*ibid.*).



Carte 3 : Typologie des *Metropolitan European Growth Areas (MEGAs)* (ESPON, 2005)

Aux études européennes successives (ESPON, 2005, 2007) s'ajoutent des études nationales qui intéressent particulièrement la présente thèse lorsqu'elles sont commanditées dans le cadre français (Brunet, 1989; Cattani et al., 1999; Halbert et al., 2012; Rozenblat & Cicille, 2003) et allemand (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2011; Danielzyk & Blotvogel, 2009). Ces études et leur influence sur les discours métropolitains dans la coopération transfrontalière seront plus longuement développés dans une partie ultérieure de la thèse consacrée aux influences descendantes dans la construction des régions métropolitaines

transfrontalières. Selon les fonctions métropolitaines, les méthodologies et indicateurs mis en valeur, les classements varient sensiblement malgré la permanence majoritaire des mêmes villes et des mêmes rapports de rang.

En Europe occidentale, on dénombrera ainsi moins de métropoles à l'échelle mondiale que de métropoles européennes voire nationales. Bien que de taille plus modeste que Paris ou London, ces villes forment une centralité dont les fonctions métropolitaines ont une emprise spatiale sur toute une aire fonctionnelle. Plusieurs sont situées à proximité plus ou moins immédiate d'une frontière nationale. Cette sous-partie, qualifiant la métropolisation européenne, présente l'intérêt d'élargir le cadre spatial en replaçant les régions métropolitaines transfrontalières d'Europe occidentale dans la comparaison mondiale et européenne. Elle insiste sur la constatation par des études quantitatives de grande ampleur qu'aucune ville globale ou métropole européenne principale n'est située sur une frontière nationale. Basel, Lille ou Strasbourg n'apparaissent pas dans les classements de villes globales ou de métropoles ou alors uniquement dans les catégories intermédiaires. Il est alors d'autant plus frappant que leurs stratégies de développement territorial reposent sur l'argument métropolitain. Cela pourrait indiquer qu'elles cherchent à se démarquer pour passer à une catégorie métropolitaine supérieure.

Pour autant, ces villes et leur région ne sont pas exemptes de fonctions métropolitaines. Seules certaines études parviennent à prendre en compte les phénomènes transfrontaliers dans leur globalité. L'observation statistique transfrontalière est un exercice délicat dont les limites en termes de comparabilité des données nationales ont entre autres été pointées par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT & FNAU, 2011). Ainsi les études qui se basent sur des données et des découpages nationaux peuvent invisibiliser les dynamiques transfrontalières et minorer le poids de régions métropolitaines transfrontalières de deux façons. Premièrement, elles ne prennent en compte que les caractéristiques et fonctions métropolitaines présentes d'un côté de la frontière. Or si le pôle métropolitain est à proximité d'une frontière, des interdépendances transfrontalières existent vraisemblablement, de sorte que l'aire d'influence métropolitaine voire même des fonctions métropolitaines ont de fortes chances de se situer de l'autre côté de la frontière. Le résultat est l'occultation d'une partie de la région métropolitaine et donc le sous-classement de la métropole. Basel et son aéroport situé à Mulhouse est l'exemple d'une agglomération trinationale dont certaines fonctions métropolitaines majeures sont situées en dehors du territoire national. Deuxièmement, l'utilisation de référentiels statistiques nationaux dissocie les pôles métropolitains situés de part et d'autre d'une frontière en autant de cas d'étude. En ignorant leur éventuelle interdépendance, elle morcelle de potentielles métropoles polycentriques transfrontalières. Ainsi, une étude plus récente de la DATAR (Halbert et al., 2012) distingue Lille et Kortrijk comme deux aires urbaines fonctionnelles spécialisées respectivement dans les services et l'industrie. Celles-ci sont pourtant distantes de moins de 30 km, distance sur laquelle le tissu urbain ne s'interrompt que ponctuellement entre les deux cœurs de ville. Les considérer comme une région métropolitaine unique (éventuellement polycentrique) amènerait à additionner leurs caractéristiques et à les hisser au rang de région métropolitaine principale



aux fonctions métropolitaines diversifiées. La question de l'échelle d'analyse est ici primordiale dans la méthodologie.

À une échelle bien plus grande, celle locale du pôle métropolitain et de sa région métropolitaine, l'organisation spatiale des métropoles permet de mieux saisir ces enjeux.

### **1.1.2. Dynamiques spatiales de la métropolisation**

Ces différentes perspectives d'ordre épistémologique m'amènent à insister sur les recompositions spatiales dues à la métropolisation. Dans un recueil rassemblant les textes majeurs du courant des *Global Cities*, Neil Brenner et Roger Keil synthétisent en trois points les caractéristiques spatiales des métropoles. Celles-ci sont :

- Des lieux (de production et de consommation),
- Des centres (d'économies régionales et d'espaces urbains de large échelle), et
- Des nœuds d'articulation (des flux et réseaux mondiaux) (Brenner & Keil, 2006).

La métropolisation organise ainsi l'espace de façon remarquable au sein même des métropoles (lieux), dans leur région métropolitaine (centralité et région) et dans une relation globale (nœuds d'articulation). Cette sous-partie propose d'approfondir ces caractéristiques spatiales. D'abord les dynamiques spatiales de concentration et de dispersion permettent de schématiser l'organisation spatiale d'une métropole en un pôle métropolitain qui joue le rôle de centralité, et en une région métropolitaine qui en est son aire d'influence. Ensuite, le pôle métropolitain, la région métropolitaine et l'articulation avec les réseaux mondiaux de circulation représentent autant d'échelles qui sous-tendent la recomposition scalaire dans la métropolisation.

#### **1.1.2.1. Concentration et dispersion : la métropole comme forme physique**

Les métropoles ont à la fois des dynamiques de concentration des activités métropolitaines, générant des externalités positives d'agglomération (Halbert et al., 2012), et des dynamiques de dispersion et d'expansion, formant des régions métropolitaines et ou des *city-regions* (Krugman, 1991). Ce faisant, la métropolisation engendre des recompositions territoriales et accentue le rapport géographique majeur de centre/périphérie

« *The geography of globalization contains both a dynamic of dispersal and of centralization.* » (Sassen, 2002). De même, la métropolisation entretient des dynamiques de centralisation et de dispersion qui engendrent des recompositions territoriales. Dans leur *Dictionnaire. De la Ville et de l'urbain*, Denise Pumain, Thierry Paquot et Richard Kleinschmager appuient sur ce « processus d'étalement des très grandes villes autour de centralités multiples aux activités diversifiées » pour caractériser la métropolisation (Pumain et al., 2006a). La structure socio-

spatiale de toute la région métropolitaine s'en trouve transformée (Lacour & Puissant, 1999). Schématiquement, la concentration pose la question de l'aire urbaine morphologique et la dispersion pose la question de l'aire urbaine fonctionnelle. La délimitation d'une métropole est un enjeu délicat. Les zones à prendre en compte, les délimitations qui la structurent sont des questions d'interprétations d'analyses spatiales ou de recompositions politiques.

La concentration dans le **pôle métropolitain** amène à des dimensions démographiques extraordinaires dans les métropoles. Les « villes millionnaires » servent parfois de critère de seuil pour définir une métropole à l'échelle mondiale. En Europe, les seuils envisagés à partir desquels une agglomération peut être qualifiée de métropole sont plus modestes du fait de la spécificité continentale. Dans l'ouvrage dirigé par Claude Lacour et Sylvette Puissant, les agglomérations deviendraient métropoles aux alentours de 500 000 habitant·e·s selon les études présentées (Lacour & Puissant, 1999). Dans les études de la DATAR, d'EPSON ou de la Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (la CEMAT) sont étudiées les agglomérations de 165 000 à 200 000 habitant·e·s. Le géographe Guy Di Méo propose également une définition chiffrée – à partir d'une population de l'ordre de 200 000 à 250 000 habitant·e·s aggloméré·e·s, concentrée en une configuration urbaine à partir de 25 000 à 50 000 km<sup>2</sup> – avant de nuancer la relativité de ces seuils (Di Méo, 2010). On s'en rend compte, le débat sur un seuil ou sur une définition quantitative de la métropole n'est pas le plus fécond. « La taille démographique, bien qu'utile, n'est sans aucun doute pas le meilleur indicateur de la dynamique métropolitaine. » (Saez & Bassand, 1997). Le constat de la concentration et de l'accroissement pose surtout la question de la recomposition spatiale de la métropole.

La dynamique de concentration dans la métropole est liée à l'implantation de nouvelles activités et d'entreprises transnationales. Celles-ci ont des besoins fonciers qui s'expriment en cœur de ville pour les commerces de vitrine, les bureaux de prestige et les sièges sociaux, dans des quartiers d'affaires spécialisés pour la majorité de la main d'œuvre administrative et en périphérie dans des zones d'activités pour les services logistiques et manufacturiers et dans des zones résidentielles souvent organisées de façon ségrégative (Saez & Bassand, 1997; Sassen, 1991, 1996). Les premières sont liées à la centralité (et à l'importance des interactions et de l'effet-vitrine) ; les secondes sont liées aux besoins de disposer de foncier et d'une nodalité (souvent routière). Pour Saskia Sassen, un ensemble de nouveaux critères redéfinissent la valeur et le prix des activités et productions économiques. Cela favorise l'implantation au cœur de la métropole des activités financières aux superprofits. AU contraire, cela défavorise les activités aux profits moyens qui ne peuvent faire face à cette compétition spatiale et se voient contraintes de délocaliser vers la périphérie (Sassen, 1996). En conséquence, la métropolisation organise une spécialisation fonctionnelle de la ville avec une occupation différenciée du territoire urbain par des activités spécifiques : zones industrielles et d'activités, quartiers d'affaires et centres administratifs, gares et échangeurs modaux, campus universitaires et quartiers hospitaliers sont quelques illustrations d'une

spécialisation économique homogène d'un morceau de ville. (Saez & Bassand, 1997). Les métropoles ne se spécialisent donc pas seulement entre elles pour se distinguer les unes des autres dans une compétition mondiale, elles spécialisent également leur organisation socio-spatiale avec des quartiers différenciés par activités.

La ségrégation sociale associée à la spécialisation fonctionnelle résulte en un morcellement de la métropole (Saez & Bassand, 1997). La métropolisation va de pair avec la fragmentation urbaine. On peut dès lors parler d'une ville segmentée. Dans un ouvrage collectif, les économistes Claude Lacour et Sylvette Puissant énoncent cette contradiction intrinsèque de la métropolisation entre spécialisation et diversité (Lacour & Puissant, 1999). La diversité est à la fois une richesse et un risque, et les recompositions spatiales à l'œuvre ne sont pas sans générer de conflits. Les phénomènes de ségrégation à l'échelle de la métropole voire de la région métropolitaine favorisent d'un côté la ghettoïsation et de l'autre la gentrification de certains quartiers. La métropole est finalement un espace où se joue ce qui s'apparente à une « lutte des places » entre les différentes activités, entre les différentes populations et entre les activités et les populations (Lussault, 2009).

La pression que subissent le cœur de ville et la métropole se diffuse à de nouveaux espaces urbains. La dynamique métropolitaine structure alors de vastes espaces qui présentent des caractères d'urbanité moins marqués, on parle de région métropolitaine par extension du seul pôle métropolitain. Une région métropolitaine est spatialement structurée par un ou des pôles métropolitains et urbains et s'étend à des zones fonctionnelles et résidentielles dans des zones périurbaines, suburbaines voire rurales (Rossel & Bassand, 1995). Dans une « coalescence urbaine », la région métropolitaine génère des interdépendances voire des fusions de villes et d'agglomérations (Reymond, Cauvin, & Kleinschmager, 1998). Le concept anglophone de *city-region* ou de *global city-region* explicite le processus de régionalisation à l'œuvre dans la métropolisation (Davoudi, 2008; A. J. Scott, 2001)

La dynamique de dispersion de la métropolisation peut être appréhendée grâce à différents concepts, parmi lesquels la « *metapolis* » développée par François Ascher (Ascher, 1995), ou encore la distinction entre aire urbaine morphologique et aire urbaine fonctionnelle. La métropole génère des processus d'expansion, de dispersion, d'extension... qui vont au-delà du simple étalement urbain.

En 1995, le géographe français François Ascher publie un ouvrage intitulé *Metapolis, ou l'avenir des villes*. Afin de sortir de ce qu'il estime être un flou terminologique, il préconise l'usage du terme de « **métapole** » dans le débat métropolitain. « Une métapole est l'ensemble des espaces dont tout ou une partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien d'une métropole. Une métapole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités. » (Ascher, 1995). Cette vaste zone comprend donc l'aire d'influence de la métropole. La métapole a par conséquent des limites imprécises, un territoire urbain mais aussi péri-urbain et rural avec des densités différenciées et potentiellement plusieurs centralités géographiques et fonctionnelles. Elle intègre tout ou partie de populations et de territoires de plus en plus

éloignés, en fonction de l'influence de la métropole sur ces populations et ces territoires. « Les espaces qui composent une métropole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus. » (*ibid.*). Le concept de métropole souligne à la fois la poursuite du caractère métropolitain de la métropole au-delà de ses limites morphologiques mais en même temps le dépassement de la forme classique de l'urbain (*ibid.*).

Avec la notion de métropole, le concept de métropole s'inscrit dans une dimension multi-scalaire : elle est une très grande ville qui concentre des fonctions métropolitaines (échelle locale), elle s'inscrit dans des réseaux de circulation mondiaux (échelle mondiale), et structure la métropole, cet ensemble disparate d'espaces aux caractères d'urbanisation et de densité plus ou moins marqués (échelle régionale).

Puisque la métropolisation reste un processus à l'œuvre, il n'est pas simple de délimiter la métropole géographiquement, de la cartographier précisément. En Europe, l'espace urbain, construit sur le temps long, est multiple et complexe, il n'est pas toujours possible d'identifier une centralité unique (Lévy, 1996). Les métropoles sont des objets complexes qui peuvent être appréhendés selon différentes définitions et délimitations. En dépit de sa complexité et dans une visée essentiellement opératoire, je propose une distinction entre le pôle métropolitain et la région métropolitaine. Dans une lecture fonctionnelle, on entend par pôle métropolitain le périmètre de l'agglomération morphologique avec comme critère la continuité du bâti ; et on entend par région métropolitaine le bassin d'emploi tel que défini par l'importance des flux de navetteur·rice·s. La région métropolitaine s'apparente à la métropole de François Ascher. D'un point de vue de structuration politique, le pôle métropolitain correspond au périmètre de la collectivité principale qui joue le rôle de centralité métropolitaine (ou des collectivités principales dans le cas de régions métropolitaines polycentriques). Le pôle métropolitain est incarné par la ville-centre dont le pouvoir exécutif joue un rôle majeur dans la représentation et la stratégie de la métropole. La région métropolitaine est alors plus souvent un périmètre politique construit par la coopération plus ou moins formelle de collectivités territoriales. En Europe, des regroupements intercommunaux, comme les Communautés d'agglomération, les *Stadtverbände* ou les intercommunales belges, cherchent à faire coïncider la région métropolitaine fonctionnelle avec des territoires institutionnels. Des collectivités territoriales régionales peuvent également vouloir jouer ce rôle.

On a vu que les villes-mondes transfrontalières étaient un phénomène marginal (Globalization and World City Research Network, 2017; Reitel et al., 2017). Certes, les pôles métropolitains sont rarement traversés par une frontière, mais leur région métropolitaine à l'inverse peut s'étendre jusqu'à des zones frontalières voire des zones transfrontalières. C'est particulièrement le cas en Europe du fait des propriétés de la « dorsale européenne » (Brunet, 1989) où de nombreuses métropoles de tailles moyennes sont dans un rapport de proximité entre elles et avec des frontières nationales.

Les études produites par le programme ESPON tout comme Eurostat et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (OCDE, 2012), ont développé un cadre de référence européen pour analyser et cartographier les phénomènes urbains et plus spécifiquement métropolitains. Elles ont produit, entre autres, des données statistiques spatialisées sur les phénomènes urbains et métropolitains en Europe (ESPN, 2005, 2007), essayant parfois de prendre en compte le transfrontalier (ESPN, 2007, 2010). Bien que cette initiative puisse traduire une volonté de produire le schéma d'une agglomération unique, elle peut permettre de saisir la distinction entre pôle métropolitain et région métropolitaine. Les rapports ESPON successifs (ESPN, 2005, 2007, 2013) élaborent les concepts spatiaux de *Morphological Urban Area (MUA)* (ou aire urbaine morphologique) et de *Functional Urban Area (FUA)* (ou aire urbaine fonctionnelle). Ces deux concepts ont été mis à jour par l'IGEAT de l'Université libre de Bruxelles (Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire) en 2010-2011 et offrent une base de données d'une très grande précision vue l'échelle européenne (l'Union européenne des vingt-sept ainsi que la Suisse et la Norvège) qui permet la comparabilité.

Une MUA est l'ensemble des communes d'une seule agglomération urbaine. Elle est principalement délimitée en prenant en compte le maillage administratif de chaque pays et les densités de population moyennes par municipalité supérieures à 650 habitant·e·s par km<sup>2</sup>. Pour chaque métropole monocentrique, la MUA peut être considérée comme le pôle métropolitain. Une FUA est également définie sur la base du maillage administratif de chaque pays. En revanche, elle est définie en fonction de critères fonctionnels et non de critères morphologiques. L'analyse des flux de navetteur·rice·s vers les plus grands centres urbains morphologiques (de plus de 15 000 habitant·e·s pour pays de taille réduite et de plus de 50 000 habitant·e·s pour les pays de grande taille) en est le critère principal. Le périmètre d'une FUA est délimité par les municipalités dont plus de 10% de la population active travaille dans le centre urbain. En général, chaque FUA est structurée autour d'une MUA. Certaines FUAs peuvent, dans cette approche, avoir plusieurs MUAs de grandes tailles qui échangent des flux de navetteur·rice·s et être considérées comme des métropoles polycentriques. (ESPN, 2005, 2007, 2013).

Évidemment d'autres cadres d'analyse auraient leur pertinence pour appréhender la forme spatiale d'une métropole. Les études ESPON, en proposant une définition et une base de données unifiées à l'échelle européenne, parviennent cependant à dépasser les difficultés méthodologiques de la comparaison internationale. En ce sens, elles constituent une référence dans l'étude des régions métropolitaines transfrontalières.

Par le phénomène de concentration des êtres humains et des activités, la métropolisation génère un nombre réduit mais croissant de pôles métropolitains qu'il est possible de classer selon une hiérarchie qui prend en compte les fonctions métropolitaines. Dans le même temps, par les phénomènes d'expansion et de diffusion d'une part, de spécialisation et de fragmentation d'autre part, la métropolisation produit des régions métropolitaines complexes dans leurs équilibres et déséquilibres socio-spatiaux. Si les métropoles se situent rarement sur

une frontière, la métropolisation se caractérise par une double dynamique de concentration et d'expansion. L'aire d'influence d'une métropole peut alors rencontrer une frontière et se faire sentir sur le versant étranger. Entre le pôle métropolitain et la région métropolitaine se joue un rapport de centralité qui introduit la question d'échelles dans la métropolisation.

### 1.1.2.2. Rapport de centralité et d'échelles

Puisqu'il est délicat de définir la métropole de façon absolue, sa cartographie l'est d'autant plus. D'après les classements mondiaux de métropoles, les fonctions concentrées dans le pôle métropolitain déterminent leur rang.

Les travaux sur « l'urbanisation du monde » de François Moriconi-Ebrard montrent que l'accroissement démographique des métropoles est principalement dû aux dynamiques d'expansion de leur aire d'influence à de nouveaux espaces plus vastes (Moriconi-Ebrard, 1993). Selon une loi rang-taille, une métropole mondiale organise un espace très vaste, à l'échelle d'une région continentale, une métropole nationale organise un espace de grande taille, de l'échelle d'un État, une métropole régionale organise un espace plus réduit, de l'échelle d'une région infranationale (*ibid.*). La loi rang-taille se vérifie surtout dans les systèmes urbains nationaux, « c'est toujours l'échelon national qui représente le meilleur niveau d'intégration des systèmes urbains » (*ibid.*). On peut interpréter ce résultat comme une preuve que le cadre de référence national perdure dans l'urbanisation du monde et que les frontières restent une variable significative dans le processus de métropolisation. Ces travaux ont été confortés (Pumain & Moriconi-Ebrard, 1997) et démontrent la prégnance des cadres nationaux.

Par ailleurs, Moriconi-Ebrard constate que les très grandes villes ne cadrent pas avec les modèles urbains classiques. Les plus grandes métropoles mondiales devraient rassembler un plus grand nombre d'habitant·e·s, et les capitales devraient en rassembler un plus petit nombre. Ces anomalies statistiques démontrent que la qualification de métropole dépend à la fois du pôle métropolitain, mais également de la région métropolitaine qu'il organise. Pour contourner cette difficulté, Moriconi-Ebrard propose une « loi de la métropolisation » où la population d'une métropole est statistiquement reliée à la population urbaine totale de son système urbain de référence (Moriconi-Ebrard, 1993). De même, Guy Di Méo lie la notion d'échelle de territoire à celle d'une métropole (Di Méo, 2010). Reprenant la terminologie de François Ascher, il estime que les caractéristiques de la métropole sont plus significatives que celles du pôle métropolitain pour identifier la métropole.

Par conséquent, l'importance d'une métropole aura du sens en fonction de la région qu'elle organise par son rayonnement et en référence à un cadre particulier. Le système régional organisé par la métropole est primordial dans l'estimation du rang d'une métropole. C'est également la démarche de la DATAR dans ses rapports successifs sur les « villes européennes », identifier des métropoles en Europe ne prend du sens que si l'analyse prend en compte les spécificités du cadre européen.

Ce rapport relatif entre la métropole – le pôle métropolitain – et l'espace régional qu'elle organise – la région métropolitaine – pose deux questions pour les régions métropolitaines transfrontalières. Premièrement, la prégnance des cadres nationaux interroge sur la capacité à identifier la dimension transfrontalière de la métropolisation. Deuxièmement, la définition relative d'une métropole en fonction de sa région métropolitaine qu'elle organise permet de penser comme métropoles des configurations urbaines aux tailles et fonctions métropolitaines modestes, comme celles présentes à proximité des frontières européennes. Cette relativité territoriale multiplie les possibles régions métropolitaines transfrontalières, moins de rang mondial que de rang national ou régional.

Cependant, ne peut être métropole régionale qu'une configuration urbaine dont les caractéristiques locales et mondiales répondent à la définition d'une métropole. La métropole est donc un objet géographique complexe où interagissent les échelles locale, régionale, nationale et mondiale. Ces jeux d'échelles dans la métropole ont été traduits par plusieurs concepts. La « multiscalarité » (Cattan et al., 1999) se comprend comme la superposition d'un caractère de centralité régionale et de centralité mondiale. La métropole est d'abord une très grande ville à l'échelle locale, elle organise une vaste région fonctionnelle en tant que centralité, elle est un nœud dans les réseaux de circulation mondiaux. L'« hyperscalarité » (Halbert, 2010) exprime l'aptitude spécifique des métropoles à mobiliser et articuler des ressources multilocalisées à toutes les échelles.

« Le concept insiste sur la notion d'échelles (scalaires) parce que les régions métropolitaines permettent de produire et de réguler des relations économiques qui ne sont pas attachées à un niveau spatial unique, mais qui ont lieu à toutes les échelles (multiscalaires) et à travers toutes les échelles (transscalaires). Le préfixe « hyper » indique quant à lui non seulement l'idée de l'intensité très élevée des relations de multiples portées qui se déroulent dans et par les métropoles, mais il renvoie aussi [...] à la capacité de ces dernières à lier, dans une relation quasi immédiate, des ressources à distance. » (*ibid.*).

Les dynamiques spatiales à l'œuvre dans les métropoles expliquent que leur développement intéresse différents acteurs. Les acteurs privés comme publics, de la ville-centre comme de la région métropolitaine, locaux comme nationaux voient dans la capacité des métropoles à mobiliser des ressources des leviers à saisir. Ainsi l'affirmation de grandes villes en métropoles devient un enjeu politique et l'objet de stratégies territoriales.

### **1.1.3. Enjeu politique de construire des métropoles**

Les dynamiques spatiales de concentration exceptionnelle des êtres humains et des activités et d'interrelations entre échelles locale, régionale et mondiale participent à la définition fonctionnelle de la métropolisation. D'un point de vue politique, la métropolisation correspond également au processus d'identification, de construction, de renforcement de

villes qualifiées de métropoles. La notion de métropole est reprise par toute une série de collectivités territoriales locales qui cherchent à s'inscrire dans ces réseaux et faire partie des métropoles. Ce sont principalement des villes, mais parfois aussi les politiques d'aménagement régionales ou nationales, qui mobilisent ce qu'on peut appeler un **argument métropolitain**. L'argument métropolitain repose sur la métropole en tant que territoire politique qui fait l'objet d'une construction par des pouvoirs publics. Elle agit comme la vitrine d'un territoire. Au sein d'une collectivité locale, il correspond à un diagnostic territorial problématisé sous l'angle de la métropole, à une ambition stratégique qui fait l'objet d'une représentation. L'argument métropolitain alimente alors le projet politique et urbain.

La structuration spatiale d'une région métropolitaine pose des difficultés de gestion par la dissociation entre espace fonctionnel et territoire institutionnel. La métropole ne correspond à aucun découpage politico-administratif et elle recoupe plusieurs collectivités locales. Délimiter la métropole relève déjà du défi épistémologique et méthodologique. La notion nouvelle de « *soft spaces* » peut saisir l'informalité et l'évolutivité des périmètres métropolitains : il s'agit de « *new geographies often with blurred boundaries that eschew existing political-territorial boundaries of elected tiers of government* » (Allmendinger, Houghton, Knieling, & Othengrafen, 2015). Un enjeu de gestion et de gouvernance de la métropole réside donc déjà en la définition de son périmètre. La collectivité locale du pôle métropolitain, la ville-centre, assume les fonctions de centralité d'une aire d'influence bien plus vaste que son propre territoire. Elle accueille la majeure partie de la création de richesse des activités et des entreprises, mais aussi des infrastructures publiques comme les équipements culturels et des services métropolitains comme les réseaux de transports. En contrepartie, la ville-centre n'accueille que peu de population alors qu'elle rassemble la plupart des infrastructures structurantes de la région métropolitaine. L'entretien d'une majorité des transports et de bâtiments publics lui incombe. Les autres collectivités de l'agglomération ou de la région métropolitaine sont dépendantes de la centralité mais n'en possèdent pas les ressources. (Bachelet, Ménerault, & Paris, 2006).

L'expansion urbaine, la ségrégation sociale et la spécialisation fonctionnelle signifient le morcellement de la métropole (Saez & Bassand, 1997). Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers expliquent que « l'extension croissante au-delà des limites de la ville-centre conduit à une fragmentation de plus en plus élevée des aires urbaines » (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007). La notion et l'indice de « fragmentation géopolitique » qu'ils proposent permettent de saisir combien les métropoles recourent de communes, et donc de populations et d'exécutifs locaux. Cela soulève dès lors des difficultés de gestion de cet ensemble, dans des problèmes d'aménagement, dans des besoins de coordination des collectivités territoriales et finalement dans la gouvernance intercommunale. Cette inadéquation entre espace fonctionnel et territoire institutionnel appelle à un urbanisme pensé à l'échelle de la métropole ou de la région métropolitaine. Son mode de gouvernance doit donc aussi être pensé à la même échelle (Rossel & Bassand, 1995).



Au-delà du constat d'absence de gouvernement métropolitain sur une collectivité territoriale fusionnée, des expérimentations de nature technocratiques ou associatives sont menées dans des systèmes de coopération pour y pallier (Lefèvre, 1995). On promet une gouvernance métropolitaine qui « met en avant les processus de synergie entre les différents acteurs du développement d'un territoire » (Dolez & Paris, 2004). Une des réponses à la fragmentation géopolitique de la métropole réside dans la gouvernance par la coopération intercommunale. Les structures de coopération intercommunales peuvent être institutionnalisées : soit selon un principe territorial comme les EPCI en France où des municipalités créent un nouveau périmètre administratif avec des compétences déléguées à cet échelon ; soit selon un principe sectoriel comme les *Stadtverbände* en Allemagne et les intercommunales en Belgique où des municipalités se regroupent autour d'un secteur (transports, recyclage, gestion d'infrastructures...) dans des structures à géométrie variable. Les infrastructures de réseau sont une clé de lecture de la gouvernance métropolitaine pour les politistes Saez et Bassand, mais elles ne peuvent rester un enjeu technique. La voirie, les réseaux de transport des personnes et des marchandises, les égouts, la distribution d'eau potable et d'énergie, les télécommunications... doivent être adaptés en cohérence avec le peuplement et donc avec la métropole pour être efficaces (Saez & Bassand, 1997). « Le modèle métropolitain représente une modalité significative de mise en adéquation des territoires fonctionnels avec les territoires institutionnels dans les grandes agglomérations mondiales. Il se base sur l'idée que l'unité d'un espace se doit d'être reflétée sous une forme particulière par des arrangements institutionnels couvrant cet espace, et ce au nom de logiques visant notamment à prendre en compte les externalités et les économies d'échelle en vue d'assurer un développement harmonieux (c'est-à-dire équilibré entre les parties de l'agglomération) de la ville. » (Lefèvre, 1997).

Pourtant, « la recherche d'une institution pouvant couvrir le territoire de l'agglomération s'est avérée difficile et a subi de nombreux échecs » (Lefèvre, 1997). Le morcellement de la métropole et sa polarisation vont de pair avec des relations intrinsèquement conflictuelles. La formule des « métropoles ingouvernables » (Jouve & Lefèvre, 2002) a marqué les esprits politiques et académiques. « En effet, les processus économiques, politiques et sociaux en cours produisent de manière structurelle une fragmentation conflictuelle de ta ville et des acteurs urbains, rendant la " gouvernabilité " improbable ou partielle sur des fragments de territoires ou des secteurs de politiques publiques spécifiques. » (*ibid.*). La difficulté à gouverner les régions métropolitaines réside dans l'asymétrie des rapports de pouvoirs. Ceux-ci peuvent s'exprimer principalement selon des tensions centre/périphérie, privé/public et gagnant/perdant de la métropolisation. L'enjeu démocratique est cependant très fort, soulignent les auteurs en sociologie urbaine. Dans la métropole, les réseaux des espaces publics sont cruciaux, puisqu'ils favorisent la rencontre et l'expression de tous les types de citoyen·e·s ainsi que les nombreuses activités informelles qui façonnent la métropole. Ils sont la condition d'une gouvernance démocratique métropolitaine. (Saez & Bassand, 1997).

Une autre motivation à la construction de métropoles est le développement économique et le marketing territorial dans un contexte de compétition pour l'attraction des flux jugés

nécessaires à une ville. Puisque les métropoles sont des « régions urbaines qui constituent les foyers de la production et de l'accumulation des richesses », il existe un « avantage métropolitain » bien identifié par les acteurs privés comme publics qui ambitionnent le statut de métropole pour leur territoire (Halbert, 2010). Ludovic Halbert justifie cet avantage par les effets multiplicateurs des métropoles et plus précisément des effets de taille, de diversité, de spécialisation et de rareté, mais il déplore ce qu'il nomme « la tentation de la ville d'exception » : « Afin d'engranger les bénéfices promis par la mondialisation, il peut en effet être tentant de promouvoir des stratégies opportunistes : pourquoi ne pas œuvrer à adapter la métropole aux exigences supposées d'une économie cognitive très sélective ? C'est ce que je nomme la tentation de la ville d'exception, dont les déclinaisons pratiques en matière de politiques publiques semblent infinies, de l'élaboration de plans métropolitains stratégiques jusqu'à l'édification concrète des nouveaux territoires de la métropole. » (*ibid.*).

Le débat autour des métropoles peut ainsi parfois entretenir une course performative où leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs richesses sont connotées positivement. Certaines villes et certaines régions cherchent à se distinguer dans la compétition territoriale et rentrer dans cette catégorie de prestige de façon active. Les collectivités territoriales et les acteurs locaux recherchent ce terme de métropole qui est aujourd'hui valorisé dans certains discours. Il serait synonyme d'efficacité économique, de lieux sûrs du capital, d'offres de services, d'accès aux réseaux mondiaux de capitaux, de personnes, d'entreprises... Cette tentation de la ville d'exception amène certains acteurs publics et privés à porter des politiques sectorielles en faveur principalement des entreprises actives dans les secteurs identifiés comme à forte valeur ajoutée. L'objectif poursuivi est de renforcer l'image métropolitaine et monter dans les classements des métropoles. Mais ces démarches se cantonnent souvent à des orientations marketing (Halbert, 2010). Les acteurs locaux peuvent entretenir un discours insistant sur les ressources et fonctions métropolitaines – réelles, supposées ou escomptées – de leur territoire. Ils peuvent à ces fins utiliser le terme de métropole comme une marque. Ce qu'on appelle le « *branding* territorial » appliqué à la métropole. On estime que les métropoles participent à une compétition identitaire pour attirer certaines entreprises et certaines élites, elles jouent d'une différence culturelle comme richesse territoriale (Di Méo, 2010).

La construction des métropoles et la « tentation de la ville d'exception » peuvent s'imposer comme une ambition des collectivités mais aussi des États. Développer ses métropoles serait s'assurer d'une porte d'entrée vers les circulations de la globalisation puisque les métropoles articulent les États dans l'économie mondiale (Friedmann & Wolff, 1982). L'avantage métropolitain repose sur la capacité des métropoles à mobiliser des ressources disponibles en leur sein, mais aussi dans leurs réseaux, dans un jeu scalaire entre local et mondial : C'est en ce sens que Ludovic Halbert qualifie la métropole d'« hyperscalaire » (Halbert, 2010).

Les États sont donc de véritables acteurs de la métropolisation. Neil Brenner alimente cette observation lorsqu'il analyse les métropoles comme de nouveaux espaces étatiques (« *new states spaces* ») en émergence (Brenner, 2004b). Ce sont les États européens qui ont progressivement appliqué des politiques néolibérales de compétitivité et de différenciation

territoriales au sein de leur territoire national tout comme à l'échelle européenne. Ils ont, de ce fait, délégué aux métropoles le rôle de moteur économique national (*ibid.*). La métropolisation joue alors un rôle de re-territorialisation dans le sens où les États se restructurent en produisant de nouveaux territoires métropolitains censés opérer à l'échelle mondiale (Brenner, 1999). L'État se réorganise à travers la décentralisation, la déconcentration et des réformes territoriales, c'est la recomposition scalaire étatique (« *state rescaling* »). Les espaces urbains s'en retrouvent transformés en de nouveaux territoires institutionnels métropolitains, c'est la recomposition scalaire urbaine (« *urban rescaling* »). (Brenner, 1999, 2004b).

Par conséquent, la métropole est un lieu de production de richesses que les pouvoirs publics ont intérêt à exploiter. Face aux enjeux d'inclusion dans la mondialisation et d'attractivité urbaine, la construction de métropoles devient un projet politique. Les États bénéficient de la présence de métropoles sur leur territoire. Ils investissent dans la construction de métropoles par des stratégies nationales d'aménagement, des réformes territoriales, des grands projets, l'organisation d'événements phares... pour se positionner à l'échelle mondiale. La puissance étatique leur permet de transmettre aux métropoles en construction un statut légal, un périmètre et des compétences mais aussi des investissements sous la forme d'infrastructures ou d'événements majeurs (Dolez & Paris, 2004). À l'inverse, les métropoles ont besoin des ressources des États pour s'affirmer et se développer. Cette complémentarité est bien connue et instrumentalisée tant par les États que par les métropoles (Jouve & Lefèvre, 1999; Krätke, 2007; Sohn & Reitel, 2016).

« La métropolisation correspondrait également à un processus volontariste de mobilisation d'acteurs impliqués dans le développement du territoire métropolitain. » (Dolez & Paris, 2004). « Cette approche tend à poser le processus de métropolisation comme un modèle de développement très « territorialisé ». C'est ici la métropole-territoire qui est l'objet de la réflexion, avec ses structures sociales et économiques, ses acteurs, les stratégies qui y sont développées. » (*ibid.*) Dans ce sens, la métropole est une construction sociale et politique projetée sur un territoire. Elle est certes une réalité spatiale mais elle « échappe aux délimitations conceptuelles et aux traitements statistiques » (Zander, 2018) puisqu'elle est le résultat d'un processus de « territorialisation métropolitaine » (*ibid.*).

Dans cette lecture politique et constructiviste de la métropole, Patricia Zander propose une hypothèse radicale pour mieux saisir les processus à l'œuvre : « "Et si la métropole n'existait pas encore ?" Et si elle correspondait à un espace en construction qui naît d'une lutte sourde ? Celle entre une aspiration profonde à la ville (non pas une nostalgie correspondant à de vieux cadres de pensée) et les nécessités qu'impose le système social néolibéral ? Il s'agit d'un milieu spécifique, produit d'une histoire sociale, avec ses repères, ses lieux, des limites ; bref, un ensemble spatial structuré par des forces politiques organisées. » (*ibid.*).

La métropole comme territoire politique qui fait dans ce sens l'objet d'une construction par les pouvoirs publics. Cela pose la question de l'ambition métropolitaine, de la stratégie mise en œuvre et de la capacité à mobiliser des ressources par des acteurs. Le périmètre, la

gouvernance, la stratégie, les représentations, la participation démocratique sont autant d'enjeux qui pavent le processus de construction de régions métropolitaines.

La métropolisation devient un enjeu national de politique. Ici la frontière introduit un paramètre important puisqu'elle est la limite de souveraineté d'un État. Dans une région métropolitaine transfrontalière se juxtaposent deux systèmes nationaux. Comment comprendre la frontière dans ce contexte ? Quelle est l'incidence des fonctions de la frontière sur la métropolisation ?

## 1.2. La frontière, de la périphérie étatique à l'espace transfrontalier

Seuls 10% de la population mondiale résidait en ville en 1900. Au tournant des années 2000, ce sont 50% des habitant-e-s de la planète qui sont urbain-e-s (Brenner & Keil, 2006). Face à « l'urbanisation des espaces frontaliers dans le monde » (Reitel et al., 2017), la recherche s'est saisie des problématiques croisées entre ville et frontière (Herzog, 1990; Reitel et al., 2002). Trois grandes agglomérations transfrontalières à la frontière entre les États-Unis et le Mexique ont marqué ces réflexions. San Diego-Tijuana, Mexico-Calexico, El Paso-Ciudad Juarez présentent une relation duale entre une ville américaine et une *maquiladoras* mexicaine. Qualifiées de *twin cities*, elles constituent un point de départ des *Border Studies* (Wilson/Donnan 2012). Néanmoins la géographie politique s'était déjà saisie des questions de frontière (Gottmann, 1952; Guichonnet & Raffestin, 1974; Raffestin, 1983, 1986).

La distinction en anglais entre le terme de *border* et celui de *boundary* permet d'introduire la complexité de la notion de frontière en géographie politique. *Border* fait référence directement à la démarcation politique entre États, il s'agit de la frontière dans son sens géopolitique. *Boundary* révèle les phénomènes de distinctions entre deux entités spatiales, il peut s'agir de discontinuités culturelles, sociales, politiques... *Boundary* se rapproche de la notion de barrière. En Europe occidentale, les *borders* coïncident souvent avec plusieurs *boundaries*. Pour autant, certaines *boundaries* peuvent être absentes d'une frontière, ou localisées non directement à la frontière. L'urbaniste autrichienne Beatrix Haselsberger propose de distinguer quatre différentes *boundaries* qui se superposent à la frontière nationale : « *borders are boundary sets comprised of overlapping geopolitical, sociocultural, economic and biophysical layers and are the outcome of a bordering process* » (Haselsberger, 2014). L'archétype de cette congruence de différentes discontinuités serait la frontière française. Celle-ci délimite un système national dont l'ancienneté et les caractéristiques auraient construit une certaine cohérence avec une langue française imposée, un système national d'éducation, une culture administrative et politique jacobine, un État hiérarchique et centralisé par conséquent distant... La superposition des *boundaries* est généralement moins forte dans les États fédéraux. Ceux-ci connaissent une multiplication des frontières infranationales, avec d'éventuelles forces de démarcation entre États fédérés, comme dans

l'exemple belge où les Régions, administratives et politiques, coïncident en partie avec les Communautés, linguistiques et culturelles. Le pouvoir décentralisé, par conséquent moins éloigné présente des compétences des niveaux locaux ou intermédiaires plus grandes, comme dans l'exemple des Cantons suisses, dont les délimitations peuvent être des discontinuités fortes.

Les réflexions actuelles sur les frontières amènent à les penser moins comme des lignes de démarcation figées que comme des processus complexes (Amilhat-Szary & Giraut, 2015a; Bossong et al., 2017; Brambilla, Laine, Scott, & Bocchi, 2015) où chaque contexte, chaque frontière, chaque dyade est unique (Nail, 2016).

La présente sous-partie introduit la notion de frontière pour la croiser avec les précédentes réflexions sur la métropole. Les théories de la frontière opposent une approche westphalienne de la frontière-ligne et une approche plus complète des fonctions de la frontière-zone (1). Tout comme pour la métropolisation, le contexte européen présente des particularités qui modifient en profondeur le régime des frontières internes de l'UE (2). La coopération transfrontalière, par son institutionnalisation, engage des processus de territorialisation à ces frontières particulières (3).

### **1.2.1. De la frontière ligne à la frontière zone, spatialité des théories de la frontière**

La géographie contemporaine s'accorde pour étudier la frontière comme une « invention » (Foucher, 2007). La « fabrique des frontières » (*ibid.*) est un processus très structurant. Elle trouve certes de fortes implications historiques et politiques, mais elle transforme aussi les espaces. La conception linéaire et rigide d'une frontière interétatique mérite d'être explicitée avant d'être nuancée par les fonctions d'articulation, de filtre et de relation qui font de la frontière une interface et une zone de contact.

#### **1.2.1.1. Le modèle westphalien : la frontière comme périphérie nationale ?**

La coopération transfrontalière lorsqu'elle se fixe pour objectif la construction régionale remet en question la frontière nationale dans sa définition westphalienne. La « frontière interétatique » représente d'abord la ligne de démarcation, la limite de souveraineté d'un État sur un territoire (Anderson, 1996). La frontière, dans cette acception politique, est avant tout une limite. Mais la frontière géolocalisée avec un tracé précisément défini relève du mythe historique, elle est l'invention des modèles d'États-Nations modernes (Foucher, 1988).

Dans son « horigenèse », sa genèse des frontières, Michel Foucher déconstruit la relation entre un État et son territoire et assoit par conséquent *L'invention des frontières* (Foucher,

1986). La conception de la frontière linéaire ne s'est imposée en Europe qu'à la fin du Moyen Âge lorsque des ensembles étatiques ont été construits et délimités par des frontières. Auparavant, les cités médiévales sont entourées de remparts qui forment des frontières autour des villes dont il s'agit de protéger le pouvoir politique et la richesse économique. On retrouvera la forme de ces places fortes urbaines dans la politique de fortification menée par Vauban au 17<sup>ème</sup> siècle dans les Flandres et dont il persiste sur la frontière franco-belge – et sur les plans reliefs correspondants conservés aux musées des Beaux-Arts d'Arras et de Lille – de nombreuses traces. L'empire romain présente des confins flous et discontinus, le *limes*, qui sont plus une zone de contact qu'une frontière précisément délimitée (*ibid.*). On retrouve ici l'étymologie avec la proximité terminologique du « front ». La périphérie de la Rome antique est un espace indéfini où la tutelle du pouvoir est incertaine. C'est la signature en 1648 à Münster en Allemagne de la *Westfälische Friede*, la Paix de Westphalie, qui ouvre la voie à la construction de l'État-Nation et de territoires nationaux associés, bornés par des frontières (Foucher, 2007). Ce moment fondateur de l'État-Nation « invente la frontière comme convention pour le matérialiser » (Amilhat-Szary, 2015). Dans son ouvrage de 1991, *Fronts et frontières*, Michel Foucher montre que l'Europe, entre la fin du 18<sup>ème</sup> et le début du 19<sup>ème</sup> siècles, passe progressivement d'une frontière floue et instable à une frontière stable, qui est liée à une souveraineté reconnue et respectée, et qui traduit l'expression d'un pouvoir politique, militaire, fiscal et judiciaire (Foucher, 1988). La frontière est une « limite politique signifiante d'un territoire. C'est un objet dont l'émergence s'inscrit dans un processus de territorialisation » (Groupe Frontière, 2004).

Dans ce sens, « *the frontier of the sovereign state is not part of an immutable, natural order* » (Anderson, 1997), la frontière n'est pas un ordre immuable et naturel, mais le résultat d'une construction politique et territoriale. Elle répond à des enjeux majeurs géographiquement et historiquement situés : un enjeu d'affirmation de l'État-Nation et de sécurisation de son territoire. Elle délimite un système national et est donc un questionnement central des politiques nationales (Foucher, 1988). Elle est un « lieu privilégié d'affirmation et de reconnaissance des pouvoirs politiques » (Groupe Frontière, 2004). La frontière est un concept politique qui peut être vécu avec force et violence dans certains cadres spatio-temporels. Comme elle définit un « espace à risques » (Groupe Frontière, 2004), elle est centrale dans nombre de conflits territoriaux dans le monde. Elle est le « lieu de conflits territoriaux persistants » (Kolossoff & Scott, 2013). En Europe occidentale, la frontière n'est plus perçue comme une potentielle zone de guerre (*ibid.*), mais elle peut conserver des caractéristiques westphaliennes dans certains domaines. La frontière assume une fonction de contrôle, de sécurité, de défense de l'État-Nation, essentiellement militaire, et une fonction de vitrine, de relation, de porte d'entrée. Elle constitue un enjeu stratégique pour les États puisque s'y déroule le « cloisonnement du monde » et par conséquent de la construction nationale (Gottmann, 1952).

La frontière se révèle être à la fois « un objet spatial et social » (Newman, 2003) qui sépare ce qui est régi par le droit national de ce qui relève d'autorités étrangères, ce qui correspond à des pratiques et représentations culturelles nationales de ce qui définit l'« Autre ». « La frontière permet de désigner l'altérité, l'étranger : elle signifie le passage à un autre territoire.

Par la distinction qu'elle opère, la frontière est le vecteur d'une identité territoriale. » (Groupe Frontière, 2004).

Dans cette acception, la frontière est une claire ligne de démarcation. Si les Traités de Westphalie peuvent ancrer des territoires dans le droit c'est aussi grâce aux progrès de la cartographie. Les acteurs ont pu « poser devant eux des cartes continentales suffisamment précises pour leur permettre de localiser des lignes matérialisant la stabilisation de leurs rapports de force » (Amilhat-Szary, 2015). La frontière-ligne est un puissant raccourci conceptuel – qui peut être matérialisé par son archétype, le mur. Elle est représentée comme continue et forme une unité homogène en son sein. Elle fait apparaître le territoire national comme un île, aveugle aux espaces frontaliers étrangers qui font son voisinage. La frontière « institue une distinction par l'appartenance matérielle et symbolique à une entité territoriale dont elle est l'expression » (Groupe Frontière, 2004). « Toute frontière établit un dedans et un dehors territorial. D'un même mouvement de partage, elle exclut et inclut selon le côté considéré. [...] La frontière sert à délimiter : elle signifie la fin d'un territoire. » (*ibid.*). Dans un focus national, la cartographie étatique représente peu les espaces étrangers voisins et distingue rarement l'autre côté de la frontière, qu'il s'agisse d'un espace maritime ou terrestre.

Par conséquent, les espaces frontaliers cadrent avec la notion de « périphérie étatique », proposée par Gabriel Wackermann (Wackermann, 2002). Même si la compréhension de la frontière comme confins, comme périphérie ne permet pas de saisir la complexité de ses fonctions (Bigo, 2011), il me semble que la notion est opérante pour qualifier le lien d'interdépendance et les relations inégalitaires entre un État et ses espaces frontaliers. Elle permet également d'expliquer les différentiels aux frontières européennes. D'après le site *Géococonfluences*, « la périphérie ou, plus souvent, les périphéries, sont les espaces dominés par les centres » (Collectif, 2020). Dans le cadre urbain, la périphérie est l'ensemble des quartiers éloignés du centre d'une ville et situés de part et d'autre de ses limites qui forment un système spatial en interaction. Dans un cadre étatique, on comprend dans le modèle centre-périphérie la dysmétrie entre d'une part, le territoire national et la capitale et, d'autre part, les frontières et leurs espaces frontaliers adjacents qu'ils soient nationaux ou étrangers. « Le pouvoir du centre rayonne jusqu'à ses confins via une bureaucratie qui le relaie jusqu'à la frontière mais ne la dépasse pas. La frontière distingue deux territoires appartenant à des entités politiques différentes dont chacune exerce indépendamment le contrôle des entrées et sorties du territoire » (Bigo, 2011). La frontière et donc l'espace frontalier national adjacent se retrouvent par définition en situation périphérique par rapport au territoire national. Elle est en règle générale distante de la capitale et excentrée par rapport au territoire national. Dans un État centralisé comme la France, l'éloignement géographique et le poids politique et économique de la capitale peuvent renforcer le rapport de domination (Grataloup, 2004a) que subissent les territoires frontaliers.

La frontière est donc la limite de compétence territoriale d'un État. Un exemple d'un traitement périphérique des espaces frontaliers peut provenir de l'aménagement du

territoire. Les systèmes de collecte de données statistiques opèrent au niveau national. Par conséquent, ils buttent aux frontières et peinent à saisir les phénomènes transfrontaliers. Les cartographies statistiques qui en résultent produisent des cartes qui s'arrêtent aux frontières, comme si le territoire national était une île.

### 1.2.1.2. Les fonctions et les formes d'une frontière en évolution

La forte tutelle nationale ne l'emporte cependant pas sur les logiques de flux et les villes aux frontières bénéficient de leur situation d'interface pour commercer. Paradoxe de la frontière, elle est à la fois une manifestation de la puissance centralisatrice de l'État et le lieu où le contact avec l'étranger et l'illégal est le plus proche (Dorfman, França, & França, 2017; Touchelay, 2020). Bien que l'interprétation politique du concept par les capitales puisse être très forte, elle est clairement relativisée par les études géographiques et historiques régionales qui montrent la traversée et l'instrumentalisation des frontières par divers acteurs locaux (Hamez, 2004; Touchelay, 2016; Touchelay & McWatters, 2017; Wassenberg, 2007).

Pour le tournant constructiviste des *Border Studies* (EUBorderscapes, 2018; Kolossov & Scott, 2013), il est illusoire de qualifier la frontière de façon binaire et figée. Les frontières ne sont pas simplement « ouvertes » ou « fermées », elles connaissent plutôt des processus d'ouverture et de fermeture, d'émergence, de renforcement et de dévaluation, et ce de façon concomitante et sélective. La variation et l'intensité des fonctions d'ouverture et de fermeture définissent le régime de la frontière.

La frontière revêt en vérité nombre de fonctions (Guichonnet & Raffestin, 1974). La complexité de la frontière entre deux systèmes nationaux peut s'appréhender à travers les quatre fonctions que développe le géographe Claude Raffestin : la fonction de « traduction d'une intention, d'une volonté, d'un pouvoir », ici les pouvoirs d'un État et de l'Union européenne, la « fonction de régulation » qui délimite une aire relativement homogène dont les flux entrants et sortants sont filtrés, la fonction de « différenciation » qui est fondatrice de différences et de différentiels, et enfin la fonction de « relation » puisque la juxtaposition à la frontière crée opposition, échange ou collaboration (Raffestin, 1992).

Dans d'autres termes, les chercheur·se·s du *Center B/Orders in Motion* de la *Europa Universität Viadrina* à Frankfurt(Oder) en Allemagne expliquent la frontière par trois caractéristiques : sa perméabilité, sa durabilité et sa liminalité, « *Permeabilität, Durabilität, Liminalität* » (Schiffauer, Koch, Reckwitz, Schoor, & Krämer, 2018). La perméabilité de la frontière insiste sur la porosité de la limite qui n'est jamais totale et ouvre la voie à toute sorte d'échange. La durabilité concerne l'inertie des effets-barrières d'une frontière, comme dans le concept de *Phantomgrenzen* de Béatrice Von Hirschhausen (Von Hirschhausen, Grandits, Kraft, Müller, & Serrier, 2015). La liminalité précise la structure spatiale en gradients, en seuils de la frontière qui n'est pas qu'une ligne, mais plutôt un espace de transition.



Ces fonctions impriment « des conséquences durables sur l'organisation des espaces », des « effets-frontières » (Groupe Frontière, 2004). Dans l'analyse collective du Groupe Frontière, les effets-frontières se répercutent premièrement par des discontinuités dans l'espace mais aussi dans les pratiques et les représentations propres aux espaces frontaliers. Deuxièmement, des « différentiels signalent l'existence de systèmes territoriaux différents ayant chacun leurs normes, leurs principes, leurs cultures, etc. Ils peuvent être matériels et quantifiables (écarts de revenus, de coûts) ou plus qualitatifs (valeurs, systèmes culturels). » (*ibid.*). L'exploitation des différentiels par différents acteurs suit souvent une logique d'opportunité. Troisièmement, « la frontière favorise l'émergence de lieux d'hybridation » :

« Les possibilités d'échanges qu'induit la frontière sont susceptibles de dépasser le cadre strict des relations de proximité. La confrontation d'idées, de valeurs et de normes différentes incite à l'adaptation, au dépassement, à l'invention de représentations et de pratiques originales. Le transfert frontalier peut donner naissance à des espaces hybrides, sortes d'entre-deux où l'on voit émerger des cultures et des pratiques locales spécifiques. » (*ibid.*).

À travers la complexité de ces fonctions, l'image de la frontière-ligne s'effrite. Plutôt qu'une délimitation, on dira qu'elle est à la fois « coupure et couture » (Courlet, 1990). Pour Christiane Arbaret-Schulz, la géographie de la frontière repose sur la création de distance : « la frontière crée artificiellement de la distance, là où il y a de la proximité » (Arbaret-Schulz, 2008). « La proximité spatiale entre les lieux est contredite par la présence de dispositifs qui introduisent une distanciation, un éloignement. La construction de la frontière met en œuvre des dispositifs d'appropriation et de souveraineté à travers une distanciation d'ordre matériel (barrière, fossé, mur, etc.) et idéal (normes, représentations, etc.). » (Groupe Frontière, 2004).

Dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, Friedrich Ratzel proposait la notion de *Grenzraum*, espace-frontière, (cité par Gottmann, 1952). Notion sur laquelle s'appuie Jean Gottmann lorsqu'il définit la « frontière-marche », qui indique un sas entre deux espaces considérés comme homogènes (Gottmann, 1952) :

« Si juridiquement la frontière est une ligne, géographiquement et politiquement c'est une zone, une bande de territoire limitrophe (...) avec des *no man's land*, des régimes juridiques spéciaux pour les populations frontalières, des problèmes locaux inhérents à sa nature de lieu de séparation et de contact à la fois » (*ibid.*).

Les études sur la frontière se penchent dès lors sur les espaces créés par la frontière, sur l'épaisseur de la frontière (Wilson & Donnan, 2012), la caractérisant de plusieurs dénominations. Un espace frontalier est une zone, portion d'un unique État, qui borde la frontière nationale. Un espace transfrontalier (*borderlands*) s'élargit à la frontière et inclut en miroir les deux espaces frontaliers appartenant aux États voisins. Une dyade est justement cette organisation sociale et spatiale qui inclut une frontière et les espaces frontaliers des deux États en présence. Lorsque des processus de territorialisation interviennent, les concepts

de région frontalière (*border region*) ou transfrontalière (*cross border region, CBR*) complètent ceux d'espace frontalier ou transfrontalier.

Dans une autre perspective que celle de la territorialisation de la frontière qui m'intéresse principalement, les frontières sont analysées dans l'époque contemporaine par le prisme du réseau. Les frontières, spécialement en raison des nouveaux modes de circulation et des nouvelles technologies de contrôle et de traçage, « se nichent au cœur des grands réseaux de transports de marchandises, d'hommes ou d'informations. (...) Elles se greffent sur leurs principaux nœuds, aéroports ou ports, maritimes ou fluviaux, plates-formes logistiques, gares routières ou ferroviaires, portails informatiques sous la forme de codes, et en définitive elles se localisent là où se concentrent aussi tous ces "terminaux" : dans les principales concentrations urbaines » (Arbaret-Schulz, 2008). Les frontières revêtent alors la forme de points en réseaux qui sont moins localisés sur les tracés des frontières nationales qu'aux intersections des réseaux de circulation, les hubs et les villes. Dans ce contexte, la fonction de contrôle et de filtrage des frontières n'agit pas avec la même intensité selon les biens et les personnes qui la traversent. La frontière s'ouvre ou se ferme, disparaît ou se multiplie selon la nationalité affichée du passeport, selon la perception racisée de l'individu concerné. Anne-Laure Amilhat-Szary et Frédéric Giraud proposent dans ce cas les concepts de « *frontières mobiles* », ou de « *borderities* » (Amilhat-Szary & Giraut, 2015a). Les différents processus d'appropriation de la frontière et de sa traversée participent d'une relation individuelle et collective de la frontière. La frontière revêt alors en même temps et au même endroit plusieurs régimes qui créent des spatialités différentes selon la pratique et le vécu individuel.

Ces variantes sur la forme que prend la frontière illustrent combien la recherche contemporaine se détourne d'un concept localisé, géographiquement figé. Le projet EU-Borderscapes suggère une nouvelle spatialité de la frontière, qui fonctionne en gradients entre différents espaces transitionnels : « *According to this way of thinking borders are connected and/or divided by transitional spaces where a perceived set of unifying attributes and features is gradually replaced by another one.* » (EUBorderscapes, 2018). Les frontières sont définies comme des catégories de différences qui créent des distinctions socio-spatiales entre des lieux, des individus et des groupes. Le concept proposé de *borderscapes* va au-delà de la frontière et des espaces transfrontaliers, il se rapproche d'une métaphore du paysage, *landscape*, incluant spécialement les rapports de pouvoir à distance :

« *Borderscapes are social/political panoramas that emerge around border contexts and that connect the realm of high politics with that of communities and individuals who are affected by and negotiate the EU [...] borders. [...] Borderscape is not just a question of what happens on the border or in the immediate borderlands, but also of what happens at any spatial distance from it, at any scale, on any level, in any dimension.* » (*ibid.*)

Frontière ligne, zone, point, réseau ou gradient, la frontière européenne est marquée dans le contexte contemporain par des évolutions de ses fonctions et de ses formes.

### 1.2.2. Ouverture des frontières dans l'UE et mythe de la fin des frontières dans la métropolisation

L'eupéanisation a sensiblement modifié le régime des frontières internes de l'UE (Beck & Wassenberg, 2014). La construction des Communautés européennes à partir de 1957, puis de l'Union européenne à partir de 1993 ont engendré une « désactivation sélective des frontières intra-européennes » (Groupe Frontière, 2004). Ce sont spécialement l'avènement de l'espace Schengen en 1985 et du marché unique en 1993 qui assoient les « quatre libertés de circulation » : la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Ces libertés signifient la fin des taxes douanières et des réglementations frontalières, modifiant en profondeur le régime de la frontière interne à l'UE. Les frontières de l'Allemagne, de la France, de la Belgique, du Royaume-Uni – mais aussi de la Suisse où des accords bilatéraux dupliquent une grande partie des accords supranationaux – sont plus poreuses à certains flux. Les fonctions de démarcation, de contrôle et de filtrage perdent de leur force pour les entreprises et les citoyen·ne·s européen·ne·s. L'eupéanisation opère par une intégration positive (harmonisation et production d'un système international de normes) et par une intégration négative (réduction des effets de barrière). Les frontières internes de l'UE perdent alors de leur force de démarcation (Scharpf, 2000). On parle parfois de frontières ouvertes à propos des frontières nationales entre deux États-membres de l'UE, mais cette appellation préjuge du régime de la frontière en question et généralise la dévaluation des fonctions de la frontière. Or l'ouverture des frontières est un processus qui agit sur le temps long. Celui-ci n'est pas abouti, ni ne concerne tous les domaines et tous les individus, il connaît de surcroît des fluctuations. La communauté des *Border Studies* s'est approprié le concept de Henk van Houtum pour désigner ce processus par un verbe au gérondif, *debordering process*, ou processus de défrontiérisation (Van Houtum et al., 2005). Plutôt que de parler de frontières ouvertes pour désigner la frontière nationale entre deux États-membres au sein de l'UE, j'utiliserai de préférence le terme de « frontière interne » qui ne préjuge pas du régime de la frontière en question et ne qualifie pas les processus concomitants de *bordering* et *debordering*.

Plusieurs politiques et institutions communautaires entretiennent activement ce processus spatial de *debordering* des frontières internes de l'UE. En particulier la Politique de Cohésion, les programmes INTERREG et le Comité des Régions encouragent la cohésion territoriale, la coopération transfrontalière voire la construction régionale transfrontalière. Pour autant, ce processus reste très largement inachevé. Les frontières internes de l'UE conservent bien des fonctions de démarcation et marquent l'existence de différentiels. L'effacement des frontières et des États-Nations tant annoncé trouve des limites tant conjoncturelles, avec le retour de courants nationalistes et la réintroduction ponctuelle de contrôles depuis 2015, que structurelles, avec la persistance de discontinuités et différentiels sociaux, culturels, économiques, administratifs et politiques (Opilowska, Kurcz & Roose, 2017).

Les frontières ne sont ainsi pas figées, la précision du cadre spatio-temporel est primordiale à l'analyse : « *making and unmaking [of borders] is just a matter of time* » (Konrad 2015). Même si la frontière repose sur un concept avec des propriétés générales identiques, chaque

frontière est unique, chaque portion de frontière est unique. Pour l'urbaniste Beatrix Haselsberger, « *every border is unique and has its own history and trajectory.* » « *Therefore, a first step to decoding borders is to acquire a better understanding of the diverse factors which bring boundaries and borders into being.* » (*ibid.*). L'unicité et la spécificité de chaque frontière reposent sur la configuration des barrières géopolitiques, socioculturelles, économiques et géophysiques qui font sa géographie, son histoire, sa sociologie et qui finalement la caractérisent (*ibid.*). Les frontières sont donc des « objets en mutation » (Groupe Frontière, 2004) dont les évolutions entretiennent la construction et déconstruction des frontières. Conceptuellement, on passe de l'idée de frontières comme objets socio-spatiaux aux frontières comme processus socio-spatiaux avec un glissement sémantique : *Bordering*, frontiérisation, *Grenzziehung* sont autant d'expressions qui soulignent les changements dans le régime de la frontière, des « *border changes* » (Popescu, 2012).

Cependant ces processus ne sont pas linéaires, ils connaissent des contradictions, des inversions... Michel Bassand et Guy Saez identifient dans les discours sur la frontière et le transfrontalier trois mythes puissants : le mythe de la disparition de l'État-Nation, le mythe d'une Europe unie sans barrière, le mythe d'une communauté culturelle européenne (Saez & Bassand, 1997). Une certaine grandiloquence a annoncé des « fins de l'histoire », « *a borderless world* » (Ohmae, 1990, 1995), ou « la fin des territoires (Badie, 1995). Mais l'effacement total des frontières européennes et la déterritorialisation relèvent de l'exercice intellectuel. Michel Foucher calcule que la longueur totale des frontières dans le monde s'accroît ainsi que celle des frontières matérialisées.

« Nous vivons sur une idée fautive et dangereuse : parce que le monde est devenu plus fluide et l'économie globalisée, les frontières seraient condamnées à disparaître. Or, depuis quinze ans, plus de 26 000 kilomètres de frontières politiques ont été tracées rien qu'en Europe et en Asie centrale, et autant ont fait l'objet d'accords internationaux. Plus grave, les conflits les plus durables et les plus disputés portent sur le bornage des territoires. [...] Partout, on délimite l'espace, on l'équipe de caméras et de portiques, on y patrouille, on le clôture. » (Foucher, 2007).

Vladimir Kolossov et James W. Scott estiment que les frontières européennes aussi possèdent encore des potentialités conflictuelles, spécialement par l'histoire dont elles sont héritières : « *In a great number of cases, also in Europe, divergent views on the emergence and the delimitation of boundaries are at least a serious obstacle to cooperation and cross-border movement. Border conflicts are related to competing interpretations of common history and the commemorations of old victories, defeats, real or imagined injuries and injustice.* » (Kolossov & Scott, 2013). David Newman insiste sur la puissance et la permanence des distinctions culturelles nationales : « *The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world* » (Newman, 2006). Finalement, le monde ne semble connaître ni *borderism* ni *borderness-less*. On assiste bien plus à une multiplication des flux et à des processus d'évolution territoriale qui transforment certes l'État, la frontière, la ville.

L'Union européenne, en tant qu'institution supranationale et intergouvernementale, ne signifie qu'un relatif changement de pouvoir des États-Nations qui restent des acteurs clés des prises de décisions (Leresche et al., 1995). La mondialisation et la mise en réseau de l'économie spécialement à travers les nœuds que forment les métropoles n'effacent pas les frontières. Lorsque l'on comprend la frontière comme une pratique avec des usages, des traversées, des instrumentalisations, comme dans l'expression *Grenze als Praxis* (Wille, 2014), le changement du régime de la frontière ne signifie pas nécessairement une perte de fonctions. L'État et la frontière restent des institutions au fort pouvoir structurant. Si des processus de *debordering* sont spécialement à l'œuvre en Europe occidentale sur les frontières internes de l'UE, d'autres processus de frontiérisation, *bordering*, ou de refrontiérisation, *rebordering*, peuvent être concomitants (Van Houtum, Kramsch, & Zierhofer, 2005). Ces approches de la frontière en termes de processus, permettent d'éviter les écueils normatifs : il n'est pas souhaitable que les frontières disparaissent, pas plus qu'il n'est souhaitable qu'elles perdurent sous leur forme actuelle, il n'est pas du ressort de cette recherche d'arbitrer sur un régime idéal de la frontière.

Dans le contexte européen, le sociologue Neil Brenner évoque quant à lui des phénomènes de « *reconfiguration and re-scaling of forms of territorial organisation such as cities and states* » (Brenner, 1999). Il offre une analyse des dynamiques scalaires en jeu dans la construction des territoires métropolitains. Son ouvrage de 2004 intitulé *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* replace la gouvernance urbaine dans les transformations de la mondialisation et de l'État à partir des années 1960. Il considère les métropoles (ou *world cities*) comme de nouveaux espaces étatiques (« *new states spaces* ») en émergence. Ce sont les États européens qui ont progressivement appliqué des politiques néolibérales de compétitivité et de différenciation territoriales. Ils ont conféré aux métropoles le rôle de moteur économique sur leur territoire. De même, ils ancrent cette même compétition territoriale dans la politique de cohésion de l'UE (Brenner, 2004b). La mondialisation joue alors un rôle de re-territorialisation dans le sens où les États se restructurent en produisant de nouveaux territoires métropolitains censés opérer à l'échelle mondiale. L'État se réorganise à travers la décentralisation, la déconcentration et des réformes territoriales, c'est la recomposition scalaire étatique (« *state rescaling* »). Les espaces urbains s'en retrouvent transformés en de nouveaux territoires institutionnels métropolitains, c'est la recomposition scalaire urbaine (« *urban rescaling* ») (Brenner, 1999). Patrick Le Galès analyse également de telles recompositions de l'État en Europe (Le Galès, 2003). En traçant une histoire des villes européennes, il situe la vision classique de l'État westphalien à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle lors de l'apogée de l'État-Nation. À partir de cette période s'institutionnalise le gouvernement local en Europe. Les villes deviennent le lieu de la démocratisation, de la participation politique et de la modernisation de la bureaucratie. Pourtant la représentation d'un État puissant et homogène perdure alors que les rapports de pouvoir sont largement rebattus entre échelles. « Le processus de mondialisation et le processus de l'intégration européenne constituent bien deux dynamiques qui perturbent le jeu de l'État même s'il est lui-même acteur et moteur de ces processus. » (*ibid.*). L'avènement de la gouvernance européenne va de pair avec un « desserrement de l'étreinte de l'État ». Cela renouvelle la relation entre l'échelle étatique et ses territoires. « L'eupéanisation des

villes illustre la dynamique d'enchevêtrement des pouvoirs et la transformation d'un système politique européen. » (*ibid.*). Les villes et les régions européennes se retrouvent dans des situations de compétition non seulement à l'échelle nationale mais également à l'échelle européenne (Keating, 1997).

La démonstration de ces recherches souligne la force des dynamiques scalaires dans les recompositions territoriales urbaines en Europe occidentale. Qu'en est-il dans le cas de territoires métropolitains transfrontaliers puisque la métropolisation et la frontière induisent des dynamiques scalaires ?

### **1.2.3. Les espaces et structures de coopération transfrontalière en Europe**

L'objet de la thèse ne réside pas en la démonstration de « réalités transfrontalières » ou de « pratiques transfrontalières », deux premiers domaines d'investigation proposés par Michel Casteigts dans son « programme de recherches interdisciplinaires sur les dynamiques transfrontalières et la coopération territoriale » (Casteigts, 2014). Il ne s'agit pas de recenser les fonctions métropolitaines, de mesurer les flux transfrontaliers ou de qualifier la porosité des frontières. Ce sont les ressorts de la construction politique et territoriale de régions métropolitaines transfrontalières qui sont placés au cœur de l'analyse. La démarche relève des deux derniers domaines d'investigation soulevés par Michel Casteigts : d'abord la coordination transfrontalière des politiques et contextes nationaux « où il s'agit moins de coopération que d'harmonisation des pratiques », puis la coopération transfrontalière « qui vise précisément à produire un territoire transfrontalier intégré à partir d'espaces frontaliers juxtaposés, en atténuant ou en effaçant certains effets de la frontière » (*ibid.*).

#### **1.2.3.1. L'ancienneté de la coopération transfrontalière et l'ambiguïté de l'intégration européenne**

En raison des processus complexes qui s'opèrent à la frontière, les espaces frontaliers se situent par rapport aux États dans une localisation périphérique. Pourtant les pratiques transfrontalières ont toujours existé et la coopération transfrontalière en Europe remonte aux années 1960 avec des exemples autour de Basel, Strasbourg ou Aachen notamment.

L'intégration européenne et la dévaluation des frontières internes opèrent un changement de perspective pour les espaces frontaliers infraeuropéens. Ceux-ci voient s'ouvrir de nouvelles opportunités de l'autre côté de la frontière. Reprenant la définition de Christiane Arbaret-Schulz, les espaces frontaliers ne seraient plus distants des espaces frontaliers étrangers adjacents, ils seraient dans une situation de proximité renouvelée. « *At the latest when the single European market was set up – that is to say with the official abolition of Europe's*

*internal borders – it became clear that the European border regions had a very specific and central role to play in the European integration process.* » (Beck & Wassenberg, 2014). La construction régionale transfrontalière ne peut se comprendre en dehors des contextes européen et nationaux.

La coopération transfrontalière, qu'on nomme parfois en anglais *CBC Cross-Border Cooperation*, est devenue un champ d'études spécifique en Europe particulièrement fécond à partir des années 1990 (Brunn & Schmitt-Egner, 1998; Cappellin & Batey, 1993; Grom, 1995; Le Galès & Lequesne, 1997; Raich, 1995; Ratti & Reichman, 1993; J. W. Scott, Sweedler, Ganster, & Eberwein, 1997). « *As a first approximation, cross-border co-operation can be defined as a more or less institutionalized collaboration between contiguous subnational authorities across national borders.* » (Perkmann, 2003). Il s'agit d'une collaboration par-delà une frontière nationale entre collectivités infranationales contiguës. Markus Perkmann précise quatre critères à la coopération transfrontalière : elle se déploie entre des acteurs du domaine public ; ceux-ci collaborent entre autorités subnationales ; l'objet de la coopération transfrontalière est de résoudre des problèmes pratiques ; elle implique une certaine stabilisation des contacts transfrontaliers (*ibid.*).

Birte Wassenberg, dans sa monographie historique sur l'Eurorégion du Rhin Supérieur (Wassenberg, 2007), identifie trois objectifs dans la coopération transfrontalière : une tentative – vaine – de faire disparaître les frontières et leur force séparatrice, un modèle idéaliste d'émancipation des régions par rapport à l'État-Nation comme dans la logique d'Europe des régions, et enfin un laboratoire d'essai à fine échelle pour la construction européenne (*ibid.*).

Certain·e·s estiment alors que la coopération transfrontalière contribue à générer des espaces nouveaux autour des frontières et des sentiments nouveaux d'appartenance territoriale transfrontalière. Non seulement, l'intégration européenne aux frontières se ferait avec et pour les citoyen·ne·s, dans une contribution supposée des espaces transfrontaliers au processus d'intégration européenne et à la coopération (Beck & Wassenberg, 2013), mais de surcroît, elle générerait de nouveaux territoires spécifiquement européens. Anssi Paasi parle à ce titre de régionalisation transfrontalière et propose le terme de région transfrontalière, « *cross-border region* » (Paasi, 1986). La coopération transfrontalière s'inscrirait donc dans les nouveaux processus de territorialisation qui remettent en question les modèles spatiaux stato-centrés. Dans une analyse comparative en Europe, Noémie Hinfray considère finalement les espaces transfrontaliers comme de véritables « territoires transfrontaliers » avec un espace délimité, une institutionnalisation et des représentations appropriées par les citoyen·ne·s (Hinfray, 2010).

L'idée de la création d'espaces transfrontaliers grâce à la coopération transfrontalière et l'intégration européenne est ambiguë. Le concept d'intégration transfrontalière « peut être appréhendé à la fois comme une intensification des interactions et comme un processus de convergence entre les territoires concernés » (Decoville et al., 2014). On mesure souvent l'intégration transfrontalière de manière quantitative en considérant l'ampleur des flux de travailleur·s-es transfrontaliers. Dans une *flow approach* (Van Houtum et al., 2005),

l'intégration semble être un processus d'intensification des échanges de tout ordre entre des territoires distincts. Les chercheurs luxembourgeois ont démontré que les flux sont pourtant principalement alimentés par les différentiels économiques. Ceux-ci sont liés à la spécialisation fonctionnelle des différents versants de la région transfrontalière. Des relations asymétriques, de forts différentiels pourront engendrer une forte intégration du point de vue des interactions, mais générer au contraire une divergence du point de vue de l'homogénéité interne de chaque région. Une relation intense n'implique pas une convergence territoriale. À l'inverse, certain·e·s comprennent l'intégration transfrontalière comme une convergence entre régions frontalières limitrophes qui seraient marquées par une intégration spatiale progressive, une réduction des différentiels structurels. Elle irait alors de pair avec une forme d'homogénéisation territoriale. « Le développement des relations économiques transfrontalières n'implique pas forcément une réduction des disparités et donc une amélioration de la cohésion territoriale, qui est l'un des objectifs phares de la politique européenne d'aménagement du territoire » (Decoville et al., 2014).

La coopération transfrontalière en Europe occidentale a connu des évolutions, Grégory Hamez interprète sur la dyade franco-belge un passage progressif du frontalier au transfrontalier, insistant sur le rôle clé de la frontière, de ses fonctions et de sa traversée (Hamez, 2004). Birte Wassenberg ajoute une lecture politique en surimposant le cadre communautaire de la mise en place de politiques incitatives. Elle sépare deux périodes : d'abord les débuts de la coopération dans les années 1960, majoritairement informelle et faite d'expérimentation, et ensuite à partir des années 1990, une forme de systématisation de la coopération sur toutes les frontières infraeuropéennes avec le financement organisé de projets transfrontaliers à travers les programmes pluriannuels INTERREG de la politique de Coopération Territoriale Européenne (Wassenberg, 2010; Wassenberg, Reitel, & Peyrony, 2015a). La coopération transfrontalière semble en Europe occidentale à présent doublement liée à l'intégration européenne : on peut considérer les régions transfrontalières comme des modèles d'une micro-intégration européenne où s'inventent la société et les solutions supranationales de demain, et inversement les institutions européennes contribuent en pourvoyant un cadre légal, financier et normatif aux initiatives transfrontalières (Wassenberg & Beck, 2011a). Ces réflexions sont portées par la théorie de l'effet de débordement, ou *spill over effect*. La Commission Européenne, à travers la DG Regio qui mène la Politique de Cohésion, attend une logique d'intégration et d'accumulation positive à la frontière grâce au soutien de projets transfrontaliers d'investissement.

C'est l'Acte unique européen de 1987 qui introduit comme ambition la « cohésion économique et sociale », élargie par le Traité de Lisbonne en 2007 en « cohésion économique, sociale et territoriale ». Elle vise à un « développement harmonieux » en réduisant les écarts entre niveaux de développement des différentes régions européennes et en soutenant particulièrement les régions défavorisées, parmi lesquelles les régions frontalières (Peyrony, 2014). Grâce à ses subventions régionales, la Politique de Cohésion devient la deuxième politique communautaire en termes de budget après la Politique agricole commune. Au cours de la période de programmation 2014-2020, l'UE a alloué plus de 350 milliards d'euros à la



Politique de Cohésion, soit un tiers de son budget total (Commission Européenne, 2018). D'après Andreas Faludi, la Politique de Cohésion incarne la dimension territoriale du modèle social européen (Faludi, 2007). Remplir cette ambition passe par la réduction des effets-barrières et des différentiels aux frontières internes de l'UE. Pour Jean Peyrony, la cohésion territoriale européenne consiste en « la distribution spatiale équilibrée – et non pas égale – des personnes et des activités, traduisant l'interdépendance et l'intégration des territoires dans un jeu gagnant-gagnant » (Peyrony, 2014). C'est pourquoi la Politique de Cohésion s'organise en trois grands objectifs. Les objectifs de « convergence » et de « compétitivité et emploi » concernent respectivement les régions au Produit Intérieur Brut (PIB) le moins et le plus élevé. L'objectif de « coopération territoriale européenne (CTE) », dont les fameux programmes INTERREG existent depuis une phase pilote en 1989, s'adresse aux partenariats entre régions. Ceux-ci peuvent recouper des coopérations en réseau (INTERREG Europe, anciennement INTERREG C) ou bien des coopérations territorialisées soit à l'échelle transnationale (anciennement INTERREG B) comme par exemple le programme INTERREG Europe du Nord-Ouest, soit à l'échelle transfrontalière (anciennement INTERREG A) comme par exemple le programme INTERREG France-Wallonie-Vlaanderen. Chaque programme INTERREG définit son périmètre, ses objectifs et lance des appels à projets pour distribuer les cofinancements des Fonds structurels et d'investissement européens. Ils sont gérés par les collectivités territoriales et les États-membres concernés.

La DG Regio met en œuvre la Politique de Cohésion à la Commission Européenne. Elle est à l'origine de nouveaux dispositifs de droit européen qui doivent faciliter la coopération transfrontalière dans le portage de projet comme dans la gouvernance. Les GEIE (Groupement Européen d'Intérêt Économique) permettent de pérenniser des partenariats entre acteurs privés, les GECT (Groupement Européen de Coopération Territoriale) permettent d'institutionnaliser les coopérations entre acteurs publics et notamment entre collectivités territoriales. La DG Regio développe un éventuel Mécanisme européen transfrontalier (*European cross-border mechanism (ECBM)*) pour résoudre les obstacles légaux et administratifs à la coopération transfrontalière. Les chercheur-se-s en sciences politiques et en droit européen ont étudié ces dispositifs, pointant parfois leurs avantages et leurs inconvénients pour les structures de coopération transfrontalière (Beck, 1997; Beck & Bonnafous, 2013; Krzymuski, Kubicki, & Ulrich, 2017).

Malgré ce soutien actif depuis trois décennies, la DG Regio a recensé de nombreux obstacles à la coopération transfrontalière. D'après le rapport final de la *Cross Border Review*, les obstacles recensés sont de nature exogène (comme les difficultés juridiques, politiques ou administratives) ou de nature endogène (langue, compétition politique et économique locale, infrastructure régionale prédominante) à la région transfrontalière (Commission Européenne, 2017).

### **1.2.3.2. Institutionnalisation de régions transfrontalières**

Pour Jean Peyrony, directeur de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, « la notion même de région transfrontalière est intrinsèquement subversive » (Peyrony, 2014). Dans une compréhension spatiale structurée par l'État-Nation, aucune région ne peut inclure des espaces hors du périmètre du territoire national. La région transfrontalière apparaît dès lors comme un oxymore. La régionalisation transfrontalière s'est d'ailleurs majoritairement construite par des initiatives *bottom-up* venant des acteurs locaux à partir des années 1960 et par le soutien supranational d'institutions européennes à partir de 1990. Les États peuvent ponctuellement y jouer un rôle notamment par la signature d'accords intergouvernementaux. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980 constitue d'ailleurs un texte pionnier qui ouvre la voie à l'accord de Karlsruhe de 1996, sur lequel repose de nombreux partenariats de la coopération franco-germano-suisse (Beck & Wassenberg, 2010). La réponse des États aux initiatives transfrontalières diffère selon le contexte national dans l'analyse de Birte Wassenberg. En France, la coopération transfrontalière révèle la difficulté d'un État centralisateur à accorder des libertés aux collectivités territoriales en matière de relations internationales. La coopération transfrontalière est par conséquent favorisée par la décentralisation qui laisse l'initiative aux régions frontalières. Dans les États fédéraux, il est structurellement plus classique de soutenir l'émergence d'une coopération inter-territoriale. En Allemagne, la coopération transfrontalière poursuit l'intégration européenne à l'œuvre (rapprochement des pays et cultures, et contrepoids à la tendance centralisatrice de la politique communautaire). En Suisse, hors de l'UE mais qui connaît un régime de la frontière similaire en raison de multiples accords bilatéraux, la coopération transfrontalière est indissociable de la question européenne, elle jette un pont vers l'Europe. (Wassenberg, 2007).

Malgré la mise à disposition d'outils communautaires, intergouvernementaux ou nationaux, l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière questionne principalement les motivations et la stratégie des acteurs locaux. « *To study borders as dynamic institutions, it is therefore important to study the "bottom up" process of change, emanating from the daily practices of ordinary people living in the borderland region, as much as the traditional "top down" approach which focuses solely on the role of [...] governments.* » (Newman, 2003). Reprenant les travaux de chercheurs européens en géographie politique, je m'inscris dans un même cadre théorique néo-régionaliste qui met au premier plan les ressorts politiques de la construction régionale (Keating, 1997 ; Perkmann, 2003 ; Knieling, 2009 ; Paasi & Metzger, 2017 ; Di Méo, 2010). Pour Anssi Paasi et Estelle Evrard, la région est un concept humain et social avant d'être un concept spatial. Les régions sont ici considérées comme des catégories humaines et sociales qui s'imposent dans un processus historique continu. L'établissement d'une entité dans le système régional et la conscience sociale d'une société passe par trois étapes préliminaires : l'affirmation d'une territorialité, la formation d'un discours conceptuel et symbolique et l'institutionnalisation (Paasi, 1986). À ces conditions peuvent émerger une région et une identité régionale.

Le moment de l'institutionnalisation d'une région transfrontalière est donc riche en enseignements. C'est une formalisation pérenne qui traduit un partenariat territorialisé entre

des acteurs locaux avec un projet politique. Des négociations arbitrent sur la forme juridique, la prise de décision, le financement et donc les stratégies des acteurs. D'un point de vue méthodologique, l'institutionnalisation présente l'avantage de laisser des archives, à travers des documents fondateurs, des stratégies... L'institutionnalisation crée une forme de gouvernance territoriale qui a été étudiée dans des contextes transfrontaliers (Leloup et al., 2005). C'est un défi puisque par définition aucun mode de gouvernement basé sur un cadre national ne peut émerger dans une région transfrontalière. L'enjeu a été relevé en partie par la mise à disposition par des accords bilatéraux ou par le droit communautaire d'outils de gouvernance, respectivement le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) (Krzymuski et al., 2017). J'appelle de façon générique « structures de la coopération transfrontalière » les formes que prennent ces partenariats institutionnalisés.

Malgré ces outils, la gouvernance transfrontalière soulève de nombreuses difficultés de l'ordre de la politique comparée. L'enjeu est que la gouvernance doit composer avec les asymétries de pouvoirs, de compétences et d'échelles des systèmes nationaux en présence sur la dyade. En fonction des niveaux de gouvernement, du découpage administratif, de la répartition des compétences, il est plus ou moins aisé de trouver des homologues de part et d'autre d'une frontière. « Dans le cas des régions métropolitaines transfrontalières, par exemple, les cadres légaux et réglementaires, de même que les politiques relatives au marché du travail, au logement et aux transports demeurent fortement influencées par des logiques nationales, quand bien même ces régions forment de grandes unités fonctionnelles. » (Decoville et al., 2014). Ces asymétries institutionnelles amènent à multiplier les interlocuteurs et les acteurs dans la coopération transfrontalière. Certaines régions transfrontalières optent alors pour une gouvernance multi-niveaux (Hooghe & Marks, 2001) où les collectivités locales siègent avec des représentant·e-s des niveaux de gouvernement intermédiaires et même des représentant·e-s du niveau étatique. La *multi-level governance* – « *a system of continuous negotiations among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local* » (*ibid.*) – a parfois été présentée comme un modèle de ce qui fonderait la « bonne gouvernance ». Malgré sa richesse, elle révèle aussi des inconvénients, Estelle Evrard et Tobias Chilla qualifient la coopération transfrontalière dans la Grande Région de « *multi-level mismatch* » (Evrard & Chilla, 2014).

Le concept de périphérie étatique souligne la force de démarcation des frontières. Force de démarcation qui perdure dans l'UE en raison des processus de *debordering* et de *rebordering* à l'œuvre en même temps et aux mêmes lieux. Dans ce contexte, l'existence de régions métropolitaines transfrontalières interpelle. La centralité métropolitaine, sa capacité à organiser une région fonctionnelle, et son instrumentalisation par les pouvoirs publics locaux et nationaux semblent ardues en contexte frontalier et encore plus en contexte transfrontalier. Pourtant le régime relativement ouvert des frontières internes de l'UE, l'ancienneté des coopérations transfrontalières et les dispositifs incitatifs des politiques

communautaires ouvrent l'opportunité pour certains partenariats transfrontalier d'institutionnaliser leur coopération et de construire des régions transfrontalières. La potentialité transfrontalière et la potentialité métropolitaine semblent alors pouvoir opérer de façon concomitante, voire en synergie.

### **1.3. Concomitance des nouvelles potentialités villes et frontières**

Alors que la métropole, par la concentration, et la frontière, par la séparation, paraissent antinomiques, leurs caractéristiques bien plus complexes recèlent des similitudes. Toutes deux sont porteuses d'une forte charge symbolique. Toutes deux connaissent des mutations profondes ces dernières décennies. Toutes deux présentent des dynamiques productrices d'espaces. Toutes deux portent en elles des facteurs de morcellement et de tensions. Toutes deux articulent l'échelle locale et l'échelle mondiale.

Sur la base de ces similitudes et concomitance, l'« hypothèse de la métropole transfrontalière » (Sohn, 2014b) prend tout son sens. Plusieurs études, d'abord des monographies, puis des comparaisons fonctionnelles, étayent l'existence de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale (1). La frontière s'apparente alors à une ressource territoriale spécifique (2) et contribue à des processus et des stratégies de territorialisation. Les « régions » qui en résultent sont à qualifier précisément et distinguer de simples « espaces » et de « territoires » plus approfondis (3).

#### **1.3.1. La délicate démonstration de l'existence de régions métropolitaines transfrontalières**

En Europe occidentale, les phénomènes métropolitains transfrontaliers ont fait l'objet d'un certain nombre de cas d'étude spécifiques parfois proprement métropolitains, parfois plutôt centrés sur les agglomérations transfrontalières. Aux frontières suisses, Jean-Philippe Leresche, Dominique Joye, Michel Bassand et Rita Schneider-Sliwa analysent Zurich, Genève, Basel (Leresche et al., 1995). Le politiste Joachim Beck et l'historienne Birte Wassenberg s'intéressent à Saarbrücken et l'Euregio Maastricht-Aachen (Beck & Wassenberg, 2010). Les monographies sur la ville de Luxembourg étudient l'étendue de son aire fonctionnelle jusqu'aux frontières allemandes, françaises et belges au sein de la Grande Région (Chilla, Evrard, & Schulz, 2010; Evrard, 2013; Sohn, 2012). Lille, Strasbourg, Montpellier font l'objet d'attention aux frontières françaises (Durand, 2015; Durand & Perrin, 2017; Reitel, 2014; Reitel & Moullé, 2015; Reitel et al., 2002). D'autres regards de praticien·ne·s se veulent comparatifs, ce sont ceux de la MOT et d'EPSON (ESPON, 2007, 2010; Mission Opérationnelle Transfrontalière & Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, 2011).

La construction de régions métropolitaines a donné lieu à quelques observations transfrontalières qualitatives : Jean-Philippe Leresche interprète le débat autour de l'existence d'une métropole lémanique autour de Genève comme un « énoncé performatif », créateur de région métropolitaine transfrontalière (Leresche, 1995). Dans une formulation plus académique, Christophe Sohn formule une « *cross-border metropolis hypothesis* » en décrivant le cas luxembourgeois d'une région métropolitaine transfrontalière polycentrique (Sohn, 2016). L'argument métropolitain transfrontalier semble dans ces cas jouer un rôle clé dans la construction régionale.

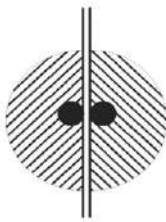
Les termes de métropole transfrontalière et région métropolitaine transfrontalière sont utilisés pour la première fois par Lawrence A. Herzog (Herzog, 1997). Il propose un prototype, *The Transfrontier Metropolis*, et cite parmi plusieurs cas européens l'exemple de Basel-Mulhouse-Freiburg. « *Transfrontier metropolitan regions typically consist of two or more settlement centres located around an international boundary. Over time these settlements have fused to form a single ecological and functional city/region.* » (Herzog, 1997). Sa définition repose sur l'intégration fonctionnelle et même la fusion par étalement urbain en une forme d'agglomération entre deux centres urbains situés chacun de chaque côté d'une frontière internationale. La recherche a poursuivi et élargi ce premier travail en proposant différentes définitions de la « région métropolitaine transfrontalière » :

- Soit l'aire urbaine morphologique de la métropole traverse elle-même la frontière, soit l'aire urbaine morphologique de la métropole est située d'un côté de la frontière mais son influence va au-delà de la frontière de sorte que son aire urbaine fonctionnelle traverse la frontière (Vandermotten, 2007).
- « Les configurations urbaines dont les fonctions métropolitaines structurent de vastes espaces de part et d'autre d'une frontière nationale sont nommées régions métropolitaines transfrontalières » (Sohn, 2014b).
- Ce sont des « régions urbaines fonctionnelles qui transcendent une ou plusieurs frontières internationales » (Decoville et al., 2014).
- Ce sont des « configurations urbaines particulières, caractérisées à la fois par une forte polarisation des activités métropolitaines, une relative spécialisation fonctionnelle de part et d'autre des frontières et l'édification de réseaux de circulation transfrontaliers plus ou moins élaborés » (Reitel et al., 2017).

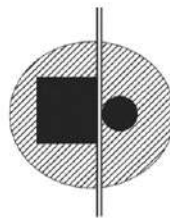
Dans ces définitions, le caractère urbain est présent à travers une ville-centre ou une région urbaine. Herzog et Vandermotten portent leur attention sur le recoupement topologique entre spatialité de la métropole et frontière ligne. Dans une région métropolitaine transfrontalière, la frontière traverse l'aire fonctionnelle ou même l'aire morphologique de la métropole. Sohn et Reitel soulignent l'importance de la présence de fonctions métropolitaines. La polarisation en un centre va de pair avec une influence diffuse et/ou en réseau sur un vaste espace régional. Sans tirer de loi générale sur la localisation des fonctions métropolitaines sur un versant ou sur les deux versants nationaux, une spécialisation fonctionnelle s'opère entre les espaces frontaliers de chaque côté de la frontière.

L'organisation spatiale des régions métropolitaines transfrontalières est variable. Elle a été modélisée en fonction des rapports entre aire urbaine morphologique et fonctionnelle (ESPON, 2007; Vandermotten, 2007). Christian Vandermotten propose une typologie de sept « *transborder FUAs* » : les petites villes-jumelles, la métropole dont l'aire urbaine morphologique dépasse la frontière, la métropole accolée à une petite ville étrangère peu intégrée dans l'aire métropolitaine, une petite aire urbaine intégrée, une métropole dont l'aire urbaine fonctionnelle inclut d'autres villes étrangères, deux métropoles plus ou moins contiguës. Les schémas qui illustrent la typologie sont repris ci-dessous.

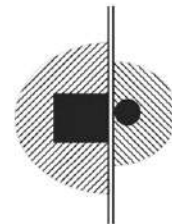
Type 1: twin-cities, generally quite small, sometimes a former single city, cut by a border, each with their own FUA even if some transborder commuting is present.



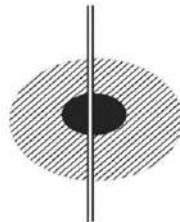
Type 2: a metropolis or large city, with a morphological area extending across the border in the neighbour country, through suburban areas or small cities, more included in the FUA of the main city.



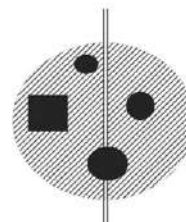
Type 3: a metropolis or large city, with a contiguity in the neighbour country to smaller cities with their own FUA or sending quite few commuters to the main city in the other country.



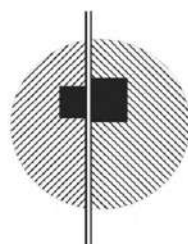
Type 4: a small transborder urban area with a quite well integrated common commuting basin.



Type 5: a metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighbour country, possibly with a scattered network of secondary centres.



Type 6: two metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential MUAs.



Type 7: two or more metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential FUAs.

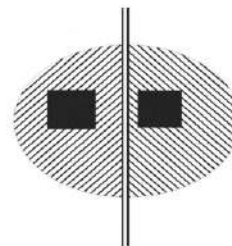


Schéma 1 : Typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières, ou *transborder FUAs* (ESPON, 2007)

La continuité morphologique est souvent partielle en raison des asymétries en termes d'urbanisation à la frontière. On observe des écarts de densités, une différenciation fonctionnelle, des disparités dans les formes urbaines (Reitel & Moullé, 2015). Les chercheurs luxembourgeois parviennent à distinguer trois modèles d'intégration métropolitaine transfrontalière : par spécialisation entre versants, par polarisation sur le

versant du pôle métropolitain, ou par osmose entre les différents versants (Decoville et al., 2014).

Les études fonctionnelles quantitatives sur l'urbanisation et la métropolisation en Europe ont rapidement constaté la récurrence d'un caractère transfrontalier de ces phénomènes (ESPON, 2005, 2007). L'Union européenne est progressivement présentée comme un potentiel terreau de régions métropolitaines transfrontalières (ESPON, 2010) en raison de sa densité démographique et fonctionnelle et du régime de frontières internes qui la caractérise. Le rapport ESPON de 2010, intitulé METROBORDER, propose le concept de « région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) » ou « *cross-border polycentric metropolitan region (CBPMR)* ». L'identification de telles entités passe par quatre critères : la qualité métropolitaine, le polycentrisme, l'intégration fonctionnelle et la gouvernance. Premièrement, la « qualité métropolitaine » des villes à proximité des frontières métropolitaines est sensiblement plus faible que les métropoles situées exclusivement sur un territoire national, mais elle apporte un nombre significatif de fonctions métropolitaines. Deuxièmement, c'est grâce au « polycentrisme » – c'est-à-dire à la mise en réseau complémentaire à proximité d'une frontière de plusieurs métropoles de taille moyenne – que leurs fonctions métropolitaines parviennent à atteindre une « masse critique ». Troisièmement, le polycentrisme se justifie par une « intégration fonctionnelle » faite d'interdépendances entre des espaces spécialisés reliés par des flux. Le quatrième critère repose sur la « gouvernance » de la région métropolitaine polycentrique transfrontalière.

*« Governance and the institutional integration is a major aspect of the METROBORDER research. [...] The general challenge is it to overcome the 'multi-level-mismatch': to handle the asymmetric organisation of competences on different political and administrative levels on either side of the border. Moreover, a clear cross-border strategy, shared by all partners, appears to be indispensable. [...] Defining and concretising a perimeter of action is a sensitive topic. [...] Further aspects of particular sensitivity when setting up CBPMR governance, are the involvement of the municipal actors, as well as the economic actors, and the possible delegation of mandates to a stable 'supra-regional' institution. » (ibid.).*

Contrairement aux précédents critères, le critère de gouvernance ne relève pas du domaine fonctionnel mais du domaine politique. Il fait des régions métropolitaines polycentriques transfrontalières des constructions sociales où la structuration institutionnelle passe par la gestion des discordances politiques et administratives, par la mise en œuvre d'une stratégie, par la délimitation d'un périmètre et par la délégation de compétences à une institution suprarégionale.

Finalement, le rapport METROBORDER propose une définition assez complexe mais qui a le mérite de mettre en avant la construction politique dans les régions métropolitaines polycentriques transfrontalières :

*« The METROBORDER project understands CBPMRs*

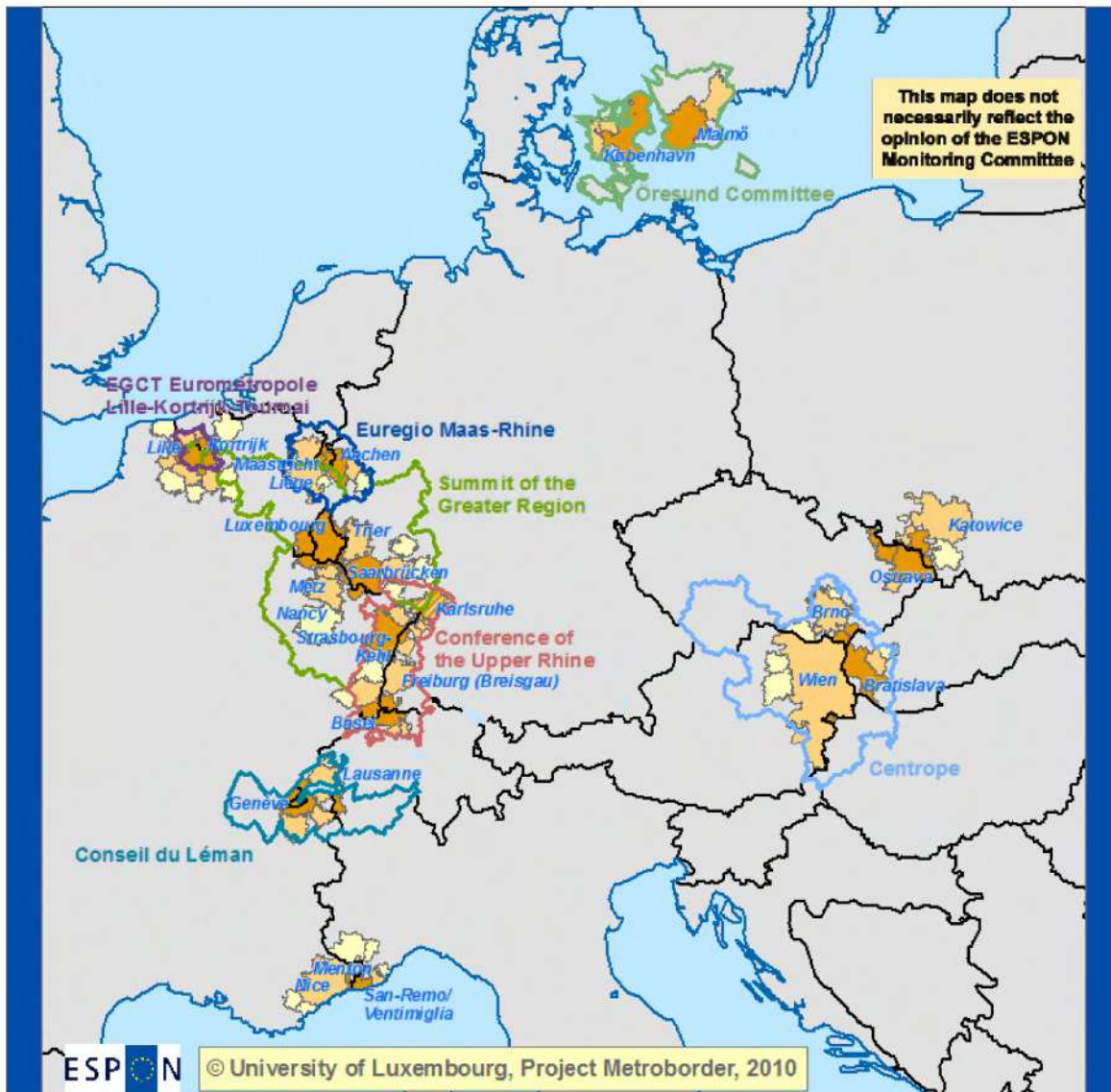
*as political constructions based on cross-border agreements which consider the existence of national borders as a resource for increasing interactions at the local level and based on the embeddedness of the metropolitan centre(s) in global networks. Because CBPMRs are composed of several urban centres located on either side of a border, these regional political initiatives can mobilise different geographical scales in order to utilise the assets and complementarities of the morphological and functional polycentricity. » (ibid.).*

S'appuyant sur cette définition à la fois fonctionnelle et politique, le rapport METROBORDER déploie une méthodologie basée sur des indicateurs et des analyses spatiales à l'échelle des aires urbaines morphologiques et fonctionnelles. Ce faisant, il parvient à identifier et cartographier 11 aires urbaines fonctionnelles transfrontalières, parfois appelées régions métropolitaines transfrontalières (cf. carte ci-dessus). Il part de la base de données du précédent projet ESPON *Study on Urban Functions* (ESPON, 2007) qui référençait 28 régions transfrontalières dont 15 possèdent des fonctions métropolitaines.

Parmi les 11 régions métropolitaines polycentriques transfrontalières, les huit premières sont en Europe occidentale au cœur de la dorsale européenne :

- Lille
- Aachen-Liège-Maastricht
- Luxembourg
- Saarbrücken
- Strasbourg
- Basel
- Genève
- Nice-Monaco-Sanremo
- København -Malmö
- Wien-Bratislava
- Katowice-Ostrawa






 EUROPEAN UNION  
 Part-financed by the European Regional Development Fund  
 INVESTING IN YOUR FUTURE

0 50 100 200 300  
Km

Level: FUA

Source: ESPON Data Base, IGEAT, FOCI, 2010


Origin of Data: ESPON Data Base, IGEAT, FOCI, 2010

©EuroGeographics Association for administrative boundaries

'Functional Urban Areas' (FUA)

 Core FUA

 Neighboring FUA of the core FUA

 Surrounding FUA of the neighboring FUA

 National borders

Carte 4 : Les aires urbaines fonctionnelles transfrontalières des régions métropolitaines polycentriques transfrontalières (ESPON, 2010)

La région métropolitaine *polycentrique* transfrontalière du Rhin Supérieur inclut dans cette perspective deux régions métropolitaines transfrontalières : celle de Strasbourg et celle de Basel.

Malgré deux critiques majeures sur la faiblesse de l'intégration polycentrique et la commande politique de l'étude – sur lesquelles le chapitre sur l'influence européenne reviendra –, le rapport METROBORDER acte dans la communauté scientifique l'existence de régions métropolitaines transfrontalières en Europe et permet la poursuite de recherche plus qualitatives.

En dépit des démonstrations monographiques et comparatives, quantitatives et qualitatives, les régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale restent en débat. Arguant de la force de la frontière et de la faiblesse des flux de navetteur·rice·s transfrontalier·ère·s, l'intégration fonctionnelle transfrontalière est parfois remise en question. Le polycentrisme peine à convaincre la requalification en région métropolitaine d'espaces de coopération préexistants. La labellisation en métropole semble parfois relever d'un affichage marketing sans stratégie ni projets. Ces débats rendent les questionnements sur la construction de régions métropolitaines transfrontalières d'autant plus intéressants.

### **1.3.2. La frontière comme ressource territoriale spécifique**

Provenant de la géographie régionale et de l'économie territoriale, le terme de ressource décrit une richesse potentielle sur un territoire, qui n'est effective que si des acteurs l'identifient et l'exploitent (Brunet, Ferras, & Thery, 1992; Raffestin, 1980). S'il s'agissait d'abord de ressources naturelles (agricole, minérale, paysagère, de localisation...) ou matérielles (infrastructures, équipement, machines...), le terme a été étendu à des ressources immatérielles (capitaux, concept...) et humaines (compétences, innovation, créativité...). Les ressources sont nécessairement « territorialisées, c'est-à-dire construites dans la durée grâce à des interactions positives entre les acteurs locaux à partir de compétences et savoir-faire spécifiques » (Castells, 1998).

Bernard Pecqueur et Hervé Gumuchian insistent sur la vision utilitariste des relations entre les milieux et les sociétés humaines dans la notion de « ressource territoriale spécifique » : celle-ci est « une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement » (Gumuchian & Pecqueur, 2007). La construction, le mode de mise en valeur et l'exploitation des ressources sont donc plus signifiants encore que la ressource. La ressource n'existe que parce qu'elle est mobilisée par des acteurs dans un processus de territorialisation. La ressource est indissociable d'un système d'acteurs, ceux-ci s'organisent dans un projet de territoire et suivent une stratégie. Exploiter une ressource s'inscrit dans la recherche d'avantage comparatif dans le cadre de la compétition entre territoires, ou du moins de spécialisation dans le cadre de la différenciation entre territoires (*ibid.*).

Considérer la frontière comme une ressource (Piermay, 2005) signifie que des acteurs d'un espace frontalier ou transfrontalier construisent un projet de territoire où la frontière est identifiée, mise en valeur, exploitée. C'est ce que j'appelle **l'argument transfrontalier**. La frontière comme une ressource territoriale rentre dans la catégorie des ressources

immatérielles, idéelles. Son existence et sa localisation sont certes dues à l'histoire et aux relations internationales, mais je fais l'hypothèse qu'en Europe occidentale contemporaine, la coopération transfrontalière constitue la première tentative de construction sociale d'un espace transfrontalier exploitant la frontière comme ressource. La frontière a évidemment dans d'autres contextes pu préalablement être instrumentalisée par des acteurs individuels sans visée territorialisante. La frontière était alors connue mais non valorisée comme ressource territoriale spécifique, elle pouvait être exploitée inconsciemment, ponctuellement, mais restait une valeur latente du territoire.

En s'appuyant sur les fonctions de la frontière, il est possible d'explicitier comment la frontière peut être exploitée comme ressource. La confrontation à un territoire étranger dans la proximité peut octroyer une dimension internationale. La frontière comme interface représente des possibilités de nodalité, de traversée et de polarisation des flux. Les barrières culturelles et linguistiques qui se superposent souvent aux frontières représentent des potentielles compétences interculturelles et humaines. (Reitel et al., 2017).

Le géographe Christophe Sohn propose un cadre conceptuel pour analyser le rôle de la frontière comme ressource dans les régions métropolitaines transfrontalières (Sohn, 2014b). Il conjugue ainsi l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier, montrant quels avantages la frontière peut procurer et comment les acteurs territoriaux peuvent la mobiliser dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière. Il distingue quatre catégories d'avantages que peut procurer la frontière comme ressource pour les métropoles transfrontalières :

- L'avantage positionnel (*positional benefit*) est l'avantage de la continuité géographique et le statut d'interface de la frontière pour l'accès à un marché étranger ;
- L'avantage différentiel (*differential benefit*) repose sur la capacité à exploiter les avantages comparatifs des différences et différentiels à la frontière ;
- Le lieu d'hybridation (*locus of hybridization*) est la stimulation due à la confrontation et au contact qui favorise l'émergence de formes hybrides, d'intelligence territoriale et de nouveaux modes de faire ;
- L'objet de reconnaissance (*object of recognition*) fait référence à la reconnaissance spécifique accordée aux métropoles transfrontalières et à sa force promotionnelle en termes de marketing territorial et de recherche de partenariats. (Sohn, 2014)

Approfondissant l'exemple du développement autour des frontières luxembourgeoises (Sohn, 2012), Christophe Sohn invite à une démarche comparative pour penser les interactions entre frontière et métropole sur d'autres frontières en Europe occidentale. Les quatre catégories d'avantages qu'il développe trouvent des exemples appliqués sur les frontières européennes.

Afin de valider l'hypothèse d'une frontière ressource dans une région métropolitaine transfrontalière, il est indispensable d'en identifier les avantages mais aussi d'observer sa reconnaissance et son exploitation par des acteurs dans une stratégie territoriale. Les réseaux d'acteurs, les stratégies territoriales, la gouvernance territoriale et l'appropriation citoyenne vis-à-vis de la frontière sont donc des entrées d'analyse majeures.

### 1.3.3. Espace, région ou territoire métropolitain transfrontalier ?

L'utilisation de cette expression de « région métropolitaine transfrontalière » n'est pas neutre. Ces termes, qu'ils soient brandis par le personnel politique ou employés dans la recherche scientifique, doivent être remis en question et les choix terminologiques méritent d'être explicités. Je ne propose pas une posture normative visant soit à systématiquement déconstruire les stratégies territoriales ou dénoncer leur inefficacité, soit à légitimer des discours politiques ou de marketing territorial.

À ce titre, le terme de « région » est ambigu et nécessite définition. Dans son champs d'origine, la géographie, mais aussi de plus en plus dans les autres sciences sociales, la région est « l'un des mots les plus répandus, les plus vagues et les plus polysémiques » (Brunet et al., 1992). Premièrement, son acception politico-administrative vaut pour une « entité territoriale de niveau immédiatement inférieur à celui de l'État » (Perrin & Seys, 2020). Si une région se situe entre le niveau national et le niveau local, sa taille géographique, démographique et économique est cependant très variable malgré les effets d'harmonisation liés à l'intégration européenne (*ibid.*). La région est dans ce sens le périmètre d'une institution liée à un pouvoir politique. Son rapport à l'État est celui de la fédération (dans un système politique fédéral où les régions sont les États fédérés), la décentralisation (éventuellement avec un gouvernement élu) ou de la déconcentration (où une administration représente l'État central et met en œuvre ses décisions). Des exemples en sont les Régions françaises, les Régions belges ou les *Planungsregionen* en Allemagne. Deuxièmement, une région peut avoir une acception géopolitique qui décrit un ensemble régional d'une échelle plus petite qu'un État. Elle se rapproche alors d'une unité continentale ou supranationale. L'Union européenne en sera la plus évidente illustration. Troisièmement, une région peut signifier un espace avec une caractéristique propre, un signe distinctif, selon un critère prédéfini. Pour Étienne Juillard, certaines régions correspondent à un « espace uniforme » (Juillard, 2020). Par exemple, les régions qualifiées de « naturelles » par Paul Vidal de La Blache trouvent leur cohérence dans une unité physique, dans un type de paysage. Le critère est plus géomorphologique et hydrologique lorsque l'on parle de la région du Rhin Supérieur. Il s'agit d'un critère historique lorsque l'on parle de la région des Flandres. Par contraste, Étienne Juillard développe une approche des régions comme « espaces fonctionnels » (*ibid.*). Ceux-ci reposent « sur un critère de cohésion, sur l'action coordinatrice d'un centre » (*ibid.*). Relevant le pouvoir de centralité et de nodalité des métropoles, Juillard décrit les mécanismes fonctionnels d'une région métropolitaine polarisée par des flux. Ici se dégage une acception à présent courante dans les études géographiques et économiques de l'urbain : la région lilloise évoque l'aire d'influence – ou l'aire urbaine fonctionnelle dans la typologie d'ESPON – de la métropole de Lille. Michael Keating explore l'« invention des régions » (Keating, 1997) dans le monde contemporain. Il lie les nouvelles formes de régionalisme aux décompositions et recompositions engendrées par les transformations de l'État, du marché et du contexte

international : « *The new types of regionalism and of regions are the product of the decomposition and recomposition of the territorial framework of public life, consequent on changes in the state, the market, and the international context.* » (*ibid.*) C'est alors la combinaison entre identité culturelle, développement économique et autonomie politique qui crée une région (*ibid.*).

Ces ambiguïtés du terme de « région » pourraient amener à favoriser dans la présente thèse les expressions d'« espace métropolitain transfrontalier », d'« aire métropolitaine transfrontalière » ou de « territoire métropolitain transfrontalier ». Grégory Hamez, récusant l'erreur de « considérer ces espaces comme des réalités *a priori* », s'intéresse aux territoires frontaliers, « considérés comme parties d'un territoire national contigües de celles d'un autre pays » (Hamez, 2013). L'espace serait le concept le plus neutre. Dans les propos d'Henri Lefebvre, une dialectique s'entretient entre « espace produit », « espace de production » et « production de l'espace » (Lefebvre, 1974). Il est donc possible de comprendre le terme d'espace comme le résultat d'une construction sociale. Pourtant il est parfois utilisé dans son acception la plus neutre possible. Comme l'aire, il sous-entend plutôt une analyse spatiale dont les caractéristiques physiques primeraient sur les caractéristiques politiques. Le territoire est, à l'inverse de l'espace, une notion chargée de symbolique : un territoire est une construction sociale et politique qui correspond à mon objet d'analyse, mais il implique une appropriation très forte des habitant·e·s. De part le lien entre identité et territoire (Di Méo, 2007), il est similaire aux « espaces des appartenances » par opposition aux « espaces des indifférences » (Van der Velde & Van Naerssen, 2011). Le territoire peut être qualifié d'« espace vécu » (Frémont, 1976) dans le sens où il comprend l'espace des pratiques quotidiennes (l'espace de vie) et l'espace des interrelations sociales (l'espace social). Le territoire est pour Michael Keating l'expression spatiale de la société civile (Keating, 1997). La formation de l'identité régionale se compose nécessairement des éléments cognitif (connaître la région et ses limites), affectif (sentiment d'une identité territoriale commune) et instrumental (qui doit créer une mobilisation pour une action collective) (*ibid.*).

Même s'il peut être fait référence à un espace transfrontalier ou un territoire transfrontalier dans des cas d'étude précis, c'est le terme de région transfrontalière qui s'est imposé dans le contexte européen, ou même de *cross-border region (CBR)* comme dans la littérature internationale.

Ceci est lié aux phénomènes de régionalisation et à l'agenda régional dans l'Union européenne autour des années 1980-1990. La Politique de Cohésion est aussi appelée Politique régionale. Les régions administratives sont le niveau de distribution des fonds structurels européens, de sorte que plusieurs États-membres ont mené des réformes territoriales pour remodeler voire créer des régions en leur sein. Les limites, les compétences et donc les fusions ou les créations de régions ont alimenté les débats en Bulgarie comme en France (Seys, 2017, 2019).

Ces processus sont à rapprocher du modèle idéaliste de l'Europe des Régions défendu par Denis de Rougemont. Celle-ci serait une forme d'émancipation des régions par rapport à l'État-Nation grâce au niveau supranational (Le Galès & Lequesne, 1997; Pasquier, 2015). Un véritable lobbying des régions européennes est structuré autour des représentations régionales à Bruxelles, du Comité des Régions – qui organise la « *European Week of Regions and Cities* » (anciennement les « *Open days* »), un congrès annuel pour valoriser les régions européennes et leurs politiques – et des associations comme l'Association des Régions d'Europe (ARE) ou le *European Network of Metropolitan Regions and Areas (METREX)*. De même, la terminologie régionale est omniprésente dans la coopération transfrontalière européenne : les régions transfrontalières, eurorégions ou autres *Euregio* sont représentées par l'*Association of European Border Region (AEBR)*.

Face à ces influences politiques, la littérature scientifique favorise aussi le terme de région. Au point que l'acronyme CBR s'est imposé pour *cross-border region* (Perkmann, 2003). Markus Perkmann insiste sur les territoires des collectivités qui collaborent par-delà la frontière : « *cross-border co-operation can be defined as a more or less institutionalized collaboration between contiguous subnational authorities across national borders. [...] Accordingly, a cross-border region can be defined as a bounded territorial unit composed of the territories of authorities participating in a CBC initiative.* » (Perkmann, 2003)

Birte Wassenberg utilise dans son analyse historique de la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur le terme « Eurorégion » (Wassenberg, 2007) qu'elle distingue précisément. L'Eurorégion est définie comme une forme d'association régionale de coopération transfrontalière. Libérée des découpages administratifs, elle forme une nouvelle unité politique autonome qui cherche à promouvoir des relations plus étroites sur la base de caractéristiques et intérêts communs (*ibid.*).

Les apports de géographie politique sur la production de l'espace, que ce soit la construction de métropoles, l'invention des régions ou la coopération transfrontalière, permettent de formuler une définition des régions métropolitaines transfrontalières. Définition qui sert à mener ensuite une recherche dans une démarche hypothético-déductive.

J'entends par région métropolitaine transfrontalière **une configuration urbaine résultant d'un processus politique de territorialisation porté par les acteurs de la coopération transfrontalière et reposant sur des arguments métropolitains**. Une région métropolitaine est d'abord un objet spatial lié à une ou des villes – une configuration urbaine. Mais les composantes fonctionnelles et spatiales de son existence sont moins importantes que le processus spatialisé de construction politique à l'œuvre – le processus politique de territorialisation. Elle s'inscrit dans une évolution historique où une coopération transfrontalière est déjà institutionnalisée – portage par les acteurs de la coopération transfrontalière. Elle mobilise un nouveau discours, une nouvelle stratégie et de nouveaux

projets qui défendent l'affirmation du caractère métropolitain – des arguments métropolitains.

Modelée par les entreprises transnationales dans le capitalisme mondial, la métropolisation est un processus d'accumulation et de production de richesses dans les configurations urbaines les plus importantes. Les métropoles qui en résultent constituent des nœuds majeurs des circulations internationales. Les régions métropolitaines qu'elles structurent subissent une spécialisation et une fragmentation accrue, influencées par les fonctions métropolitaines localisées dans la centralité métropolitaine. Dans la compétition entre territoires, le titre de métropole est convoité comme un label de la ville d'exception. L'avantage métropolitain supposé amène les autorités publiques et les acteurs privés à développer des stratégies visant au renforcement des fonctions métropolitaines et à la promotion de métropoles labellisées.

Les métropoles européennes sont caractérisées par leur grand nombre, leur proximité et leur taille moyenne. Au cœur de la dorsale européenne, le processus de métropolisation engendre des configurations métropolitaines qui rencontrent les frontières nationales.

La frontière est un marqueur spatial de délimitation géopolitique d'un système national qui peut se doubler de barrières économiques, culturelles... Dans son interdépendance à l'État et à la capitale, elle peut être considérée comme une périphérie. En tant qu'interface, elle revêt des fonctions de traduction, de régulation, de différenciation, de relation et est donc à la fois coupure et couture, séparation et articulation. Les frontières internes de l'UE connaissent des processus de *debordering* importants, qui n'effacent cependant pas complètement des processus concomitants de *rebordering*. Le régime des frontières internes de l'UE favorise les circulations transfrontalières et entretient des espaces de coopération transfrontalière qui progressivement s'institutionnalisent.

Puisque la présente thèse s'inscrit dans une démarche d'analyse de processus de construction territoriale, la métropolisation comme l'intégration transfrontalière sont déclinées sous le même angle de géographie politique. Cette approche volontairement poststructuraliste guide l'analyse et la déconstruction de l'objet spatial et politique « région métropolitaine transfrontalière ». J'entends par région métropolitaine transfrontalière une configuration urbaine résultant d'un processus politique de territorialisation porté par les acteurs de la coopération transfrontalière et reposant sur des arguments métropolitains.

C'est à la lumière des travaux cités sur la métropolisation et le régime de la frontière que se comprend mon objet de recherche, la région métropolitaine transfrontalière, et c'est sur ces fondements théoriques, principalement de géographie politique, que sont analysés les processus de sa construction politique.





# Chapitre

## 2. Déconstruire la région métropolitaine transfrontalière : questionnements et hypothèses

Bien que la métropolisation soit en premier lieu un processus de concentration fonctionnelle en un pôle, elle va de pair avec une organisation spatiale complexe avec des phénomènes d'extension et d'expansion, de différenciation et de spécialisation. Les régions métropolitaines qui en résultent présentent une forte hétérogénéité. Les fragmentations spatiales dans les domaines sociaux ou politiques en sont des illustrations sectorielles. Ces logiques spatiales ont été étudiées de façon quantitative par le recensement et la localisation des fonctions métropolitaines, par l'analyse et la cartographie de flux locaux et mondiaux, par la comparaison statistique et la création d'indices, et finalement par le classement en typologies et la hiérarchisation des métropoles. Ces analyses offrent d'excellentes sources de données et une finesse comparative à l'échelle du monde. Leur approche peut cependant amener à une lecture positiviste de la métropolisation. La construction politique de métropoles répond à cette lecture. Des États peuvent soutenir le développement – démographique, économique, urbain, financier, juridique, narratif – de certaines villes majeures pour qu'elles accèdent au rang de métropole et soient ainsi leur porte d'entrée dans la mondialisation. Ces villes peuvent, dans une instrumentalisation réciproque, solliciter les ressources nationales pour renforcer leurs fonctions métropolitaines. À ce titre, la métropole est le résultat d'une construction spatiale et politique.

Il faut distinguer le processus de métropolisation d'une part et la métropole d'autre part. La métropole peut être comprise comme la configuration urbaine concentrant des fonctions métropolitaines. On associe à une métropole le pôle métropolitain, soit la collectivité locale qui y fait office de centralité, mais parfois aussi l'agglomération morphologique, voire la région métropolitaine qui correspond à l'aire d'influence de la métropole. La métropole a une spatialité complexe qui remet en cause les échelles.

En Europe occidentale, les densités de population sont importantes et les États restent de taille moyenne. La métropole européenne, exception faite de London et Paris, n'est pas une très grande ville. Elle est difficilement comparable aux mégalo-pôles d'autres régions du monde. La densité des villes et des frontières européennes fait qu'il n'est pas rare que l'aire d'influence d'une métropole rencontre une frontière. Le régime de la frontière interne de l'Union européenne a fortement changé entre l'apogée des États-Nations au 19<sup>ème</sup> siècle et l'intégration européenne à partir de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Dans l'analyse des régions métropolitaines transfrontalières, la frontière européenne présente trois caractéristiques principales. Frontière nationale, elle se situe en périphérie du territoire

national et présente des fonctions de démarcation. Frontière dans la mondialisation, elle fait interface avec le monde et constitue une porte d'échange privilégiée pour les flux transfrontaliers et transnationaux. Frontière infra-européenne, elle possède un assez fort degré d'ouverture renforçant des fonctions d'articulation et de filtrage sélectif. Au sein d'une région métropolitaine transfrontalière se juxtaposent ainsi plusieurs systèmes nationaux avec leurs systèmes politiques, leurs cadres réglementaires, leurs traditions d'urbanisme, leurs influences linguistiques et culturelles.

L'articulation entre la métropole et la frontière dans l'espace de l'Europe occidentale amène à penser la région métropolitaine transfrontalière comme un objet géographique et politique éminemment paradoxal. Semblent s'y jouer simultanément la concentration et l'expansion, la périphérie et la centralité, le local, le national et le mondial. Ces enjeux relèvent tous d'une logique d'échelle. Mon propos est moins de questionner la réalité morphologique ou fonctionnelle de régions métropolitaines sur les frontières internes de l'Union européenne que d'en analyser les ressorts politiques par le prisme des recompositions spatiales et scalaires. La construction spatiale et politique des régions métropolitaines transfrontalières est mon objet d'étude. Celui-ci soulève la question des stratégies politiques de développement territorial, des intérêts et des motivations des acteurs du territoire. Dans ce sens, la frontière apparaît comme une ressource spécifique dont les fonctions scalaires pourraient être mobilisées dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière.

Ces définitions et concepts posés, l'analyse suit un raisonnement hypothético-déductif qui passe d'abord par l'énoncé de questionnements ouverts, puis par la formulation d'hypothèses de recherche et enfin par la confrontation aux données et enseignements du travail de terrain et de l'analyse documentaire. Ce chapitre traite des problématiques de recherche (1) et des hypothèses avancées (2). La méthodologie fait l'objet d'une partie spécifique qui développe les choix scientifiques relevant de l'analyse croisée, des cas d'étude sélectionnés et des procédés de recueil de données.

## **2.1. Ressource territoriale et changement d'échelle : la frontière au cœur de la problématique**

En Europe occidentale, les régions métropolitaines transfrontalières sont marquées par une double organisation spatiale due à la métropolisation et au régime des frontières internes de l'Union européenne. Premièrement, le processus de métropolisation, le dernier stade de l'urbanisation contemporaine dans un monde globalisé, va de pair avec des dynamiques spatiales de concentration, mais également d'expansion, de différenciation, de spécialisation, de fragmentation. Deuxièmement, la présence d'une frontière interne de l'UE signifie que la configuration urbaine en question se situe à la périphérie d'un (ou de plusieurs) État(s) mais au cœur d'un ensemble suprarégional avec une interface ouverte sur le monde. Malgré les processus récents de dévaluation des frontières au sein des espaces de coopération en Europe, cette frontière conserve des fonctions de séparation, de différenciation, de filtre.

La littérature s'accorde sur la complexité des processus métropolitains et sur la difficile gestion de la région métropolitaine, voire met en valeur les externalités négatives de la métropolisation. Pour autant, plusieurs exemples européens suggèrent que des espaces de coopération transfrontalière se saisissent de l'argument métropolitain dans leurs stratégies de développement territorial. La frontière, en tant que ressource territoriale, pourrait participer à asseoir un avantage métropolitain.

Dans son processus de construction politique, une région métropolitaine transfrontalière peut donc jouer sur ces deux dynamiques spatiales du métropolitain et du transfrontalier. J'appelle cette instrumentalisation l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier. Ces deux dynamiques peuvent interagir de façon contradictoire ou synergique. Christophe Sohn propose un cadre conceptuel pour analyser le rôle de la frontière comme ressource dans les régions métropolitaines transfrontalières (Sohn, 2014b).

Je m'interroge sur les composantes spatiales de ces ressources et spécialement sur les jeux d'échelles à l'œuvre. Mon hypothèse avance le rôle de la frontière comme ressource scalaire dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Les travaux de Neil Brenner sur la recomposition scalaire des aires métropolitaines servent ici d'appui (Brenner, 1999). Ils soulignent la permanence du pouvoir de l'État dans les recompositions spatiales et scalaires dues à la mondialisation. Il incombe de vérifier ou infirmer cela dans les régions métropolitaines transfrontalières. Leur construction relève-t-elle d'une émancipation de ces régions de l'État ou d'un jeu réciproque d'instrumentalisation ? Ces questionnements relèvent de la controverse entre la multiplication d'acteurs transnationaux et les approches stato-centrées.

**Dès lors, pourquoi les acteurs publics locaux mobilisent-ils la frontière nationale dans leur développement territorial et élaborent-ils des stratégies métropolitaines transfrontalières ? Comment est activée la frontière dans la construction d'une région métropolitaine**

**transfrontalière ? En quoi constitue-t-elle une ressource ? Dans quelle mesure la région métropolitaine transfrontalière recompose-t-elle les espaces et les échelles ?**

Les questionnements sur le rôle scalaire de la frontière dans la construction politique des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale se décomposent en trois axes de recherche :

**Axe A : Les motivations de la construction d'une région métropolitaine transfrontalière** : Pourquoi certains acteurs développent-ils des arguments métropolitains et des arguments transfrontaliers dans leurs stratégies ? Quels sont ces acteurs ?

**Axe B : Le rôle de ressource de la frontière** dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière : comment la frontière est-elle mobilisée ?

**Axe C : L'intégration et l'articulation** en une région métropolitaine transfrontalière : Ces stratégies se traduisent-elles par une recomposition spatiale ? Dans quel rapport d'échelle s'inscrit cette recomposition ?

Les motivations (A) relèvent du « *pourquoi* » ? Quels acteurs portent les stratégies métropolitaines transfrontalières ? S'agit-il d'initiatives locales endogènes ou bien sont-elles le résultat d'influences exogènes ? Selon le type d'acteurs et l'échelle de référence, les processus de construction proviennent-ils de logiques ascendantes (*bottom-up*) ou descendantes (*top-down*) ? Partir de l'identification des acteurs permet de saisir leurs intentions. Le jeu des acteurs territoriaux, leurs motivations et objectifs pourront dévoiler les rapports de pouvoir au cœur de la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Le développement territorial, le marketing urbain, l'attractivité d'une collectivité, la compétition infra-européenne sont des enjeux qui seront étudiés par le prisme des rapports de pouvoir entre différents acteurs, publics ou privés, locaux ou nationaux.

Sur quels arguments et sur quels projets reposent ces stratégies de construction de régions métropolitaines transfrontalières ? Qu'apporte la dimension métropolitaine à la stratégie transfrontalière préexistante ? Il s'agit de recenser les stratégies métropolitaines transfrontalières parmi les documents programmatiques des structures de coopération transfrontalière et d'en analyser les discours. Les arguments transfrontaliers et métropolitains seront déconstruits pour souligner les similitudes et les différences, les synergies et les contradictions d'une stratégie métropolitaine transfrontalière.

Le rôle de la frontière (B) comme éventuelle ressource fait partie du *comment* ? Qu'apporte la dimension transfrontalière à la stratégie métropolitaine ? Comment les stratégies métropolitaines transfrontalières mobilisent-elles la frontière ? L'exploitent-elles comme une ressource ? Cette grille de lecture permettra une double analyse de la conception et de la mise en application de la mobilisation de la frontière dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière. En premier lieu, un travail de terrain se penchera spécialement sur les centralités et les frontières des régions métropolitaines transfrontalières.

En second lieu, une analyse des discours pointera la manière dont la frontière est pensée dans les documents programmatiques des régions métropolitaines transfrontalières et dans les propos d'acteurs clés interviewés en entretiens.

L'intégration et l'articulation scalaire (C) en une région métropolitaine transfrontalière font l'objet du *dans quelle mesure* ? Alors que la frontière est un marqueur territorial qui distingue ce que l'on considère comme différent, et la métropole une aire de sélection et de polarisation extrême, une région métropolitaine transfrontalière peut-elle trouver une unité dans les représentations et perceptions qui lui sont associées ? Comment se (re-)composent les régions métropolitaines transfrontalières ? Dans une dimension horizontale, quel périmètre se cristallise comme région métropolitaine transfrontalière ? Dans une dimension verticale, comment s'articule-t-elle avec les autres échelles ? Les stratégies métropolitaines articulent-elles les différents espaces de la région métropolitaine transfrontalière que l'on cherche à construire ? Les stratégies dépassent-elles les logiques par versants nationaux ou de centre/périphérie ? Dans quelle mesure peuvent être à l'origine d'une intégration ? Sur quels dispositifs institutionnels s'appuie la stratégie métropolitaine transfrontalière ? Quelle place est donnée à la société civile et à la concertation ? La définition d'un périmètre, l'articulation entre versants nationaux et le rapport centre/périphérie reflètent l'organisation spatiale d'une région métropolitaine transfrontalière et interrogent les jeux d'échelles dans lesquels elle s'inscrit. Ces questions géographiques sont à ordonner dans le contexte de la division internationale du travail et de l'instrumentalisation réciproque entre pôle métropolitain et État, que Neil Brenner avance comme *re-scaling*. Le concept de gouvernance territoriale multi-niveaux servira de pendant politique à la recombinaison scalaire.

Ces interrogations ont pour objet de participer au débat sur les motivations des stratégies de région métropolitaine transfrontalière alors que ce titre est parfois brandi comme un label en Europe occidentale. L'objectif est de s'avancer sur la place des régions métropolitaines transfrontalières comme objet géographique et politique dans la restructuration de l'État en Europe occidentale. Finalement, il s'agit de qualifier le rôle de la frontière dans les recombinaisons spatiales à l'œuvre dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière.

## 2.2. Hypothèses sur la frontière comme ressource pour la métropole

La problématique du rôle de la frontière dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale ouvre un déroulement déductif que j'organise selon les six hypothèses suivantes. À chacun des trois axes de questionnement répond un système de deux hypothèses complémentaires.

### Questionnement A : Motivations

A1 : L'essoufflement de la coopération transfrontalière

A2 : Le paradigme métropolitain comme renouveau de la coopération transfrontalière

### Questionnement B : Frontière ressource

B1 : Le rôle de ressource de la frontière

B2 : La frontière, un ascenseur scalaire

### Questionnement C : Recomposition scalaire

C1 : La mobilisation consensuelle des acteurs

C2 : La recomposition scalaire européenne

Les hypothèses sur les motivations (A) esquissent deux explications liées au contexte de la métropolisation et du régime des frontières en Europe occidentale : l'une est un facteur explicatif dit *push*, reposant sur la frontière et l'essoufflement de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire relevant d'un argument transfrontalier (A1) ; l'autre est un facteur explicatif dit *pull*<sup>2</sup>, reposant sur la métropolisation et l'émergence d'un paradigme métropolitain en Europe, c'est-à-dire relevant d'un argument métropolitain (A2). Ils visent à répondre au premier questionnement sur les motivations de la construction métropolitaine transfrontalière.

Les hypothèses sur le rôle de la frontière (B) veulent vérifier le caractère potentiel de ressource et plus particulièrement ses effets spatiaux et scalaires dans une région métropolitaine transfrontalière. J'avance que les discours et les projets sur la frontière cherchent à renverser sa perception afin de l'asseoir comme une ressource à exploiter et non

---

<sup>2</sup> La distinction entre facteurs *pull* et *push* est une expression exposant deux logiques complémentaires de motivation. Utilisée notamment dans l'étude des migrations, elle fait référence respectivement à des facteurs d'attractivité et de répulsivité d'une destination. En sciences politiques, le facteur *pull*, de l'anglais tirer ou attirer, souligne les bénéfices attendus et donc l'attraction pour une nouvelle stratégie politique. Le facteur *push*, de l'anglais pousser ou repousser, explique que les acteurs se détournent d'une stratégie.

plus comme une frontière obstacle (B1). On considère ensuite l'importance des effets scalaires de la frontière comme ressource et propose la notion d'ascenseur scalaire pour qualifier le rôle de la frontière (B2).

Les hypothèses sur la recomposition scalaire (C) cherchent à élucider les questionnements sur l'intégration et l'articulation de la région métropolitaine transfrontalière. Elles font l'hypothèse d'un consensus stratégique entre tous les acteurs du territoire, et avec les acteurs des échelles nationale et supranationale (C1). La dernière hypothèse propose qu'une région métropolitaine transfrontalière ainsi construite participe d'une recomposition scalaire où l'Union européenne, les États et la région métropolitaine transfrontalière sont autant de pouvoirs publics et d'échelles de référence qui se remodelent dans un schéma propre à l'Europe occidentale (C2).

## **2.2.1. Les motivations**

### **2.2.1.1. A1 : Essoufflement de la coopération transfrontalière**

L'hypothèse A1 stipule que la coopération transfrontalière dans l'Union européenne connaît une phase d'essoufflement après un « âge d'or », une période dynamique dans les années 1990-2010. Reprenant une expression romantique allemande, on pourrait qualifier de *Hassliebe* la relation des acteurs locaux de la coopération transfrontalière dans l'Union européenne, avec un mélange complexe de sentiments d'attirance, d'envie – *Liebe*, amour – et de repoussoir, de détestation – *Hass*, haine.

Cette relation complexe à la coopération transfrontalière serait due aux récentes évolutions politiques narratives autour de l'Union européenne et, conséquemment, aux changements du régime des frontières internes de l'UE. Des restrictions à la circulation sur les frontières internes peuvent être observées depuis les années 2000 qui nuancent les mouvements d'ouverture progressive entamés par les premières communautés européennes dans les années 1950.

D'abord, l'Union européenne elle-même subit de nombreuses critiques de sorte que l'euroscpticisme se répercute sur ses politiques phares de libre circulation et d'ouverture des frontières. La coopération transfrontalière qu'elle promeut en pâtit indirectement.

Tout particulièrement depuis la crise de la dette en Grèce en 2008, les critiques proviennent de discours anticapitalistes et altermondialistes qui refusent les orientations néolibérales et les mesures d'austérité de l'UE et prônent un État providence au niveau national et/ou européen. D'autres critiques trouvent leur source dans des discours nationalistes qui critiquent le supranationalisme de l'UE comme une perte de souveraineté et d'identité d'un peuple national sur un territoire national. Ces débats se renforcent spécialement depuis 2015 et s'alimentent de deux événements distincts. D'abord, les attentats terroristes qu'ont subis plusieurs villes européennes ont déclenché une réaction sécuritaire. En raison de la lutte



contre le terrorisme prônée, plusieurs États-membres ont renforcé leurs mesures de sécurité et de police et réintroduit des restrictions de circulation sur les frontières internes de l'UE. Ensuite, l'année 2015 a été marquée par un accroissement des demandes d'asile en Europe et l'arrivée de plus d'un million de réfugié·e·s par la Mer Méditerranée ou par la terre via la Turquie ou les Balkans. Cette immigration, bien qu'elle ne soit nouvelle que par son ampleur, n'a pas appelé de coordination suffisante dans la politique d'accueil et d'asile. Les frontières externes de l'UE ont spécialement connu ce phénomène, laissant l'Italie et la Grèce prendre des mesures de sauvetage sans soutien européen.

On le voit, ces enjeux et critiques européennes ont des répercussions sur les passages de frontière et le régime des frontières européennes. Le processus de sortie de l'Union européenne entamée par le Royaume-Uni à la suite du référendum sur le Brexit en 2016 transforme profondément plusieurs dyades infra-européennes et remet en question les principes fondateurs des frontières internes de l'Union européenne que sont les politiques de libre circulation. La France et la Belgique, entre autres, ont réintroduit des contrôles sur leur frontière commune pendant plusieurs semaines à l'automne 2015. L'Allemagne a accepté de considérer les demandes d'asile de près de 800 000 réfugié·e·s, nécessitant une réorganisation urgente de tous ses services administratifs. Une des réponses à la pandémie de coronavirus en 2020 a également porté sur le filtrage voire la fermeture des frontières internes. Les périodes de confinement, les interdictions de déplacements, les restrictions de visite des établissements médico-sociaux ont été déterminées d'abord unilatéralement dans des cadres nationaux. Finalement, le discours sur les frontières européennes est actuellement connoté de tous ces défis et ne peut plus se résumer au message d'ouverture et de rapprochement initialement défendu par la construction européenne.

Dans ce contexte, les structures de coopération transfrontalières parviennent à perdurer mais leur marge d'action semble s'essouffler. Elles font face à des difficultés internes d'organisation et externes de désengagement des pouvoirs publics. La diminution des dépenses publiques et la complexification des programmes européens participent de la fin de l'opportunité financière transfrontalière. La coopération transfrontalière continue à fonctionner grâce aux compétences, relations, acquis et budgets établis depuis le début de la coopération transfrontalière dans les années 1960-1990. Les stratégies votées et les financements acquis permettent de maintenir un rythme de croisière. Pourtant, l'hypothèse envisage un désengagement des pouvoirs publics, une rareté financière et une distanciation politique, qui va de pair avec une diminution des activités et un découragement des personnels sur le terrain de la coopération transfrontalière.

La fin de l'opportunité européenne de la coopération transfrontalière se concrétise dans une complexité bureaucratique des nouvelles périodes de programmation pluriannuelles qui ponctuent les stratégies, budgets et procédures de l'UE. Particulièrement les programmes INTERREG, de soutien financier à la coopération transfrontalière, sont plus difficilement accessibles et leur avenir est en sursis à chaque difficile négociation du prochain budget européen. La sixième période de programmation 2021-2027 se situe dans une grande incertitude. De plus, l'hypothèse d'essoufflement de la coopération transfrontalière repose sur le fait que certaines coopérations transfrontalières soient entrées dans une phase délicate

d'institutionnalisation, suivant les recommandations de la Direction Régionale de Commission européenne. De nouveaux outils de gouvernance, comme le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), se révèlent complexes et peuvent freiner les dynamiques et mettre en pause les projets.

Dans cette nouvelle phase plus contrastée, la coopération transfrontalière est remise en question et fait l'objet de tensions croissantes. Si des dynamiques perdurent, des résistances s'organisent également, de sorte qu'un décalage peut s'instaurer entre les approches politiques locales de continuation et les interrogations critiques venant de la population ou des pouvoirs financeurs. L'hypothèse A1 est donc celle de la fin d'un « âge d'or » de la coopération transfrontalière qui agirait comme un facteur *push*, un facteur repoussoir.

#### **2.2.1.2. A2 : Paradigme métropolitain comme renouveau de la coopération transfrontalière**

L'hypothèse A2 souligne le renouveau que peut constituer un nouveau paradigme métropolitain pour la coopération transfrontalière dans le contexte contrasté précédemment présenté. La métropole offre un renouvellement du discours sur le transfrontalier en matière d'aménagement comme de gouvernance. Ce paradigme constitue « modèle de référence inédit qui oriente la pensée et l'action » (Baudelle, Guy, & Mérenne-Schoumaker, 2011) et dont se saisissent les acteurs de la coopération transfrontalière.

Les principes de l'aménagement du territoire dans les États ouest-européens et aussi les réflexions sur l'aménagement de l'espace communautaire se détournent de l'objectif unique d'un développement territorial équilibré par le soutien des territoires en difficultés. À l'inverse, la rareté des ressources publiques et la logique de compétition des territoires imposent une nouvelle tendance à renforcer ses points forts. Dans ce contexte, un paradigme métropolitain s'est imposé dans le développement territorial à l'échelle de l'Europe. La métropolisation devient un programme de développement avec sa stratégie et ses projets pour capter les flux et attirer les ressources, dans l'attente d'un *spillover effect*, un effet d'entraînement, qui profitera à toute la région métropolitaine par des investissements et des projets. La construction métropolitaine est alors un moyen d'accéder à des ressources spécifiques.

Le paradigme métropolitain offre un renouveau potentiel aux stratégies de développement territorial en Europe et tout particulièrement à la coopération transfrontalière. En effet, la coopération transfrontalière peut, premièrement, mobiliser la frontière et présenter ses fonctions comme ayant des particularités métropolitaines, et deuxièmement, s'appuyer sur les partenariats transfrontaliers et les structures interinstitutionnelles existantes pour mettre en œuvre une stratégie métropolitaine. L'argument frontalier s'appuie ici sur un discours scalaire où la frontière prouverait le rayonnement international. La frontière est mobilisée dans les stratégies métropolitaines comme interface internationale, comme porte d'entrée transnationale et également comme lieu cosmopolite de rencontre, d'hybridation. Le discours

et les projets autour de la frontière permettent d'accéder à un rayonnement à un niveau supérieur, en lien avec les pouvoirs nationaux et supranationaux et en lien avec des entreprises et réseaux transnationaux. De cette façon, le frontalier et le transfrontalier fournissent des arguments à une stratégie de développement métropolitaine et il semble possible pour nombre de régions transfrontalières de justifier un discours métropolitain.

En retour, l'argument métropolitain justifie par sa dimension fonctionnelle l'existence et le découpage de la région métropolitaine transfrontalière. Les études sur la structure urbaine et la recherche de fonctions métropolitaines sur le territoire de coopération transfrontalière participent à la construction d'arguments scientifiques. Méthodiques et légitimes ou bien orientées et performatives, ces études permettent à une région transfrontalière de se positionner comme métropole et s'insérer dans les flux de la mondialisation. Se déclarer région métropolitaine transfrontalière peut ouvrir une nouvelle visibilité auprès d'entités au fort capital en ressources et investissements, que ce soient des entreprises privées ou des autorités publiques régionales, nationales et supranationales.

L'hypothèse ici présentée (A2) avance que le paradigme métropolitain qui s'est imposé à l'échelle européenne constitue une opportunité nouvelle pour la coopération transfrontalière, il agit comme un facteur *pull*, un facteur d'attraction vers de nouvelles stratégies de développement territorial. Avec l'hypothèse A1 de la fin d'un « âge d'or » de la coopération européenne, elle doit élucider les motivations de la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale.

## **2.2.2. La frontière ressource**

### **2.2.2.1. B1 : Rôle de ressource de la frontière**

Les hypothèses B1 et B2 prolongent les hypothèses précédentes sur les motivations en s'intéressant précisément au rôle que joue la frontière dans le processus de construction métropolitaine transfrontalière. Elles mettent à l'épreuve le rôle de la frontière comme ressource territoriale spécifique et cherchent à la qualifier. Il s'agit de vérifier si les acteurs mobilisent la frontière comme ressource dans la stratégie métropolitaine transfrontalière, auquel cas l'argument transfrontalier alimenterait l'argument métropolitain.

Dans la coopération transfrontalière, les acteurs du territoire visent à renverser les externalités négatives de la frontière en les transformant en aménités concrètes ou potentielles. Le passage de connotations négatives (de la périphérie, de la limite, de la surveillance militaire...) à des connotations positives (lieu d'opportunité, interface, ressource...) s'apparente à une lecture normative et instrumentale de la frontière dans le but d'un développement territorial. Elle participe d'une démarche d'appropriation politique d'un objet géographique.

L'hypothèse B1 prévoit de vérifier si les acteurs du territoire exploitent la frontière comme une ressource territoriale spécifique dans leur métropolitaine transfrontalière. L'hypothèse B1 se saisit de ce cadre d'analyse pour différents cas d'étude en Europe occidentale. Je formule l'hypothèse que les différents avantages identifiés par Christophe Sohn sont au cœur des stratégies des régions métropolitaines transfrontalières, et qu'ils sont également utilisés dans des projets et réalisations des acteurs publics comme privés.

En interrogeant les composantes spatiales de ces ressources, je fais l'hypothèse que la frontière n'agit pas comme ressource sur la seule ligne de démarcation mais dans l'entièreté de la région métropolitaine transfrontalière. Par conséquent, le rôle de ressource engendre un épaississement de la frontière zone et la création d'un espace métropolitain transfrontalier.

Invalider cette hypothèse reviendrait à l'inverse à identifier la frontière dans le développement métropolitain significativement moins comme une ressource que comme un handicap, moins comme un avantage que comme une barrière. Loin de toujours mobiliser la frontière comme ressource, la coopération transfrontalière se donne parfois pour objectif d'effacer les frontières, de réduire leurs effets barrières. Les stratégies métropolitaines transfrontalières consisteraient alors plus en la juxtaposition de stratégies métropolitaines frontalières distinctes, peu de projets transfrontaliers parviendraient à voir le jour. L'enjeu de cette hypothèse est de qualifier ces mobilisations politiques de la frontière à la lumière du développement métropolitain. Les mobilisations comme ressource ou comme handicap sont certes contraires mais sans doute concomitantes.

#### **2.2.2.2. B2 : La frontière, un ascenseur scalaire**

La mobilisation de la frontière comme ressource pourrait apporter des éléments alimentant les fonctions métropolitaines d'un espace de coopération transfrontalier. La frontière ressource de l'hypothèse B1 semble ouvrir la voie à l'argument métropolitain pour toute région transfrontalière urbaine. L'hypothèse B2 généralise ces observations en proposant que la frontière constitue du fait de ses fonctions un véritable « ascenseur scalaire ». La frontière ressource participerait à faire passer un espace de coopération transfrontalier d'un caractère urbain à un caractère métropolitain.

Le chapitre précédent a souligné combien la dimension scalaire était essentielle à la fois dans les concepts de métropole et de frontière. Dans l'hypothèse d'une mobilisation de la frontière ressource, la scalarité de la frontière jouerait à plein en faveur du développement métropolitain, donnant aux régions métropolitaines transfrontalières un avantage comparatif décisif. Les jeux d'échelles qu'ouvre la frontière seraient l'élément décisif pour la qualifier de ressource.

Revenant à la première définition de la frontière comme ligne de démarcation entre deux systèmes nationaux, une région métropolitaine transfrontalière transforme les relations de

voisinage urbain en des relations internationales. La frontière agit comme une interface scalaire qui ouvre des liens avec différents niveaux. La frontière est alors la superposition de plusieurs frontières, inter-locale, inter-régionale, inter-nationale et infra-européenne, offrant la possibilité à de nouvelles stratégies, relations et échanges. Que ces possibilités soient exploitées à plein à travers des flux fonctionnels ou qu'elle soit développée dans des discours de positionnement territorial des sphères publiques, privées ou sociales, la frontière devient un argument plaidant pour un rayonnement international. Cette ouverture sur le monde entretient une fonction *gateway* dans les domaines politique, économique, culturel, qui assoie le rôle de nœud dans la métropolisation des régions urbaines transfrontalières. Cela participerait à les caractériser de métropolitaines. L'argument frontalier, jouerait alors le rôle d'opérateur entre l'échelle locale et l'échelle mondiale, comme un ascenseur scalaire (*scalar lift*) passant d'une échelle inférieure à une échelle supérieure.

L'hypothèse B2 vérifie donc les effets scalaires de la frontière pour la région métropolitaine transfrontalière. On avance ici que la frontière est mobilisée par les acteurs territoriaux comme une ressource à exploiter en raison de ses effets scalaires et qu'elle assume alors un rôle d'ascenseur scalaire. Si l'hypothèse est vérifiée, la notion proposée de « ascenseur scalaire » devra être définie précisément. L'hypothèse B2 s'inscrit pleinement dans les études scalaires et appréhende la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale comme des *politics of scales* (Sohn & Reitel, 2016).

### **2.2.3. La recomposition scalaire**

#### **2.2.3.1. C1 : Mobilisation consensuelle des acteurs**

En lien avec les hypothèses sur les motivations de la construction de régions métropolitaines transfrontalières (A) et les hypothèses sur le rôle qu'y joue la frontière (B), les dernières hypothèses (C) tentent de qualifier l'ampleur du processus par l'évaluation de la mobilisation des acteurs (C1) et par la recomposition scalaire des rapports de pouvoirs à l'œuvre (C2).

L'hypothèse C1 sur la mobilisation des acteurs autour de la construction métropolitaine transfrontalière se concentre sur les jeux d'acteurs.

Premièrement, elle avance que le nouveau paradigme métropolitain dans la coopération transfrontalière est suffisamment consensuel pour rassembler les acteurs du développement métropolitain et ceux de la coopération transfrontalière. Dans un jeu d'acteurs réciproque et convergent, les acteurs du développement métropolitain mobilisent l'argument transfrontalier tout comme les acteurs de la coopération transfrontalière mobilisent l'argument métropolitain. D'une part, les collectivités territoriales, les acteurs économiques et de la société civile que l'on peut associer au développement métropolitain mobilisent l'argument transfrontalier et instrumentalisent la frontière dans leur positionnement et leurs projets. D'autre part, les structures de coopération transfrontalière, leurs membres et les

porteurs de projets européens reformulent leurs stratégies et objectifs en intégrant l'argument urbain et métropolitain. Par conséquent les intérêts de ces deux groupes d'acteurs se rejoignent, et la stratégie métropolitaine transfrontalière jouit progressivement d'une double mobilisation consensuelle. Cette hypothèse ne manquera pas de se pencher sur les tensions et les désaccords qui pourraient émerger de la stratégie métropolitaine transfrontalière.

L'hypothèse C1 se vérifiera en particulier dans les modes de gouvernance de la région métropolitaine transfrontalière où les partenaires institutionnels que sont les collectivités territoriales accueillent dans des organes de décision et des modes de participation *bottom-up* les acteurs économiques et la société civile. La région métropolitaine transfrontalière ne s'organise donc plus comme une intercommunalité mais selon un système local de gouvernance avec des relations horizontales et verticales.

Deuxièmement, les échelles supérieures soutiennent les stratégies métropolitaines transfrontalières et finalisent le consensus autour de leur processus de construction. Les États ont petit à petit reconnu des régions métropolitaines et des espaces de coopération transfrontalière pour finalement s'impliquer dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Ils fournissent légitimité et reconnaissance dans des réformes territoriales et d'aménagement. L'observation de Patrick Le Galès qui identifie dans la construction métropolitaine à la fois « une mobilisation par le bas de groupes et d'organisations pour pouvoir agir sur le terrain du jeu européen » et « une recomposition des États qui adaptent leurs politiques et leurs modes d'action sur les territoires » (Le Galès, 2003) semble s'appliquer avec force à la construction de régions métropolitaines transfrontalières. L'Union européenne soutient les régions métropolitaines transfrontalières à travers des mécanismes réglementaires et financiers. Son action est si centrale que des associations de représentation des régions métropolitaines transfrontalières organisent un lobbying important pour être reconnues par l'UE et ses instances. En retour, la DG Regio, les programmes INTERREG, le FEDER, le Comité des Régions accompagnent les régions métropolitaines transfrontalières dans la formulation de leurs stratégies, la représentation de leurs intérêts et également le financement de leurs activités.

Finalement, cette mobilisation des acteurs nationaux et européens se reflète dans la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières où s'organise une gouvernance multi-niveaux (*multi-level governance*). Les États siègent dans les organes de décision des régions métropolitaines transfrontalières et participent à leur budget. Le niveau européen est impliqué de façon moins directe mais non moins décisive en finançant ponctuellement les projets des régions métropolitaines transfrontalières et en les accompagnant dans leur développement stratégique et institutionnel grâce à des outils réglementaires et législatifs. Les intérêts des États et de l'Union européenne coïncident ici avec ceux des acteurs de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain en une mobilisation consensuelle en faveur de la construction de régions métropolitaines transfrontalières.

### 2.2.3.2. C2 : Recomposition scalaire européenne

L'hypothèse C2 approfondit l'hypothèse précédente sur la mobilisation consensuelle autour de la construction de régions métropolitaines transfrontalières en mettant l'accent sur l'implication des échelles supérieures. L'État et l'Union européenne s'engagent de manière décisive dans le processus et participent activement au jeu d'acteurs, de sorte que la construction de régions métropolitaines transfrontalières s'apparente à un processus de recomposition scalaire européen (*European rescaling process*).

Les centralités des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale ne tiennent pas la tête des classements mondiaux ou européens des métropoles. Basel, Strasbourg, Lille présentent certes des fonctions métropolitaines mais ne sont pas parfaitement intégrées comme nœud dans les réseaux de circulation mondiaux. Par conséquent, la construction de régions métropolitaines transfrontalières autour de ces centralités nécessite les soutiens actifs des États et de l'Union européenne pour se positionner et se développer. Elles peinent à mettre en œuvre leur stratégies, à porter des projets concrets et finalement être au service des citoyen-ne-s et des entreprises de leur territoire, comme elles le clament. La coopération transfrontalière réorganise la hiérarchie politique interne avec des modes de gouvernance multi-niveaux mais ne court-circuite en aucun cas les États. Puisqu'elle la mobilisation de la frontière ressource touche à des questions de souveraineté, les États sont présents dans les stratégies et sont décisifs dans les négociations. Finalement, les destinataires des stratégies métropolitaines transfrontalières pourraient être principalement les niveaux supérieurs : Les régions métropolitaines transfrontalières resteraient des structures de discours stratégique et de positionnement politique visant à flécher les ressources des États et de l'Union européenne dans les espaces frontaliers.

Dans le contexte européen de restructuration étatique, les régions métropolitaines transfrontalières se détachent dans la compétition entre territoires surtout en tant que nouveaux espaces étatiques de référence. Les politiques nationales de métropolisation sont significatives en cela qu'elles apportent une reconnaissance symbolique à des régions métropolitaines transfrontalières mais aussi parfois des compétences, un périmètre et des financements. On vérifiera si les motivations nationales et suprarégionales prévalent sur les motivations endogènes, si les villes secondaires, les territoires intermédiaires et bien souvent les périphéries métropolitaines ne sont pas prises en compte.

La construction de régions métropolitaines transfrontalières relève moins de raisons de développement endogène que d'un jeu scalaire dans lequel les échelles nationale et supranationale produisent les régions métropolitaines transfrontalières et où les acteurs locaux utilisent les arguments métropolitains et transfrontaliers pour capter les ressources des échelles supérieures. Les acteurs locaux impliqués dans la coopération transfrontalière, qui connaît un essoufflement, instrumentalisent la frontière comme ressource scalaire pour étoffer leur argument métropolitain et ainsi se positionner dans une relance vis-à-vis des pouvoirs centraux et décrocher les financements européens. La recomposition des espaces et des pouvoirs passe par un renforcement *top-down* de la légitimité des régions métropolitaines

et éventuellement transfrontalières. Les stratégies étatiques de positionnement dans la mondialisation et de soutien de la croissance économique, et les stratégies européennes d'ouverture des frontières et de libéralisation des échanges sont les véritables moteurs d'une recomposition scalaire. L'hypothèse C2 reprend l'analyse de Neil Brenner sur les rapports de pouvoirs dans la mondialisation (Brenner, 1999) et propose la notion de recomposition scalaire européenne, *European rescaling*, pour qualifier la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale.

Finalement, deux hypothèses complémentaires cherchent à répondre à chaque questionnement de recherche de sorte que la démarche hypothético-déductive proposée peut être résumée dans le tableau suivant. Les axes de recherche et les hypothèses sont rappelés en annexe.

Questionnements	Axe	Hypothèses
A Pourquoi ?	Motivations	A1 L'essoufflement de la coopération transfrontalière
		A2 Le paradigme métropolitain comme renouveau
B Comment ?	Rôle de la frontière	B1 Le rôle de ressource de la frontière
		B2 La frontière comme ascenseur scalaire
C Dans quelle mesure ?	Recomposition scalaire	C1 La mobilisation consensuelle des acteurs
		C2 La recomposition scalaire européenne

Tableau 1 : Déclinaison des axes et hypothèses de recherche



La partie 1 de la thèse pose que la métropole et la frontière sont des objets géographiques complexes. Leurs caractéristiques communes soutiennent l'hypothèse de régions métropolitaines transfrontalières, spécialement dans le contexte spécifique des frontières internes de l'UE. Leurs tensions internes – morcellement et charge symbolique par exemple – et leurs dynamiques contraires – dynamiques spatiales et rapport à l'État notamment – font cependant de la construction de telles régions un défi.

Dès lors, **pourquoi** les acteurs mobilisent-ils la frontière nationale dans leur développement territorial et élaborent-ils des stratégies métropolitaines transfrontalières ? **Comment** est activée la frontière dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière ? **Dans quelle mesure** la région métropolitaine transfrontalière recompose les espaces et les échelles ?

Questionner les régions métropolitaines transfrontalières par une problématique sur la frontière ressource jette la lumière sur les acteurs, leurs stratégies et les espaces ainsi recomposés. Les hypothèses sur les motivations des acteurs avancent que la coopération transfrontalière trouve dans le récent paradigme métropolitain une réponse aux difficultés qu'elle rencontre. La frontière, identifiée et activée comme une ressource territoriale spécifique, étaye l'argument métropolitain par ses caractéristiques scalaires. Les régions métropolitaines transfrontalières ainsi construites font consensus auprès des acteurs de tous les niveaux et relèvent d'une forme de recombinaison scalaire européenne.

La partie 2 de la thèse s'attachera à expliciter la méthodologie de recherche alors que les parties 3 et 4 exploreront les influences ascendantes et descendantes dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières.

## **Partie 2 :**

**Entrée méthodologique par l'analyse  
scalaire : échelles des terrains, niveaux de  
gouvernement et jeux d'acteurs**



# Chapitre

## 3. Analyse croisée en Europe occidentale : quatre espaces translocaux au sein de deux espaces transrégionaux

Selon les critères et typologies de la littérature internationale, les villes européennes peinent à être qualifiées de villes-mondes ou même de métropoles mondiales. De nombreuses grandes villes européennes présentent pourtant diverses fonctions métropolitaines et sont définitivement intégrées dans les circulations de la mondialisation.

Dans ce contexte, il est difficile d'identifier des régions métropolitaines transfrontalières à l'échelle du monde. Ces dernières n'atteignent pas les masses critiques pour grimper dans les classements mondiaux. La démarche propose d'envisager la région métropolitaine transfrontalière certes comme le produit d'une construction politique, mais sous-tendue par l'existence de dynamiques fonctionnelles. Si ces objets sont des constructions politiques, ils reposent cependant sur des réalités géographiques, urbaines, économiques et sociales. Dans une référence à la « *World city hypothesis* » de John Friedmann (Friedmann, 1986), Christophe Sohn pose une « *cross-border metropolitan hypothesis* » (Sohn, 2014b). Utiliser cette dénomination permet de penser le concept et de l'interroger à travers des cas d'étude. Elle présuppose la réalité des processus métropolitains ou des processus transfrontaliers dans des espaces donnés et cherche à saisir comment ils sont mobilisés respectivement en argument métropolitain et en argument transfrontalier dans un processus de territorialisation. « *The world city 'approach' is, in the first instance, a methodology, a point of departure, an initial hypothesis. It is a way of asking questions and of bringing footloose facts into relations.* » (Friedmann, 1986). La sélection des cas d'étude répond par conséquent à la fois à une coopération transfrontalière ancienne et à des configurations urbaines concentrant des fonctions métropolitaines, mais à chaque fois selon des degrés divers.

Le choix méthodologique de se pencher sur l'Europe occidentale est guidé par l'intensité des phénomènes de métropolisation et de coopération transfrontalière dans cet espace. D'une part, son insertion de longue date dans les dynamiques de mondialisation successives va de pair avec l'émergence de nombreuses métropoles de tailles moyennes. L'orientation commerciale et libérale des politiques communautaires y a entretenu le développement économique. D'autre part, l'entreprise de construction d'un espace européen avec la succession de Communautés et Union européennes s'est accompagnée de la stabilisation des frontières dans un contexte de paix ainsi que de politiques sectorielles favorables à la porosité des frontières nationales.

Ce chapitre introduit une analyse croisée entre deux espaces transrégionaux urbanisés et caractérisés par des démarches de coopération transfrontalières (1) : l'ancienne Eurorégion Transmanche et l'espace du Rhin Supérieur. Au sein de chacun de ces vastes espaces, des coopérations transfrontalières se structurent à l'échelle de l'agglomération transfrontalière (2) : Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Ce faisant, l'analyse comprend six cas d'étude différents de régions métropolitaines transfrontalières de deux échelles distinctes. La diversité des contextes culturels des dyades des cas d'étude soulève la question des enjeux linguistiques dans la méthodologie de thèse (3). Seule une démarche comparative peut permettre de monter en généralité quant à la construction de régions métropolitaines transfrontalières, mais la difficulté et la rigueur méthodologiques augmentent avec le nombre de cas d'étude.

### 3.1. Deux espaces d'Europe occidentale caractérisés par des démarches de coopération transfrontalière

Au sein de l'Europe occidentale, deux espaces transfrontaliers feront l'objet d'un regard croisé : premièrement, la région autour de la frontière entre la Belgique, la France et le Royaume-Uni, qui a porté le nom d'Eurorégion Transmanche, et deuxièmement la région autour de la frontière entre l'Allemagne, la France et la Suisse, que l'on dénomme Rhin Supérieur. Je qualifie des deux espaces de transrégionaux puisqu'ils forment le périmètre d'une coopération transfrontalière (« trans ») entre entités d'échelle régionale (« régional »).

Au sein de chacun de ces deux espaces transrégionaux, une démarche comparative se concentre sur respectivement deux cas d'étude translocaux. Les agglomérations métropolitaines transfrontalières institutionnalisées le long du littoral franco-belge et autour Lille serviront de pendant à celles autour de Strasbourg et autour de Basel. Je qualifie ces quatre espaces de translocaux puisqu'ils forment le périmètre d'une coopération transfrontalière (« trans ») entre entités d'échelle locale (« local »).

Ces six cas d'étude correspondent ainsi à une matrice spatiale à double entrée, avec deux espaces transfrontaliers et deux échelles d'analyse emboîtées.

		Espaces transfrontaliers	
		Frontière FR-BE-UK	Frontière FR-DE-CH
Échelle	Transrégionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eurorégion Transmanche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rhin Supérieur</li> </ul>
	Translocale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale</li> <li>▪ GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</li> <li>▪ Eurodistrict Trinational de Bâle</li> </ul>

Tableau 2 : Matrice spatiale des cas d'étude sélectionnés

Les cas d'étude sont autant de coopérations transfrontalières institutionnalisées. L'ancienneté des partenariats, la définition de leur périmètre, leur institutionnalisation en des structures supposent qu'ils envisagent une gouvernance territoriale (Leloup et al., 2005). Il sera donc possible d'en lister les acteurs, d'en collecter les productions cartographiques et documentaires, finalement de qualifier leurs stratégies. Il est probable qu'ils mettent en œuvre des processus de territorialisation. Tous ces éléments seront confrontés aux hypothèses sur les motivations de la construction de régions métropolitaines transfrontalières

(A1 essoufflement de la coopération transfrontalière et A2 paradigme métropolitain comme renouveau) ainsi que sur le rôle de la frontière (B1 frontière ressource et B2 frontière comme ascenseur scalaire).

Malgré leurs différences, ces six cas d'étude sont sujets à la « *cross-border metropolitan hypothesis* » (Sohn, 2014b). Même s'ils s'inscrivent dans deux échelles différentes, ils entretiennent une coopération transfrontalière et possèdent des configurations urbaines aux fonctions métropolitaines. Selon la définition de la région explicitée précédemment, ils peuvent tous être pris en considération dans l'analyse de la construction des régions métropolitaines transfrontalières.

Dans une première approximation, les cas d'étude translocaux semblent correspondre aux définitions de ce qu'est un pôle métropolitain, et les cas d'étude transrégionaux à une région métropolitaine. Basel, Strasbourg et Lille forment chacune clairement une centralité qui concentre des fonctions métropolitaines. La (ou les) frontière nationale traverse leur aire morphologique. Sur le littoral franco-belge, Dunkerque ou Brugge possèdent également des caractéristiques de ville-centre, mais il n'existe pas de continuité morphologique du tissu urbain entre ces deux villes et leur dimension métropolitaine est moindre. Même s'il repose sur des découpages institutionnels, le périmètre de chacun des quatre cas d'étude translocaux s'approche de celui de l'agglomération. Les cas d'étude transrégionaux s'apparentent à deux régions métropolitaines qui incluent ces pôles métropolitains. Reprenant le terme de François Ascher, on peut comparer l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur à des métapoles (Ascher, 1995). En tant qu'espaces hétérogènes, ils comprennent un espace urbain avec plusieurs centralités géographiques et fonctionnelles mais aussi des espaces péri-urbains et ruraux avec des densités variées. Bien que les cas d'étude transrégionaux soient des structures de coopération transfrontalière, on peut considérer qu'ils s'apparentent à l'échelle de l'aire d'influence fonctionnelle de métapoles. De manière schématique, les cas d'étude translocaux forment les pôles métropolitains des cas d'étude transrégionaux qui en sont les régions métropolitaines. Ces formulations ont principalement une visée opératoire et doivent être vérifiées à travers la démarche méthodologique.

La méthode du regard croisé (1) offre une approche d'abord descriptive des deux cas d'études transrégionaux : l'ancienne Eurorégion Transmanche sur la frontière franco-belgo-britannique (2) et l'espace du Rhin Supérieur sur la frontière franco-germano-suisse (3).

### **3.1.1. Comparaison, exemple-type ou regard croisé**

L'espace européen et les cas d'étude sélectionnés ont déjà fait l'objet de nombreuses études sur lesquelles s'appuyer. La partie 1 a donné un aperçu des travaux sur la métropolisation en Europe et de la compréhension des processus liés aux régimes des frontières internes de l'UE. Le propos ici est plutôt d'approfondir la connaissance de terrains déjà étudiés sous un angle analytique spécifique et différent. Le présent travail cherche à renouveler le regard sur les

recompositions spatiales en Europe en partant du croisement des deux objets métropoles et frontières. Observer l'espace européen des villes en partant des frontières internes de l'Union européenne est une démarche rarement proposée.

Le Rhin Supérieur ou l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai sont des espaces de coopération transfrontalière et de développement métropolitain connus de longue date et qui ont fait l'objet de plusieurs études approfondies, sur lesquelles les sous-parties suivantes reviendront. Le développement transfrontalier y a été décrit à de nombreuses reprises, notamment par des expertises de la *Regio Basiliensis* ou de la COPIT. Les agences d'urbanisme n'ont pas manqué de se pencher sur le développement métropolitain. On présuppose donc que la construction de régions métropolitaines transfrontalières y est passé par des processus complexes d'ajustements riches en enseignements. Cela ne signifie pas pour autant que nous considérons qu'ils atteignent des stades plus aboutis de la métropolisation ou de la coopération transfrontalière, ni qu'ils constituent des cas exemplaires de régions métropolitaines transfrontalières. Il ne s'agit pas de généraliser des expériences locales en un modèle-type de la région métropolitaine transfrontalière et en aucun cas d'imposer certains dispositifs étudiés comme des exemples à suivre, supposément reproductibles dans tous les contextes. De par son histoire, sa géographie, sa structure socio-économique, chaque frontière est unique (Nail, 2016) et le concept même de frontière ne peut être pensé que de façon dialectique (Bauder, 2011). La démarche scientifique de regards croisés n'en est que plus fertile. Nous souhaitons saisir les mécanismes de géographie politique qui sous-tendent la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale et plus précisément comment la frontière peut jouer un rôle de ressource dans les recompositions scalaires à l'œuvre.

L'intérêt me semble double. En premier lieu, il réside dans le fait qu'il s'agisse de métropoles qui sont peu mises en avant sur la scène mondiale. Elles sont principalement étudiées dans des monographies locales ou régionales. En second lieu, l'intérêt réside dans le fait qu'il s'agisse de frontières largement ouvertes (y compris celle avec la Suisse) et sur lesquelles existe une coopération transfrontalière ancienne. Cette spécificité semble ouvrir des opportunités pour la région métropolitaine transfrontalière.





Carte 5 : Localisation des deux espaces transrégionaux étudiés en Europe occidentale

Le présent travail a été soutenu par une allocation de thèse validée par l'ancien Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais (reconfiguré par la réforme territoriale et renommé Hauts-de-France) et intitulée : « La construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale : stratégies, recompositions scalaires et appropriations citoyennes. Une comparaison entre l'Eurorégion Kent – Nord-Pas-de-Calais – Belgique et le Rhin Supérieur (France-Allemagne-Suisse) ». Sans surinterpréter une politique de soutien régional à la recherche, ce co-financement peut être le signe d'un intérêt du Nord-Pas-de-Calais aux thématiques transfrontalières et métropolitaines dans son territoire. L'idée sous-jacente serait potentiellement d'abonder les réflexions sur la politique régionale en la matière. Le titre original introduit déjà une comparaison entre le territoire transrégional où s'ancre la région Nord-Pas-de-Calais et un territoire transrégional extérieur bien connu. Le Rhin Supérieur est-il déjà pensé comme une région exemplaire que le Nord-Pas-de-Calais pourrait prendre comme référence et dont il pourrait s'inspirer ? Ce type de démarche de

comparaison pour identifier des cas exemplaires (de *benchmarking* et de *best-practices* dans le jargon des politiques publiques et des institutions européennes) est un lieu commun de l'urbanisme européen, encouragé par l'UE entre autres à travers la DG Regio et le Comité des Régions. Une telle pratique permet certes la dissémination d'idées mais présente aussi de nombreux travers, comme la standardisation des stratégies territoriales, l'imposition de modèles au détriment d'initiatives portées par des acteurs locaux, l'occultation des spécificités territoriales... La controverse porte sur les effets de telles comparaisons : créativité par la stimulation ou suivisme par la reproduction (Harvey, 2001). Le discours de l'exemplarité est relativement courant et est même reproduit par les acteurs locaux. Le professeur de sciences politiques de la *Technische Universität Kehl*, Joachim Beck assume à propos du Rhin Supérieur un rôle de modèle : « *The Upper Rhine can thus serve as an example for the modernization of a whole series of border areas of Western and Central Europe, and is also the reference model for the "young" border areas of East and South-Eastern Europe.* » (Beck & Wassenberg, 2014). La démarche est ici différente.

Les deux terrains d'étude présentent des similitudes mais également des différences. Ils sont tous deux lieux de coopérations transfrontalières anciennes à l'échelle régionale et locale et de nouvelles stratégies métropolitaines. Ils affichent cependant une variété de contextes nationaux avec donc des variations dans les organisations politiques et d'aménagement (systèmes fédéraux ou centralisés) et les cultures linguistiques ou administratives, générant des régimes de la frontière différenciés.

L'objectif des deux sous-parties suivantes est d'introduire les deux espaces transrégionaux à travers un regard croisé. La démarche, essentiellement descriptive à ce stade, repose sur la littérature et notamment des ouvrages généraux en histoire (Nordman, 1998) et en sciences politiques (Brack, De Waele, & Pilet, 2015; Colomer, 2008). Elle est alimentée par des observations et photographies de terrain réalisées personnellement lors de séjours de recherche itinérants. Sans suivre une comparaison stricte, le regard croisé repose sur une démarche commune d'analyse qui s'attarde sur les points suivants :

- Évocation historique du tracé de la frontière et structure des systèmes institutionnels de chaque pays ;
- Espace géographique, formes d'intégration et différentiels marquants ;
- Socio-histoire de la coopération et description des structures de coopération transfrontalière.

### **3.1.2. La frontière franco-belgo-britannique et l'Eurorégion Transmanche : de la force du détroit à la porosité franco-belge**

L'histoire de la coopération transfrontalière peut fournir un périmètre transrégional d'observation sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni : l'ancienne Eurorégion

Transmanche. La carte suivante délimite l'espace d'étude qui recouvre la moitié nord-ouest de la zone frontalière franco-belge et les côtes les plus proches du détroit du Pas-de-Calais. L'Eurorégion Transmanche, en tant que partenariat transrégional, suit un découpage politico-administratif qui englobe le *county* du Kent, les départements du Nord et du Pas-de-Calais ainsi que toute la Belgique avec les trois régions Vlaanderen, Wallonie et Bruxelles-Capitale. L'ensemble est fort de près de 17,4 millions d'habitants sur une superficie de 46 800 km<sup>2</sup> (Eurostat, 2018)<sup>3</sup>.



Espaces de coopération à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni

- GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai
- GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale
- Ex-Eurorégion Transmanche

N  
 0 ——— 50 km

Données : Open Street Map 2016  
Réalisation : Papius sur Géoportail

Carte 6 : Cas d'étude sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni

Les acteurs de la coopération transfrontalière franco-belge aiment à invoquer une histoire commune qui remonterait au Comté des Flandres. Celui-ci s'étend au 9<sup>ème</sup> siècle, du littoral de la Mer du Nord, entre l'embouchure de l'Escaut (*De Schelde* en flamand) et le détroit du Pas-de-Calais, jusqu'au Brabant, en incluant les Monts de l'Artois et le Hainaut. Passées d'une

<sup>3</sup> L'observation transfrontalière est un exercice délicat où la comparabilité des données dépend de leur harmonisation internationale. Les statistiques avancées pour l'Eurorégion Transmanche proviennent du *Eurostat Regional Yearbook* de 2018 également accessible sous forme d'atlas en ligne à l'échelle nationale et régionale NUTS2 et NUTS3. Les chiffres sont l'addition pour les données en valeur absolue – ou la moyenne pour les données en valeur relative – de ceux du Kent et du Nord-Pas-de-Calais (NUTS2) et de la Belgique (national). Pour une échelle frontalière plus fine, les données des régions flamande et wallonne (NUTS2) et des provinces de West-Vlaanderen et du Hainaut (NUTS3) sont parfois utilisées. Cette méthodologie permet de décrire les données globales de l'espace transfrontalier transrégional et d'en déceler les différentiels internes.

couronne à une autre, les Flandres apportent un héritage historique, culturel et linguistique à la portion occidentale de la zone frontalière actuelle.

Pour Daniel Nordman, la frontière franco-belge est la cristallisation d'une « frontière militaire » (Nordman, 1998). Au 17<sup>ème</sup> siècle, « le gouvernement de Louis XIV [s'emploie] avec un succès inégal à desserrer la menace étrangère et à élargir l'espace de sa souveraineté. Du Traité des Pyrénées (1659) qui lui [donne] l'Artois, ou les places de Philippeville et Marienbourg, à la Paix d'Utrecht (1713) où il [abandonne] les villes les plus avancées de Flandre acquises aux Traités d'Aix-la-Chapelle et de Nimègue (1668 et 1678), de vastes territoires [ont été] alternativement gagnés et cédés » (Nordman, 1977). Ces derniers sont très morcelés et imprécis, le territoire français n'est pas homogène, les citadelles et places fortes de Vauban ponctuent les confins, la frontière n'est pas tracée précisément et suit des « oscillations de très forte amplitude » (*ibid.*) spécialement de la Thiérache au Luxembourg. Le tracé de la frontière entre la France et les provinces belges contemporaines de West-Vlaanderen et du Hainaut est cependant héritée de cette période à partir de laquelle la province française de Flandres correspond à l'actuel département du Nord avec le Westhoek dans la moitié littorale, et la moitié sud dont Lille est appelée « capitale des Flandres ».



Photographie 1 : Monument aux Français à Tournai en souvenir de l'appui militaire français lors de la Révolution belge en 1832

Le tracé de la frontière septentrionale française remonte majoritairement au Traité d'Utrecht de 1713, alors que la Belgique n'existe pas encore. Les interprétations du Traité mettront près d'un siècle à être clarifiées et des échanges mineurs ont encore lieu à notre époque

concernant des enclaves ou portions autour de la Lys. À partir de cette date, la frontière ne subit plus que « régularisation, assainissement, grâce à une politique d'accords négociés à l'amiable entre la France et les Pays-Bas autrichiens (1769, 1779), entre la France et la principauté de Liège (1767-1778), entre la France et l'électeur de Trèves (1773-1778) » (Nordman, 1977). Les Traités de Paris de 1814-1815 effacent les conquêtes napoléoniennes et ramènent la France à ses frontières précédentes, régularisées par le Traité de Kortrijk en 1820, « ultime convention de limites » (*ibid.*). Sans modifier le tracé frontalier, la Belgique naît de la sécession du Royaume-Uni des Pays-Bas lors de la Révolution belge en 1830. À Tournai, une colonne surmontée d'une déesse (cf. photographie suivante.) rappelle la reconnaissance de la Belgique aux « soldats français tombés sous les murs d'Anvers » alors que l'Armée française du Nord soutient la révolution belge en 1832. L'indépendance belge – et l'indépendance luxembourgeoise – sont reconnues en 1839 par le Traité de London.



Photographie 2 : Le détroit du Pas-de-Calais vu du port de Dover

La Manche et la Mer du Nord délimitent le Royaume-Uni de façon ostensible. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 fixe la frontière maritime à équidistance des côtes (Labrecque, 1998). Celles-ci sont éloignées au niveau du détroit du Pas-de-Calais de 33 kilomètres. La photographie ci-dessous illustre l'étroitesse du bras de mer. Au premier plan, une jetée protège l'entrée du port de Dover en Angleterre. À l'arrière-plan se dessinent les côtes françaises dont on devine les falaises de craie blanche du Cap Blanc Nez. Entre les deux, la navigation est intense d'une côte à l'autre mais aussi de la Manche à la Mer du Nord.

Peu perméable aux relations de proximité, la frontière connaît pourtant conflits et évolutions. Les ports, points d'entrées sur le territoire et escales des circulations maritimes, sont spécialement convoités. Au Moyen-Âge, Brugge était le grand port de la région, avant de s'incliner devant Anvers, puis Amsterdam, puis Rotterdam. Calais et Dunkerque offrent une situation moins favorable, éloignée des embouchures de l'Escaut, de la Meuse et du Rhin, et se positionnent en compétition. Ces deux ports, à l'extrême nord du territoire français en construction, sont disputés dans des rivalités internationales. Calais est anglaise en 1347, espagnole en 1596 (Nordman, 1998). « Au 17<sup>ème</sup> siècle, Dunkerque change cinq fois de maître en vingt ans » (*ibid.*) avant que Vauban n'en fortifie le port et la ville. C'est la frontière flamande entière, maritime et terrestre, de Calais à Nieuport, de la côte à l'hinterland à Dixmude, qui est maillée par le système défensif de Vauban (*ibid.*). La frontière maritime entre le Royaume-Uni et le continent est également fortement marquée par les deux guerres mondiales, qui ont parsemées le Nord et le Pas-de-Calais de lieux de mémoire.

Le tracé de la frontière délimite deux systèmes sémiqes nationaux. Ceux-ci peuvent être décrits comme des ensembles de signes, des systèmes sémiqes (Raffestin, 1986; Reitel, 2010b). Des références, des représentations, des images et des identités spécifiques donnent du sens dans le contexte propre à chaque État. Ainsi le régime institutionnel, la culture politique, le découpage administratif, etc., qui participent à la métropolisation politique, sont dépendants d'un système sémiqes. Non seulement la coopération transfrontalière peine à trouver des symétries institutionnelles et des homologues administratifs et politiques de chaque côté d'une frontière, mais elle doit de surcroit composer avec des incompréhensions entre systèmes sémiqes. Les différences entre systèmes sémiqes est ici d'abord présentée par les différences entre régimes politiques. Dans l'Eurorégion Transmanche, les régimes politiques se distinguent fortement entre la monarchie parlementaire britannique, le fédéralisme belge et le présidentielisme décentralisé français.

Le Royaume-Uni, éventuellement en raison de son insularité, présente un système politique spécifique. La monarchie héritée conserve un rôle essentiellement symbolique alors que le système parlementaire organise la vie politique.

Depuis leur invention dans le système britannique de 1868, les institutions de la Grande Bretagne sont remarquables par leur stabilité malgré l'absence d'une constitution écrite (Budge, 2008). Dans la comparaison internationale, le système institutionnel britannique est extrêmement centralisé. Dans le « modèle de Westminster » (Leruth & Startin, 2015), le gouvernement parlementaire repose sur le cabinet qui jouit du soutien du parti majoritaire de la chambre basse, la *House of Commons*. Le pouvoir centralisé au sein du cabinet donne une grande importance au système de partis et nommément au Premier Ministre. Malgré l'émergence de partis minoritaires tels les écologistes, les nationalistes, les socialistes, la vie politique est rythmée par le parti conservateur et le parti travailliste, où les libéraux-démocrates parviennent parfois à s'insinuer (Budge, 2008). À partir des lois de dévolution en 1999, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord sont compétents en la majorité des sujets

de politique intérieure, économique et sociale. Ils forment un exécutif et une administration régionale. Dans une même logique décentralisatrice, le *Greater London* est doté de nouvelles institutions. Mais la dévolution est un processus en partie remis en question. La MOT observe l'incidence des asymétries institutionnelles sur la coopération transfrontalière : « La disparition en 2012 des agences régionales de développement côté britannique, qui étaient des autorités équivalentes aux conseils régionaux français en termes d'emprise territoriale et qui partageaient avec ceux-ci un certain nombre de compétences a contribué à freiner cette coopération. » (Mission Opérationnelle Transfrontalière, n.d.). Les nouveaux niveaux de gouvernement ne concernent pas les espaces frontaliers de sorte que la coopération transfrontalière s'organise principalement à deux niveaux : le niveau national central du gouvernement britannique et le niveau local des communes, *districts* et *counties*. Depuis le *Local Government Act* de 1972 (Breuillard, 2004), le Kent est le *County* limitrophe du détroit. Il est composé de 13 districts dont ceux de Dover, Folkestone, Maidstone et de la ville de Canterbury. Pour le politiste Ian Budge, la centralisation du pouvoir au Royaume-Uni explique le rejet de l'intégration européenne. Le parti conservateur dresserait depuis vingt ans le portrait d'une Union Européenne qui serait un amas d'institutions étrangères qui interférerait de façon déraisonnable et arbitraire, réduisant la liberté d'action britannique (Budge, 2008). Les relations entre le Royaume-Uni et l'UE sont historiquement tendues. Les revendications budgétaires de Margaret Thatcher comme les dispositifs d'*opt-out*, refus de participation aux politiques européennes, sont le pendant politique d'un euroscepticisme croissant (Leruth & Startin, 2015). De fait, les citoyen·ne·s britanniques se sont exprimé·e·s en faveur du *Brexit*, la sortie du Royaume-Uni de l'UE, le 23 juin 2016, dont les modalités ne font toujours pas l'objet d'accord quatre ans après le vote.

Le système politique français, s'il porte la même inspiration centralisée que celui du Royaume-Uni, connaît de fortes évolutions depuis les lois de décentralisation des années 1980. L'étatisation française est précoce avec, dès le Moyen-Âge et successivement renforcé par l'absolutisme royal, la Révolution et l'Empire, un processus de construction d'un centre politique puissant oscillant entre Versailles et Paris (Bouillaud & Escalona, 2015). La V<sup>ème</sup> République actuelle naît des évolutions parlementaires en période de lutte anticoloniale. En 1958, le Général de Gaulle assoit « une nouvelle République taillée pour les temps d'exception » (*ibid.*). Le Président est doté de nombreux pouvoirs légaux et régaliens grâce à la légitimité du suffrage universel direct depuis 1962. Le Premier Ministre et son gouvernement prennent l'ascendant sur les deux chambres, les député·e·s et surtout les sénateur·rice·s. La V<sup>ème</sup> République est pour ces raisons qualifiée de régime (semi-)présidentiel, et son évolution d'« *institutionalisation of leadership* » (Mény, 2008). Toutefois, s'y opposent plusieurs contre-pouvoirs : le choix volontaire d'une intégration européenne, le contrôle du Conseil constitutionnel, l'élargissement des droits des parlementaires et enfin la décentralisation largement engagée (Bouillaud & Escalona, 2015).

Depuis les premières lois de décentralisation en 1982-1983 sous le gouvernement de Pierre Mauroy, les collectivités locales intermédiaires entre la commune et l'État ont des compétences élargies. Les départements comme les régions – invention de la décentralisation

– ont une assemblée et un exécutif élus ainsi qu’une autonomie financière. Le département est compétent pour les affaires sociales ; la région est compétente en plusieurs domaines structurants pour le territoire à savoir les lycées et la formation professionnelle, le développement économique, le transport ferroviaire, l’aménagement du territoire et l’environnement, et la gestion des programmes européens de la Politique de Cohésion. Le pouvoir des régions est renforcé par la récente loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015. Loi qui transforme le maillage régional avec la fusion de plusieurs régions et notamment en zone frontalière la création de la région des Hauts-de-France (fusion entre le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie) et de la région Grand Est (fusion entre l’Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne) (Seys, 2017). Sous ces impulsions, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin fusionneront en 2021 sous la forme de la collectivité européenne d’Alsace. Les Hauts-de-France, région où les tentations politiques d’extrême droite eurosceptiques et xénophobes se concrétisent, se retrouvent dans une situation de proximité à la fois avec la frontière belge mais aussi avec l’agglomération parisienne. En sus des régions, la décentralisation passe également par la création d’intercommunalités (établissement public de coopération intercommunale EPCI), spécialement dans les aires urbaines. La loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 confère à 10 EPCI de plus de 400 000 habitant·e·s le régime juridique de métropole. Le pouvoir de l’État est également représenté dans les territoires à travers les préfetures de région et de département. La décentralisation et la déconcentration aboutissent à « cette ‘gouvernance locale’, comme on la nomme pour rendre de compte de sa complexité déroutante » (Bouillaud & Escalona, 2015). Cependant, la France se maintient dans la logique d’une « république une et indivisible » et apparaît peu décentralisée en comparaison avec les États voisins belge, allemand et suisse.

La Belgique est l’État de la frontière étudiée le plus récent et le plus en tension depuis son évolution en système fédéral en 1993. Les politistes partagent l’analyse que l’évolution en fédération vise à éviter une scission de l’État belge (Dupéron, 2009). La monarchie constitutionnelle est en effet parsemée de vacances gouvernementales de plus de 500 jours et marquée par la montée du parti indépendantiste flamand (*Nieuw-Vlaamse Alliantie N-VA*) (Pilet & Willocq, 2015). Le fédéralisme belge s’est opéré en plusieurs étapes – « décentralisation, régionalisation, communautarisation » (Croisat, 2010) – avec un découpage de zones, communautés et régions à partir des années 1960. C’est la réforme constitutionnelle de 1993 qui consacre la Belgique comme État fédéral où deux types d’entités fédérées coexistent. Les trois Régions (Vlaanderen, Wallonie et Bruxelles-Capitale) sont compétentes en matière économique et de développement (aménagement du territoire, logement, environnement). Les trois Communautés (française, flamande et germanophone) sont chargées de l’enseignement, de la culture, de la santé et du social (Pilet & Willocq, 2015). En 2014, la sixième réforme de l’État a donné lieu au transfert de larges pans de compétences du niveau fédéral vers les communautés ou les régions, de sorte que celles-ci représentent de véritables pouvoirs. En face, le gouvernement fédéral peine à se former en raison de la difficulté des coalitions entre partis politiques régionaux. Les tensions proviennent de deux



grands enjeux de la scène politique belge contemporaine : le confédéralisme et la relation à l'UE (*ibid.*). Le confédéralisme est le projet de la N-VA, le premier parti de Vlaanderen, qui ne prône pas une scission de la Belgique mais une forme de confédération de deux entités confédérées liées par un accord constitutionnel intergouvernemental. Petit État, la Belgique est très impliquée dans la coopération régionale et internationale à travers l'ONU, l'OTAN (dont le siège est à Bruxelles), le Conseil de l'Europe et bien entendu l'UE (dont Bruxelles constitue la première capitale). « La Belgique est souvent présentée comme l'un des pays les plus europhiles. [...] Toutefois, depuis quelques années, ce consensus se fissure. » (Pilet & Willocq, 2015) Les critiques sont les mêmes que celles que l'on peut retrouver en France ou au Royaume-Uni. Les partis socio-démocrates, socialistes et surtout la gauche radicale formulent des réserves à l'égard des politiques économiques et commerciales. L'extension des prérogatives de la Commission européenne en matière de respect des règles budgétaires génère des réserves, voire des résistances. Les partis nationalistes et souverainistes expriment une franche opposition à l'intégration européenne, surtout depuis 2004 et les élargissements majeurs de l'UE. Leurs arguments reposent sur le refus de la libre circulation des personnes, instrumentalisant les migrations infra-européennes dans des discours nationalistes. (*ibid.*).

Dans les États centralisés comme le Royaume-Uni et la France, la coopération transfrontalière peine à se détacher des relations internationales, compétences propres des États. La décentralisation française a ouvert des opportunités importantes pour les collectivités locales, au premier titre desquelles les régions. Pour autant, la coopération entre régions françaises et belges bute sur des profondes asymétries internationales et tensions infra-belges. En matière de soutien métropolitain, le Royaume-Uni et son inspiration libérale et centralisatrice ne laisse que peu de place au développement d'entités locales métropolitaines en dehors du *Greater London*. La faiblesse de l'État fédéral belge freine les projets structurants d'aménagement alors que la France possède une longue histoire administrative de réformes territoriales et d'aménagement du territoire en la matière. Les asymétries et différences entre systèmes sémi-iques font de la coopération transfrontalière un défi. Il en va de même pour les études académiques et le travail de terrain transfrontaliers.

Dans son *Étude géographique*, Firmin Lentacker qualifie la frontière franco-belge d'« artificielle » (Lentacker, 1973) : « elle n'a pas à proprement parler de consistance géographique » puisqu'elle coupe les plages de la Mer du Nord, traverse les « horizons des Flandres » (Nordman, 1977) et emprunte la forêt des Ardennes. Elle est « dans l'ensemble perpendiculaire au réseau hydrographique » (Lentacker, 1973) mais n'emprunte la rivière de la Lys (ou *Leie* en flamand) que sur une vingtaine de kilomètres entre Armentières et Menen. Aucun obstacle physique véritable ne matérialise la frontière entre la Belgique et la France. La plaine des Flandres s'étend en France et en Belgique, pareillement divisée en petites parcelles agricoles avec quelques bois sur les faibles hauteurs des Monts des Flandres. Le paysage vu du Mont Noir a été photographié à 500m de la frontière franco-belge, entre Saint-Jans-Cappel et Ieper.



Photographie 3 : Vue du Mont Noir sur le paysage des Flandres

Par ailleurs, la continuité linguistique est remarquable entre la France et la Wallonie, mais aussi dans les influences néerlandophones en Vlaanderen belge et dans les Flandres françaises. La langue, les toponymes ne sont que des exemples des proximités culturelles franco-belges. Mais Daniel Nordman rappelle que la frontière franco-belge n'est ni naturelle, ni artificielle, elle est « conventionnelle, c'est-à-dire née d'un accord, de négociations et d'opérations de démarcation ». Elle provient d'une « lente, obscure, multiple genèse qui n'est nullement due à l'artifice et au hasard, mais qui est au contraire conduite et marquée par une infinité de droits mêlés, affrontés, échangés, cédés » (Nordman, 1977).

À propos de la frontière maritime, Jean-Pierre Renard propose l'expression d'« espace frontalier terraqué » tant le détroit du Pas-de-Calais structure l'activité sur les côtes franco-belges et britanniques (Renard, 2003). Pourtant, le régime de la frontière y est particulier : Frontière naturelle maritime, les échanges ne peuvent y prendre la forme de flux de proximité comme sur la frontière franco-belge (Blanchard, 2017) ; Frontière spécifique de l'Union européenne, puisque le Royaume-Uni a rejoint l'UE en 1973 bien après la création des Communautés européennes avec la France et la Belgique parmi les membres fondateurs en 1957, qu'il n'a jamais fait partie des accords de libre circulation de Schengen et a entamé sa sortie de l'UE. Pour autant la gestion du détroit et du tunnel sous la Manche permet des

projets transmanche *ad hoc* comme l'analysent la revue *Hommes et Terres du Nord* dans deux numéros spéciaux sur « l'Eurorégion » (1998/3) et sur les « Détroits » (2002/2).

La Manche relie au sein de l'Eurorégion Transmanche des régions continentales vastes et peuplées et le *county* du Kent. Face à la Vlaanderen, la Wallonie et le Nord-Pas-de-Calais (chacun d'environ 4-6 millions d'habitant·e·s et 12 000 à 17 000 km<sup>2</sup>), la dissymétrie avec les 1,9 millions d'habitant·e·s et les 3 900 km<sup>2</sup> du Kent est frappante. Dans l'Eurorégion Transmanche, il est possible de rejoindre les deux rives du détroit par la mer ou, depuis 1994, par le tunnel sous la Manche. Les bateaux accueillent des passager·ère·s, des voitures ou des camions. Le tunnel est exclusivement ferroviaire mais les trains servent alternativement au transport de marchandises et aux transports de passager·ère·s. Les *Eurostars* qui circulent sont des trains à grande vitesse. La navette *Eurostar* permet la traversée de voitures, cars, camions... dans des wagons dédiés.



Photographie 4 : Passage routier de la douane au Port de Calais



Photographie 5 : Zone d'embarquement routier au Port de Calais



Photographie 6 : Le terminal de l'Eurostar à la gare de Bruxelles-Midi



Photographie 7 : Barrières et barbelés sur les quais de l'Eurostar avant le tunnel sous la Manche

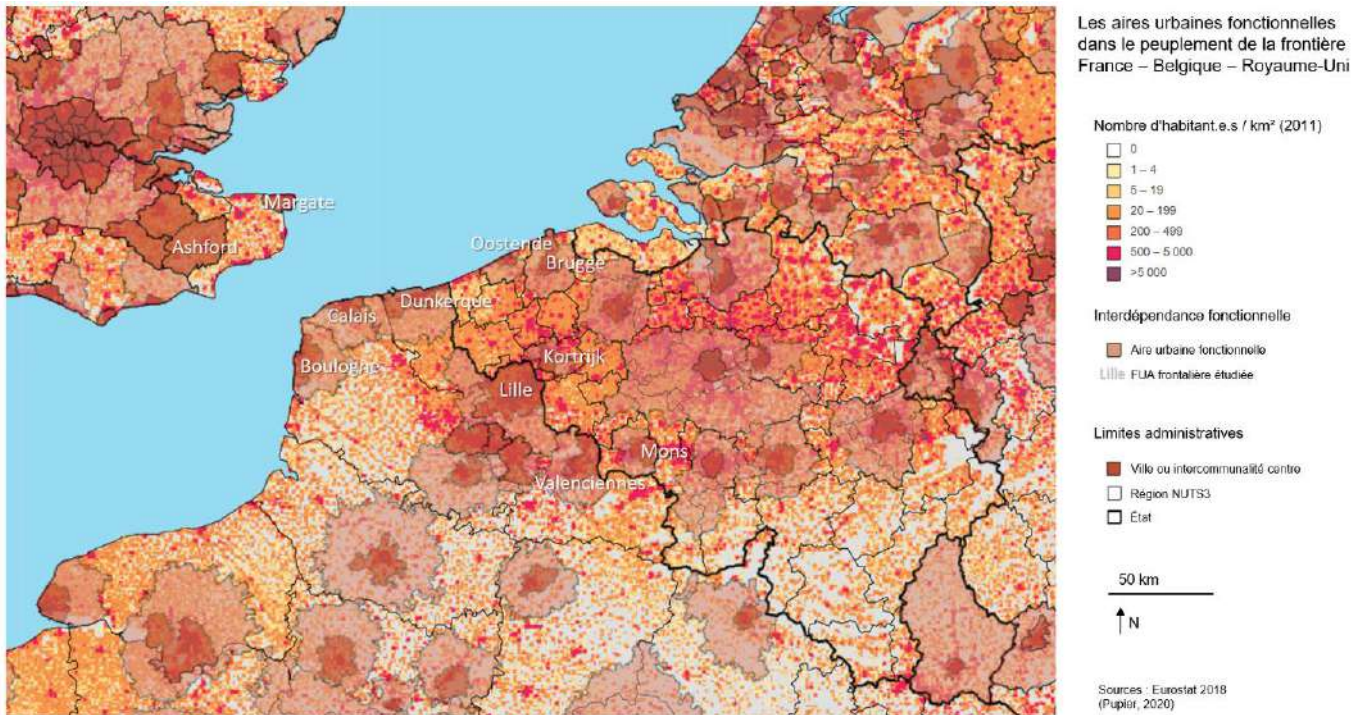
Les photographies du Port de Calais ont été prises lors d'un embarquement en voiture sur un ferry pour Dover. Le port constitue une zone de frontière aménagée et appareillée pour le contrôle et la sécurité. Les autorités françaises et britanniques y contrôlent les identités et les véhicules aux barrières de douanes. Le port est également réglementé de façon stricte, son périmètre est clôturé par une double barrière réhaussée de fils de fer barbelés. L'objectif est d'empêcher les personnes exilées de poursuivre leur parcours de migration clandestinement jusqu'au Royaume-Uni. Cette enceinte est visible sur le côté gauche de la première photographie, et au second plan de la seconde photographie, entre le parking d'attente et le centre-ville de Calais tout proche (reconnaisable au phare, au clocher de Notre-Dame de Calais et au beffroi de la Mairie). Les voies ferrées empruntées par l'Eurostar sont pareillement clôturées. Le quai, visible sur la dernière photographie, est équipé de caméras, de haut-parleurs et de deux barrières barbelées. La montée dans le train pour les passagers est, en contraste, autrement plus accueillante dans la gare de Bruxelles-Midi. Le terminal dédié à la destination londonienne est agrémenté de symboles britanniques.

Pourtant, la Manche fait partie des frontières françaises les moins traversées. « Avec 20 millions de passagers qui la franchissent par bateau chaque année, la Manche est le passage maritime le plus fréquenté du monde. [Mais] les flux de travailleurs entre les territoires frontaliers, dus principalement à l'effet Eurotunnel" sont néanmoins ténus et présents essentiellement dans le sens France - Grande-Bretagne. Le Royaume-Uni accueillait, selon le dernier recensement de la population, moins de 300 travailleurs en provenance du Nord-Pas-de-Calais. Dans le sens inverse, les flux de travail sont quasi inexistants, notamment en raison du manque d'attractivité des régions côtières. » (Mission Opérationnelle Transfrontalière, n.d.).

L'Eurostar relie en effet London, Lille, Paris et Bruxelles mais ne favorise pas les relations de proximité. En outre, de nombreux·ses exilé·e·s butent sur la Manche dans leur parcours vers le Royaume-Uni. Les points de passage que constituent Boulogne, Dunkerque et surtout Calais sont le lieu d'une « lutte des places » (Guenebeaud, 2017) que la coopération transfrontalière et les gouvernements nationaux semblent ignorer. Tout comme la frontière filtre les personnes selon leur passeport ou leur couleur de peau, la coopération transfrontalière paraît s'adresser à une élite locale insérée dans les réseaux économiques, administratifs et politiques.

Les flux et relations qui animent la dyade franco-belge sont à l'inverse importants. La carte de la structure de peuplement (ci-dessous) révèle la densité exceptionnelle de la zone frontalière dans le Nord ainsi qu'en Vlaanderen et dans tout le nord-ouest de la Wallonie. Didier Paris et Christian Vandermotten travaillent à la compréhension de ces structures urbaines (Paris & Renard, 1991; Paris & Stevens, 2000; Vandermotten, 2007) : Les aires urbaines fonctionnelles forment un chapelet de villes le long du littoral franco-belge et également le long du bassin minier transfrontalier de Béthune à Liège en passant par Valenciennes et Mons (Mortelette, 2019). Incluse dans la dorsale européenne, l'Eurorégion Transmanche fait partie des régions les plus denses d'Europe avec près de 390 habitant·e·s par km<sup>2</sup>, densité proche de celle de la Belgique (375) mais bien plus élevée que le Royaume-Uni (270) ou la France (105) (Eurostat, 2018).

Les régions françaises et wallonnes ont subi la désindustrialisation de leurs secteurs miniers et textile notamment au long de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle (Mortelette, 2019; Vandermotten, 2017). La province du Hainaut et le Nord-Pas-de-Calais conservent en 2018 un taux de chômage important de respectivement 8,6 et 11,2%. En comparaison, la Vlaanderen avec 2,5% de chômage est en manque de main d'œuvre (Eurostat, 2018). Sa structure économique y est solidifiée par une orientation tertiaire et un réseau de nombreuses petites et moyennes entreprises. La création de richesse en West-Vlaanderen est très élevée en comparaison régionale : son PIB atteint 35 000 €/habitant·e·s contre environ 29 000 dans l'ensemble de l'Eurorégion Transmanche (*ibid.*). Ces forts différentiels économiques génèrent des flux de travailleur·se·s frontalier·ère·s assez modestes mais en croissance, attestant que la langue et la culture sont un véritable obstacle à l'emploi transfrontalier entre la Vlaanderen et la France. « La Belgique accueillait en 2003 environ 24 000 travailleurs frontaliers en provenance de France (19 500 en 1999 soit une hausse de 24%) ; les flux sont très diffus le long de la frontière : 4 800 vers la Vlaanderen, 13 700 vers le Hainaut belge [...]. On compte dans le sens inverse 5 350 résidents en Belgique venant quotidiennement travailler en France (chiffre en baisse de 18% depuis 1999). » (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007). Pas moins de six autoroutes traversent la frontière franco-belge avec un simple ralentissement de vitesse. Plusieurs conservent au passage de frontière une aire d'autoroute où le poste frontière a été désaffecté avant d'être rasé. C'est le cas sur la E42 entre Tournai et Lille. Qualifiée de « parking infâme » par les utilisateur·rice·s de *Google Maps*, l'aire en déshérence a été réinvestie par des forces de l'ordre lors de la réintroduction de contrôle aux frontières après les attentats terroristes de 2015 et pendant la pandémie de Covid-19.



Carte 7 : Les aires urbaines fonctionnelles dans la structure de peuplement de la frontière France – Belgique – Royaume-Uni



Photographie 8 : Passage de la frontière franco-belge sur l'autoroute E42 entre Tournai et Lille

Les flux transfrontaliers reposent moins sur le travail transfrontalier que sur les autres aspects de la vie quotidienne. Firmin Lentacker expose dès les années 1970 les relations et parcours personnels transfrontaliers (Lentacker, 1973). Ces phénomènes se poursuivent comme le démontrent des travaux géographiques sur la permanence de mariages mixtes en France et en Belgique (Hamez, 2004), ou les choix résidentiels de familles françaises en Belgique (Clément, 2015) et d'entreprises belges en France. La fiscalité est plus attractive pour les résident·e·s en Belgique, mais la Vlaanderen comme la Wallonie manquent de réserves foncières. Les entreprises et les agriculteur·rice·s flamand·e·s investissent dans des parcelles en France. De nombreux·ses étudiant·e·s français·es se dirigent vers la Belgique, spécialement en médecine, tandis que les universités lilloises attirent aussi des étudiant·e·s belges. Le secteur médico-social accueille énormément de patient·e·s et résident·e·s français dans des établissements pour personnes dépendantes, âgées ou handicapées (Delecrosse, Leloup, & Lewalle, 2017; Duhamel & Moullé, 2010). Le commerce est spécialisé de part et d'autre de la frontière en réponse à un tourisme d'achat. Sur les devantures commerciales, les références à la nationalité du pays voisin, à l'identité commune flamande et à l'identité européenne sont nombreuses. Les drapeaux, les blasons et les noms forment un système sémique commun.



Photographie 9 : Commerces de la Grand'Place de Mons





Photographie 10 : Emblèmes des façades de la place du Port de Dunkerque

Un restaurant sur la grand'place de Mons s'appelle en clin d'œil « Ces Belges & Vous... » tandis que l'hôtel voisin multiplie les drapeaux des entités de l'Eurorégion Transmanche. La place du port à Dunkerque arbore un « *Europeen's Pub* » (sic) avec les étoiles européennes et des blasons du lion flamand. L'intégration est assez intense sur la portion frontalière franco-wallonne mais moindre sur la portion franco-flamande : « paradoxalement, il y a moins de relations de proximité entre Flamands de France et de Belgique, ce qui s'explique notamment par la divergence linguistique croissante entre les deux côtés de la ligne » (Hamez, 2004).

Le périmètre d'étude de l'Eurorégion Transmanche est hérité d'une structure de coopération aujourd'hui disparue. Sa création correspond à un moment singulier, juste après la signature de l'Acte Unique Européen et au moment de la construction du « lien fixe » entre l'île britannique et le continent. Le creusement du tunnel sous la Manche a représenté un tel défi, un tel chantier, et une telle opportunité qu'une coopération a été mise sur pieds dès 1987 entre la région Nord-Pas-de-Calais et le *county* du Kent. « Ce qui était l'arrière-cour industrielle du pays et le « cul-de-sac » frontalier au nord de Paris devenait, grâce au TGV et à l'Eurotunnel, un carrefour européen majeur entre Londres, Bruxelles et Paris » (Paris, 2002). En 1991, les trois régions belges rejoignent la coopération et, ce faisant, élargissent la région métropolitaine transfrontalière à l'ensemble du pays (Maneveau, 2008). Elle prend alors le statut de Groupement Européen d'Intérêt Économique GEIE. Sa stratégie envisage un développement régional commun autour du tunnel sous la Manche. Elle passe par des travaux

sur l'harmonisation des règles de transports, sur la multimodalité, sur le transport de voyageur-se-s également. L'aménagement des espaces côtiers, le soutien au développement économique et le tourisme sont des secteurs qui s'ajoutent dans un second temps. Seulement, dès 2001, l'Eurorégion commence à se disloquer – pour des raisons de concurrence et d'échelles qui seront analysées dans le chapitre 6 – pour être dissoute en 2004, dix ans après l'avènement du tunnel sous la Manche.

L'Eurorégion Transmanche est la seule coopération transfrontalière institutionnalisée et territorialisée où participaient des membres britanniques. En dehors de ce cas d'étude, seuls des accords bilatéraux et des projets *ad hoc* associent des membres britanniques à des membres français et/ou flamands. Quelques projets ou partenariats ponctuels se créent sur les côtes avec le soutien du Programme INTERREG des 2 Mers. Depuis 2005, le Conseil départemental du Pas-de-Calais et le *Kent County Council* s'appuient sur un Protocole d'accord en matière de formation, d'aménagement du territoire, d'infrastructures, de tourisme, afin de mettre en œuvre le seul projet pérenne sur la frontière britannique : l'Initiative des Détroits d'Europe est un partenariat européen en réseau entre les territoires littoraux de treize détroits. Les villes de part et d'autre de la Manche ne développent qu'une faible coopération entre elles (Blanchard, 2017).

Il faut dire qu'il n'existe pas de cadre juridique spécifique pour le dialogue interétatique ni pour la coopération transfrontalière, le Royaume-Uni n'ayant pas ratifié la Convention-cadre de Madrid. Bien que les accords de Schengen n'aient jamais inclus le Royaume-Uni, le Brexit est un véritable défi géostratégique (Comité des Régions, 2017). Le régime de sa frontière connaît en effet de profondes transformations, passant – brutalement dans la perspective d'un *no deal* – d'une frontière interne à une frontière externe de l'UE, reposant les questions majeures de la gestion du détroit du Pas-de-Calais avec ses importants flux maritimes, ses zones de pêche, et de la gestion du tunnel sous la Manche avec ses enjeux de sécurité et de prise en charge des personnes exilées (Guenebeaud, 2017).

En comparaison, la dyade franco-belge est très active tout au long de ses 200 km avec plusieurs structures de coopération institutionnalisées et de nombreux accords et partenariats. La coopération s'opère au niveau intergouvernemental et aux niveaux infranationaux. Au vu de la taille de l'Eurorégion Transmanche, les villes et espaces les plus éloignés des frontières ne sont pas tournés vers la coopération transfrontalière. Ils sont bien souvent dans l'aire d'influence d'autres pôles urbains et métropolitains dans des logiques d'organisation nationale (Amiens est tourné vers Paris, Maidstone vers London, Gent vers Bruxelles...) et parfois tournés vers la coopération transfrontalière avec un autre pays (Antwerpen vers les Pays-Bas, Liège également vers l'Allemagne). La carte des aires urbaines fonctionnelles (cf. ci-avant

Carte 7 : Les aires urbaines fonctionnelles dans la structure de peuplement de la frontière France – Belgique – Royaume-Uni) met bien en valeur cette inadéquation entre interdépendances fonctionnelles et découpage administratif de l’Eurorégion Transmanche.

Toutefois, la dyade franco-belge foisonne de coopération à toutes les échelles. Elles ont été étudiées récemment par Didier Paris, Fabienne Leloup, Solange Verger ou Carola Fricke qui analysent la gouvernance transfrontalière (Fricke, 2015; Leloup, 2010; Verger, 2011).

En application de la Convention-cadre de Madrid (1980), les gouvernements français et belge ont ratifié un accord définissant les modalités de la coopération transfrontalière. L’accord de Bruxelles de 2003 offre un cadre juridique permettant aux autorités publiques d’être membres de coopérations institutionnalisées sous divers statuts locaux belges (Intercommunales par exemple) ou français (Groupement d’Intérêt Public par exemple) mais aussi commun (Groupement Européen d’Intérêt Économique GEIE ou Groupement Local de Coopération Transfrontalière GLCT). L’accord de Bruxelles ne prévoit pas de commission intergouvernementale du fait du fédéralisme belge. Les préfets des régions et départements français échangent directement avec leurs homologues wallons et flamands. En 2018, un accord sectoriel a été signé par les deux États en matière de transports : Le « Comité franco-belge des mobilités (COFRABELM) » réunit des représentant·e·s des ministères concernés et maintient un lien avec la Commission européenne. Une coopération bilatérale innovante s’est avérée fructueuse dans la coopération directe entre parlementaires nationaux entre 2005 et 2007. Le « Groupe de travail parlementaire franco-belge », composé de six parlementaires français et de six parlementaires belges, a rédigé un rapport important. Premièrement, celui-ci avance des solutions aux freins juridiques et administratifs à la coopération transfrontalière. Deuxièmement, il préconise un dispositif de gouvernance la métropole franco-belge de Lille. Ce rapport a été actualisé par la Mission Opérationnelle Transfrontalière en 2014. L’expertise et le dynamisme du groupe s’est concrétisé en la création d’un Groupement européen de coopération territorial (GECT), l’Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

À l’échelle locale, la dyade franco-belge connaît quatre structures de coopération institutionnalisées :

- Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale,
- Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai,
- L’Aire Métropolitaine de Lille, et
- Le Parc Naturel Transfrontalier du Hainaut.

La partie suivante décrira plus en détail les deux premières coopérations franco-belges qui sont mes cas d’étude translocaux.

L’Aire Métropolitaine de Lille (AML) est une seconde région métropolitaine transfrontalière centrée sur Lille mais plus large et plus ancienne que l’Eurométropole LKT. L’AML est une association française depuis 2007. Suivant une logique spatiale, elle intègre tous les partenaires de l’aire fonctionnelle de la métropole franco-belge et a vocation à travailler sur un périmètre étendu. Pour cette raison, l’AML couvre le même territoire belge que l’Eurométropole dans sa partie nord (les intercommunalités Leiedal, IDETA et IEG), mais est

plus large sur le territoire français dans sa partie sud. Elle inclut le cœur du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais de Béthune à Valenciennes en passant par Lens et Douai, et comprend aussi Hazebrouck, Arras, Cambrai et même Maubeuge. Elle a d'ailleurs implanté son siège loin de la frontière à Oignies en lien avec la Mission Bassin Minier<sup>4</sup>, mais délègue à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) l'animation de ses travaux (Paris & Mons, 2009).

Le Parc Naturel Transfrontalier du Hainaut n'a, comme son nom l'indique, pas de dimension métropolitaine. Depuis son institutionnalisation en 1996, il réunit deux parcs nationaux contigus et travaille à la protection de la biodiversité et à la médiation par des démarches éducatives et de sensibilisation à l'environnement.

Il existe localement de nombreux autres cadres de coopération non formalisés sur des thématiques différentes, dont on peut citer quelques exemples pérennes de l'intégration transfrontalière franco-belge. Le théâtre transfrontalier « Le Manège » à Maubeuge travaille plutôt en réseau avec les scènes de Mons mais aussi Gent et Bruxelles (Perrin, 2012). La région naturelle transfrontalière connue sous le nom de Thiérache française ou belge anime régulièrement des projets INTERREG et le Syndicat Mixte Thiérache Développement (français) avait noué des liens avec ses voisins belges entre 2004 et 2014 avant sa dissolution. La coordination des systèmes de soin et de santé sur la frontière franco-belge, très aboutie, a créé sept zones transfrontalières d'est en ouest, les ZOAST (Zones Organisées d'Accès aux Soins de Santé Transfrontaliers) (Delecasse et al., 2017; Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007). De tels réseaux, projets et unités administratives traversent bien la frontière et participent, parfois par la mise en œuvre de projets INTERREG ponctuels (Duhamel & Moullé, 2010; Duhamel & Renard, 2007), au foisonnement de la coopération transfrontalière franco-belge.

Ces projets reposent sur de nombreux accords bilatéraux entre collectivités locales. Ceux-ci ont été recensés par la Mission Opérationnelle Transfrontalière dans son *Atlas* (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007). Au niveau régional, une Convention de coopération décentralisée associe depuis 2001 le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais et la Région flamande. La convention porte sur la coopération économique, la recherche et la formation, l'aménagement du territoire et la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Une Convention de coopération renforcée similaire a été signée entre la Wallonie et les Hauts-de-France en 2018. Celle-ci réaffirme aussi la volonté de voir aboutir le projet de connexion entre le canal Seine-Escaut côté belge et le canal Seine-Nord Europe côté français. Au niveau intermédiaire, le Département du Nord a créé un cadre légal de coopération avec la province West-Vlaanderen (Protocole d'accord de 1989, complété par des Conventions de coopération en 2003 et 2008 ainsi qu'un avenant en 2019), tout comme avec la province du Hainaut (Convention de coopération de 2007, amendée en 2008 et 2019). En sus, les trois partenaires travaillent conjointement dans le cadre d'un programme de travail annuel commun. Cet

---

<sup>4</sup> La Mission Bassin minier est une structure de développement et d'aménagement du territoire qui appuie la mise en œuvre d'un programme global de restructuration urbaine, sociale, économique et écologique du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais à la suite de la fermeture des mines de charbon. Association, loi de 1901, elle a été créée en 2000 dans le cadre du Contrat de plan État-région 2000-2006. (Mortelette, 2019).

environnement légal de coopération, stable et durable, a permis le développement de nombreux projets dans différents domaines et illustre l'intensité de la coopération transfrontalière franco-belge.

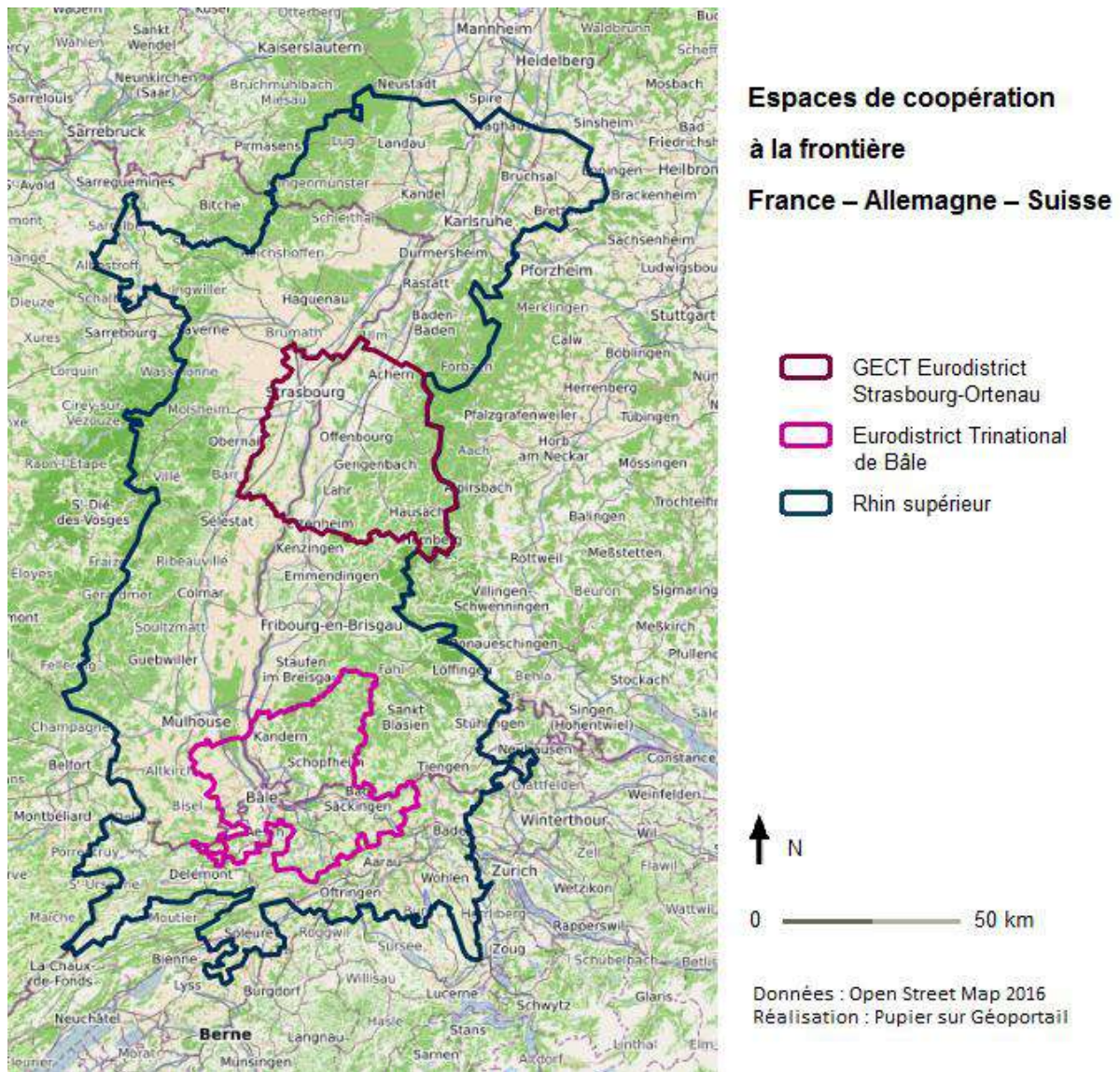
Dans l'espace de l'Eurorégion Transmanche, la frontière maritime s'affirme comme un obstacle naturel dont la dimension géopolitique s'est renforcée, et la frontière terrestre reste une frontière politique dont la porosité a de tout temps été relevée et qui de surcroît présente un haut degré d'intégration et l'existence d'une certaine continuité linguistique. Avec une forte densité de population et plusieurs centralités avec des fonctions métropolitaines, l'Eurorégion reste marquée par la proximité – et la concurrence – des capitales européennes London, Paris, Bruxelles, Amsterdam. La coopération est ancienne et intense sur la dyade franco-belge où toutes les échelles sont impliquées. L'Eurorégion Transmanche est une coopération transfrontalière dissoute, mais son périmètre reste un espace de relations transfrontalières nourries avec essentiellement deux initiatives métropolitaines transfrontalières concentrées sur la frontière franco-belge : le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

### **3.1.3. La frontière franco-germano-suisse et le Rhin Supérieur : mouvements de frontières et permanence des échanges**

La sélection d'un cas d'étude sur la frontière France – Allemagne – Suisse semble évidente car un périmètre s'impose dans la coopération transfrontalière : l'espace du Rhin Supérieur. Délimité selon le découpage politico-administratif, l'espace du Rhin Supérieur est l'addition d'entités frontalières contiguës :

- côté français, l'ancienne région et future collectivité européenne Alsace,
- côté allemand, de la portion sud-ouest du *Land* de Baden-Württemberg, correspondant à deux régions de planification *Regionalverband Mittlerer Oberrhein* et *Regionalverband Südlicher Oberrhein* et au Hochrhein, ainsi que de la petite portion sud-est du *Land* de Rheinland-Pfalz sommée la *Südpfalz*, et
- côté suisse, de cinq cantons suisses, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn et Jura.

Il compte 5,8 millions d'habitant·e·s sur 20 000 km<sup>2</sup>, soit une densité élevée de 290 habitant·e·s/km<sup>2</sup>. En comparaison, il est deux fois et demie plus petit que l'Eurorégion Transmanche et trois fois moins peuplé.



Carte 8 : Cas d'étude à la frontière France – Allemagne – Suisse

Si le Rhin forme actuellement la frontière franco-allemande, l'histoire montre que son sillon a également été un lieu d'intégration. Dominique Badariotti retrace l'histoire d'« une frontière hautement symbolique qui sépare la France de l'Allemagne, à l'est de la province [d'Alsace] si longtemps, si âprement disputée » (Badariotti, 1997).

Du 9<sup>ème</sup> au 18<sup>ème</sup> siècles, le diocèse de Strasbourg est à cheval sur les deux rives du Rhin. La république de Strasbourg tire sa richesse au 15<sup>ème</sup> siècle de sa position portuaire de ville libre. Elle maîtrise les deux rives du Rhin et perçoit des taxes sur les flux nord-sud comme est-ouest. Même après l'incorporation de l'Alsace à la France, Strasbourg reste un pôle d'attraction commercial et universitaire. En 1648, la Paix de Westphalie instaure le Rhin comme frontière internationale. L'Alsace devient française, mais pas certaines villes comme Strasbourg et Mulhouse. La ville libre de Strasbourg est intégrée au territoire français en 1681, et la république de Mulhouse en 1798. Des portions nord du Bas-Rhin en Palatinat sont également

françaises. Le Traité de Wien de 1815 revient à la frontière sur la rivière Lauter de sorte que le Rhin est en territoire prussien. Après la défaite française en 1871, l'Alsace devient allemande par le Traité de Frankfurt et prend progressivement le statut de *Land*. Cette portion de 250 kilomètres du sillon rhénan est totalement intégrée à l'État allemand. Suite à la première guerre mondiale, le Traité de Versailles retourne l'Alsace à la France. Elle la quittera à nouveau entre les armistices du 22 juin 1940 et du 8 mai 1945, avant d'être rattachée définitivement à la France contemporaine. L'espace transfrontalier a particulièrement souffert des deux guerres mondiales, tant par les destructions que par le sang versé. Il se développe à présent comme un haut-lieu de la réconciliation franco-allemande et de la construction européenne, grâce à l'implantation à Strasbourg d'institutions communautaires.



Photographie 11 : Plaques commémorant l'appartenance de Mulhouse à la France sur la façade de l'hôtel de ville



Photographie 12 : Plaque commémorant le rattachement du *Land* de Baden à l'Allemagne en 1952 sur la façade de l'actuel *Regierungspräsidium* à Freiburg-am-Breisgau<sup>5</sup>

De part et d'autre du Rhin, cette histoire partagée, faite de conflits, de translation de la frontière, de revendications nationales et enfin de pacification de l'espace transfrontalier, est remémorée par des monuments du souvenir. Les dates de rattachement aux États français et allemand font par exemple l'objet de plaques commémoratives sur les bâtiments publics. L'hôtel de ville de Mulhouse affiche « la libre réunion de la République de Mulhouse » en 1798, « l'entrée des troupes françaises libératrices » en 1918 et « la libération par la première armée française » en 1944. À Freiburg, l'ancienne maison du commerce qui accueille l'administration déconcentrée de Baden-Württemberg, le *Regierungspräsidium*, arbore la mémoire de l'indépendance de l'État de Baden après l'occupation française suivant la Seconde guerre mondiale, ainsi que son rattachement au *Land* de Baden-Württemberg par le biais d'un référendum en 1952.

Le fleuve rhénan constitue une frontière naturelle pour la France, de la même façon que la barrière vosgienne constitue une frontière naturelle pour l'Allemagne. Ces deux argumentaires permettent à chacun des États de revendiquer l'Alsace. Pour Dominique Badariotti, « l'Alsace n'est donc pas une région frontalière : c'est une région née des

---

<sup>5</sup> La plaque indique : « Après la seconde guerre mondiale, Freiburg était la capitale d'un état indépendant, Baden, qui succéda à l'occupation française du précédent *Land* de Baden. La maison du commerce historique était le siège du parlement de Baden, qui y siégea pour la première fois le 20 mai 1947. Suite au référendum du 9 décembre 1951, l'État Baden fusionna avec les États de Württemberg-Baden et de Württemberg-Hohenzollern, pour créer le *Land* de Baden-Württemberg le 25 avril 1952. » (traduction de l'auteure).



frontières, une région dont toutes les limites sont des frontières, anciennes ou actuelles » (*ibid.*).

En amont, la frontière entre l'Allemagne et la Suisse suit également le cours du Rhin, à l'exception importante du Canton de Basel-Stadt qui occupe les deux rives du fleuve. La frontière entre la France et la Suisse date de 1815 mais repose essentiellement sur les découpages ecclésiastiques du Moyen-Âge. Le diocèse de Basel fait exception puisqu'au 18<sup>ème</sup> siècle, il recoupe plusieurs frontières et maintient un équilibre entre la France, l'Empire et les Cantons. Il inclut la petite principauté de Basel (ou de Porrentruy) mais aussi des territoires de la haute Alsace, de la Confédération suisse et des terres patrimoniales autrichiennes (Nordman, 1998). La frontière entre la Suisse et la France est négociée dans un premier accord signé à Versailles en 1780 puis complété par des accords internationaux et des échanges successifs jusqu'en 2002. Elle représente une pratique exemplaire de bornage et de cartographie (*ibid.*). Comme à Strasbourg, les frontières ecclésiastiques et étatique ne coïncident pas et la ville de Basel joue un rôle d'articulation frontalière, « une Suisse dans la Suisse » selon l'expression de Daniel Nordman (*ibid.*).



Photographie 13 : Le Rhin et la passerelle piétonne des Trois Frontières en aval de Basel

Tout comme elles ont modelé les frontières, les relations internationales d'après-guerre ont imposé à l'Allemagne son système politique (Obrecht, 2015). La Loi fondamentale, *Grundgesetz*, est la constitution imposée par les vainqueurs en 1949 à l'Allemagne de l'Ouest.

Elle prévoit de répartir le pouvoir politique afin d'éviter la répétition de la république de Weimar et du national-socialisme. L'Allemagne repose sur une fédération de *Länder* et un régime parlementaire rationalisé. La chute du Mur de Berlin a abouti à la réunification allemande le 3 octobre 1990, de sorte que ce régime s'applique à l'Allemagne réunifiée. À côté du pouvoir symbolique du Président·e, le pouvoir central est assuré par le·a Chancelier·ère sous contrôle du parlement. Les élections et négociations au *Bundestag* sont donc décisives pour asseoir une coalition majoritaire capable de gouverner (Obrecht, 2015). Les partis chrétien-démocrate (*CDU*) et social-démocrate (*SPD*) – s'ils ne s'alternent pas au pouvoir – signent bien souvent, au niveau fédéral comme des *Länder*, des accords de coalition. Le politiste Manfred G. Schmidt dénomme l'Allemagne « le pays de la grande coalition » (Schmidt, 2008). La seconde chambre, le *Bundesrat*, représente les *Länder*, au niveau national. Le Rhin Supérieur comprend des portions des *Länder* de Baden-Württemberg et de Rheinland-Pfalz. Les *Länder* ont comme la Fédération la qualité d'État, ils sont constitutionnellement et financièrement autonomes, et ils assument de larges champs de compétences propres en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, de politique culturelle et scientifique, de droit communal et de police, des droits de fonctionnaires ainsi que d'aménagement du territoire et d'infrastructures. En outre, ce sont les administrations des *Länder* qui interprètent et mettent en œuvre la législation européenne (Obrecht, 2015). Les *Länder* sont de véritables scènes politiques où le·a Ministre-Président·e dépend d'une majorité parlementaire de coalition. Au vu de leurs pouvoirs politiques, ils ne peuvent être mis en comparaison avec les régions françaises. Les *Länder* présentent parfois un découpage administratif territorial spécifique. Ainsi le Baden-Württemberg est divisé en différentes entités hiérarchiques. Le *Regierungsbezirk Freiburg*, dirigé par le *Regierungspräsidium Freiburg* est une administration déconcentrée du *Land* sur le territoire du *Regierungsbezirk Freiburg*. Les régions de planification (*Raumordnungs- und Planungsregion*) dont celles de *Mittlerer Oberrhein* et *Südlicher Oberrhein* sont actives dans la coopération transfrontalière. Au niveau local, les communes constituent l'unité administrative de base. Ils sont regroupés en *Landkreis* dans les espaces ruraux, comme par exemple le *Landkreis Ortenau* autour de la ville d'Offenburg à la frontière strasbourgeoise.

Par sa Confédération, la Suisse est un régime fédéral encore moins centralisé que l'Allemagne. La constitution de 1848 institue 26 cantons de taille variable (mais assez réduite dans la comparaison avec les systèmes territoriaux des États voisins), chaque canton ayant son propre parlement, son propre gouvernement, ses propres tribunaux et sa propre constitution. Les cantons jouissent ainsi d'une grande autonomie politique et financière dans quasiment tous les domaines. Organisées entre le Parlement de deux chambres élues au suffrage direct à la proportionnelle, et le gouvernement du Conseil fédéral, les institutions politiques fédérales se cantonnent principalement à des fonctions de contrôle et de coordination et à des relations internationales (Gazano, 2016).

Avec de très vastes compétences, les cantons sont les garants « de la construction d'une communauté politique respectueuse des diversités religieuses, rurales et urbaines qui auraient pu être le foyer de nationalités périphériques » (Croisat, 2010). La diversité

helvétique peut s'y exprimer dans une démocratie de proximité où sont respectées les deux religions principales, catholique et protestante, les quatre langues nationales (dont trois sont officielles : l'allemand, le français et l'italien) et les cultures locales et géographiques. À titre d'illustration, l'agglomération bâloise est administrée par deux cantons différents, Basel-Stadt et Basel-Landschaft. En 2014, la votation négative sur la fusion des deux cantons souligne l'importance de la représentation différenciée entre ville-centre et ruralité aux yeux des citoyen·ne·s de Basel-Landschaft. L'allemand est langue officielle dans les cantons au point des trois frontières, même si le français est plus courant à mesure que l'on s'approche du canton du Jura. La vie politique est organisée essentiellement à l'échelle du canton, par exemple les systèmes de partis diffèrent d'un canton à l'autre avec parfois un parti strictement local. La représentation proportionnelle, le pluralisme et la démocratie de concordance font de la Suisse une « souveraineté cantonale sans nationalisme » (Croisat, 2010).

Le régime suisse est un exemple des procédés de démocratie semi-directe en raison de la pratique du référendum et des initiatives populaires. Toute modification de la constitution doit trouver l'assentiment de la double majorité du peuple et des cantons par référendum. Des référendums législatifs peuvent également être organisés par le Conseil fédéral dans certains domaines de la loi, ou par le biais d'une initiative populaire pour abroger un texte. La pratique de l'initiative populaire est assez fréquente au niveau cantonal comme fédéral où elle nécessite la signature de seulement 50 000 citoyen·ne·s sur 8,5 millions d'habitant·e·s. Les institutions puissantes que constituent les cantons et le rôle essentiel des procédures participatives caractérisent la Suisse en une démocratie de proximité (Gazano, 2016). Pourtant depuis les élections de 1999, la concordance suisse connaît une crise. Le parti des démocrates du centre remporte l'élection par le positionnement populiste, nationaliste et conservateur de son chef de file Christoph Blocher. « Son offensive xénophobe, avec des projets sur l'expulsion systématique d'un étranger qui commet un délit ou sur l'inscription dans la constitution de l'interdiction des minarets, a donné de la Suisse une mauvaise image et provoque des réactions négatives dans la vie politique suisse. » (Croisat, 2010). Ces discours bousculent la tradition feutrée du parlementarisme suisse. Localement, ils interpellent les nombreux·ses navetteur·rice·s frontalier·ère·s qui, suisses ou étrangers, traversent la frontière quotidiennement autour de Basel, Lausanne et Genève.

Une spécificité politique de la Suisse parmi les cas d'études est qu'elle ne fait pas partie de l'Union européenne. Un référendum négatif en 1992 a refusé l'accord d'intégration à l'Espace économique européen (EEE) et mis fin au processus d'adhésion à l'UE alors entamé par les autorités suisses. Par contre, la Suisse est bien membre de l'Espace Schengen qui assure la libre circulation. De plus, une vingtaine d'accords bilatéraux et plus d'une centaine de traités ont été adoptés. De fait, l'intégration de la Suisse sur le continent européen est très aboutie et sa frontière est largement ouverte. Physiquement, les postes de douanes n'ont pas été démantelés sur les nombreux passages mais seuls ceux situés à proximité de zones marchandes sont encore fréquentés. Les photographies suivantes comparent deux postes frontières germano-suisse, respectivement sur une petite route périurbaine entre Riehen et Weil-am-Rhein et au niveau du pont entre le Port de Basel et la zone commerciale de RheinCenter à Friedlingen. Le premier conserve tous les symboles du passage de frontière

(drapeaux, panneaux, poste de douane, barrière couverte, ralentissement) mais est désaffecté. Il semble figé comme une pièce de musée dans un environnement campagnard. Le second, très moderne et en service, fait partie d'un espace urbain réaménagé traversé par le tramway bâlois depuis 2014. Le poste de gauche accueille des agents qui contrôlent les véhicules et le poste de droite est un guichet pour les piéton·ne·s qui ont réalisé des achats taxables. L'importance des flux est soulignée par l'arrêt du tramway



Photographie 14 : Poste frontière désaffecté entre Weil-am-Rhein et Riehen



Photographie 15 : Poste frontière en activité entre Weil-am-Rhein et Basel

Entre le régime suisse, fédéral parlementaire de démocratie participative, et le régime français, présidentiel, centralisé et planificateur, les incompréhensions sont nombreuses. Du point de vue de la comparaison frontalière, le régime allemand, avec des *Länder* d'une taille similaire aux régions françaises et d'un pouvoir similaire aux cantons suisses, parvient à jeter des ponts entre cultures politiques. Le Rhin comme frontière est le résultat d'évolutions géopolitiques et les Traités ont d'abord une portée politique qui cristallise des différences entre régimes politiques. Les effets de séparation sur l'ensemble du système sémique, avec entre autre la langue, la culture, les paysages, ne s'expriment que progressivement à partir du 18<sup>ème</sup> siècle lorsque les politiques et aménagements menés par deux systèmes nationaux différentes de part et d'autre transforment les deux rives du Rhin et diminuent les relations sociales quotidiennes comme les flux économiques (Badariotti, 1997). Processus de *rebordering* et *debordering* vont dans le Rhin Supérieur dans le sens d'une intégration transfrontalière assez importante.

Le cours du Rhin définit l'espace transrégional du cas d'étude. Vers l'amont au sud, le Haut-Rhin (*Hochrhein*)<sup>6</sup> délimite d'est en ouest la Suisse de l'Allemagne sur près de 70 km, sauf à Basel où la ville développe le quartier de Kleinbasel sur la rive droite. La vallée du Rhin y est étroite. Elle est bordée au sud par le Massif du Jura en Suisse. Le paysage de Liestal, le chef-

---

<sup>6</sup> Le terme français de Haut-Rhin est ambigu. Il s'agit, du point de vue du découpage politico-administratif français, du Département français du sud de l'Alsace. Du point de vue hydrographique allemand ou suisse, le Haut-Rhin ou *Hochrhein* est la portion du bassin versant du Rhin située en amont de Basel et jusqu'après le Bodensee.

lieu du canton de Basel-Landschaft, est déjà montagneux avec des altitudes comprises entre 288 et 615m (cf. photographie). Au nord du Rhin commence le massif de la Forêt-Noire, *Schwarzwald*, d'abord avec des altitudes semblables dans le *Landkreis* de Lörrach. Il culmine au Feldberg à 1493m à 35 km du cours du Haut-Rhin et de celui du Rhin Supérieur. Le panorama suivant déploie la vue depuis la passerelle de la gare de Gartenstadt à Weil-am-Rhein vers le sud. À gauche, les contreforts de la Schwarzwald en Allemagne sont séparés de ceux du Jura suisse par le Haut-Rhin. L'étroite vallée s'élargit pour donner naissance au sillon rhénan. Sur cette plaine, le Rhin forme un coude vers le nord où est localisée la ville de Basel, dont on aperçoit la fameuse tour Roche.



Photographie 16 : La ville de Liestal, chef-lieu de Basel-Landschaft, dans le Jura suisse



Photographie 17 : Panorama de Weil-am-Rhein sur le *Hochrhein* et Basel



Photographie 18 : la plaine d'Alsace et les contreforts des Vosges entre Mulhouse et Colmar



Photographie 19 : La basse plaine du Rhin Supérieur, ou *Oberrheinisches Tiefland*, vers Offenbourg

À partir de Basel, le Rhin s'étire sur son cours supérieur sur une large plaine, atteignant Frankfurt-am-Main après 300km. Pourtant seuls 200km de cet axe sud-nord font partie de

l'espace du Rhin Supérieur tel que défini par la coopération transfrontalière. Celui-ci prend fin entre Karlsruhe et Mannheim.

Sur cette portion, les rives allemandes et françaises se répondent. La plaine, agricole, s'étend sur 30 à 50 km entre les contreforts des Vosges et ceux de la *Schwarzwald*. La photographie suivante montre, au premier plan, les champs de la plaine d'Alsace, au second plan, les côteaux de vigne et les villages du sud de Colmar, et au troisième plan, les hauteurs boisées des Vosges dominées par les Trois Châteaux d'Eguisheim. En face, le paysage allemand suit exactement la même organisation avec la Plaine de Bade puis les contreforts de la *Schwarzwald*, symétriquement au Rhin qui les sépare.

Le fleuve constitue une frontière naturelle entre la France et l'Allemagne à partir du port de Basel et jusqu'à l'extrémité nord-est du territoire français. À ce premier point, les frontières suisse, allemande et française se rencontrent au *Dreiländereck*. Prise du pont reliant le Port de Basel au centre commercial *Rheincenter* allemand, la photographie ci-dessous montre le monument sur la presque-île suisse devant la rive française de Huningue. Le fleuve fait à cet endroit 250m de large, note Dominique Badariotti : « Lorsqu'on se promène le long du Rhin, que l'on observe la largeur de son lit, la force de son courant, on évalue l'importance de l'obstacle et on comprend mieux l'invention, puis la diffusion du concept de *frontière naturelle*. Il semble évident à l'observateur qu'il est face à une discontinuité géographique majeure » (Badariotti, 1997).

La traversée du fleuve est aisée sur le cours du Haut-Rhin avec dix ponts de taille moyenne. Le trafic fluvial est plus réduit sur cette portion. Raymond Woessner explique que le tirant d'air, c'est-à-dire la hauteur sous pont, diminue drastiquement vers l'amont : « quatre couches de conteneurs jusqu'au Pont de l'Europe, trois jusqu'au *Mittlere Rheinbrücke*, et deux seulement après Bâle » (Woessner, 2014). La répétition des sécheresses va jusqu'à questionner la navigabilité estivale. À Basel même, cinq ponts enjambent le fleuve permettant le passage de bateaux de marchandises de grand gabarit et d'imposants bateaux de croisière. Sur la portion franco-allemande, seuls douze ponts permettent la traversée du fleuve frontière. Finalement, la circulation est intense dans le sens nord-sud sur le fleuve et sur les axes routiers longitudinaux. Au contraire, il y a peu de continuités dans le sens est-ouest et seuls les flux traversant les agglomérations strasbourgeoise et bâloise sont conséquents (*ibid.*). Aucun des ponts ne présente de barrière, ni d'arrêt douanier qui ralentisse le passage (cf. photographie du Pont Palmrain).



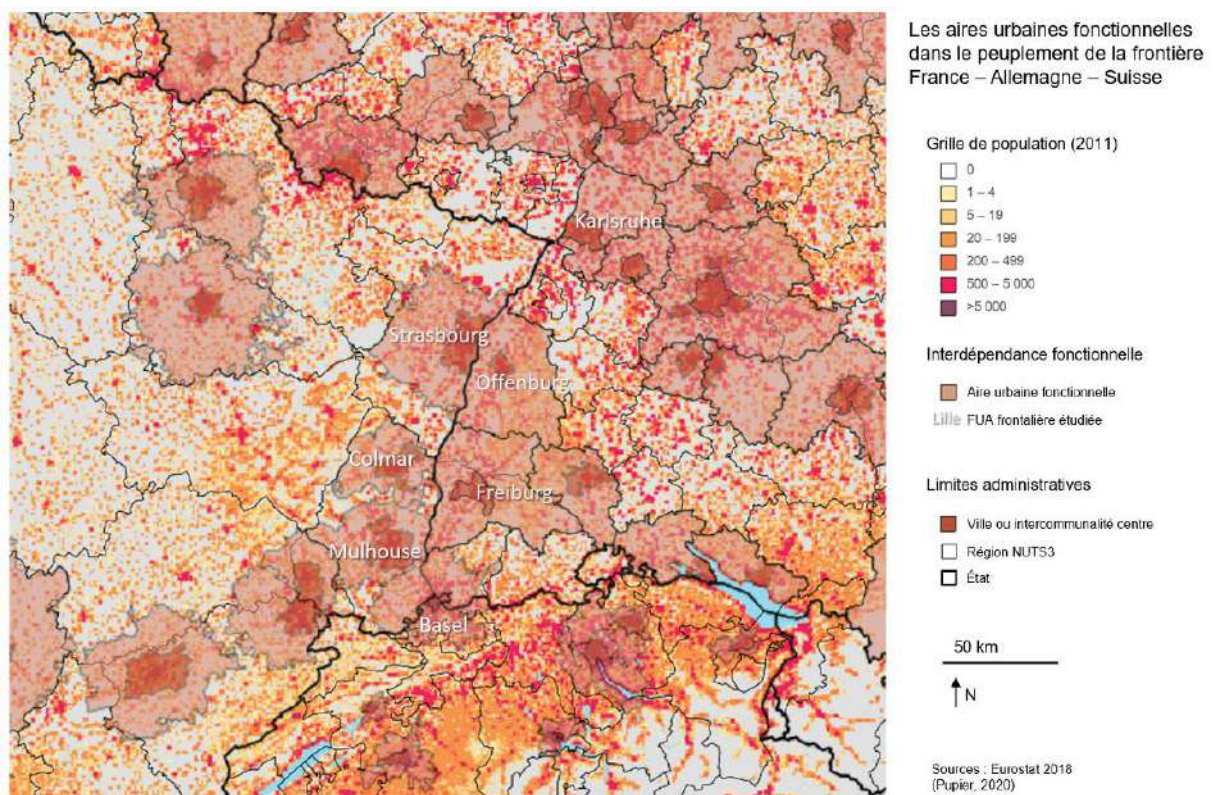


Photographie 20 : Le monument du Point des Trois Frontières sur le Rhin



Photographie 21 : Le Pont Palmrain qui relie l'autoroute A5 allemande à Huningue en France en direction de l'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg

La géographie physique du sillon du Rhin Supérieur est souvent avancée pour expliquer l'intégration de cet espace. Un réseau de villes moyennes maille la plaine rhénane (Reitel, 2014) avec deux agglomérations transfrontalières Basel-Lörrach-Saint-Louis au sud et Strasbourg-Kehl au nord. Les aires urbaines fonctionnelles de Mulhouse, Freiburg-am-Breisgau, Colmar, Offenbourg, Strasbourg et Karlsruhe ponctuent les rives du Rhin mais ne sont pas transfrontalières (cf. carte ci-dessous). Le versant suisse, de taille réduite (3 600 km<sup>2</sup>) et polarisé par l'agglomération bâloise, est encore plus dense (420 habitant·e·s/km<sup>2</sup>) que le versant allemand (310) et le versant français (230). Il concentre également de nombreuses fonctions métropolitaines. Ville universitaire, Basel est connue pour son industrie chimique et pharmaceutique. Elle accueille l'année durant des congrès et des salons avec en point d'orgue la foire d'art contemporain Art Basel en partenariat avec Miami et Hong-Kong, et qui fait écho aux musées de l'agglomération. La richesse des cantons suisses contraste avec les espaces frontaliers voisins. Le PIB/habitant y atteint 89 600 CHF (soit environ 83 000€), et jusqu'à 185 800 CHF (soit environ 172 000 €) à Basel-Stadt. Avec un taux de chômage de 2,5%, le plein emploi est assuré. L'Office Fédéral de la Statistique suisse estime que les cinq cantons génèrent près de 870 000 emplois dont les trois-quarts dans le secteur tertiaire (OFS, 2020). En comparaison, le PIB allemand (38 000 €) et surtout français (29 000€) est bien moindre. Avec un fort taux de chômage (7,2%), l'Alsace pourvoit en travailleur·se·s les entreprises allemandes et suisses qui offrent des revenus bien supérieurs. Le versant allemand a en effet de grand besoin de main d'œuvre dans le secteur industriel.



Carte 9 : Les aires urbaines fonctionnelles dans la structure de peuplement de la frontière France - Allemagne - Suisse

Ces différentiels puissants alimentent des flux de travailleur·e·s frontalier·ère·s bien plus importants que sur la frontière franco-belge. La France est le premier pays émetteur et « la Suisse est le premier pays d'accueil : [un des] principaux corridors d'entrée étant situés entre l'Alsace et le nord-ouest suisse (Basel, Soleure, Argovie...) avec 35 000 personnes. Une migration plus diffuse mais néanmoins considérable (au moins 15 000 personnes) s'effectue à travers le massif jurassien vers les cantons helvétiques. [...] Les flux de Suisses (environ 100 personnes seulement) en direction de la France se concentrent principalement vers le Haut-Rhin. Il est intéressant de noter que les flux ont baissé depuis 2002 vers les cantons alémaniques (mutation de l'économie bâloise vers une économie de la connaissance). » (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007). Environ 20 000 frontalier·ère·s supplémentaires font la navette en provenance d'Allemagne vers la Suisse quotidiennement (BFS, 2019). Le Baden-Württemberg accueille quelques 30 200 frontalier·ère·s français·es, et Rheinland-Pfalz 5000. En retour, la France reçoit à peine 2 000 frontalier·ère·s allemand·e·s (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007) et l'Allemagne 500 Suisses (BFS, 2020).

Les migrations résidentielles sont pareillement dissymétriques, « ces flux sont assimilables à une périurbanisation transfrontalière » (Reitel, 2010a) puisque ce sont principalement des résident·e·s suisses et allemand·e·s qui s'installent en France où le foncier est plus accessible. Il existe depuis les années 2000 également un flux de la France à l'Ortenaukreis correspondant à l'aire d'influence de Strasbourg. La frontière est régulièrement traversée dans l'espace du Rhin Supérieur pour les loisirs et les achats. Spécialement les deux agglomérations transfrontalières présentent une spécialisation des commerces favorisée par des réseaux de transport en commun transfrontalier qui améliorent l'accessibilité des quartiers commerçants des différents versants (cf. Photographie 15 : Poste frontière en activité entre Weil-am-Rhein et Basel).

À travers ces échanges, « l'espace transfrontalier devient alors une zone de contact et d'échanges [...]. Les indicateurs de cette dernière sont, entre autres, la pratique d'une langue commune (le dialecte alémanique) » (Wassenberg, 2012). Si l'on considère les langues officielles, le Rhin Supérieur comprend deux langues très différentes : le français en Alsace et dans le canton du Jura et l'allemand en Allemagne et dans les quatre autres cantons suisses. Mais le bilinguisme, la pratique de patois et de langues régionales amoindrit le différentiel linguistique. Le *Badisch* (badois), *Schwizerdütsch* (suisse allemand) et l'*Elsässisch* (alsacien) sont autant de dialectes alémaniques du Rhin Supérieur. La photographie ci-dessous illustre l'attachement et la mise en scène de la culture alsacienne à travers la langue et la gastronomie. Le restaurant, dont le nom signifie « à la petite queue de cochon », entretient la tradition des *wistub*, restaurants à vin typiquement alsaciens, dont on trouve des pendants en Allemagne sous la forme des *Weinstube*. Pourtant, la pratique des dialectes diminue chez les jeunes générations (Reitel, 2010a) et la multiplicité des peuples, la diversité des cultures fait du Rhin Supérieur « un mélange quasi inextricable » (Wassenberg, 2007).



Photographie 22 : Restaurant traditionnel alsacien

Sous forme de synthèse, Bernard Reitel propose un modèle de l'espace transfrontalier du Rhin Supérieur où il analyse les dynamiques spécifiques de chaque dyade. « Dans l'ensemble, la discontinuité semble se réduire [...]. L'effet de discontinuité de la dyade franco-helvétique est beaucoup plus fort : la dyade constitue une partie de la frontière externe de l'UE, malgré la signature des accords bilatéraux. De surcroît, les différences entre les systèmes politiques demeurent fortes ainsi que les disparités socio-économiques » (Reitel, 2010a).

Dans la dévaluation des frontières internes de l'UE, la frontière franco-allemande fait office d'exemple. Les accords bilatéraux marquent d'abord la symbolique de la réconciliation entre les deux nations ennemies, le couple franco-allemand personifie l'intégration européenne. Les discours qui insistent sur l'unité du Rhin Supérieur, en dépit de la frontière et de la permanence d'effets de *bordering* et *rebordering*, mobilisent souvent le passé historique commun, la géographie du sillon rhénan, les proximités linguistiques et culturelles ainsi que les interdépendances économiques. Surtout les caractéristiques géomorphologiques et la longue histoire commune du Rhin Supérieur participent à la construction narrative d'une région qualifiée de naturelle. La présentation de cet ensemble fait parfois l'objet d'une essentialisation. Markus Kutter regrette le « destin manqué » du Rhin Supérieur qu'il appelle le « *Dreieckland* » (le pays des trois coins) : « en fait nous trouvons ici un berceau créé par la nature pour un État, un territoire, une nation » (cité par Wassenberg, 2007). La métonymie « Rhin Supérieur », qui nomme la région par le nom du fleuve qui la traverse, peut en être une

illustration<sup>7</sup>. L'homogénéité de l'espace du Rhin Supérieur, et inversement les différentiels entre les deux rives du fleuve, ont alimenté de discours savants les argumentaires belliqueux de l'Allemagne, et respectivement de la France (Badariotti, 1997). La rhétorique de l'intégration du Rhin Supérieur que l'on retrouve dans la coopération transfrontalière contemporaine se déploie à présent dans des objectifs partagés de développement commun, mais elle ne peut être complètement dissociée de ce passé.

La coopération franco-allemande est inaugurée officiellement par le Traité d'amitié franco-allemand. Signé le 22 janvier 1963 par le général de Gaulle et le chancelier Adenauer, le Traité de l'Élysée acte l'engagement des deux pays pour la paix, pour l'amitié entre leurs peuples et pour le projet européen. Il ouvre la voie à une intense coopération transfrontalière. La coopération franco-germano-suisse à l'échelle de l'espace du Rhin Supérieur est le résultat de l'accord intergouvernemental de Bonn de 1975, où la Suisse rejoint l'initiative de la France et de l'Allemagne, et de sa révision par l'accord intergouvernemental de Basel de 2000 (Wassenberg, 2007). Par ailleurs, la Convention-Cadre de Madrid trouve son application sur les frontières françaises, allemandes, luxembourgeoises et suisses grâce à la signature en 1996 de l'Accord de Karlsruhe.

Grâce à ce cadre juridique ancien et solide, la coopération transfrontalière est reconnue pour son intensité. L'histoire de la coopération transfrontalière, de ses institutions et de ses jeux d'acteurs a été analysée par Birte Wassenberg en 2007. Le Rhin Supérieur s'est développé progressivement selon trois phases successives d'institutionnalisation, de régionalisation et enfin d'européanisation et d'intégration (Wassenberg, 2007). Les années 1975-1982 correspondent à l'institutionnalisation des premières initiatives de la coopération transfrontalière grâce à la reconnaissance des trois États. En application de l'accord de Bonn, la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse se réunit à l'échelle du Rhin Supérieur et des Comités régionaux bipartite au nord et tripartite au sud coopèrent à une échelle plus fine. Un Groupe franco-allemand de concertation des élus se structure également. À partir de 1982 et jusque 1991, on assiste à une régionalisation de la coopération. Des Congrès tripartites réunissent régulièrement tous les acteurs publics des trois pays. Les deux Comités régionaux fusionnent en un espace unique de coopération. Ils deviennent en 1991 la Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur, qui s'affirme comme le cadre privilégié de la coopération transfrontalière jusqu'à ce jour. Enfin, l'européanisation de la coopération et l'intégration de cet espace s'approfondissent dans la période 1991-2000. L'européanisation évoque le soutien actif de la Commission européenne grâce notamment aux subventions des programmes INTERREG. L'espace PAMINA, au nord du Rhin Supérieur faisait l'objet d'un projet pilote en la matière dès 1989 (Wassenberg et al., 2015a). L'intégration de l'espace se produit de façon qualitative (intensité des relations, ambition des objectifs, institutionnalisation des structures) que quantitative (foisonnement de nouvelles initiatives, multiplication des espaces de coopération). Pour Birte Wassenberg, l'accord de Basel de 2000

---

<sup>7</sup> Je reprends cette facilité d'écriture de « Rhin Supérieur » pour signifier « espace du Rhin Supérieur », usité en allemand sous les appellations « *Ober Rheingebiet* », « *Ober Rheinraum* » ou simplement « *Ober Rhein* ».

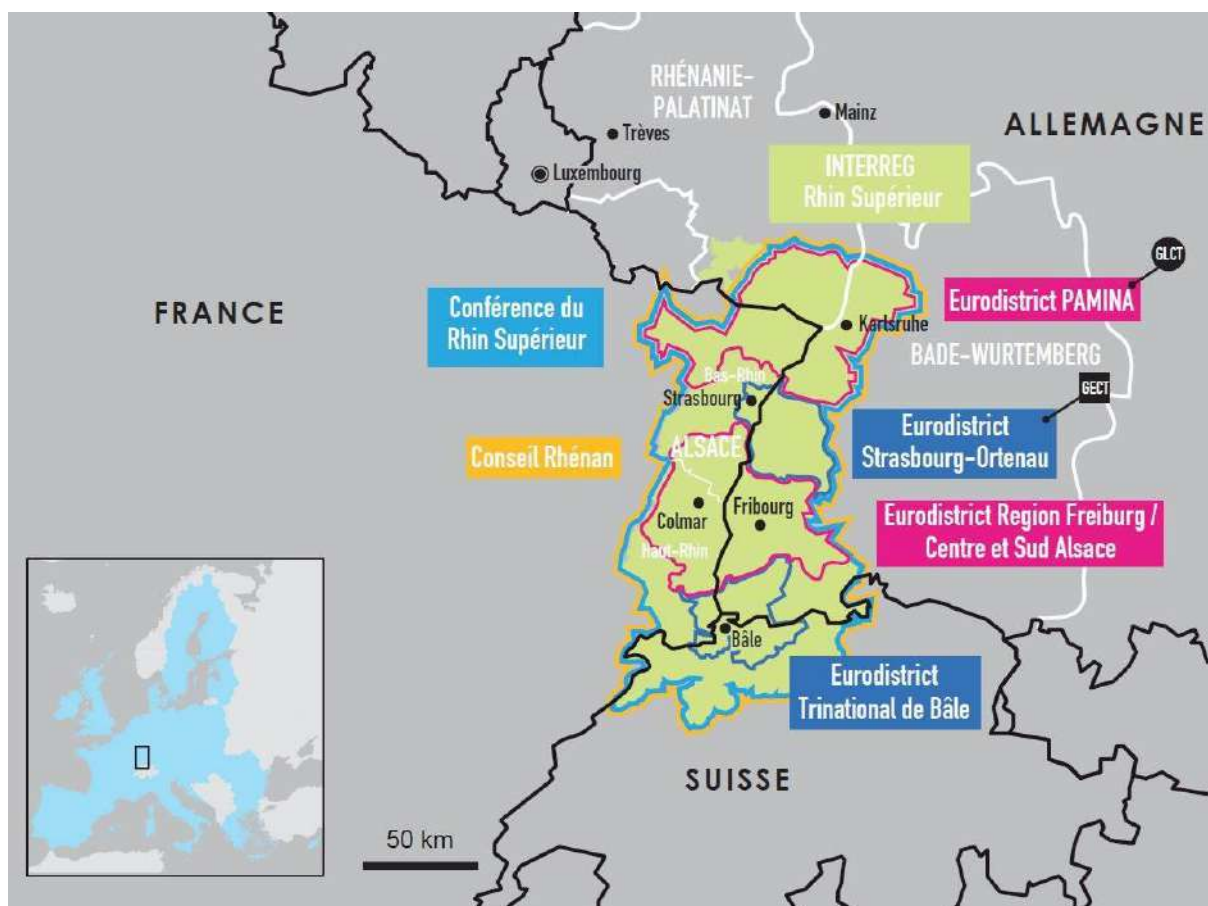
marque trois progrès majeurs : Premièrement, l'extension géographique du Rhin Supérieur aux cantons suisses illustre l'attractivité de la coopération transfrontalière rhénane ; Deuxièmement, l'accumulation d'un savoir-faire commun et la confiance solidifiée par 25 ans de relation génère un véritable « acquis transfrontalier » ; Troisièmement, la coopération transfrontalière n'est plus qu'un simple échange d'informations mais une déclaration d'intention en faveur de l'Europe des citoyens (Wassenberg, 2007). Finalement, pour Birte Wassenberg, le Rhin Supérieur est clairement dans un processus de construction eurorégional :

« Cet espace ne constitue pas eurorégion autonome [...] mais il est devenu une eurorégion dans le sens d'abord, d'une association entre régions frontalières et ensuite d'un espace véritablement intégré, une association régionale de coopération transfrontalière. » (Wassenberg, 2007).

D'un point de vue institutionnel, la région du Rhin Supérieur recoupe le périmètre de la Commission Intergouvernementale franco-germano-suisse, de la Conférence du Rhin Supérieur et du Conseil Rhénan. En outre, la Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur met en œuvre depuis 2010 sur l'ensemble de la région la démarche de « Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur » dans le but de coopération entre les acteurs du monde de la science, de l'économie, de la politique et de la société civile.

Cet espace régional s'impose d'autant plus qu'il coïncide avec le périmètre du programme INTERREG de coopération transfrontalière de l'UE. Il s'affirme au niveau européen comme une référence, parfois mis en valeur comme une *best practice* dans le jargon et les institutions communautaires (Comité des Régions, Interact, ESPON et en particulier (ESPON, 2010)) et dans la recherche en géographie ou en sciences politiques (Beck & Wassenberg, 2010; Dupeyron, 2005; Guichonnet & Raffestin, 1974; Reitel, 2010a; Schneider-Sliwa, 2008; Wackermann, 2008).

Avant la structuration du Rhin Supérieur avec des instances transrégionales, plusieurs « démarches transfrontalières pionnières » (Wackermann, 2008) expérimentent à l'échelle locale. L'association *Regio Basiliensis* défend depuis sa fondation en 1963 la coopération transfrontalière autour de Basel et au-delà. Un aéroport binational a été projeté dès les années 1960 : l'EuroAirport est installé à Mulhouse mais possède un accès direct à partir de Basel. Les échanges entre les maires de Strasbourg et Kehl ont été institutionnalisés en 1990 et reposent sur une longue tradition. Et les ports de Kehl et Strasbourg coopèrent grâce à une administration commune. La Communauté d'Intérêt Moyenne Alsace-Breisgau remonte à 1964.



Carte 10 : Les principales structures de coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007)

Mais c'est surtout à partir des années 1990 que la coopération se déploie vers les citoyen·ne·s et l'échelle locale (Wassenberg, 2007). Quatre INFOBEST, des centres transfrontaliers d'expertise et de conseil aux travailleur·se·s et aux entreprises, ouvrent du nord au sud de l'espace frontalier. Le réseau des villes du Rhin Supérieur voit le jour entre les villes allemandes de Baden-Baden, Freiburg, Karlsruhe, Offenburg, Lahr et Lörrach, les villes françaises de Colmar, Landau, Mulhouse et Strasbourg, ainsi que l'Agglomération Trinationale de Bâle. Les sous-espaces de coopération se structurent au nord (PAMINA), au centre et au sud (TriRhena). Aujourd'hui quatre Eurodistricts principaux, des coopérations transfrontalières locales dotées d'une institution et d'un périmètre, se succèdent le long de la frontière, comme l'illustre la carte de la Mission Opérationnelle Transfrontalière ci-dessus (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007) :

- Eurodistrict PAMINA
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
- Eurodistrict Region Freiburg / Centre et Sud Alsace
- Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB)

Des Eurodistricts encore plus localisés s'égrènent le long de la frontière : Eurodistrict Wissembourg-Bad Bergzabern, Eurodistrict Vis à Vis, Eurodistrict Pays des Deux Brisach/Zweibräuser-Land, Eurodistrict Centre Hardt/Mittelhardt.

Les coopérations centrées sur les agglomérations transfrontalières méritent d'être brièvement décrites. Il en existe deux autour de Strasbourg et deux autour de Basel et la partie suivante reviendra en détail sur les Eurodistricts.

- L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est centré sur les villes voisines de Strasbourg et Kehl mais est bien plus vaste puisqu'il correspond au périmètre de 61 communes françaises (l'Eurométropole de Strasbourg et le Canton d'Erstein) et 51 communes allemandes (l'Ortenaukreis). Il existe depuis 2005 et est officiellement un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) depuis 2009 avec neuf partenaires de niveau local.

La commission Strasbourg-Kehl a succédé en 1998 aux Conseils municipaux conjoints. Elle ne recoupe que le périmètre des deux villes puisqu'il s'agit d'une coopération entre les deux collectivités locales. La commune et l'intercommunalité strasbourgeoise ayant néanmoins fusionné, le versant français de ce périmètre correspond à l'Eurométropole de Strasbourg. En comparaison le versant allemand est réduit et ne correspond qu'à la commune de Kehl. Même si le nom de la Commission Strasbourg-Kehl n'affirme pas de dimension métropolitaine, les politiques strasbourgeoises s'ancrent indubitablement dans une stratégie métropolitaine. Les projets de la « Métropole des Deux-Rives », essentiellement portés par la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg, parfois en partenariat avec la ville de Kehl confèrent à la coopération transfrontalière institutionnalisée entre conseiller·ère·s municipaux une dimension métropolitaine.

- Depuis 2007, l'Eurodistrict Trinational de Bâle réunit en une association des collectivités territoriales autour d'un projet de territoire. Il incorpore et développe la dimension métropolitaine déjà présente 1995 dans les précédentes coopérations transfrontalières de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB) et de l'Association de l'agglomération trinationale de Bâle. Dès sa création en 1995, l'ATB se fixe les objectifs d'une région métropolitaine transfrontalière : préparer un concept de développement commun et transfrontalier, améliorer la collaboration transfrontalière et la coordination des planifications, réaliser en commun les projets importants à l'échelle de l'agglomération et ainsi renforcer son attractivité en tant que pôle économique européen.

L'initiative *Metrobasel* se présente sur son site internet comme « le nom abrégé de la région métropolitaine trinationale de Bâle ». Cette affirmation paraît abusive d'un point de vue politique, puisqu'il s'agit d'un *think-tank*, d'une plateforme de réflexion et de lobbying essentiellement portée par des acteurs du monde économique, mais qui associe des membres publics et politiques. Le programme *Metrobasel* a vu le jour à l'initiative du bureau d'études *BAK Basel Economics* en 2005 et a été repris par l'association *Metrobasel* créée conjointement par le Canton de Basel-Stadt et la société Novartis International. Elle porte une stratégie résolument métropolitaine, la



« vision 2020 » puis la « vision 2050 » prescrivent des évolutions d'aménagement et d'urbanisme sur un périmètre défini. Une région métropolitaine transfrontalière couvre donc le périmètre de cette coopération avec le Pays de Saint Louis en France, le Landkreis Lörrach en Allemagne et un versant suisse élargi par rapport à l'ETB avec les Cantons de Basel-Stadt et Basel-Landschaft, et des districts autour de Delémont (Jura), Thierstein, Dorneck (Solothurn) et Fricktal (Aargau).

S'appuyant sur l'histoire (Comté de Flandre, translations de la frontière franco-allemande), la géographie (Plaine et Monts des Flandres, sillon du Rhin) ou la culture (pratiques bilingues ou dialectales diffuses, gastronomie), des discours cherchent à montrer l'unité malgré la frontière dans les deux espaces transrégionaux. Pourtant, les descriptions des structures politiques, urbaines et socio-économiques révèlent que ce sont les différentiels qui font la principale propriété de la frontière européenne. La coopération transfrontalière à l'échelle régionale s'est épuisée dans l'Eurorégion Transmanche alors qu'elle est structurante dans le Rhin Supérieur. Dans les deux cas, l'échelle locale apporte des dynamiques de coopération en de multiples points de la frontière.

### 3.2. L'échelle locale de l'agglomération transfrontalière : quatre cas d'étude

L'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur dessinent deux espaces transrégionaux emblématiques du contexte européen par leur densité démographique et économique, leur diversité et l'ancienneté des partenariats. S'épanouissent dans ces espaces de nombreuses initiatives de coopération transfrontalière. Parmi elles, celles qui sont institutionnalisées autour d'une agglomération transfrontalière servent de cas d'étude complémentaires. Dans une logique spatiale d'emboîtement, deux coopérations transfrontalières translocales sont considérées pour chacun des espaces transrégionaux : respectivement le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et le GECT Eurométropole Lille Kortrijk-Tournai sur la frontière nord-ouest européenne ; le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Trinational de Bâle sur la frontière centre-européenne.

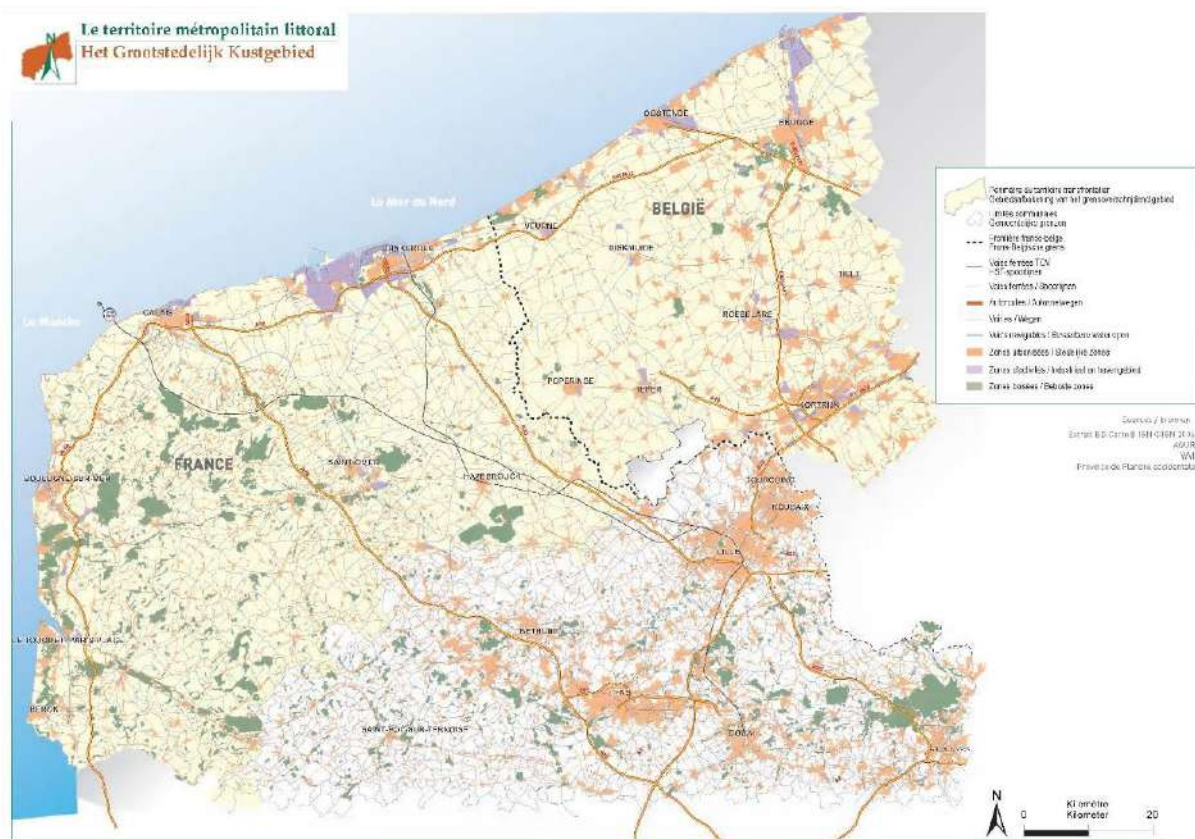
Pour ces quatre régions métropolitaines à l'échelle translocale, il s'agit d'agglomérations transfrontalières telles qu'elles ont été définies dans différents cadres (Decoville et al., 2014; ESPON, 2005, 2007; Vandermotten, 2007). La coopération transfrontalière y est institutionnalisée dans une structure de gouvernance qui porte une stratégie métropolitaine transfrontalière. La description porte ici sur le croisement entre dimension métropolitaine et dimension transfrontalière. Une méthode commune d'analyse permet de décrire ces entités afin de faire ressortir *in fine* leurs ressemblances et leurs différences. Le canevas d'analyse comporte les points suivants :

- Centralités et fonctions métropolitaines,
- Espace urbain et logiques fonctionnelles (l'enjeu est d'interroger cette dimension transfrontalière), et
- Socio-histoire de la coopération transfrontalière : Cadre institutionnel et acteurs en présence.

Trouver des données fiables et comparables à cette échelle du périmètre de la coopération transfrontalière nécessite des précautions. La population et la superficie totales ont été calculées grâce à la compilation des statistiques nationales par commune (INSEE, 2017 ; SBD, 2018 ; OFS, 2019 ; Statbel, 2019). Les estimations des populations des aires urbaines morphologiques et fonctionnelles (*MUAs* et *FUAs* en anglais) proviennent du rapport ESPON *Study on Urban Functions* de 2007. Celui-ci fournit également un score métropolitain pour chaque *metropolis* ou *large city*, où, à titre de comparaison, London et Paris avoisinent les 10 points (ESPON, 2007).

### 3.2.1. Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale<sup>8</sup> suit la côte franco-belge sur 200 km de Berck-sur-Mer *via* Boulogne, Calais, Dunkerque, Oostende et jusqu'à Brugge. Quelques 2 145 000 habitant.e.s y vivent sur un grand périmètre de 7 000 km<sup>2</sup>. En raison de la complexité de son nom, qui reflète son étendue géographique et énumère les entités qui le composent, il est parfois appelé le « GECT littoral ». Son découpage se lit par un figuré surfacique jaune sur la carte ci-dessous.



Carte 11 : Structure du « territoire métropolitain littoral » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, Province West-Vlaanderen, & West-Vlaamse Intercommunale, 2006)

Sa structure géographique s'organise selon trois gradients : premièrement la Manche, avec ses larges plages et ses ports importants, deuxièmement une bande de campagne de très basse altitude irriguée d'un système de petits canaux, écluses et watingues, et troisièmement

<sup>8</sup> Ce paragraphe reprend des éléments de l'article éponyme que l'auteure a publié en anglais dans le *Critical Dictionary of Cross-Border Cooperation in Europe* (Pupier, n.d.-b).

la périphérie urbanisée de grandes villes attractives que sont Gent et Lille, pourtant extérieures au GECT littoral. Brugge, avec 118 000 habitant·e·s, est plus peuplée que Dunkerque, avec 87 000 habitant·e·s. Plusieurs autres communes dépassent les 60 000 habitant·e·s : Kortrijk, Calais, Oostende et Roeselare. L'urbanisation en ruban est continue le long des plages belges, comme l'illustre la photographie suivante du front de mer à Koksijde. Elle est plus concentrée autour des ports de Dunkerque, Calais et Boulogne sur le littoral français. La frontière traverse les larges bandes de sables, continue le long de la Belgique et jusqu'au Cap Blanc Nez après Calais. La photographie laisse apparaître à l'horizon les structures du port de Dunkerque.



Photographie 23 : Promenade de la plage de Koksijde

Ainsi, il n'est pas évident de considérer le GECT littoral comme une agglomération transfrontalière au sens strict. La carte précédente indique bien que la frontière est majoritairement en zone rurale et qu'elle n'est pas directement urbanisée sur le littoral. Par ailleurs, ni Dunkerque, ni Brugge ne peuvent prétendre organiser fonctionnellement l'ensemble du périmètre du GECT même si elles sont toutes deux à la tête d'une aire urbaine fonctionnelle de 260 000 habitant·e·s (ESPON, 2007). Toutefois, plusieurs arguments plaident pour la considérer dans la comparaison comme une région métropolitaine transfrontalière translocale. Sa densité de près de 310 habitant·e·s/km<sup>2</sup> est élevée. La structure de peuplement suit la ligne littorale entre Gravelines et Knokke-Heist qui traverse la frontière. La Grand'Place de Dunkerque n'est distante que de 13 km de la frontière. Brugge et Dunkerque sont considérées comme des « *large cities* » dans la classification des FUAs par ESPON car elles obtiennent des scores métropolitains de respectivement 2,97 et 1,73 (ESPON, 2007).

En s'appuyant sur les travaux de Christian Vandermotten, on pourrait donc estimer qu'il s'agit d'une « *transborder FUA* » (*ibid.*) polycentrique composée de deux grandes villes, avec une aire urbaine fonctionnelle tangentielle à la frontière et une aire urbaine fonctionnelle à proximité de la frontière.

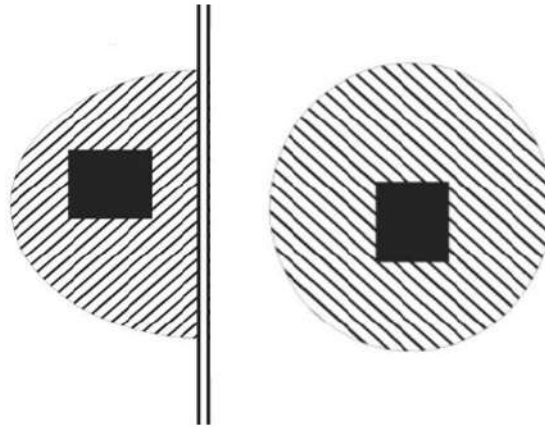


Schéma 2 : Dunkerque et Brugge dans la typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (inspiré de la typologie des *transborder FUAs* (ESPON, 2007))

Les deux pays présentent de forts différentiels en matière d'utilisation de l'espace et des paysages, ainsi que d'emploi et de structure économique. Dans la partie française, les espaces ruraux et naturels contrebalancent les nombreux sites industriels. La partie flamande, plus densément et homogènement peuplée et urbanisée, manque de réserves foncières et d'espaces libres naturels. La transition post-industrielle des usines et ports de pêche maintient un fort taux de chômage sur le versant français (11,2% à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais). Sur l'autre versant, les villes flamandes de Brugge, Oostende et Kortrijk offrent des opportunités d'emploi dans le secondaire et le tertiaire (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).

Les principales fonctions métropolitaines du GECT résident dans ses infrastructures portuaires. Zeebrugge s'impose comme un des premiers terminaux gaziers en Europe et transborde un million de camions et 1,1 millions de conteneurs chaque année. Dunkerque, 3<sup>ème</sup> port de commerce de France, voit transiter 53 millions de tonnes de marchandises et 41 millions de vrac liquide et solide par an. Calais est le premier port européen de voyageur·se·s avec près de 12 millions d'embarquements/débarquements. Boulogne est le premier port de pêche français en tonnage et le premier centre européen de transformation et de commercialisation des produits de la mer. Oostende se concentre sur le cabotage et la navigation à courte distance en reliant le Royaume-Uni, la Mer du Nord et la Mer Baltique. (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).

Les ports de plaisance sont nombreux et le tourisme représente un important secteur économique sur l'espace transfrontalier. La ville de Brugge, classée au patrimoine mondiale de l'UNESCO, est très ouverte sur l'international pour cette raison. Elle accueille également des étudiant·e·s de toutes nationalités dans le prestigieux Collège d'Europe.



Photographie 24 : Les activités commerciales du port de Dunkerque



Photographie 25 : Commerce et tourisme à Brugge

En raison de l'histoire commune remontant au Comté de Flandre, des proximités linguistiques et culturelles rassemblent les populations du GECT littoral. Le néerlandais est la langue officielle parlée sur le versant belge dans la province de West-Vlaanderen. L'influence néerlandophone se fait aussi ressentir du côté sud, dans la Flandre française et particulièrement dans la région du Westhoek, où les dialectes flamands ont laissé des traces visibles et audibles dans la toponymie (Hazebrouck, Hondshoote, Steenvoorde, Watten, Wormhout...). Malgré les fortes continuités géographiques et culturelles, l'écart culturel grandit entre la Vlaanderen et la France. La langue est devenue une barrière importante sur cette frontière où la pratique du néerlandais, ou de formes de flamand, régresse. À titre d'illustration, les agences d'emploi proposent des cours de néerlandais aux chômeur·se·s français·e·s et le GECT littoral organise ses réunions transfrontalières avec un service d'interprétariat bilingue.

Les débuts de la coopération franco-belge remontent à des échanges informels entre services techniques dans les années 1970. La Communauté urbaine de Dunkerque et la *West-Vlaamse Intercommunale* s'informent mutuellement sur des projets d'aménagement du territoire et de développement économique qui figurent dans leurs compétences respectives. La « Plateforme transfrontalière West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale » a finalement été créée en 2005 sous l'impulsion de l'influent maire de Dunkerque, Michel Delebarre<sup>9</sup>. En 2009, elle a pris la forme d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale qui inclut tous les niveaux de gouvernement des deux côtés de la frontière. Le GECT fonctionne selon une approche pragmatique de réalisation de projets et d'intermédiation entre les acteurs politiques, les acteurs économiques et la société civile. S'attendant d'abord aux domaines de la culture, du tourisme (Lageiste, 2002) et de l'environnement, l'équipe de deux personnes déléguées par les partenaires a ensuite accompagné des projets plus techniques comme par exemple l'accès aux services de soin (Duhamel & Moullé, 2010), la gestion des risques et de l'eau liée aux polders. Un lexique bilingue sur l'aménagement du territoire et une carte des transports en commun sur la côte franco-belge ont notamment été produits. La région transfrontalière affirme sa dimension métropolitaine dès 2006 et la publication de son *Atlas transfrontalier* (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).

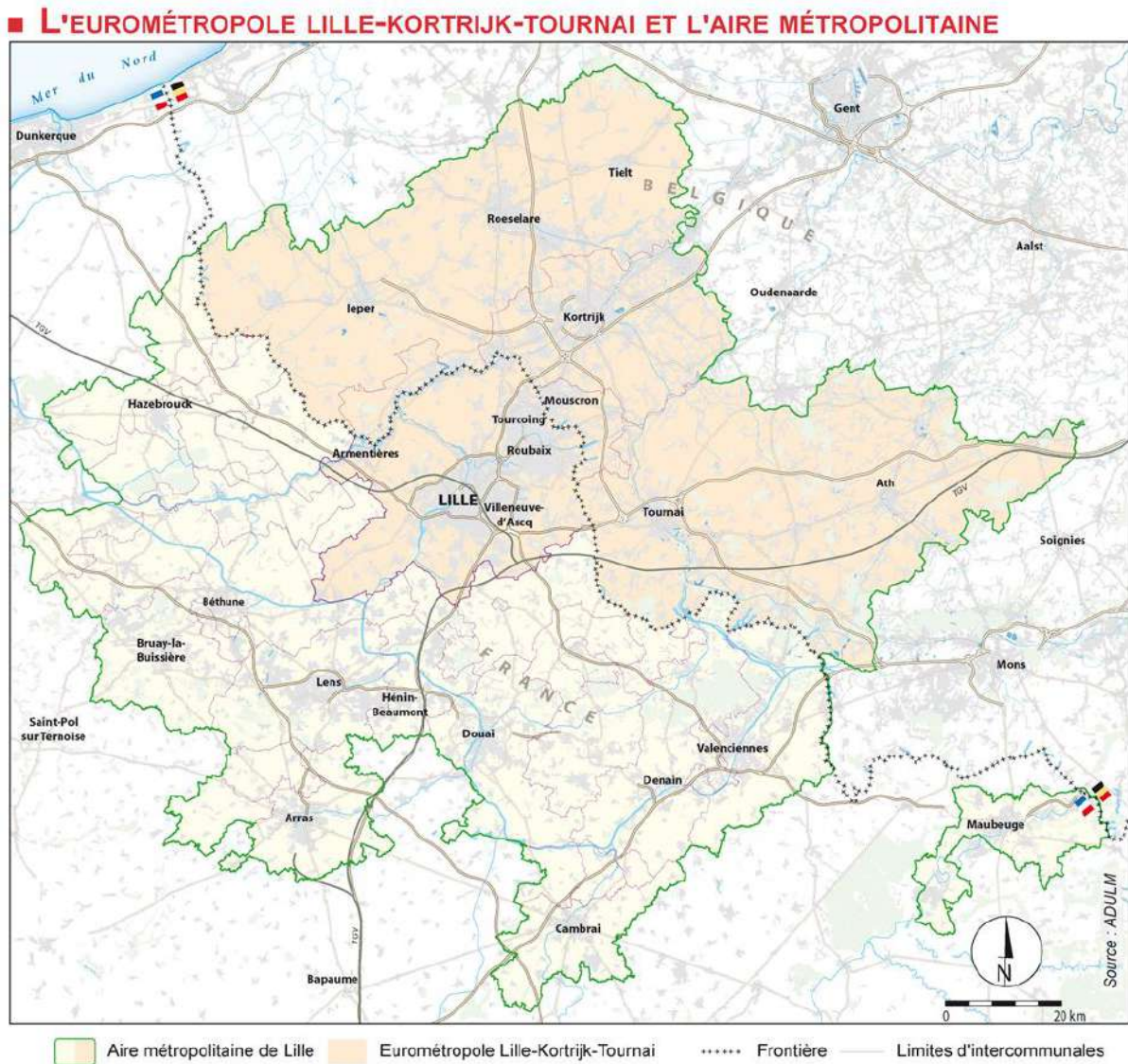
Le GECT littoral est exclusivement franco-belge. Le détroit du Pas-de-Calais et les autorités britanniques n'en font pas partie. Néanmoins le Brexit et la gestion de la frontière maritime, présentés dans la sous-partie précédente sur l'Eurorégion Transmanche, représentent des enjeux majeurs pour le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale.

---

<sup>9</sup> Ministre d'État, sénateur du Nord, Michel Delebarre a également présidé la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) de 2008 à 2018.

### 3.2.2. Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Avec 2 165 000 habitant·e·s pour 3 550 km<sup>2</sup>, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai<sup>10</sup> est aussi peuplée que le GECT littoral mais est deux fois plus dense. Son périmètre, de couleur orangée sur la carte suivante produite par l'Agence de développement et d'urbanisme Lille-Métropole (ADULM), unit les intercommunalités des trois villes principales, soit une superficie de 3 550 km<sup>2</sup>.



Carte 12 : Structure de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Mission Bassin Minier, & INSEE Nord-Pas-de-Calais, 2012)

<sup>10</sup> Ce paragraphe reprend des éléments de l'article éponyme que l'auteure a publié en anglais dans le Critical Dictionary of Cross-Border Cooperation in Europe (Pupier, n.d.-a).



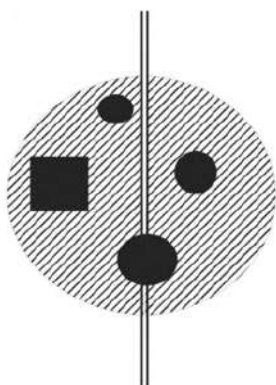
L'espace urbanisé, représenté en gris sur la carte, forme un ensemble transfrontalier continu puisque l'agglomération de Lille-Villeneuve-d'Ascq-Roubaix-Tourcoing jouxte la frontière et la ville de Mouscron en Wallonie. Le passage frontalier est moins signalisé par des panneaux que par des commerces frontaliers. Les postes de douanes ont été démantelés. Une ligne de bus expérimentale a d'ailleurs été mise en place pour desservir les zones périurbaines transfrontalières (cf. photographie ci-dessous). La continuité morphologique est plus lâche vers le nord jusque Kortrijk. Quatre autres petites aires morphologiques jalonnent la frontière de la Lys entre la France et la Vlaanderen avec successivement les villes jumelles de Halluin et Menen, Wervicq-Sud et Wervik, les deux Comines, et la ville frontalière d'Armentières. Ces caractéristiques morphologiques font de Lille, une véritable agglomération transfrontalière.



Photographie 26 : Rue des Frontaliers à Herseaux où s'arrête la ligne de bus expérimentale transfrontalière MWR Mouscron-Wattrelos-Roubaix

Les trois villes de Lille en France, Kortrijk en Belgique flamande et Tournai en Belgique wallonne sont chacune distantes d'environ 25 km. D'après le rapport ESPON de 2007 *Study on Urban Functions*, l'aire urbaine morphologique de Lille compte 953 000 habitant·e·s, celle de Kortrijk 151 000 habitant·e·s et celle de Tournai 67 000 habitant·e·s. Finalement, la FUA transfrontalière « *Lille transborder metropolitan area* » dépasse le périmètre défini par l'Eurométropole et inclut le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, soit un total de 3 115 000 habitant·e·s (ESPON, 2007).

Type 5: a metropolis or a large city, with its FUA extending in the neighbour country, possibly with a scattered network of secondary centres.



Type 7: two or more metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential FUAs.

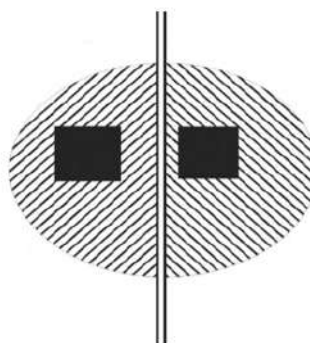


Schéma 3 : « Lille transborder metropolitan area » dans les typologies des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (ESPON, 2007)

Le rapport ESPON hésite à qualifier l'intégration transfrontalière des FUAs de l'aire métropolitaine transfrontalière lilloise et le rapport entre les trois villes principales (*ibid.*). Dans la typologie proposée, celle-ci peut correspondre au type 5 avec une métropole dont l'aire urbaine fonctionnelle s'étend au-delà de la frontière et incluant un réseau dispersé de centralité secondaires. Mais elle peut plutôt correspondre au type 7 de deux (ou trois dans le cas présent) métropoles ou grandes villes dont les aires urbaines fonctionnelles sont tangentielles. Sur la frontière très densément peuplée entre la France et la Belgique, les interdépendances rendent l'exercice de la délimitation difficile.

Le rapport ESPON fait définitivement de Lille une métropole (avec un score de 4,0), alors que Tournai (1,95) et Kortrijk (1,44) ont le statut de grandes villes (*ibid.*). En tant que capitale régionale, Lille est le siège de nombreuses institutions et de centres de pouvoir. La photographie suivante illustre la concentration et la densité de telles fonctions dans le quartier d'Euralille. Deux gares TGV sont reliées par un centre commercial dont les quatre tours noires accueillent un établissement d'enseignement supérieur, une salle de concert et une résidence étudiante. La tour du Casino masque celle du centre d'affaire, alors qu'au premier plan des piétons reviennent de la salle du Zénith ou du Grand Palais des congrès. Le Conseil Régional et la Métropole Européenne de Lille ont emménagé dans de nouveaux bâtiments à quelques mètres.



Photographie 27 : Le quartier d'affaire Euralille, vu du parvis du Zénith et du Grand Palais

D'après l'ADULM, l'emploi dans l'Eurométropole LKT se concentre dans la métropole lilloise, avec une orientation tertiaire vers les services et une « spécialisation importante dans les activités métropolitaines comme la finance ou les activités conseils et assistance » (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012). L'arrondissement de Kortrijk se détache comme pôle secondaire à vocation plus industrielle. En Flandre comme en Wallonie, l'emploi non salarié atteint 15%, attestant d'un vaste réseau diversifié de petites et moyennes entreprises (*ibid.*). L'agglomération lilloise est un grand pôle universitaire qui attire au-delà de la région. Sur le versant belge, Kortrijk dispose également d'une université attractive, complétée par la présence de plusieurs « hautes écoles » à Kortrijk et Tournai qui accueillent également des étudiant·e·s français·e·s (*ibid.*). Forte de ces caractéristiques, l'Eurométropole se présente elle-même comme une des rares régions transfrontalières en Europe à justifier une concentration significative de fonctions métropolitaines en Europe. Dans leur « Approche comparée de l'intégration métropolitaine transfrontalière en Europe », les chercheurs luxembourgeois classent l'Eurométropole parmi un modèle d'« intégration métropolitaine transfrontalière par osmose » (Decoville et al., 2014). D'après eux, l'ancien bassin industriel lillois avec un faible PIB et un faible taux d'activité connaît un élargissement de la recherche d'emploi à la zone transfrontalière. Les disparités économiques y forment un *push factor* (le chômage très élevé à 16,8% (INSEE, 2020) dans la Métropole européenne de Lille pousse les travailleur·se·s à chercher un emploi hors de leur agglomération) et un *pull factor* (les entreprises flamandes attirent les travailleur·se·s puisqu'elles sont à la recherche de main d'œuvre et offrent des salaires un peu plus élevés), de sorte que le travail transfrontalier apparaît comme une opportunité. Bien que les flux ne soient pas importants

dans les deux directions, « l'intégration des marchés du travail et de la résidence apparaît d'avantage équilibrée et une certaine convergence de territoires frontaliers mis en relation semble de mise » (Decoville et al., 2014). Des flux transfrontaliers de travailleur-se-s et étudiant-e-s modestes mais stables illustrent une complémentarité fonctionnelle en construction entre les trois villes (Durand & Perrin, 2017). Les flux concernent également la mobilité résidentielle (Clément, 2015; Letniowska-Swiat, 2002, 2005), le commerce de proximité et les échanges culturels (Perrin, 2013) Le débat se poursuit quant à savoir si ce sont les flux transfrontaliers qui relient trois centralités urbaines ou si ce sont les frontières qui séparent une aire urbaine transfrontalière en trois ensembles. Finalement, l'Eurométropole présente une structure urbaine très intégrée.

Une autre spécificité de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est son organisation en une double et originale frontière : la frontière nationale et la frontière linguistique ne coïncident pas partout mais sont toutes deux éminemment significantes et politiques. D'une part, l'Eurométropole LKT est située à la frontière nationale entre la France et la Belgique. D'autre part, elle est à la frontière entre les deux régions belges de Vlaanderen, néerlandophone, et de Wallonie, francophone. La commune belge de Comines-Warneton est même une enclave wallonne à la frontière entre la France et la Vlaanderen.



Photographie 28 : Le *Grote Markt* à Kortrijk communique avec le Béguinage et la place de Sint-Maartenskerk

Comme développé à propos de toute la frontière franco-belge, l'histoire commune de la région a modelé des villes avec des grand'places et des façades flamandes en briques (cf.

photographies des centres-villes de Kortrijk et Tournai ci-dessous). Certaines proximités culturelles perdurent sur ce qu'on appelle abusivement les trois versants – français, flamand et wallon – de l'Eurométropole. Mais la fédéralisation belge étant le produit de conflits politiques, les contextes régionaux sont autant porteurs de diversité culturelle et linguistique que de tensions. Le contexte fédéral est significatif de la complexité du GECT eurométropolitain actuel au même titre que les contextes nationaux belges et français.



Photographie 29 : L'hôtel L'Europ)e sur la Grand'Place de Tournai

L'Eurométropole actuelle est le résultat de plusieurs décennies de coopération institutionnalisée. Vers la fin des années 1980, une coalition de leaders politiques et économiques – sous la forme du Comité Grand Lille notamment – engage une dynamique transfrontalière formelle avec l'objectif de sortir Lille de l'ombre des grandes capitales alentour, Paris, Bruxelles et London. Les projets ferroviaires avec le tunnel sous la Manche, l'arrivée de la grande vitesse et l'aménagement d'un quartier de gare moderne entier – « Euralille » – avec ses immeubles d'affaires et son centre commercial font converger les intérêts politiques et économiques ainsi que belges et français (Paris, 2002). La coopération transfrontalière prend un tournant officiel en 1991 avec la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, la COPIT qui publie régulièrement dans ses *Cahiers* l'avancée de ses réflexions et travaux. En 2005, un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) prend la suite, donnant un statut français proche d'un syndicat mixte à la coopération. En 2008, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai avalise son nom en devenant le premier GECT en Europe, à peine 18 mois après la publication du règlement (CE) n°

1082/2006 instituant cet outil de gouvernance transfrontalière. 14 membres fondateurs coopèrent dans une gouvernance multi-niveaux. Elle s'affirme ainsi comme le premier GECT à avoir été créé en Europe et en fait un élément de sa communication.

Les deux régions métropolitaines transfrontalières franco-belges prennent la forme de GECT multi-niveaux, mais l'Eurométropole déploie des organes de gouvernance et un secrétariat – son « agence » – avec du personnel propre bien plus important que le GECT littoral. Ce système de gouvernance a fait l'objet de nombreuses analyses (Durand, 2013, 2015; Fricke, 2014, 2015; Hermand, 2015; Leloup, 2010; Reitel & Leloup, 2019; Verger, 2011) et il a d'abord été présenté dans les milieux bruxellois comme une forme aboutie de modèle de gouvernance multi-niveaux (CoR, 2017).

### **3.2.3. L'Eurométropole Strasbourg Ortenau**

L'Eurométropole Strasbourg-Ortenau est également un GECT. Il couvre l'Ortenaukreis, l'Eurométropole<sup>11</sup> de Strasbourg et la Communauté de communes du Pays d'Erstein, de Benfeld et environs et du Rhin. Il regroupe 112 communes françaises et allemandes soit une superficie d'environ 2.500 km<sup>2</sup>, et une population de 971 000 habitant·e·s.

Il correspond approximativement à l'agglomération de Strasbourg et à une partie de sa région périurbaine. Le versant allemand représente deux tiers de la superficie et inclut aussi des villes moyennes de l'axe du piémont badois (Offenburg, Lahr, Achern), une partie de la plaine de Baden et une partie du massif de la *Schwarzwald*. Comme sur la carte suivante, le Rhin-frontière traverse l'agglomération de Strasbourg et fait le lien avec la banlieue allemande de Kehl. L'Eurométropole Strasbourg-Ortenau est principalement composé de zones urbaines et périurbaines sur le versant français, et de villes en réseaux que séparent des espaces agricoles ou naturels sur le versant allemand.

---

<sup>11</sup> La « Ville et Eurométropole de Strasbourg » est l'administration fusionnée de la commune et de la communauté urbaine. Depuis la loi MAPTAM de 2014, la métropole strasbourgeoise porte officiellement le nom d'« Eurométropole de Strasbourg » bien qu'elle soit une collectivité territoriale exclusivement française. Cette appellation ne doit pas être confondue avec « l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » qui est la structure de coopération transfrontalière franco-belge. La loi MAPTAM nomme la collectivité territoriale française qui y participe « Métropole Européenne de Lille (MEL) ».



Photographie 30 : Vue du toit de l'Eurométropole de Strasbourg sur les piémonts de la *Schwarzwald*

La dimension métropolitaine de Strasbourg repose principalement sur son aura européenne, discours alimenté par l'implantation de nombreuses institutions européennes. En tant que symbole de la réconciliation franco-allemande, elle accueille le siège du Conseil de l'Europe depuis 1949. Depuis, le Parlement européen s'y est installé et le nord-est de la ville déploie tout un quartier européen qui rassemble les travailleur·se·s de représentations diplomatiques, groupements d'intérêts et associations en lien avec les institutions européennes. Malgré les débats sur un éventuel déménagement du Parlement à Bruxelles, Strasbourg est, dans les termes d'EPSON, bien une « *European administrative city* » avec un score métropolitain de 3,87 (ESPON, 2007). La dimension métropolitaine doit beaucoup à la symbolique européenne qui compense la faible population de l'agglomération (451 000 habitant·e·s) (Halbert et al., 2012). Malgré ses fonctions de commandement et de représentation européenne, elle ne concentre pas de nombreuses fonctions métropolitaines. Capitale de région, siège d'universités et de lieux culturels, elle joue un rôle de centre – ou métropole – dans un système urbain régional (Berroir, Cattan, Guérois, Paulus, & Vacchiani-Marcuzzo, 2012).



Carte 13 : Zones urbaines de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015)

De l'autre côté du Rhin, Kehl fait office de banlieue spécialisée :

*« Since the end of World War II, Kehl has been known by the population of Strasbourg for its commercial centre offering products which are unobtainable or more expensive in France. Just across the Rhine, Strasbourg is famous for its European institutions. Kehl used this European image in the 1990s to become the seat of cross-border institutions (Euro-Institut, Infobest, etc.). On the other hand, Kehl built green areas along the rivers to underline its German "green" reputation (by preserving nature in the city and its Rhine surroundings). The Landesgartenschau, a garden and art festival organized by Kehl and Strasbourg in 2004, was a way to reinforce its centrality and its image. The border is erased (the continuity of the urban space is stressed), but on the other side, differences are maintained: Kehl is a place near Strasbourg, in its suburban area, but with German identity. » (Reitel, 2007).*





Photographie 31 : Mise en scène de Strasbourg capitale européenne sur le nouveau tramway transfrontalier

L'intégration de Kehl à Strasbourg va croissante et passe le travail conjoint des services politiques, administratifs et techniques de la Ville et Eurométropole de Strasbourg et de la ville de Kehl. L'aménagement du quartier des Deux-Rives en est la réalisation concrète. Il inclut la coopération portuaire, la réalisation un vaste projet de rénovation urbaine, l'implantation d'une maison franco-allemande de la petite enfance, la mise en place d'un tramway transfrontalier et la construction d'un pont, ainsi que le traitement paysager du « Jardin des Deux-Rives » (Beyer & Reitel, 2011; Reitel & Moullé, 2015; Woessner, 2014). Ces projets récents, portés par les collectivités territoriales plus que par l'Eurodistrict, tendent à transformer la « structure double et interreliée » de l'organisation de Strasbourg-Kehl en une intégration transfrontalière (Reitel & Beyer, 2011).

Sur la photographie ci-dessous, des groupes scolaires empruntent la passerelle piétonne de l'architecte Marc Mimram pour profiter du Jardin des Deux Rives. Laisant Kehl, sa zone piétonne et ses commerces, derrière eux, ils se dirigent vers les nouveaux quartiers du port de Strasbourg dont les grues annoncent les tours à venir.



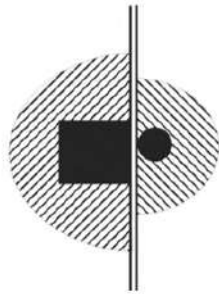
Photographie 32 : La passerelle Mimram relie Kehl et les nouveaux quartiers de Strasbourg



Photographie 33 : Les commerces de la zone piétonne de Kehl

La ville d'Offenburg constitue sur le versant allemand un centre régional relativement indépendant avec 60 000 habitant·e·s. Le siège de la maison d'édition *Burda* et d'une école supérieure illustrent sa spécialisation dans l'économie de la connaissance. Ainsi, le rapport ESPON classe Strasbourg-Kehl ou Strasbourg-Offenburg parmi les *transborder FUAs* avec un modèle d'organisation transfrontalière situé entre le type 3 et le type 7 (cf. schéma suivant).

Type 3: a metropolis or large city, with a contiguity in the neighbour country to smaller cities with their own FUA or sending quite few commuters to the main city in the other country.



Type 7: two or more metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential FUAs.

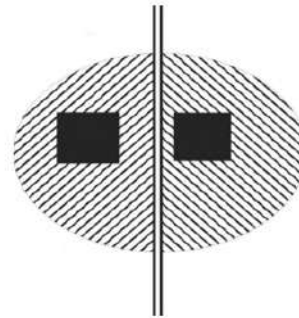


Schéma 4 : Strasbourg-Kehl dans la typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (ESPON, 2007)

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a fait l'objet de publications sur sa structuration politique historique et sur le processus d'institutionnalisation en un GECT (Comité des Régions, 2017; Fricke, 2015). Il faut dire que sa formalisation répond à l'appel en 2003 de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder – émis par les niveaux nationaux sans concertation préalable directe avec le niveau local – pour marquer symboliquement les 40 ans du Traité de l'Élysée (Wassenberg, 2012). Strasbourg, enjeu des conflits franco-allemands devenue ville européenne, est régulièrement instrumentalisée dans la production d'un discours sur la réconciliation franco-allemande et l'intégration européenne. Une Convention de création en 2005 aboutit à la création officielle du GECT en 2010 avec essentiellement des partenaires locaux. Depuis 2015, l'Eurodistrict centre sa stratégie « Grandir à 360° » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015) sur le service aux citoyen·ne·s dans les domaines culturels, sportifs, de la santé, de l'environnement et de l'éducation bilingue. Il met à disposition un système d'information géographique en ligne qui référence et localise les initiatives en la matière sur son territoire.

### 3.2.4. L'Eurodistrict Trinational de Bâle

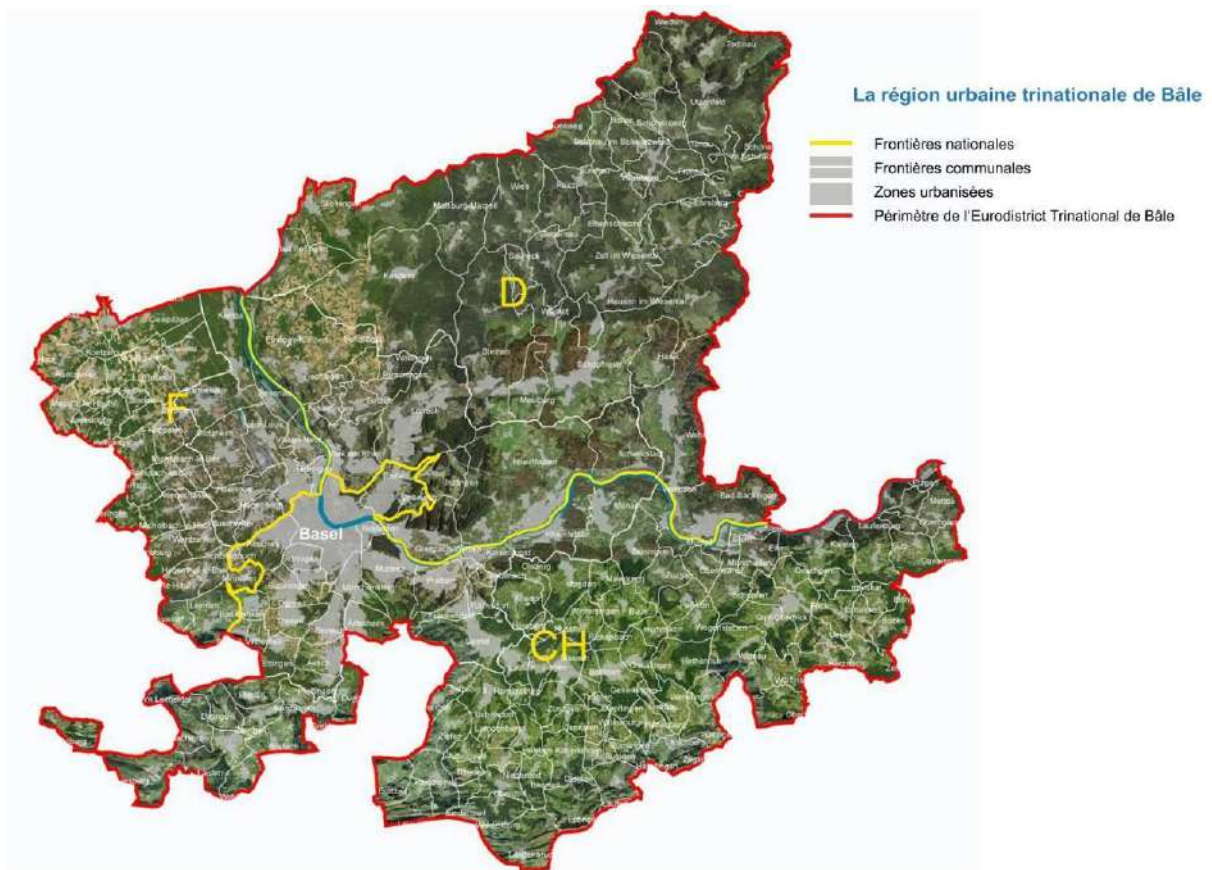
L'agglomération strasbourgeoise polarise le nord du Rhin Supérieur comme Basel polarise le sud du Rhin Supérieur. L'Eurodistrict trinational de Bâle s'appuie sur la qualité de Basel comme métropole de rang international (Halbert et al., 2012).



Photographie 34 : La tour Roche sur la rive droite du Rhin à Basel

La plupart des activités économiques et culturelles qui instaurent son caractère métropolitain sont concentrées dans le canton de Basel-Stadt. Celui-ci est le siège d'entreprises majeures de la banque et la finance suisse (Basel Assurances, Nationale Suisse, UBS, Safra Sarasin...) et aussi des technologies avancées de la chimie, de la pharmacie et de la biomédecine (Roche, Novartis, Lonza, Syngeta, Sandoz...). Il accueille également des musées et galeries renommées dans l'art moderne et contemporain (Fondation Beyeler, Musée Tinguely, *Vitra Design Museum*, *Kunstmuseum*...). La plus grande salle de congrès de la Suisse est le *Congress Center Basel*. Joutant la *Messe Basel*, il accueille des événements et rencontres d'envergure internationale (*Baselworld* pour l'horlogerie et la bijouterie, *Mustermesse Basel* pour le commerce de détail, *Art Basel* pour l'art contemporain...). La ville contient aussi plusieurs centres universitaires et de recherche avec en premier lieu la prestigieuse *Universität Basel*, fondée en 1460. Enfin, le port de Basel constitue la porte d'entrée fluviale principale de la Suisse.

C'est pourtant sur le versant français qu'a été installé l'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg. Depuis la Convention internationale de Berne du 4 juillet 1949, l'aéroport desservant Basel fait l'objet d'accord intergouvernementaux et transfrontaliers. L'aéroport binational possède une partie française et une partie suisse desservie directement par la route depuis Basel. La décision des deux États érige de fait une complémentarité transfrontalière entre Basel et Mulhouse. La métropole de Basel s'étend à plusieurs titres au-delà de la frontière.



Carte 14 : Zones urbaines dans l'Eurodistrict Trinational de Bâle (Baudepartement Basel-Stadt & Eurodistrict Trinational de Bâle, 2008)

L'ETB compte 940 000 habitant·e·s sur une petite superficie de 2 000 km<sup>2</sup>. L'aire urbaine morphologique, représentée en gris sur l'image satellite ci-dessus, correspond à 520 000 personnes et s'étend de Basel-Stadt et Basel-Landschaft en Suisse, à Saint-Louis en France (21 000 habitant·e·s) et à Weil-am-Rhein en Allemagne (30 000 habitant·e·s).

Les fonctions métropolitaines de Basel et les différentiels importants décrits entre la Suisse et le reste du le Rhin Supérieur génèrent un travail transfrontalier fortement asymétrique. Plus de 50 000 travailleur·se·s frontalier·ère·s traversent la frontière chaque jour pour se rendre dans les cantons de Basel-Stadt et Basel-Landschaft (INSEE, 2016 ; BFS, 2020). La frontière suisse marque une relation centre-périphérie avec les communes françaises et allemandes. Le centre urbain bâlois concentre les fonctions métropolitaines et les emplois, en raison de ses caractéristiques urbaines et aussi ses mesures fiscales et réglementaires attractives pour les entreprises. À l'inverse, les réserves de foncier, les différentiels de prix et la fiscalité des personnes soutiennent l'implantation des travailleur·se·s frontalier·ère·s – parfois des navetteur·se·s atypiques, c'est-à-dire des personnes de nationalité suisse résident en Allemagne ou en France mais travaillant à Basel – dans les périphéries frontalières de Saint-Louis, Huningue, Weil-am-Rhein ou Lörrach.



Photographie 35 : La gare de Saint Louis, terminus de la ligne 3 du tramway bâlois

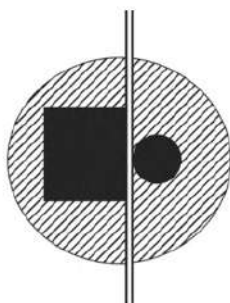
L'intégration urbaine transfrontalière est très poussée en matière de transports en commun (cf. photographies ci-dessus et ci-dessous). Outre la route douanière de l'EuroAirport, deux tramways transfrontaliers desservent respectivement Weil-am-Rhein et Saint-Louis. Le système billettique et tarifaire est commun à toute l'agglomération. Les gares ferroviaires sont également connectées. L'arrière de la gare française de Saint-Louis a fait l'objet d'un réaménagement en 2017 pour accueillir le nouveau terminus du tramway bâlois. Pensé comme une plateforme intermodale pour les frontalier·ère·s, il associe la gare ferroviaire française, un parking silo, la gare de bus, un quai spécifique pour la navette vers l'EuroAirport et le tramway. Sur le Rhin, des bacs permettent la jonction entre les deux rives de Basel et une passerelle piétonne relie la France et l'Allemagne. Construite au point des Trois Frontières, elle favorise le tourisme d'achat en provenance de la périphérie française de Huningue vers le centre commercial *Rhein Center* situé dans le quartier allemand de Friedlingen.



Photographie 36 : La Passerelle des Trois Frontières dessert le centre commercial *Rhein Center* de Friedlingen

Ce modèle avec une répartition socio-spatiale spécialisée et inégalitaire, où un pôle métropolitain domine sur sa périphérie, est appelé « intégration métropolitaine transfrontalière par polarisation » (Decoville et al., 2014). À l'échelle de l'Eurodistrict Trinational de Bâle, il s'agit clairement d'une *transborder FUA* de type 2. Si l'on inclut la relation polycentrique entre Basel et Mulhouse renforcée par l'interdépendance aéroportuaire, le modèle de FUA relèverait du type 7 où chacune des deux villes organiserait sa propre aire urbaine fonctionnelle (ESPON, 2007).

Type 2: a metropolis or large city, with a morphological area extending across the border in the neighbour country, through suburban areas or small cities, more included in the FUA of the main city.



Type 7: two or more metropolises or large cities, on each side of the border, with tangential FUAs.

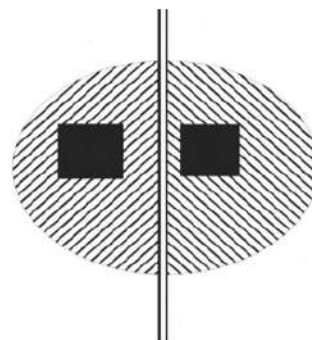


Schéma 5 : Basel dans la typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (ESPON, 2007)

L'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) est la structure de coopération transfrontalière actuelle de l'agglomération bâloise, héritière d'une évolution de longue date. À la vérité, la localisation de Basel au niveau d'un méandre du Rhin lui confère une longue histoire transfrontalière. Depuis 1963, une association, la *Regio Basiliensis*, soutient le développement transfrontalier de la ville et la coopération pluri-nationale (Wassenberg, 2007, 2012). Le canton de Basel-Stadt s'approprie cette initiative lorsque l'adhésion de la Suisse à l'Espace Économique Européen est refusée par votation le 6 décembre 1992. Ainsi, l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB) voit le jour en 1995. Elle prend le statut et le nom d'Association de l'Agglomération Trinationale de Bâle en 2002 pour devenir enfin l'ETB en 2007.

L'ETB centralise les décisions transfrontalières qui concernent Basel, son agglomération et sa périphérie. Son périmètre d'action couvre celui de ces membres principaux – les collectivités territoriales frontalières françaises, allemandes et suisses – mais est principalement défini pour coïncider avec l'aire urbaine fonctionnelle de Basel (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a). L'ETB s'inscrit aussi dans des partenariats transfrontaliers et/ou métropolitains à géométrie variable, entre autres avec le *Agglo Program Basel*, *Metrobasel* ou la *Regio TriRhena*.

L'ETB étant une association ouverte, ses membres sont très hétérogènes. Y participent les cantons de Basel-Stadt et Basel-Landschaft, des collectivités territoriales allemandes avec le *Landkreis* de Lörrach et françaises avec Saint-Louis Agglomération, mais aussi des associations de la société civile comme la *Regio Basiliensis* ou la *Metropolitankonferenz Basel* et même des personnes physiques. L'ETB a une forte orientation thématique sur l'urbanisme, l'aménagement urbain et le développement métropolitain. L'administration a d'ailleurs des ressources humaines à cette image. Il planifie et met en œuvre le développement territorial transfrontalier autour de l'agglomération à travers une vision stratégique et le portage de grands projets d'aménagement urbain. Il a publié un diagnostic territorial transfrontalier impressionnant sur lequel repose sa stratégie de développement *Eine Zukunft zu dritt - Un Avenir à Trois* (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a). Il mène notamment un concours pluriannuel d'urbanisme *Internationale Bauausstellung (IBA Basel 2020)* et un projet d'agrandissement du port et d'aménagement de ses alentours (*3Land*).

Tableau 3 : Comparaison des quatre espaces translocaux



	Espace translocal	GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (GECT littoral)	Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (ELKT)	Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (ESO)	Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB)
Espace	Population (hab.)	2 145 000	2 165 000	971 000	940 000
	Superficie (km <sup>2</sup> )	7 000	3 550	2 500	2 000
	Densité de population (hab/km <sup>2</sup> )	310	610	390	470
Métropole	Pôle métropolitain	Dunkerque / Brugge	Lille	Strasbourg	Basel
	Population de la MUA (hab.)	159 000 / 117 000	1 005 000	451 000	520 000
	Score métropolitain	1,73 / 2,97	4,0	3,87	5,67
Polycentrisme	Spécialisation fonctionnelle	Portuaire	Pas de spécialisation	Administration européenne	Banque, chimie, art
	Centres secondaires	-	Kortrijk Tournai	Kehl Offenbourg	Saint-Louis Weil-am-Rhein
	Versants	Binational FR-BE	Binational FR-BR Trirégional NPdC-Vlaanderen-Wallonie	Binational FR-DE	Trinational FR-DE-CH
Intégration	Travailleur.se.s frontalier.ère.s	faibles	moyens	moyens	importants
	Organisation urbaine	Urbanisation littorale Double FUA	Agglomération transfrontalière Triple FUA	Agglomération transfrontalière	Agglomération transfrontalière
	Discours		Premier GECT en Europe	Reconciliation franco-allemande	Métropole rhénane
Gouvernance	Institutionnalisation	2005 (Plateforme)	1991 (COPIT)	2005 (Convention)	1995 (ATB)
	Statut actuel	GECT	GECT	GECT	Association
	Gouvernance	multi-niveau	multi-niveau	local	local

Finalement, la comparaison entre les quatre espaces translocaux met en lumière quelques différences importantes. L'Eurodistrict Trinational de Bâle apparaît comme hautement métropolitain en raison de la structure économique de pointe présente sur le versant bâlois. Il est en outre une agglomération véritablement traversée par les frontières de la France, l'Allemagne et la Suisse.

À l'inverse, la dimension métropolitaine du GECT littoral franco-belge n'est que peu corroborée par les statistiques. De surcroît, il est organisé en deux aires urbaines fonctionnelles modestes relativement éloignées de la frontière. À la lumière de ces éléments, le GECT littoral peut être utile dans la comparaison et jouer le rôle de cas d'étude témoin peu métropolitain.

La démographie est impressionnante dans le cas de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, elle compense des fonctions métropolitaines de rang intermédiaire. L'agglomération, avec plus d'un million d'habitant·e·s, représente le double de celle de Strasbourg ou de Basel. Elle organise un espace tri-régional avec les pôles secondaires de Kortrijk et Tournai.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est le dernier connaître une institutionnalisation. Comme sur la frontière franco-belge, il a choisi la forme du GECT de droit européen. Cela fait écho à son titre de capitale européenne exemplaire de la réconciliation franco-allemande. La formalisation de l'ETB en association est intéressante car elle fait exception.

Dans chacun des cas d'étude, l'intégration transfrontalière repose sur des flux de navetteur·se·s, de résident·e·s et de consommateur·rice·s. Elle est à la fois favorisée et actée par des structures de coopération transfrontalière. Ces dernières ont toutes proclamé la dimension métropolitaine de leur espace dans des stratégies. Le défi est important puisqu'il s'agit d'agglomérations transfrontalières qui réunissent deux à trois pays, deux à trois régions. Dans le cas de Lille et de Basel, ce sont trois systèmes sémi-iques qui doivent interagir. Cela soulève des enjeux interculturels de compréhension et de langue pour la coopération métropolitaine transfrontalière comme pour la présente étude.

### **3.3. Enjeux linguistiques de méthodologie et de toponymie**

La coopération transfrontalière induit une collaboration de proximité entre deux – voire plus – systèmes nationaux, culturels et potentiellement linguistiques. Dans ces systèmes sémiotiques, la langue constitue un des enjeux de la différence sur laquelle on peut agir et la DG Regio l’identifie encore comme un obstacle majeur à la coopération transfrontalière (Commission Européenne, 2015a). Dans son étude sur les obstacles à la coopération transfrontalière, la langue est le seul facteur à être identifié comme un problème pour la majorité des répondant·e·s (57%). Le problème est même majeur entre la France et le Royaume-Uni (70% sur le Programme INTERREG Transmanche et 53% sur celui des 2 Mers). Il reste un problème pour 52% des répondant·e·s dans le Rhin Supérieur et pour 42% des répondant·e·s du Programme France-Wallonie-Vlaanderen (*ibid.*). L’étude révèle que la pratique réciproque de l’anglais et du français est un véritable problème, spécialement ressenti par les partenaires britanniques (64%). Dans les espaces où la frontière nationale ne coïncide pas exactement avec la frontière linguistique, les compétences linguistiques sont également trop peu répandues pour que la langue ne soit pas un obstacle. 58% des partenaires français estiment que la langue est un problème contre 25% des partenaires belges, qui sont bien souvent bilingues français-néerlandais.

La pratique de la langue du voisin fait partie du travail interculturel de la coopération transfrontalière qui indique une ouverture et un respect mutuel des différences. Dès lors, les arbitrages linguistiques sont un sujet sensible et sérieux dans toute entreprise multilatérale, ils peuvent même être un sujet de discorde sur certaines dyades conflictuelles où la frontière est perçue comme des « cicatrices de l’histoire » (Wassenberg & Beck, 2011b). De ce fait, je souhaite expliciter mon positionnement linguistique et plus particulièrement l’usage des toponymes dans la langue locale.

#### **3.3.1. Arbitrages linguistiques en contexte transfrontalier**

Le présent travail est rédigé en français. L’anglais aurait pu permettre une plus grande diffusion de ce travail mais aurait créé une distance artificielle entre la langue, la rédactrice et le travail de terrain. Le choix du français a d’abord été motivé par ma langue maternelle et par le cadre national dans lequel s’inscrit cette thèse. Les organismes financeurs sont français, le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais et l’Université d’Artois. Le laboratoire d’accueil, Discontinuités UR 2468, est situé à Arras et ses chercheur·se·s travaillent principalement en français.

De surcroît, la langue française est un dénominateur commun des différents terrains d’étude puisqu’ils sont tous localisés sur une frontière française. Ainsi les partenaires des structures de coopération transfrontalière analysées peuvent lire le présent travail, que ce soit leur

langue maternelle ou que ce soit la langue voisine qu'ils maîtrisent toujours bien. Les structures de coopération transfrontalière étudiées travaillent toutes en deux langues, le français avec l'anglais ou le néerlandais dans l'Eurorégion Transmanche d'une part, et avec l'allemand dans le Rhin Supérieur d'autre part. Certains documents programmatiques ou de communication sont parfois publiés en anglais lorsqu'ils sont destinés à être publiés et communiqués à un public supranational ou international. Il arrive dans d'autres régions d'Europe que des structures de coopération transfrontalières optent pour une tierce langue. Ce choix repose sur l'argument du moyen de communication le plus efficace. La langue de travail est par exemple l'anglais dans tous les programmes transnationaux INTERREG B et notamment le programme Europe du Nord-Ouest. Elle peut parfois être le russe dans les communications informelles sur les frontières de l'Europe centrale et orientale comme entre Frankfurt(Oder) et Słubice.

Dans le cadre du travail de terrain, la langue locale a été favorisée, dans la limite de mes compétences linguistiques, pour permettre aux acteurs locaux de s'exprimer le plus naturellement possible dans leur langue maternelle. Par exemple, les entretiens avec des locuteur·rice·s allemand·e·s en Allemagne se sont déroulés en allemand. De même, l'anglais a été la langue d'échange dans des entretiens et emails avec des interlocuteur·rice·s anglais et belges néerlandophones. L'allemand a également servi lors des entretiens en Suisse. L'anglais ou le français ont été utilisés avec les interlocuteur·rice·s néerlandophones.

Ces arbitrages linguistiques ne sont pas sans incidence et peuvent présenter des biais méthodologiques. Premièrement, les traductions oscillent nécessairement entre traductions littérales et traductions sémiques. Cela peut engendrer une modification voire une perte de sens. La professeur de sciences politiques européennes Linda Hantrais parle à ce titre de « *non-equivalence of terms or concepts* » (Hantrais & Mangen, 1996). À titre d'exemple, *metropolitan area* et *city-region* sont deux traductions possibles de « région métropolitaine » qui sont bien plus usitées en contexte anglophone que *metropolitan region*. Pour la professeure d'urbanisme allemande Stefanie Dühr, au contexte linguistique se surimpose un contexte culturel, politique, administratif qui connote les termes courants comme les termes de politique publique : « *Consistent use of terminology is difficult because many of the words we use to practice and explain spatial planning are culturally rooted* » (Dühr, 2010). Face à ce dilemme, nous avons choisi de ne pas traduire l'enquête en ligne dans toutes les langues de nos cas d'étude mais de seulement la proposer dans deux versions, l'une en anglais, l'autre en français (cf. Partie méthodologique : Langue, diffusion et échantillon final). Avec ces deux langues, nous espérons donner la possibilité à chacun·e de s'exprimer dans une langue répandue dans les milieux professionnels européens. Plus le nombre de langues utilisé est réduit, plus les termes et donc les enseignements peuvent être précis et univoques.

Cela constitue malheureusement un deuxième biais méthodologique. Les personnes interrogées n'ont pas pu s'exprimer dans leur langue maternelle si celle-ci était le néerlandais, notamment en Belgique flamande, ou le suisse-allemand, dans les régions alémaniques de Suisse. Une locutrice néerlandophone a par exemple préféré s'exprimer en français lors d'un entretien à Brugge. Malgré les indéniables compétences multilingues de nombre d'acteurs impliqués dans la coopération transfrontalière ou le développement métropolitain, on peut

supposer que la discussion perd en précision, en nuance, en complexité lorsqu'elle ne se tient pas dans sa langue maternelle. Cette difficulté vaut pour les personnes qui sont interrogées comme pour la personne qui interroge. Bien que j'aie de bonnes compétences linguistiques en anglais et surtout en allemand, je ne peux prétendre être bilingue ayant grandi dans un environnement exclusivement francophone. À ce titre, les échanges en direct lors d'entretiens ont pu pâtir d'approximations voire d'incompréhensions selon ma maîtrise du flux de paroles et de l'accent du locuteur·rice. Pour pallier ces difficultés, les entretiens semi-directifs étaient préparés avec une grille de questions traduites en anglais et en allemand et enregistrés pour réécoute ultérieure. Par ailleurs, le questionnaire en anglais de l'enquête en ligne a été soumis à une relecture par une locutrice anglophone. Professionnelle de l'accueil des réfugiés en Angleterre, politologue de formation, de nationalité allemande, celle-ci vit et travaille depuis huit ans à London et a pu apporter de précieuses modifications. Grâce à cette relecture, le troisième biais linguistique est mineur pour l'enquête en ligne.

Grâce à la pratique de la langue de l'interlocuteur·rice, le contexte de cette recherche reproduit les principes du travail interculturel propre à la coopération transfrontalière. Cela s'applique également aux noms de lieux et aux noms de villes des régions métropolitaines transfrontalières.

### **3.3.2. Toponymie locale dans une géographie européenne : le principe de toponymie située**

En accord avec les pratiques interculturelles de la coopération transfrontalière, il a été décidé que le choix de la langue ne coïnciderait pas avec le choix des toponymes même si cela complexifie l'écriture et la lecture. Appliquer les toponymes français à l'étranger peut être perçu comme une forme d'impérialisme intellectuel. Le germaniste français Thierry Grass, qui a travaillé sur la traduction des toponymes, développe ce point de vue : « si la traduction des toponymes étrangers ou exonymes tend souvent à une appropriation, leur dénomination se teinte d'idéologie à l'encontre de toute systématique, au hasard des alliances, de ce qui est censé être « politiquement correct » ou, au contraire, des inimitiés géopolitiques » (Grass, 2005).

À l'inverse de la traduction, les sciences post-coloniales ont progressivement supplanté les dénominations occidentales de lieux étrangers par leur dénomination locale ou par une transcription de leur dénomination locale. L'ONU et son Groupe d'experts pour les noms géographiques (GENUNG) propose une standardisation des toponymes. L'exemple de Beijing, anciennement appelée Pékin, est bien connu. Il illustre que les circulations mondialisées et les changements dans les rapports de pouvoirs économiques et politiques jouent un rôle dans la toponymie. Dans d'autres cas, le toponyme français peut faire référence à des périodes de l'histoire où des puissances françaises dirigeaient ces territoires aujourd'hui indépendants. Par conséquent, utiliser le terme d'Aix-la-Chapelle dans un travail historique sur le VIII<sup>ème</sup> siècle paraît pertinent ; Il l'est beaucoup moins dans un travail de géographie politique, contemporain de la construction européenne, où Aachen est une ville majeure de la coopération transfrontalière. Les travaux géographiques sur les toponymes de Frédéric Giraut

vont dans ce sens (Giraut, 2016, 2018) en explicitant les contextes de production ou de transformation des toponymes. « Les contextes de révolution (politique et territoriale) privilégient les pratiques d'éradication ; ceux de restitution (aux cultures dominées) sont marqués par la restauration identitaire ; et les contextes de construction (de nouveaux territoires) favorisent la révélation de ressources patrimoniales et d'images » (Giraut, Houssay-Holzschuch, & Guyot, 2008). Les principes d'autodétermination des peuples, de reconnaissance des minorités régionales et de respect de la diversité culturelle qui sont déclarés universels, trouveront ici une modeste application en l'utilisation des toponymes locaux. Spécialement dans la coopération transfrontalière où l'interconnaissance culturelle est primordiale, l'usage des toponymes locaux exprime un respect de la culture du voisin et, sous-entendu, de sa souveraineté territoriale.

Ce principe spatio-temporel, que je qualifie de **principe de toponymie située** est déjà un standard sur la frontière franco-flamande comme l'illustrent les noms « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » et « GECT West-Vlaanderen/Dunkerque-Flandre-Côte d'Opale » où Lille et Tournai, Dunkerque, Flandre et Côte d'Opale sont en français mais Kortrijk et West-Vlaanderen en néerlandais. Le Rhin Supérieur présente une pratique différente puisque le multilinguisme et donc la traduction semblent être la norme. La double appellation « Eurodistrict trinational de Bâle » et « *Trinationaler Eurodistrikt Basel* » illustre ce cas.

La toponymie située est relativement facile d'usage dans le contexte de l'Europe occidentale où l'alphabet latin rassemble des langues avec des racines proches (déclinaisons de langues latines, anglo-saxonnes et germanophones très majoritairement). Bien que son usage soit sans doute plus délicat à l'échelle mondiale en raison de la diversité des alphabets et prononciations, la discipline géographique évolue vers la transcription des toponymes locaux. Les recommandations du GENUNG vont dans ce sens : « pour les États qui utilisent l'alphabet latin, on doit utiliser la nomenclature officielle publiée par l'État en question en respectant fidèlement les signes diacritiques [accents, cédilles et ligatures] » (Grass, 2005). Le principe spatio-temporel de toponymie située propose d'utiliser les toponymes dans la langue (ou la transcription) correspondant au lieu et à l'époque concernés au détriment d'autres formes issues de la langue d'expression. On favorise donc toujours l'emprunt du toponyme local au détriment de toute translittération (passage d'un alphabet à un autre), transcription (passage phonétique d'une écriture à une autre) ou traduction (traduction en calque ou bien traduction adaptée).

Ce principe se décline en trois applications :

- L'emprunt du toponyme et de l'orthographe dans la langue officielle locale est la règle générale. À titre d'exemple, on écrira Brugge, Aachen et Basel et non les toponymes correspondant en français parfois usités de Bruges, Aix-la-Chapelle et Bâle.
- L'usage du toponyme et de l'orthographe de notre langue de travail (ou de l'anglais comme langue internationale) est privilégié pour les lieux et espaces officiellement multilingues. Notre langue de travail étant le français, on arbitrera en faveur de Rhin Supérieur et Luxembourg et au détriment de Oberrhein et Lëtzeburg.

- L'usage de la terminologie spatiale et politique dans la langue locale évite les traductions hasardeuses de concepts échafaudés dans un système national donné. Le terme de *Länder* illustre cette règle où aucune traduction en français ne reflète entièrement ce niveau administratif. Le terme parfois avancé d'« État régional » reste peu satisfaisant. Plutôt que de traduire par « région » ou par « état fédéré », on définira le terme avant de le reprendre dans sa langue locale. Les termes *Randstad Holland* ou *Europäische Metropolregion* entrent dans cette application.

Les toponymes sont donc empruntés de leur langue et s'insèrent dans le texte en français sans mise en italique, alors que la terminologie spatiale qui emprunte une expression étrangère entière, sera comme tout passage dans une autre langue mise en italique.

Parmi les régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale, un regard croisé se porte sur deux frontières en particulier.

La frontière franco-belgo-britannique est le lieu de deux coopérations transfrontalières métropolitaines d'échelle locale : le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. La première, le long du littoral franco-belge prend la forme d'un GECT et est marquée par une urbanisation en ruban avec deux pôles peu métropolitains éloignés de la frontière, Dunkerque et Brugge. La seconde, centrée sur l'agglomération densément peuplée de Lille, forme une entité tri-régionale où Kortrijk et Tournai organisent respectivement une aire urbaine fonctionnelle en Vlaanderen et en Wallonie. À l'échelle régionale, l'Eurorégion Transmanche correspond à une tentative de développement économique territorial liée aux opportunités du creusement du tunnel sous la Manche. Elle est considérée comme une région métropolitaine transfrontalière d'échelle transrégionale à l'intérieur de laquelle existent les deux précédentes régions métropolitaines transfrontalières d'échelle translocale.

La frontière franco-germano-suisse est fortement structurée par la coopération transfrontalière à l'échelle de l'espace du Rhin Supérieur. Les acteurs de la Conférence du Rhin Supérieur mettent en œuvre une démarche de Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur depuis 2008. L'urbanisation suit une logique d'archipel avec plusieurs villes moyennes et notamment deux agglomérations transfrontalières structurantes. Les pôles métropolitains de Strasbourg et Basel sont au cœur de stratégies métropolitaines transfrontalières, respectivement portées par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Strasbourg, capitale européenne emblème de la réconciliation franco-allemande développe sa banlieue au-delà du Rhin jusqu'à la ville allemande de Kehl. De même, l'agglomération bâloise intègre les villes française de Saint-Louis et allemande de Weil-am-Rhein.

Les deux cas d'étude transrégionaux et les quatre cas d'étude translocaux apparaissent comme des métapoles (Ascher, 1995). Dans ces espaces, tout ou une partie des habitant·e·s, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien d'une métropole. De cette intégration résulte toutefois un espace différencié, fortement hétérogène. Les deux Eurodistricts rhénans sont très intégrés avec une agglomération transfrontalière s'appuyant sur un réseau de transport, et avec des flux de consommateur·rice·s et de navetteur·rice·s importants. La dimension métropolitaine de Basel et les puissants différentiels économiques à la frontière est remarquable dans la comparaison entre les quatre cas translocaux. Le différentiel économique entre la Vlaanderen et la France est un moteur aux échanges transfrontaliers, mais la différence entre systèmes sémiqes en général et entre langues en particulier reste un frein majeur à la coopération transfrontalière autour du littoral franco-belge ou de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. En définitive, il existe dans tous ces cas d'étude des démarches de construction de régions métropolitaines transfrontalières.



La spécificité de la frontière européenne réside bien en des processus de *debordering* spécialement observables dans les agglomérations. La permanence de différentiels alimente à la fois les processus de *debordering* et de *bordering*. Ce chapitre a développé deux aspects décisifs des différences entre systèmes sémiques vis-à-vis de la construction de régions métropolitaines transfrontalières : le régime politique et la langue. Le pouvoir est très centralisé dans le gouvernement et dans la capitale au Royaume-Uni comme en France. Au contraire, les régimes fédéraux et confédéraux de l'Allemagne, de la Belgique et de la Suisse confèrent de grands pouvoirs aux autorités infranationales que sont les *Länder*, les Régions et les Cantons. La recherche d'homologues politiques ou la comparaison de politiques publiques de part et d'autre de la frontière nécessite comme préalable une précise compréhension du système sémique voisin. En ce sens, la coopération transfrontalière est exemplaire dans son travail interculturel. Elle promeut le bilinguisme et le respect de la culture voisine. Je m'applique dans cette thèse à transposer ce principe de toponymie située en nommant les noms de lieux et de ville dans la langue locale.

Ces défis de compréhension entre systèmes sémiques représentent une grande difficulté dans la méthodologie de recherche. Les deux cas d'étude transrégionaux sont trinationalaux, L'Eurodistrict Trinational de Bâle également. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est pour sa part tri-régionale. La diversité et la complexité des cas d'étude expliquent combien le travail de terrain est complexe. Elles sont cependant nécessaires à la réalisation d'un regard croisé européen sur la question des régions métropolitaines transfrontalières et de leur construction par la frontière.

# Chapitre

## 4. Un protocole géographique ancré dans les sciences humaines et sociales

Les deux terrains transrégionaux d'études, l'ancienne Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur, doivent valider ou invalider les hypothèses émises sur l'essoufflement de la coopération transfrontalière (A1), un paradigme métropolitain en Europe (A2), le rôle de la frontière comme ressource (B1) voire comme ascenseur scalaire (B2), une mobilisation consensuelle des acteurs du territoire (C1), et une recomposition scalaire européenne (C2). La complexité et la diversité des terrains, avec les systèmes sémiques qui les caractérisent, ont orienté les choix méthodologiques vers un protocole de recherche qualitatif de géographie humaine. Vu le rôle central de l'articulation entre échelles dans les notions de métropole et de frontière, une grille d'analyse précise opère une distinction entre échelles et guide la comparaison entre systèmes sémiques. Elle organise par échelle et par pays les espaces géographiques et les niveaux politiques. Elle identifie les acteurs territoriaux principaux porteurs des stratégies politiques. La grille d'analyse scalaire est mobilisée pour le traitement des données de terrain. Ces dernières sont de quatre ordres :

- un travail d'observation de terrain a eu lieu pendant des phases de mobilités internationales itinérantes. Il a pour objectif principal de se familiariser avec les cas d'étude, d'en saisir par la déambulation et la photographie la structure urbaine, la dimension métropolitaine et l'organisation transfrontalière ;
- un corpus documentaire est composé des documents fondateurs et programmatiques des structures de gouvernance des cas d'étude. Les conventions, statuts, atlas et stratégies des régions métropolitaines transfrontalières sont passés au crible de la grille d'analyse scalaire. Le corpus est complété des politiques nationales de développement métropolitain qui répondent plus directement aux hypothèses sur le paradigme métropolitain (A2) et la mobilisation consensuelle des acteurs (C1) ;
- des entretiens avec des acteurs clés de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain ont été menés sur le terrain de chaque cas d'étude. Menés dans un cadre semi-directif, les entretiens servent à centrer la recherche et alimenter le regard croisé européen par des expériences locales ;
- une enquête en ligne élabore sur les enseignements des entretiens. Elle systématise les questionnements des hypothèses auprès d'un échantillon d'expert·e·s un peu plus vaste. Avec des questions fermées et des questions ouvertes classique, la démarche méthodologique inclut également un dispositif expérimental de cartographie mentale interprétative.

Profondément ancrée dans la géographie comme science sociale, la méthodologie s'appuie sur une grille d'analyse scalaire (1) appliquée aux dispositifs d'exploration du terrain (2). Une

enquête en ligne systématise les questionnements et permet à la fois la généralisation à l'échelle de l'Europe occidentale et la différenciation entre cas d'étude (3), notamment à travers un outil cartographique expérimental. Ce protocole de recherche est traversé par mon identité personnelle et professionnelle, résultant en un savoir scientifique situé (4).

## 4.1. Grille d'analyse scalaire : du local à l'europpéen

L'une des questions méthodologiques soulevées est de croiser les échelles dans des cadres nationaux distincts. Il y a là un véritable enjeu heuristique qui a été abordé par la comparaison des régimes politiques : parler de la région en Belgique engagée dans un processus de fédéralisation n'a pas le même sens qu'en France où la décentralisation s'accroît au fil des réformes territoriales ; la comparaison est encore plus délicate au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Suisse où aucune entité administrative ne porte ce titre. Ces différences relèvent à la fois de la taille des pays, de leur système institutionnel et politique et du vocabulaire administratif et politique, bref plus largement des différences entre systèmes sémiqes. En outre, l'Union européenne introduit son propre cadre régional. D'abord, la production statistique découpe les espaces européens en entités régionales de trois niveaux NUTS. Ensuite, l'UE confie à des collectivités territoriales de niveau régional la gestion des fonds structurels européens de la Politique de Cohésion.

Par ailleurs, et comme évoqué en première partie, les métropoles font exploser les cadres scalaires classiques par leur hyperscalarité. Structurées à l'échelle locale de l'agglomération, elles sont un nœud dans les circulations mondiales et jettent des liens avec d'autres métropoles à travers le monde. D'un point de vue spatial, elles se composent schématiquement en un pôle métropolitain à cheval sur plusieurs communes et d'une région métropolitaine où se ressent l'influence métropolitaine. Les frontières s'intègrent également dans un jeu multiscaire puisque l'international se confond avec la proximité dans les espaces transfrontaliers. Frontière et métropole renvoient ainsi chacune à des dimensions multiscales, mais de manière différente.

La grille d'analyse scalaire constitue un outil en réponse à ces enjeux méthodologiques. Elle clarifie les différents niveaux d'échelle en tâchant d'y associer des homologues dans chaque système national (1). Les acteurs du territoire y sont ordonnés en fonction de leur appartenance à une échelle (2). Elle est mobilisée dans l'analyse du corpus documentaire issu des cas d'étude et des politiques nationales de soutien aux métropoles (3). L'exercice présente des limites certaines puisqu'une comparaison stricte est impossible, il s'avère indispensable à la démarche de regard croisé et d'analyse scalaire.

### 4.1.1. Lecture multiscaire

Notre grille d'analyse se veut proprement **multiscaire** pour répondre à nos problématiques de recompositions des territoires en Europe occidentale dans l'exemple des régions métropolitaines transfrontalières. L'enjeu est « [de] repérer différents niveaux géographiques, [d'] analyser les passages des uns aux autres et leurs effets réciproques » (Grataloup, 2004b). La grille d'analyse distingue 5 échelles emboîtées : européenne, nationale, régionale, intermédiaire, locale, et y insère les échelles transrégionales et translocales des cas d'étude.

Échelle ( <i>scale, Skala</i> )	Espace ( <i>space, Raum</i> )	Niveau de gouvernement ( <i>tier, Ebene</i> )	Acteurs territoriaux privilégiés ( <i>stakeholder, Akteur</i> )
Européenne	Continent européen	Pouvoir supranational de l'UE  Pouvoir intergouvernemental du Conseil européen  Pouvoir intergouvernemental du Conseil de l'Europe	Commission européenne et DG Regio  Conseil européen  Conseil de l'Europe  Comité des Régions, <i>Association of European Border Regions</i>
Nationale	États-Nations :  Allemagne  Belgique  France  Royaume-Uni  Suisse	États centraux et fédéraux :  République fédérale d'Allemagne  République fédérale de Belgique  République française  Monarchie parlementaire britannique  Confédération suisse	Exécutifs nationaux :  Gouvernement fédéral allemand (BMVI, BBSR) et réunion des <i>Länder</i> (MKRO)  Gouvernement fédéral belge  Gouvernement français (CGET, MOT) et ses administrations déconcentrées (préfectures)  Gouvernement britannique  Conseil fédéral suisse
Transrégionale	Espaces transfrontaliers transrégionaux :  Eurorégion Transmanche  Espace du Rhin Supérieur	Partenariats transfrontaliers : gouvernance régionale et/ou intermédiaire	Structures de coopération transrégionale :  Ex-GEIE Eurorégion Transmanche  Rhin Supérieur (Conférence, Conseil Rhénan, RMT-TMO)  Euroinstitut Strasbourg-Kehl
Régionale	NUTS 1 (Allemagne, Belgique)  NUTS 2 (France, Royaume-Uni)  Région métropolitaine	Entités politico-administratives directement en dessous des États :  <i>Länder</i> Baden-Württemberg et Rheinland-Pfalz  Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale, et communautés flamande, wallonne et germanophone  Régions Hauts-de-France et Grand Est  <i>County of Kent</i>  Cantons de Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura, Solothurn, Aargau	Exécutifs directement en dessous des États :  <i>Minister-PräsidentInnen</i> et gouvernements des <i>Länder</i> (et les administrations déconcentrées <i>Regierungspräsidien</i> ou <i>Regionalverbände</i> )  Gouvernements des régions et des communautés  Présidences des conseils régionaux  <i>Kent County Council</i>  Gouvernements des Conseils cantonaux

Intermédiaire	NUTS 3 ou LAU 1	<p>Le cas échéant, collectivité territoriale directement au-dessus du local :</p> <p><i>Landkreise</i> (Ortenau, Lörrach)</p> <p>Provinces (West-Vlaanderen, Hainaut)</p> <p>Départements (Nord, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Haut-Rhin)</p>	<p>Exécutifs directement en dessous des États :</p> <p><i>LandrätInnen</i> (Ortenau, Lörrach)</p> <p>Gouvernements provinciaux (<i>Deputatie</i> en Flandre et Collège provincial en Wallonie)</p> <p>Présidences des conseils départementaux</p>
Translocale	<p>Espaces transfrontaliers transrégionaux :</p> <p>West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale</p> <p>Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai</p> <p>Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</p> <p>Eurodistrict Trinational de Bâle</p>	<p>Partenariats transfrontaliers : gouvernance locale ou multi-niveaux</p>	<p>Structures de coopération translocale :</p> <p>GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale</p> <p>GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai</p> <p><i>Hack the Eurometropolis</i></p> <p>GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</p> <p>Eurodistrict trinational de Bâle</p> <p><i>Metrobasel, Agglo Basel, Metropolitankonferenz Basel (NWRK)</i></p>
Locale	<p>Ville-centre, LAU 2</p> <p>Pôle métropolitain</p>	<p>Communes :</p> <p><i>Gemeinde und kreisfreie Städte</i></p> <p>Communes</p> <p><i>Towns and cities</i></p> <p>Structures intercommunales :</p> <p>West-Vlaanderen Intercommunale, IEG, IDETA</p> <p>Communauté Urbaine Dunkerque Grand Littoral, Métropole Européenne de Lille, Eurométropole de Strasbourg...</p>	<p>Pouvoirs exécutifs des communes :</p> <p>BürgermeisterInnen</p> <p>Bourgmestres</p> <p>Maires</p> <p>Mayor</p> <p>Agences d'urbanisme</p> <p>Acteurs de la société civile :</p> <p>Représentations de la société civile en conseil de développement, conseil économique et social ou forum</p> <p>Associations, initiatives citoyennes</p> <p>Entreprises</p>

Tableau 4 : Grille d'analyse multiscale

Les interrelations géographiques peuvent procéder dans cette grille d'analyse de deux directions. Les interrelations verticales en emboîtement ou en saut d'échelles sont de types multiscale. Le local s'inscrit dans le régional, qui s'inscrit lui-même dans le national... Marie-Claire Robic analyse l'évolution de la notion d'échelle au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle et souligne la dialectique du concept entre le détail et l'ensemble, la partie et le tout (Robic, 2004) dans des termes contemporains on parlera de relations multiscale. Les interrelations horizontales ont lieu entre entités d'une même échelle séparées par une frontière (nationale ou infranationale). Dans les cas d'étude qualifiés d'espaces translocaux, des collectivités

locales coopèrent. Dans les cas d'étude qualifiés d'espaces transrégionaux, ce sont des entités politico-administratives d'échelle régionale qui coopèrent. L'emboîtement est valable également pour ces deux échelles transfrontalières, comme le défend le livre *Oberrheinisches Mehrebenensystem* (système multi-niveau du Rhin Supérieur) à propos de l'Eurodistrict Trinational de Bâle vis-à-vis du Rhin Supérieur (Nagelschmidt, 2005). L'articulation dynamique de ces interrelations (Grataloup, 1979) est au cœur de notre sujet et constitue notre grille d'analyse principale.

Les échelles sont appréhendées selon trois perspectives, déployées en colonnes dans la grille précédente : l'espace de l'observation géographique, le niveau de gouvernement et les acteurs territoriaux associés.

La première perspective est celle de l'observation géographique et de la cartographie : l'espace est lié à l'échelle par la taille. Les échelles vont de pair avec l'étendue géographique de l'espace de référence. La taille de l'espace conditionne l'échelle d'appartenance de façon absolue (une commune est nécessairement de petite taille et d'échelle locale) ou relative (un canton peut avoir une petite superficie, mais est le découpage politico-administratif le plus large au sein de la Suisse). Par opposition aux découpages administratifs et aux niveaux de gouvernement, l'espace n'est pas figé. Dans l'exemple d'un pôle métropolitain ou d'une région métropolitaine, l'espace est défini par des interdépendances fonctionnelles. La délimitation de ces espaces et leur organisation participent des mécanismes de recomposition scalaire qui questionnent la construction métropolitaine transfrontalière. L'analyse des métropoles, qualifiées d'« hyperscalaires » par Ludovic Halbert (Halbert, 2010), peut s'opérationnaliser également dans cette grille de lecture. La métropolisation, phénomène glocal, se comprend sur le vieux continent moins dans ses dynamiques internationales qu'européennes, d'où une échelle supérieure non pas mondiale mais européenne. Ses effets spatiaux se ressentent à l'échelle locale et peuvent se diffuser au sein d'un territoire national ou au-delà de la frontière. L'enjeu national et local de construire et mettre en scène des métropoles se lit aussi dans cette grille.

La seconde perspective est administrative et politique : le niveau de gouvernement dépend de la hiérarchie du maillage institutionnel de chaque pays par rapport à l'espace considéré. Le niveau européen est donc celui du pouvoir supranational de l'UE ; le niveau national celui des États-Nations, et par conséquent des États centraux et fédéraux ; le niveau régional celui des entités politico-administratives directement en dessous des États ; le niveau intermédiaire celui des autres collectivités territoriales entre les États et le local ; le niveau local enfin est celui des communes et de leurs regroupements.

Ces cinq catégories, ainsi définies, ne se déclinent pas sans ambiguïté dans les différents systèmes nationaux. Dans les États fédéraux, le niveau national peut être considéré à l'échelle nationale et à l'échelle régionale puisque les régions belges, les *Länder* allemands et les cantons suisses sont des États fédérés. Vu leur pouvoir politique, il est difficile de les comparer aux régions françaises ou aux *counties* britanniques. Les cantons présentent de surcroît une taille relativement petite, et donc un espace qui pourrait être qualifié de local. En outre, dans plusieurs États, certaines compétences sont partagées entre plusieurs niveaux de

gouvernement, notamment entre niveau fédéral et niveau fédéré. Entre hiérarchie des normes et subsidiarité, les rapports institutionnels sont complexes et variables entre ces niveaux de gouvernements. Le passage d'un niveau à un autre peut être fluide en cela qu'il dépend de la structure gouvernementale et administrative de l'État concerné. Par exemple, une préfecture de région en France représente le niveau de gouvernement national même s'il est implanté sur un territoire de travail régional, il s'agit d'un pouvoir déconcentré dans un État centralisé.

Face à ces difficultés, certaines démarches méthodologiques simplifient la hiérarchie scalaire avec simplement une échelle locale qui inclut tous les niveaux de gouvernement infranationaux (Hamez, 2013). Leurs objectifs sont de clarifier l'emboîtement des échelles et de faciliter la comparaison internationale. Plus on ajoute d'échelles d'observation, plus la distinction en niveaux de gouvernement et en acteurs territoriaux principaux est délicate dans un contexte de système politique comparé. La grille d'analyse proposée s'efforce d'attribuer une échelle et un niveau de gouvernement à chaque acteur. Lors de l'analyse des jeux d'acteurs dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières, cela rendra possible les catégorisations entre acteurs et les comparaisons entre cas d'étude. Seule une grille d'analyse scalaire précise, différenciée par pays, autorise l'identification de processus ascendants (*bottom-up*) ou descendants (*top down*). Cette catégorisation pourrait donc être débattue, elle est le résultat d'un arbitrage méthodologique qui a été choisi ici pour son caractère opérant dans notre problématique scalaire.

La troisième perspective est interactionnelle : les acteurs territoriaux sont, autant que possible, ordonnés par échelle d'appartenance. Les gouvernements et pouvoirs exécutifs des différents niveaux de gouvernement précités sont des acteurs incontournables en raison de la légitimité démocratique de leur pouvoir. De surcroît, leurs politiques sont publiques et donc largement documentées. Les acteurs de la société civile (représentations de la société civile en conseils de développement ou forum, associations, initiatives citoyennes, entreprises) font ici partie de l'échelle locale. Certains acteurs de la société civile peuvent avoir des activités à plusieurs échelles. Tout en étudiant leurs stratégies scalaires, on insiste cependant sur leur localisation et leur ancrage local. C'est parmi ces acteurs territoriaux privilégiés que des personnes ressources ont été identifiées pour mener des entretiens qualitatifs. La sous-partie suivante revient plus en détail sur l'identification des acteurs.

Les différents niveaux d'échelle choisis sont finalement au nombre de  $5+2=7$  échelles. Cette grille d'analyse scalaire est inspirée des propositions heuristiques de Grégory Hamez (Hamez, 2013). Son « modèle multiscalair des territoires frontaliers intérieurs à l'Union européenne » est structuré par trois échelles emboîtées, les échelles européenne, nationale, et locale, où s'intercale l'échelle transfrontalière. La présente grille précise l'échelle locale et la décline entre régional, intermédiaire et local. L'échelle mondiale n'a pas été retenue puisque nous présumons que le système européen est prescripteur d'un contexte interne homogène spécifique peu comparable à d'autres espaces dans le monde. Il constitue un système régional à l'échelle du monde.



L'échelle transfrontalière s'insère dans ces sept échelles emboîtées. Il ne s'agit pas de prendre pour acquise une réalité transfrontalière génératrice d'un territoire, mais pour mieux interroger la construction d'espaces qui se qualifient de transfrontaliers, décrivent un périmètre d'action et structurent leur prise de décision en une gouvernance. Dès lors, nous insérons l'échelle transfrontalière dans la structure multiscalaire afin d'examiner les régions métropolitaines transfrontalières dans leur construction scalaire. Dans ce cas, les interrogations portent sur la superposition et l'agencement des échelles de part et d'autre de la frontière. Les structures de coopération transfrontalière sont qualifiées de transrégionales ou translocales et s'ordonnent dans un système scalaire au-dessus respectivement du niveau régional et du niveau local, mais en-dessous des niveaux national et européen.

#### **4.1.2. Identification des acteurs**

La métropolisation est un processus multi-dimensionnel (cf. Chapitre 1) qui ne peut se résumer à un domaine (l'économique, le politique...) ou à un secteur d'activité (privé, public...) ou à un groupe d'acteurs (entreprises multinationales, classe créative, élu·e·s...). Dès lors, il est délicat de lister ou catégoriser les acteurs de la métropolisation, métropolisation de surcroît transfrontalière. Dans une approche de géographie politique, on favorisera par conséquent les acteurs qui élaborent ou mettent en œuvre des stratégies territoriales de construction d'une région métropolitaine transfrontalière.

Ceci étant posé, il convient de rester le plus large possible pour ne laisser aucun acteur de côté. Une première liste d'acteurs a été ébauchée avant le travail de terrain grâce à la grille d'analyse scalaire. Sur cette base, des personnes ressources ont été identifiées et rencontrées dans leur environnement professionnel. Lors des entretiens, d'autres acteurs sont apparus (souvent moins ancrés dans les hiérarchies politiques institutionnelles comme *Agglo Basel*, l'Euroinstitut Strasbourg-Kehl ou *Hack the Eurometropolis* par exemple) et selon leur importance ont été ajoutés à l'analyse. Certains acteurs dont l'activité est moins centrale, comme la Regio TriRhena, ont été relégués au second plan. La liste élargie a servi à la diffusion par emails du questionnaire de l'enquête en ligne, alors que la liste resserrée à trente acteurs par espace transrégional a été incorporée dans une question sur le réseau d'acteurs.

Les acteurs principaux appartiennent donc à des organisations territoriales. Ensemble ils portent des stratégies façonnées par des relations de pouvoir. Les hypothèses suggèrent que les relations de pouvoir scalaires ont une importance prépondérante. Pour la sociologie de l'action collective (Crozier & Friedberg, 1977), les logiques sous-jacentes et les zones d'incertitude forment des interstices où les enjeux interpersonnels prennent le pas sur la rationalité du système. Dans la coopération transfrontalière, l'incertitude est structurelle, elle est liée à la rencontre entre deux systèmes nationaux. D'après la définition qu'en donnent Guy Saez et Michel Bassand dans leur ouvrage *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, « le concept d'acteur implique que celui-ci dispose d'une autonomie relative, qu'il actualise en fonction de sa position sociale, de son identité et de ses projets. L'acteur joue constamment de son influence et de son pouvoir,

individuellement ou collectivement. Il manifeste sans cesse des pratiques d'appropriation, de soumission ou de résistance. » (Saez & Bassand, 1997). Pour Patrick Le Galès, le gouvernement des villes avec de simples relations entre collectivités locales et États a laissé la place à « une imbrication des forces du marché, des sociétés locales et du politique » (Le Galès, 1995). Il définit alors la gouvernance urbaine « d'une part, en termes de capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement » (*ibid.*).

Dès lors, les organisations au cœur de l'analyse sont celles qui mettent en œuvre des stratégies territoriales, transfrontalières ou métropolitaines. Ce sont en premier lieu les collectivités territoriales. De ce fait, les acteurs principaux qui se démarquent sont les acteurs politiques (les élu·e·s des collectivités territoriales et des organes exécutifs) et les professionnel·le·s de l'espace (aménageur·se·s, urbanistes dans des services ou dans des agences, qui ont une compétence d'expertise et de connaissance des domaines de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain). Ces deux types d'acteurs sont en relation assez étroite dans le sens où ils s'influencent mutuellement tout en gardant une relative autonomie. Par exemple en France, les maires des villes-centres mandatent leur agence d'urbanisme locale (AGUR à Dunkerque, ADULM à Lille, ADEUS à Strasbourg) pour des études sectorielles, tandis que les agences d'urbanisme peuvent choisir d'orienter leurs travaux et leurs publications pour mettre en valeur une stratégie propre. De façon similaire au niveau fédéral en Allemagne, le BBSR (*Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*) est un institut avec une expertise scientifique qui produit des recommandations et évaluations indépendantes. En même temps il co-écrit les programmes et orientations du développement du territoire fédéral. À l'inverse, le BMVI (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*) est un ministère à part entière, qui suit donc les décisions de son·a ministre en tant que membre du gouvernement fédéral. Le premier acteur, le BBSR, correspond à un professionnel de l'espace, tandis que le second acteur, le BMVI, correspond lui à un acteur politique. Les professionnel·le·s de l'espace peuvent faire remonter des concepts et stratégies dont se saisissent les acteurs politiques ; les acteurs politiques peuvent mandater des professionnel·le·s de l'espace pour inventer les moyens de leurs objectifs Le politiste Emmanuel Brunet-Jailly fait partie des chercheur·se·s qui défendent cette approche par les « agents et les agences » et proposent de « théoriser les frontières à travers l'analyse des relations de pouvoir » (Brunet-Jailly, 2013). L'identification des acteurs et l'analyse de leurs relations introduit la notion de gouvernance territoriale, comme étudiée en systèmes complexes par Fabienne Leloup (Leloup, 2010; Leloup et al., 2005).

Ce duo d'acteurs est classique en urbanisme et en géographie (Claude, 2006)., la spécificité est ici de le décliner selon la grille scalaire et selon les pays des terrains d'étude. Le tableau ci-dessus donne un aperçu des acteurs politiques concernés par les compétences liées au développement métropolitain. Notons à l'échelle européenne, le rôle clé de la Direction générale de la Politique de Cohésion (DG Regio). Celle-ci est un service de la Commission Européenne et appartient donc à l'UE. À l'échelle du continent européen, mais en dehors du cadre de l'UE, le Conseil de l'Europe est également un acteur de la « coopération

intergouvernementale paneuropéenne » (Wassenberg, 2013) qui a beaucoup œuvré pour la reconnaissance de régions transfrontalières. À l'échelle nationale, différents ministères et agences se déclinent selon la nature des systèmes politiques. À l'échelle locale, les collectivités territoriales sont concernées. D'un point de vue métropolitain, ce sont souvent les régions et leurs équivalents qui sont compétentes pour le développement territorial, alors que certains États élaborent des stratégies d'aménagement nationales. De leur côté, les villes-centres des métropoles, avec au premier chef les puissantes municipalités de Lille et Strasbourg, font valoir leurs intérêts dans leur structure intercommunale, dont les compétences intègrent l'urbanisme, le développement économique ou l'attractivité touristique. En Suisse, c'est directement le Canton de Basel-Stadt qui prend le relais de la commune de Basel. Certaines de ces villes-centres sont accompagnées dans cette compétence par des agences d'urbanisme ou de gestion d'un fond de développement, comme par exemple l'Agence de Développement et d'Urbanisme Lille Métropole (ADULM) et l'association *Agglo Basel* qui met en œuvre le projet d'agglomération de Basel avec des financements fédéraux.

Les échelles transfrontalières présentent des spécificités non-nécessairement nationales, les acteurs principaux considérés ici sont des structures de coopération transfrontalière. Sont considérés non les groupements *ad hoc* de projet, mais les structures institutionnalisées. En accord avec les chercheurs de la gouvernance territoriale (Leloup et al., 2005), la démarche d'analyse se concentre sur les structures pérennes dont le processus d'institutionnalisation témoigne d'une constellation d'acteurs rassemblée autour d'une stratégie commune de territoire. Les principaux acteurs de ces échelles transfrontalières sont les deux cas d'étude transrégionaux et les quatre cas d'étude translocaux. À ceux-ci s'ajoutent dans le Rhin Supérieur une dizaine de structures de coopération transfrontalière (Eurodistricts, INFOBEST, Euroinstitut...) qui ont déjà été listés dans le chapitre précédent.

Suivant une démarche de géographie politique, les acteurs politiques et les professionnels de l'espace sont au cœur de l'analyse. Prendre en considération d'autres acteurs est souhaitable mais ne peut pas être systématisé largement ici. Afin de prendre en considération quand même les forces du marché et la société locale (Le Galès, 1995), les acteurs de la société civile organisée seront considérés en complément. D'une part, les chambres de commerce et d'industrie, les conseils économiques et sociaux et les entreprises représentent le monde économique. Les entreprises sont assez présentes à Lille à travers le Comité Grand Lille et à Basel à travers *Metrobasel*, qui réunissent les grands groupes économiques locaux dans des stratégies de lobbying. D'autre part, les conseils de développement ou forum, les associations et les initiatives citoyennes représentent les citoyens sous une forme organisée. La société civile ouverte, composée d'habitants, de citoyens, d'usagers serait très intéressante à inclure dans d'autres travaux.

L'identification des acteurs est essentielle dans la démarche méthodologique et constitue un préalable à la vérification de l'hypothèse du consensus autour de la construction de région métropolitaine transfrontalière.

### 4.1.3. Régions métropolitaines transfrontalières : périmètres et stratégies

L'analyse des régions métropolitaines transfrontalières passe par la lecture croisée des stratégies produites dans ce sens par les acteurs précédemment cités. Dans une première définition, une telle stratégie territoriale est une « une vision spatiale » qui engage les acteurs vers un « développement territorial partagé » (Baudelle et al., 2011). Une stratégie métropolitaine transfrontalière se comprend comme la vision partagée d'un développement territorial qui repose sur la mobilisation conjointe d'un argument transfrontalier et d'un argument métropolitain. Une stratégie peut rester immatérielle d'intérêts personnels (en anglais, on parlerait d'*agenda* pour bien signifier l'ambition et les intentions d'un acteur) ou bien être rédigée dans un document, formalisée dans un programme, mis en œuvre dans un calendrier. Le premier type de stratégie informelle transparait mieux dans des entretiens individuels de type qualitatif, tandis que le second type de stratégie formalisée est accessible par des archives et publications officielles. Celles-ci forment un corpus documentaire à analyser.

Selon les hypothèses sur les motivations des acteurs, la coopération transfrontalière connaîtrait une phase d'essoufflement (A1) où le paradigme métropolitain apporterait un nouvel élan (A2). Selon ces hypothèses, la stratégie métropolitaine transfrontalière est une réorientation politique de la coopération territoriale transfrontalière – plus ancienne et basée sur un argument métropolitain – grâce à la mobilisation d'un nouvel argument métropolitain. Une façon d'invalider ces hypothèses serait de démontrer l'inverse, à savoir que la stratégie métropolitaine transfrontalière serait une politique de développement métropolitain – plus ancienne et basée sur un argument métropolitain – qui prendrait nouvellement en considération le versant voisin de la frontière et s'ouvrirait au transfrontalier.

Le corpus est ainsi schématiquement composé de documents selon deux catégories miroirs :

- les documents prescriptifs d'une coopération transfrontalière dont on évalue l'argument métropolitain. Les documents fondateurs des structures de coopération transfrontalière évoquent souvent en préambule les contextes, missions, objectifs qui les animent. De telles structures se dotent parfois de déclarations d'intentions ou de programmes qui valent stratégie pour une durée importante. Ces documents fondent le matériau d'analyse du chapitre 5 sur les stratégies déployées par les cas d'étude et le chapitre 9 sur leur gouvernance territoriale. Ils témoignent d'une logique spatiale ascendante (*bottom-up*) où les acteurs du territoire considéré élaborent leur propre stratégie territoriale ;
- les documents prescriptifs d'un développement métropolitain dont on évalue l'argument transfrontalier. Ce sont, d'une part, des lois, des politiques, des plans s'ils sont contraignants, et d'autre part, des projets et visions si ce sont des documents d'orientation. Ces documents sont mobilisés dans le chapitre 7 sur les politiques nationales de soutien aux métropoles et dans le chapitre 8 sur l'influence européenne. Ils reflètent une logique spatiale descendante (*top down*) où des autorités publiques

européennes ou nationales prescrivent une orientation de développement territorial sur un espace donné.

Dans la première catégorie du corpus, les caractéristiques urbaines, et même les fonctions métropolitaines du cas d'étude sont-elles mises en valeur ? Si tel est le cas, on parlera d'argument métropolitain et cela renforcera l'hypothèse du paradigme métropolitain (A2). Si l'argument métropolitain repose sur la présence de la frontière, cela appuiera les hypothèses de la frontière ressource (B1 et B2). Dans la seconde catégorie du corpus, le transfrontalier peut être ignoré ou bien pris en compte selon que le périmètre observé s'arrête ou non aux frontières nationales. Il peut être anecdotique ou central. Si les fonctions de la frontière y sont présentées comme une ressource potentielle (hypothèse B1) on parlera d'argument transfrontalier. Si les deux catégories du corpus s'alignent en alimentant chacune les arguments transfrontalier et métropolitain, on pourra parler de mobilisation consensuelle des acteurs (C1) de différentes échelles et envisager une recomposition scalaire européenne (C2). Tout spécialement les productions cartographiques méritent attention, car elles révèlent les périmètres considérés, précisent leurs limites et parfois s'arrêtent à l'espace considéré. Les cartes de ces documents constituent un corpus spécifique qui sera exploité par le chapitre 6 sur la construction du périmètre de la région métropolitaine transfrontalière.

De façon générique, le corpus est analysé dans une démarche hypothético-déductive grâce à une grille de lecture (reprise ci-dessous). Elle a, le cas échéant, été adaptée selon les documents du corpus. Celle-ci se penche premièrement sur la stratégie métropolitaine transfrontalière. Elle extrait les motivations invoquées et le contexte explicatif, ainsi que les objectifs et ambitions, et enfin les projets et les conditions de sa mise en œuvre. Deuxièmement, elle explore la construction d'un territoire avec le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière, sa description et les entités qui le composent. Troisièmement, elle interroge la gouvernance territoriale avec le réseau des collectivités territoriales impliquées et des acteurs externes, et évalue le degré d'institutionnalisation et de participation de la société civile. Pour chacun de ces trois objets de questionnement, des éléments de réponse hypothétiques ont été rédigés sur la base de la littérature avant lecture du corpus.

Objet	Questions	Éléments de réponse, hypothèses
<b>Stratégie métropolitaine transfrontalière</b>		
Motivation de la stratégie	<p>Quel contexte explicatif ?</p> <p>Justification de la coopération ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mondialisation, concurrence (mondiale, européenne, nationale, régionale)</li> <li>- intégration européenne, approfondissement coopération, rapprochement entre les peuples, paix</li> <li>- interdépendances fonctionnelles, nécessité structurelle</li> </ul>
Qualification, ambition et objectifs	<p>Nom ? Programme ?</p> <p>Quels objectifs ?</p> <p>Argument métropolitain ?</p> <p>Argument transfrontalier ?</p> <p>Quels destinataires ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- positionnement symbolique : lisibilité internationale/européenne/nationale</li> <li>- économique : attractivité, cluster, spécialisation, coordination</li> <li>- cohésion territoriale, aménagement, gestion des externalités</li> <li>- institutionnel : mise en réseau acteurs et efficacité de la coopération</li> </ul> <p>Praticiens fonctionnaires, élus locaux, investisseurs locaux/internationaux, travailleurs frontaliers, instances politiques nationales et européennes, habitant/citoyen/usager</p>
Mise en œuvre	<p>Quelles actions ?</p> <p>Par quels moyens ?</p> <p>Quelles ressources ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- marketing et <i>lobbying</i></li> <li>- aménagement</li> <li>- coordination, mise en réseau économique</li> <li>- études</li> <li>- institutionnalisation</li> <li>- éducation et formation interculturelle</li> </ul> <p>Projets, budget, personnel...</p>
<b>Territoire</b>		
Commun : RMT	<p>Comment est nommé le territoire commun ?</p> <p>Délimitation ?</p> <p>Justification ?</p>	<p><i>Naming, branding</i></p> <p>Géographie variable/ territoire fixé</p> <p>Maillage administratif selon compétences / historique et volontaires / FUA</p>

Entités constitutives	Entités constitutives ? Évolutions ?	Niveau de gouvernement Évolution Symétrie / asymétrie Poly- / monocentrisme
<b>Acteurs et institutions</b>		
Réseau des collectivités territoriales impliquées	Signataires ? Autorités publiques membres ?	- élus / praticiens - multi-niveaux / quel niveau - initiateur leadership / partenarial
Acteurs externes	Références à acteurs et autorités publiques externes ? Lobbyistes ou destinataires ?	- influence nationale - influence européenne - comparaison métropolitaine ou transfrontalière - acteurs socio-économiques - citoyen·ne·s
Institutionnalisation	Quel degré ? Quelles ressources ?	Info < concertation < coordination < planification commune Projets, budget, personnel Pouvoir institutionnel (association, intergouvernemental, transrégional) Institutions et organes
Participation citoyenne	Rhétorique identitaire ou culturelle ? Rôle de la société civile ? Instances ou processus participatifs ?	- symboles et imaginaire communs mobilisés : culture, symboles, identité... - perceptions et représentations - habitants / citoyens / usagers, justification / moteur / destinataire - instances ou processus participatifs

Tableau 5 : Grille de lecture du corpus

## 4.2. Le terrain et ses dispositifs d'exploration méthodologiques

Un regard croisé sur les régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale diffère de la monographie. La démarche méthodologique n'est donc pas celle d'une immersion de longue durée sur un terrain et d'une multiplication des observations sur un territoire.

Le protocole de recherche mis en œuvre repose sur de courtes et intenses périodes de collecte de données dans les espaces transfrontaliers des cas d'étude. Il inclut des phases de terrain qui prennent la forme de mobilités internationales itinérantes avec le soutien de réseaux scientifiques locaux spécialisés dans la coopération transfrontalière. Des entretiens avec des personnes ressources ont été menés selon une trame centrée sur les motivations et les relations scalaires de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain. Le tableau ci-dessous résume en quelques chiffres les dispositifs de terrain du regard croisé entre les deux espaces transrégionaux.

Terrain d'étude transrégional	Rhin Supérieur : Frontière FR-DE-CH	Ex-Eurorégion Transmanche : Frontière FR-BE-UK
Mobilité internationale itinérante	Projet RUS <sup>2</sup> : <b>12 jours</b> 19 au 30 octobre 2015	Projet EXplore <b>16 jours</b> 11 au 26 avril 2016
Excursions supplémentaires	<b>14 jours</b> Projet <i>Frankfurt(Open)</i> , <b>3 mois</b> , 1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 2 février 2018	<b>16 jours</b> Espace de vie <b>Observation participante</b>
Villes visitées	14 villes	16 villes
Entretiens réalisés	<b>21 entretiens</b> Soit 13h49 enregistrées	<b>18 entretiens</b> Soit 15h37 enregistrées
Réponses à l'enquête en ligne (et à la carte mentale interprétative)	<b>54 réponses</b> (46 réponses)	<b>64 réponses</b> (36 réponses)

Tableau 6 : Résumé des terrains d'étude transrégionaux



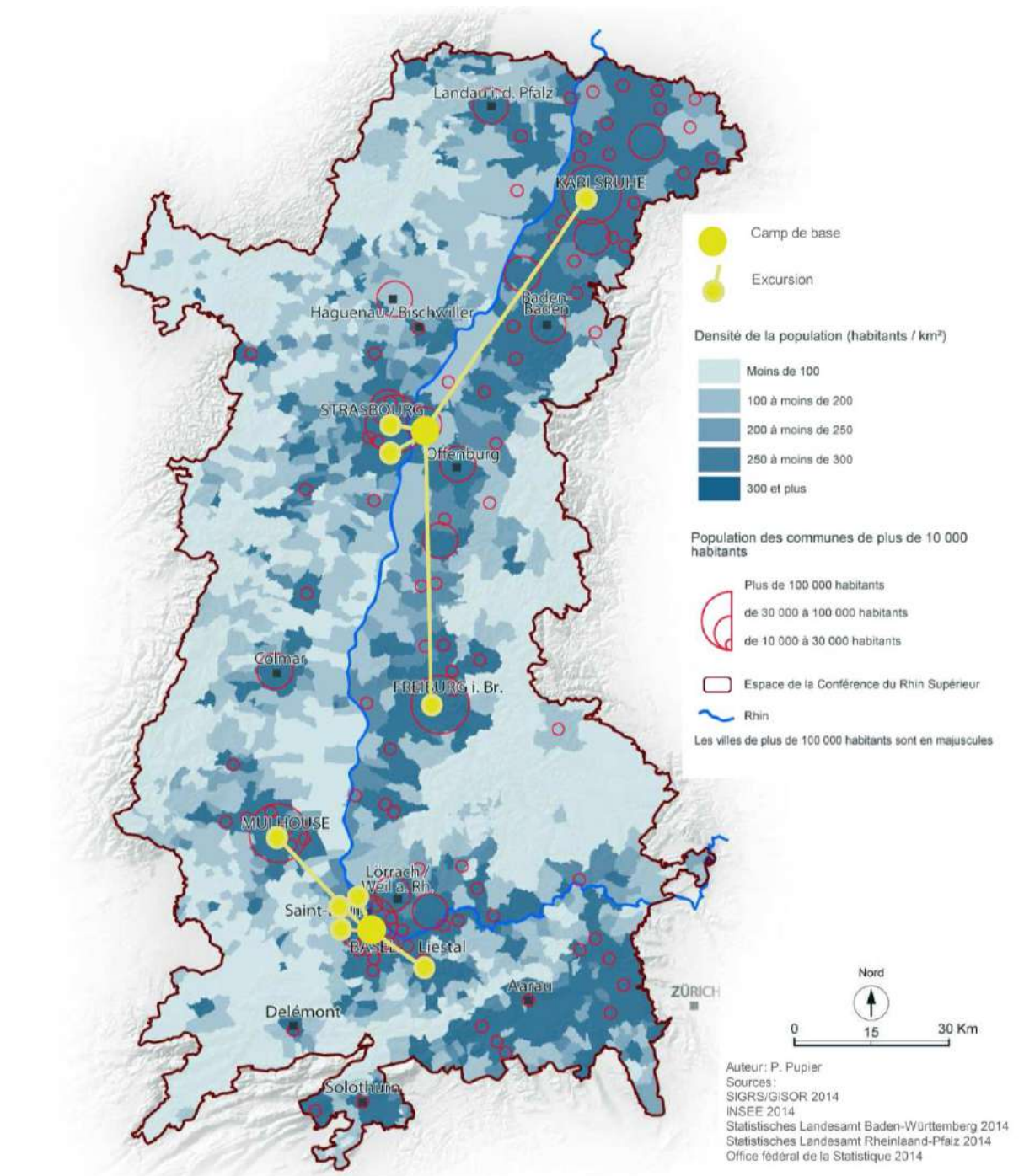
Le travail de terrain s'est déroulé sous la forme de mobilités internationales itinérantes (1) dans le Rhin Supérieur et dans l'Eurorégion, ainsi que d'un séjour de recherche en Allemagne (2). Lors de ces déplacements, des entretiens avec des personnes ressources (3) ont solidifié la méthodologie et apporté de premiers résultats.

#### **4.2.1. Phases de terrain : mobilités internationales itinérantes**

« *To analyse the border from the border* » ou bien même « *To think from the border* » (Bossong et al., 2017), voici la démarche de sciences sociales que propose l'équipe du centre de recherche B/ORDERS IN MOTION de la *Europa Universität Viadrina* de Frankfurt(Oder). Il s'agit d'orienter sa recherche « en partant » ou « à partir » de la frontière. Cette démarche heuristique se comprend autant dans la réflexion – qui doit placer la frontière comme concept structurant de départ à l'image de la présentation de l'état de l'art dans la première partie – que dans le travail de terrain – qui doit voir le-a chercheur.se s'approprier son terrain de recherche sur place, sur la frontière, dans les zones frontalières et transfrontalières. Le fait d'être sur son terrain, d'habiter son terrain, de vivre sur son terrain permet d'atteindre un degré d'intimité mais surtout de proximité avec un objet, qui peut alors se révéler dans toute sa complexité (DeLyser, 2001). L'insertion dans un milieu – géographique ou professionnel – constitue une étape méthodologique clé d'un travail d'enquête de terrain, dans les études régionales mais aussi dans les sciences humaines et sociales en général. Il permet de créer des « situations naturelles », au plus proche de la réalité des acteurs (Olivier de Sardan, 2008).

Appliquer cette démarche d'un point de vue méthodologique n'est pas évident sur deux terrains comparatifs de petite échelle et six cas d'étude. Les espaces transrégionaux du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Transmanche sont très vastes, respectivement 20 000 et 47 000 km<sup>2</sup>. Leurs dyades frontalières sont très longues : Il y a environ 200 km de Dunkerque-Oostende à Maubeuge-Charleroi et de Karlsruhe à Basel. Les agglomérations transfrontalières ont une échelle plus facile à appréhender (2 000 à 7 000 km<sup>2</sup>) mais sont, avec quatre cas d'étude, plutôt nombreuses et éloignées pour qui ne dispose pas de véhicule motorisé au quotidien. Lille est située à 65 km de Dunkerque et de Brugge. Strasbourg et Basel sont distantes de 115 km.

Puisque j'ai habité à Lille pendant le travail de thèse, la présence durable au sein de l'Eurorégion Transmanche et surtout de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, mais aussi à 13 km de la frontière belge facilite la démarche. Cela explique des développements plus poussés des résultats pour ces deux cas d'étude et particulièrement l'analyse approfondie de la gouvernance de l'Eurométropole LKT (Partie 5). À l'inverse, le Rhin Supérieur n'a pu être exploré et étudié sur place que lors d'une phase de terrain organisée, complétée par des déplacements ponctuels.



Carte 15 : Projet RUS<sup>2</sup>, une mobilité internationale itinérante dans le Rhin Supérieur<sup>12</sup>

L'approche choisie a donc été celle d'une mobilité transfrontalière itinérante au sein de chacun des deux espaces transrégionaux. D'après la géographe Chiara Kirschner, l'itinérance se comprend comme une « pratique [...] mobile suivant un itinéraire potentiellement modifiable » (Kirschner, 2017). Dans un cadre spatio-temporel donné, le trajet et les stations

<sup>12</sup> Les camps de base et les villes visitées sont indiqués pour information sur la carte précédente, dont le fond de carte avec les densités de population est produit par la Conférence du Rhin Supérieur. Cette carte était intégrée à un feuillet de présentation de ma démarche de thèse, qui à l'instar d'une carte de visite était transmis aux personnes ressources contactées pour les entretiens.

peuvent donc connaître des variations selon les imprévus, les conseils ou les désirs de la personne itinérante (*ibid.*). Ainsi les deux phases de terrain principales étaient cadrées sur une durée de deux à trois semaines et sur le périmètre de la coopération transfrontalière, mais elles étaient relativement ouvertes dans leurs pérégrinations. Selon cette logique, j'ai sillonné les régions métropolitaines transfrontalières au gré des rendez-vous, des entretiens, des visites de villes mais aussi des contraintes et opportunités de transports, de la météo et de l'humeur.

La première phase de mobilité itinérante s'est déroulée dans le Rhin Supérieur. Elle était centrée sur l'observation urbaine et jalonnée d'entretiens dans les agglomérations principales. Intitulé « Réseau urbain et scientifique du Rhin Supérieur (RUS<sup>2</sup>) », elle s'est déroulée du 19 au 30 octobre 2015. Le projet RUS<sup>2</sup> s'est organisé autour des deux agglomérations métropolitaines transfrontalières. Avec Basel et Kehl ayant servi de camp de base, onze villes ont été visitées : Liestal, Weil-am-Rhein, Saint-Louis, Village-Neuf, Mulhouse, Freiburg-im-Breisgau, Strasbourg, Illkirch et Karlsruhe (cf. carte ci-dessus). Parfois, ces villes étaient le lieu d'entretiens, toujours leur visite avait pour but de découvrir la structure et culture urbaine du Rhin Supérieur et de m'imprégner de mon terrain de recherche. 2140 km ont été parcourus en transports en commun en plus des déambulations urbaines<sup>13</sup>. Le projet de recherche RUS<sup>2</sup> a été financé grâce à une bourse d'aide à la mobilité internationale du Collège doctoral Lille-Nord de France et à l'appel à projet « financement de missions de recherche SHS 2015 » de l'Université d'Artois. J'ai été doctorante invitée par la Pr. Rita Schneider-Sliwa du centre de recherche *Stadt- und Regionalforschung* de l'*Universität Basel*, et le Pr. Joachim Beck de la *Hochschule für öffentliche Verwaltung* de Kehl.

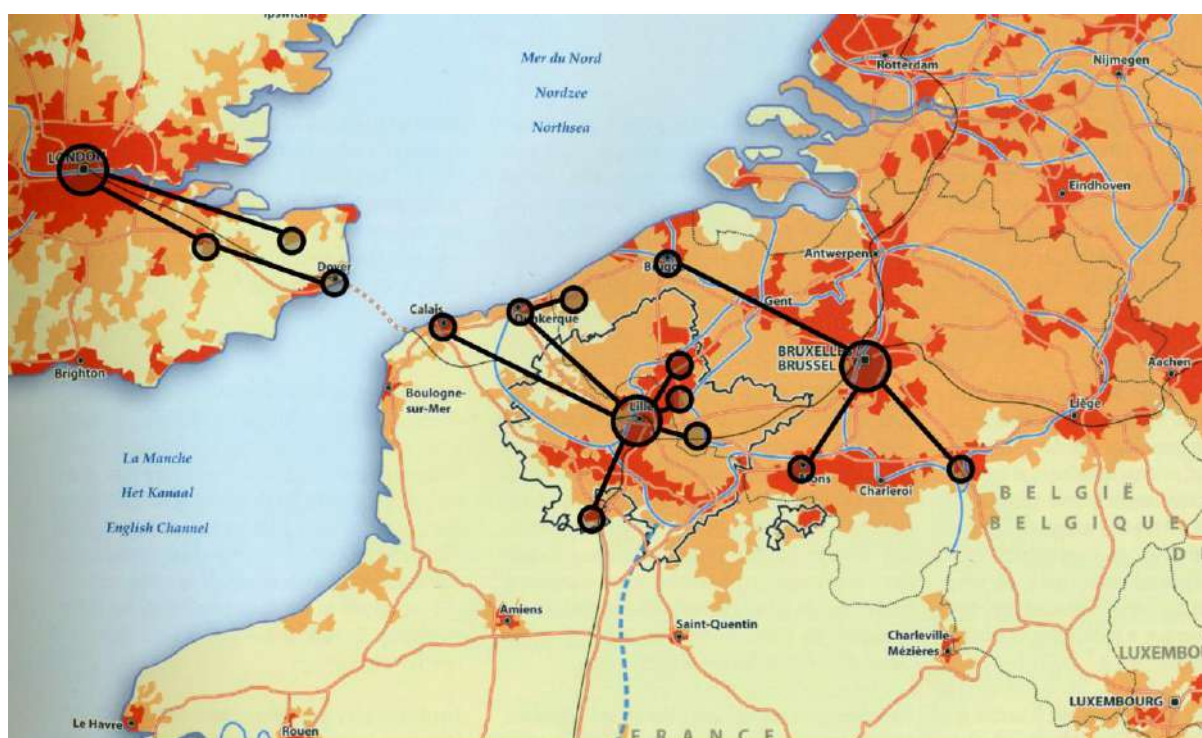
Le projet RUS<sup>2</sup> a été complété par de brefs séjours :

- à Strasbourg du 19 au 22 mars 2017 autour de la rencontre scientifique *Castle Talks « Conflict and cooperation at EU Borders. European Borders as models of cooperation: What if the border comes back in Europe? »* et pour un séjour prolongé d'entretiens à la région Grand Est ;
- à Strasbourg du 10 au 13 janvier 2019 dans le cadre d'un séminaire doctoral de l'Institut d'Études Politiques de l'Université de Strasbourg, prolongé d'un séjour à Benfeld, Sélestat et Colmar ;
- à Strasbourg du 17 au 18 janvier 2019 pour le Forum annuel du programme POPSU Métropoles, à la marge duquel j'ai participé à une réunion de travail entre les services associés de l'Eurométropole de Strasbourg et ceux de la Métropole Européenne de Lille ;
- à Mulhouse et Basel du 20 au 23 mai 2019 autour du Colloque « Produire la carte : représentations transfrontalières et interculturelles », prolongé de visites urbaines à Basel.





---

<sup>13</sup> L'enterrement de ma mère a eu lieu une semaine avant le projet RUS<sup>2</sup>. Je l'ai accompagnée dans sa fin de vie grâce à un congé de solidarité accordé par l'UFR Histoire-Géographie-Patrimoine. Sa fin de vie et son décès ont constitué un bouleversement personnel qui a évidemment affecté mon travail de terrain.

Une seconde mobilité internationale itinérante a constitué le pendant du projet RUS<sup>2</sup> dans l'ancienne Eurorégion Transmanche. Le projet de recherche « Entretiens exploratoires dans l'Ex-Eurorégion Transmanche (EXplore) » a été lauréat de l'aide à la mobilité internationale du Collège doctoral Lille-Nord de France grâce au partenariat avec la Pr. Fabienne Leloup de l'Université Catholique de Louvain à Mons. Entre le 11 et le 26 avril 2016, j'ai pu déambuler entre le Nord-Pas-de-Calais, la Belgique et le Royaume-Uni, réalisant un parcours de 2330 km en train, ferry, voiture, métro, bus et vélo. Si Bruxelles, Lille et Londres ont servi de camp de base, les villes de Kortrijk, Brugge, Veurne, Tournai, Mons, Mouscron, Namur, Arras, Calais, Dunkerque, Dover, Maidstone et Canterbury ont fait l'objet d'entretiens, d'observations urbaines et de visites (cf. carte).



-  Axes routiers européens
-  Ligne à grande vitesse
-  Canal à grand gabarit
-  Projet Seine-Nord Europe
-  Frontière nationale

-  Aire métropolitaine de Lille
- Densité de population (habitants/km<sup>2</sup>)
-  ----- 1000
-  ----- 100
- 

-  Camp de base
-  Excursion



Auteur: P. Pupier, 2016.  
Source: Mission Bassin Minier – ADULM 2004.

## Carte 16 : Projet EXplore, une mobilité internationale itinérante dans l'ancienne Eurorégion Transmanche<sup>14</sup>

Des excursions ponctuelles ont également eu lieu dans le cadre du projet EXplore entre mai et octobre 2016 à Paris, Bruxelles, Mons, Luxembourg et Esch-Alzette pour des conférences scientifiques et des entretiens. Plusieurs journées de terrain ont donc pu s'ajouter à l'observation de l'Eurorégion Transmanche au fil d'évènements différents de 2017 à 2020. On peut citer, d'une part, des excursions, visites et conférences professionnelles d'acteurs locaux :

- le séminaire « L'observation transfrontalière : quelle organisation pour quelles actions ? » qui a eu lieu le 28 avril 2016 à Tournai ;
- le séminaire partenarial « Développer l'attractivité de la métropole. Pour une gouvernance inter-territoriale renouvelée » organisé par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, la Métropole Européenne de Lille et la Chambre de Commerce et d'Industrie du Grand Lille, le 29 avril 2016 à Lille ;
- l'atelier de la Commission pour la cohésion territoriale et le Budget européen intitulé « *Missing transport links in border regions* » et organisé au Comité des Régions à Bruxelles le 28 juin 2016 ;
- l'excursion avec l'Institut des Frontières et des Discontinuités le 29 septembre 2016 au Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage maritimes (CROSS) de Gris-Nez et à la Communauté urbaine de Dunkerque ;
- les ateliers de la *European Week of Regions and Cities* organisés par le Comité des Régions à Bruxelles les 9 et 10 octobre 2017 ;
- l'excursion de terrain dans la Métropole européenne de Lille avec une série de visites sur le thème « L'économie créative et de l'innovation : projets urbains et dispositifs d'aménagement », organisée dans le cadre du projet *Euregio « Regions and regionalism in the EU »* le 28 juin 2017 ;
- l'excursion sur la frontière franco-belge le 1<sup>er</sup> mars 2018 co-organisée entre les doctorant-e-s de l'Université d'Artois et l'association Jeune Recherche en Artois.

D'autre part, des dispositifs d'observation participante :

- la séance « ouverte » (ou « hackée ») du FORUM de l'Eurométropole le 21 octobre 2016 à Lille ;
- l'assemblée générale de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai du 11 septembre 2017 à Lille ;

---

<sup>14</sup> Les camps de base et les villes visitées sont indiqués pour information sur la carte précédente, dont le fond de carte avec les densités de population est issu de l'*Atlas de l'Aire métropolitaine de Lille* (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012). Comme pour le projet RUS<sup>2</sup> dans le Rhin Supérieur, cette carte était intégrée à un feuillet de présentation de ma démarche de thèse, qui à l'instar d'une carte de visite était transmis aux personnes ressources contactées pour les entretiens.

- le séminaire du Groupe Territoire du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale « Comprendre la planification en Flandre et en France » du 19 septembre 2017 à Dunkerque ;
- la consultation du Conseil de Développement de la MEL sur le Schéma de Coopération Transfrontalière le 22 novembre 2018 à Lille ;
- l'atelier POPSU Métropole de la Plateforme Lille sur le « métabolisme urbain » le 19 mars 2019 ;
- la co-organisation et co-animation de l'atelier « Rencontres eurométropolitaines des Maires et Bourgmestres » entre élu·e·s et l'Eurométropole en partenariat avec la Plateforme Lille de POPSU Métropole à Toufflers le 6 mai 2019 ;
- la co-organisation et co-animation de l'atelier POPSU Métropole de la Plateforme Lille sur l'« axe transfrontalier » le 14 février 2020 à Lille ;
- la visite des aménagements urbains autour du canal à grand gabarit de Kortrijk avec le Conseil de Développement de la MEL, la ville de Kortrijk et la *West-Vlaamse Intercommunale*, le 6 mars 2020.

Le but du projet EXplore de 2016 était de mettre à l'épreuve par le terrain les premières hypothèses et le protocole de recherche. Les dispositifs de terrain suivants alimentent la collecte des données et offrent une compréhension approfondie des jeux d'acteurs, des relations de pouvoir et donc du portage et de l'effectivité des stratégies métropolitaines transfrontalières. L'observation participante a été spécialement facilitée par mon engagement personnel en tant que membre citoyenne du Conseil de développement de la MEL depuis octobre 2018 ainsi que par mon engagement professionnel en tant que membre associée de l'équipe de recherche de la Plateforme Lille du programme POPSU Métropole menée par Marc Dumont et Bénédicte Grosjean depuis septembre 2018. Ces ateliers d'observation participante ont grandement contribué à alimenter la partie 5 de la thèse sur la gouvernance métropolitaine transfrontalière et spécifiquement le positionnement de la MEL et des élu·e·s dans l'Eurométropole par rapport au développement d'une participation citoyenne engagée.

Afin de collecter un maximum d'informations pertinentes, trois méthodes de terrain ont été mobilisées. Premièrement, un carnet de terrain daté et localisé a été tenu. Classiquement, il recense les entretiens, observations et réflexions menées dans un journal accompagné de références spatiotemporelles. Il sert principalement à l'archivage des événements puisque le terrain s'est échelonné sur cinq années avec des phases intenses (RUS<sup>2</sup> et EXplore) et des événements ponctuels (2017-2018 dans l'Eurorégion Transmanche et 2019 dans le Rhin Supérieur).

Deuxièmement, l'observation des régions métropolitaines transfrontalières s'est traduite sur le terrain par des déambulations urbaines, principalement dans les pôles métropolitains de Lille, Strasbourg et Basel, et dans une deuxième mesure, dans les centralités secondaires des régions métropolitaines transfrontalières. Celles-ci ont été préparées grâce à une analyse cartographique préalable. Le cadre suivant distingue des catégories d'espaces à observer

particulièrement pertinentes en accord avec la distinction conceptuelle initiale entre l'objet « métropole » et l'objet « frontière » :

- les cœurs de ville qui illustrent la concentration et la diversité métropolitaine (zones piétonnes et espaces publics, commerces, croisement de toutes les populations urbaines) ;
- les quartiers monofonctionnels qui présentent des fonctions métropolitaines évidentes, qu'elles relèvent du pouvoir décisionnel (concentration de sièges de grandes entreprises ou d'institutions publiques comme les quartiers d'affaires, des zones d'activités ou le quartier européen), de la fonction *gateway* (les gares, ports et aéroports), de la production et de la diffusion de la connaissance (campus universitaires, lieux de congrès, pépinières d'entreprises et de technologies), ou de la création de modes, normes et symboles (musées et lieux d'exposition, institutions culturelles, quartiers de la fête, espaces publics appropriés) ;
- les quartiers en transformation qui correspondent soit à de grands projets urbains de construction moderne ou de reconversion, soit à des utilisations transitoires plus ou moins alternatives ;
- les quartiers de passage de la frontière qu'ils soient enserrés dans l'agglomération ou bien plus en périphérie, qu'ils présentent un quasi-effacement des marqueurs spatiaux de la frontière ou bien une persistance d'infrastructures de contrôle et de régulation comme une halte de douane, une aire d'autoroute, une chicane, qu'ils puissent être considérés comme quartiers transfrontaliers intégrés ou juxtaposition de deux quartiers frontaliers.

L'observation urbaine, principalement à pied et en transports en commun, visait à appréhender les configurations urbaines sous la forme d'incursions dans ces différents lieux du pôle métropolitain et du réseau de centralités secondaires. Ces espaces ainsi catégorisés se retrouvent sur les cartes annotées des trois agglomérations transfrontalières de Basel, Strasbourg et Lille où a été réalisée la majeure partie de l'observation. Les quartiers observés ont été sélectionnés le long d'un rayon de 4 km autour de la *Marktplatz* de Basel et de la Place Kleber à Strasbourg qui présentent plusieurs passages de la frontière. Autour de Lille, le rayon se porte à 10 km de la Grand'Place pour atteindre la frontière franco-belge. Par conséquent, c'est dans ces agglomérations que les quartiers monofonctionnels et les quartiers en transformation ont été visités. Les autres espaces des régions métropolitaines transfrontalières n'ont fait l'objet que de visites des cœurs de ville et des quartiers de passage de la frontière. Cette méthodologie prend le parti de se concentrer sur les centralités urbaines identifiées au préalable (Chapitre 3) et les infrastructures de type métropolitain au détriment du péri-urbain et des aires d'influence régionales. Cette démarche donne une vision réticulaire d'un espace structuré par ses hypers-centres. Elle présente des avantages en termes pratiques de temps et de transport, et se justifie par la logique de concentration métropolitaine. Mais elle présente également des inconvénients : un biais de centralité estompe les logiques de distribution régionale et de diffusion métropolitaine.

Troisièmement, une couverture photographique a été réalisée pour archiver ces visites, observations et déambulations. L'attention a été portée spécifiquement au bâti et aux

aménagements urbains, à l'espace public et aux pratiques qui s'y déroulent. Mais les symboles de la frontière (panneaux et signalétique, système sémique et traces linguistiques, ruptures ou continuités urbaines, références européennes ou transfrontalières) et de la métropolisation (fonctions métropolitaines, diversité humaine et culturelle, densité et verticalité urbaine, références internationales) ont également été photographiés. Ainsi, des enseignes et des commerces, des graffitis et de la signalétique, des publicités et des panneaux d'affichage s'ajoutent à une collection hétéroclite des symboles de la métropolisation transfrontalière. Ces données photographiques possèdent d'abord un fort potentiel descriptif qui a été mobilisé dans le chapitre précédent sur l'introduction des cas d'étude. Elles sont très utiles pour appréhender dans un premier temps un terrain inconnu et dans un second temps, systématiser le regard avec une dimension analytique. En cela, elles m'ont permis de découvrir et redécouvrir le terrain, ouvrant des investigations et éclairant des questionnements.

Le carnet de terrain, l'observation urbaine et la couverture photographique s'apparentent à des méthodologies d'analyse qualitative des aires morphologiques et des aires fonctionnelles des régions métropolitaines transfrontalières. Elles se sont révélées être des dispositifs suffisamment précis pour archiver les données collectées mais plutôt larges de sorte que ces sources vont au-delà des questionnements de la thèse. Elles forment un socle de connaissance également dans les interactions avec les personnes interviewées.

#### **4.2.2. Soutien de réseaux scientifiques locaux**

En complément du travail de terrain strictement personnel, la démarche méthodologique s'appuie sur l'expertise de réseaux scientifiques locaux qui ont nourri les données utilisées ici. Ceux-ci sont spécialisés sur une dyade ou dans une discipline de sciences sociales et ils ont accepté de partager leurs écrits, leurs conseils et leur bibliothèque. L'accès à ces savoirs grâce à leur relai a permis un véritable approfondissement scientifique.

Le laboratoire Discontinuités (ER 2468) de l'Université d'Artois articule une démarche heuristique autour de la notion de discontinuités. Plusieurs de ses chercheur-se-s approfondissent un travail sur les frontières et le transfrontalier avec d'autres universitaires de la frontière franco-belge à travers le GIS Institut des Frontières et Discontinuités (IFD). Le laboratoire TVES m'a associée au projet Jean Monnet « Euregio. *Regions and Regionalism in the EU* » en 2016-2017, et surtout à la Plateforme Lille du programme POPSU Métropole, ouvrant de nouvelles opportunités d'observation participante et de recherche-action. L'Euro-institut Strasbourg-Kehl fait le lien à travers le réseau *Transfrontier Euro-Institute Network*. Dans le Rhin Supérieur, j'ai eu le plaisir d'échanger à plusieurs reprises avec Birte Wassenberg et Joachim Beck notamment lors du projet Jean Monnet « *Castle Talks on cross-border cooperation* ».

Ces réseaux scientifiques sont porteurs d'une expertise sur leur espace transfrontalier qu'ils ont bien voulu partager. Un véritable apport méthodologique s'est concrétisé dans la



rencontre avec le *Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION*. J'ai été accueillie en tant que chercheuse invitée à Frankfurt(Oder) sur la frontière germano-polonaise pendant trois mois de recherche et d'écriture dans le cadre du projet *Frankfurt(Open)*. Ce séjour entre novembre 2017 et février 2018 a été rendu possible par l'obtention de deux bourses de recherche : l'aide à la mobilité internationale du « Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA) » et la bourse Mermoz du Conseil régional des Hauts-de-France. Les chercheurs·se-s du *Viadrina Center* sont peu nombreux·ses en géographie, ils représentent des disciplines de sciences sociales comme les sciences culturelles, la linguistique, la sociologie, l'anthropologie et les sciences politiques. Nos discussions ont ouvert des passerelles méthodologiques entre la géographie et la diversité des sciences sociales. J'en ai retenu une connaissance renforcée de la démarche d'entretien, des méthodes qualitatives et surtout l'insistance sur l'unicité des cas d'étude. Ce séjour de recherche m'a fait comprendre les différences disciplinaires et a affirmé mon ancrage en géographie politique.

Le séjour de recherche *Frankfurt(Open)* remplissait deux objectifs dans la démarche méthodologique : conforter la littérature germanophone et compléter le travail de terrain sur la participation du Rhin Supérieur à la politique fédérale *europäische Metropolregionen*. Le travail de collecte pour le corpus documentaire a été complété par des textes politiques, stratégiques et universitaires. Il était parfois compliqué à Lille et Arras d'avoir recourt à la littérature politique et académique germanophone. La *Grenzforschungsbibliothek* de la *Viadrina Universität* et la bibliothèque du *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* ont fourni nombre de sources primaires (politique des *europäische Metropolregionen* et participation du Rhin Supérieur aux *MORO-Projekte*) et secondaires. Par ailleurs, le travail de terrain a été complété de la participation à la conférence finale du projet MORO « *deutsche und angrenzende Regionen* » les 9 et 10 novembre 2017 à Berlin. J'ai pu y échanger avec une dizaine d'acteurs issus de la planification fédérale en matière de métropolisation et d'observation transfrontalière et issus des régions frontalières allemandes et européennes. Enfin, deux entretiens formels ont été menés avec d'une part le département *Raumordnung und Städtebau* du *BBSR* (Dr. Markus Eltges et Dr. Rupert Kawka à Bonn le 15 janvier 2018) et d'autre part avec le Ministère chargé de l'aménagement du territoire (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur BMVI*) (Dr. Katarina Erdmenger et Jens Staats à Berlin le 26 janvier 2018).

Les échanges occasionnés par le projet *Frankfurt(Open)* sont annexés dans le compte-rendu en allemand du projet (*Sachbericht*).

### **4.2.3. Entretiens semi-directifs avec des personnes ressources**

Les projets RUS<sup>2</sup>, EXplore et Frankfurt(Oder) ont permis de réaliser 39 entretiens formels, respectivement 18 à la frontière France-Belgique-Royaume-Uni et 21 à la frontière France-Allemagne-Suisse. Menés principalement en 2015-2016, ces entretiens constituaient une première rencontre avec les terrains d'étude transrégionaux, tout spécialement en ce qui

concerne le Rhin Supérieur. Cette phase de la recherche a été pensée comme une démarche exploratoire, elle a servi à valider la problématique et asseoir des hypothèses.

Par conséquent, le choix a été fait dans cette phase charnière du travail de thèse de, premièrement, s'adresser à des personnes ressources ciblées au sein de la coopération transfrontalière et, deuxièmement, du développement métropolitain au sein des pôles métropolitains. Une trame d'entretiens suivait une logique semi-directive relativement lâche. Interroger directement des citoyen·ne·s auraient demandé une méthodologie d'une autre ampleur avec des séjours prolongés sur les terrains d'enquête. Des entretiens très directifs reposant sur des questions fermées auraient risqué d'éluder des problématiques majeures de la construction des régions métropolitaines transfrontalières.

Les entretiens ont été menés avec des personnes ressources considérées comme des expertes soit en matière de coopération transfrontalière, soit en matière de développement métropolitain, soit les deux. Nous avons considéré qu'elles représentaient, en tant qu'opératrices, le positionnement de la structure où elles étaient employées. Pour chaque terrain d'étude, un travail préalable a consisté à lister les potentiels acteurs concernés. Pendant chaque entretien, la liste des potentiels acteurs concernés a été confrontée au discours de la personne interviewée. Chaque personne ou organisme cité a ainsi été ajouté à la liste. Ce dispositif visait à devenir un matériau pour consolider un schéma relationnel entre les acteurs de la construction métropolitaine transfrontalière sur chaque terrain d'étude transrégional. Il a validé la liste des acteurs identifiés, qui a ensuite été utilisée pour la diffusion du questionnaire et des questions spécifiques sur les réseaux d'acteurs.

L'identification des acteurs nous a amené à mener des entretiens avec des personnes ressources selon une répartition d'organismes principaux en quatre groupes :

- les structures de coopération transfrontalière (GECT, GLCT, association, initiative...);
- les collectivités territoriales impliquées (à travers leurs services compétents, bien souvent le service de développement économique, ou bien le service « Europe »);
- la société civile organisée et les organismes parapublics (association, groupement d'intérêt, chambres de commerce et d'industrie, agences de développement et d'urbanisme...);
- les organismes scientifiques (des collègues chercheurs, l'Euro-Institut de Strasbourg-Kehl).

La liste des entretiens est détaillée en annexe.

Les entretiens, prévus sur une heure, se voulaient suffisamment libres. Selon les phases, la dynamique de l'entretien et les réponses apportées par l'interlocuteur·rice, j'ai donc appliqué alternativement une méthodologie de l'entretien libre et de l'entretien semi-directif. Les entretiens ont reposé sur une trame reprenant les thématiques centrales qui devaient impérativement être abordées. Les personnes interviewées pouvaient la plupart du temps

répondre dans leur langue de travail grâce à une trame d'entretien trilingue. Les locuteur·rice·s suisses-allemand·e·s et néerlandophones ont choisi de répondre en allemand, en anglais ou en français selon leur aisance dans ces langues. Bien que les traductions de la trame d'entretien et des interviewé·e·s puissent poser questions, cela a permis de fluidifier les réponses.

La trame d'entretien, dont la version française est annexée au présent document, reprend en substance le questionnement de recherche initial : « Pourquoi les acteurs mobilisent-ils la frontière nationale dans leur développement territorial et élaborent-ils des stratégies métropolitaines transfrontalières ? Comment est activée la frontière dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière ? Dans quelle mesure la région métropolitaine transfrontalière recompose les espaces et les échelles ? ». Elle commence par des questions plus objectives de façon à mettre en confiance l'interlocuteur dans son rôle de représentant d'une institution (narration), puis elle évolue vers des questions stratégiques de positionnement politique et de qualification de ses partenaires de la coopération (jugement). Enfin elle se termine sur une appréciation personnelle de la région transfrontalière et du rôle de la frontière dans la coopération comme dans le parcours de vie personnel de l'enquêté·e (subjectivité). Quatre thématiques visaient des buts distincts :

- le réseau d'acteurs (qui ?) : identifier et catégoriser les acteurs de la coopération transfrontalière grâce aux contacts et interlocuteurs de la personne interrogée ;
- le quotidien de la coopération (comment ?) : quantifier (personnel, réunion, budget) et qualifier le quotidien du travail transfrontalier et évoquer progressivement les pratiques, opinions et imaginaires ;
- les stratégies politiques (pourquoi ?) : recenser les stratégies métropolitaines transfrontalières existantes et approcher le système de gouvernance ;
- le périmètre et l'échelle (où ? jusqu'où ?) : cerner le/les périmètres métropolitains et appréhender le rôle de la frontière dans le processus de construction.

Ces questionnements participent à l'identification des acteurs telle que décrite dans la grille d'analyse scalaire, et construisent un réseau et un système de gouvernance à travers les relations évoquées par la personne interviewée. En utilisant la méthode boule de neige (*snowball*), j'interroge les acteurs sur leurs connaissances d'autres acteurs. Les questionnements visent ensuite surtout à collecter des matériaux en réponse aux premières hypothèses de recherche sur les motivations (essoufflement de la coopération A1 et paradigme métropolitain comme renouveau A2), sur le rôle de ressource de la frontière (B1) et sur la mobilisation consensuelle des acteurs (C1). Les entretiens à visée exploratoire contribuent enfin à la systématisation des questionnements à travers la rédaction de l'enquête en ligne. Les affirmations fortes, les réponses partagées ou à l'inverse contradictoires entre les entretiens ont été traduites en des questions de l'enquête en ligne. Le questionnaire de l'enquête a fait l'objet d'une discussion le 14 septembre 2016 lors d'un séminaire de comité de suivi à l'UCL Mons sur invitation de la Pr. Fabienne Leloup avec les chercheur·se·s du GIS Institut des Frontières et Discontinuités. Grâce au travail de terrain et à cet échange scientifique, l'enquête a été mise en ligne en 2017.

### **4.3. Systématisation des questionnements en une enquête en ligne**

Le travail de terrain et les entretiens ont préparé la rédaction d'un questionnaire qualitatif sur la représentation des régions métropolitaines transfrontalières et des stratégies correspondantes. L'enquête s'appuie ainsi sur le travail de terrain préalable et sur les matériaux des entretiens. Elle systématise les questionnements pour que chaque cas d'étude puisse être comparé. En approfondissant les changements d'échelles induits par la frontière, elle touche à l'hypothèse B2 de la frontière comme ascenseur scalaire. En corroborant le réseau d'acteurs par échelles, elle envisage l'hypothèse C2 de la recomposition scalaire européenne.

Ce questionnaire, à visée comparative (1), met en valeur les représentations qu'ont les répondant·e·s de la région métropolitaine transfrontalière (2). Un dispositif innovant et fructueux est l'intégration d'une cartographie mentale interprétative (3). Le questionnaire a été diffusé pendant 16 semaines et a collecté 118 réponses (4).

#### **4.3.1. Questionnaire à visée de comparaison spatiale**

L'enquête a pour but de comparer la construction politique des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. En systématisant les questions de recherche sur plusieurs espaces identifiés comme nos terrains d'étude, le questionnaire favorise l'identification de similitudes européennes et de différences locales. Il détermine des observations générales sur l'ensemble des régions métropolitaines transfrontalières, des observations comparables entre les deux cas d'étude transrégionaux, ainsi que des observations adaptées à chacun des six cas d'étude. Le questionnaire en français est annexé dans une version exportée du site internet.

Il est donc construit pour s'adapter aux contextes locaux, que ce soit sur la frontière France-Belgique-Royaume-Uni ou sur la frontière France-Allemagne-Suisse, que ce soit à l'échelle du Rhin Supérieur ou de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. La diversité des cas d'étude a par conséquent généré une certaine homogénéisation et généralisation des questions. La plupart des questions prennent la forme de questions fermées à choix multiple, de façon à ce qu'elles puissent s'appliquer à toutes les situations et être facilement traitées et comparées. A l'inverse, certaines questions ont été dupliquées pour être adaptées à chaque frontière.

Comme repris dans le schéma ci-après, le questionnaire est structuré comme un réseau topologique hiérarchisé avec un tronc principal, un premier embranchement avec deux bras, puis un second embranchement avec à chaque fois trois bras. Le tronc correspond aux premières questions qui portent sur le profil des répondant·e·s et sert à valider leur appartenance à notre population cible. Très vite, le questionnaire amène au premier

embranchement (il s'agit de la question 9 que je code entre crochets dans le texte [Q9]) que constitue le choix d'un espace frontalier transrégional. Les personnes répondantes décident de s'exprimer sur leur frontière (ou celle qu'elles connaissent le mieux), soit la frontière France - Belgique - Royaume-Uni, soit la frontière France - Allemagne – Suisse. Ensuite vient le second embranchement, les personnes répondantes précisent l'espace frontalier local. Dans le premier cas (si [Q9=1], alors elles répondent à [Q10]), elles choisissent entre le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale ou l'Eurorégion Transmanche dans son ensemble. Dans le second cas (si [Q9=2], alors elles répondent à [Q11]), elles choisissent entre le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurodistrict Trinational de Bâle ou le Rhin Supérieur dans son ensemble. Toutes les questions qui suivent portent sur le cas d'étude sélectionné. Elles sont toujours comparables entre les cas d'étude : elles sont souvent identiques, parfois similaires. Par exemple, la question sur le réseau d'acteur est différente entre les deux cas transrégionaux. Les personnes répondantes qui s'expriment sur la frontière franco-belgo-britannique [Q9=1] répondent à la question [Q35] avec des propositions d'acteurs localisés dans l'Eurorégion Transmanche. De même, les personnes répondantes qui s'expriment sur la frontière franco-germano-suisse [Q9=2] répondent à la question [Q36] avec des propositions d'acteurs localisés dans le Rhin Supérieur. À chaque embranchement, une carte délimite les différents choix entre respectivement les deux espaces transrégionaux et les trois cas d'étude.

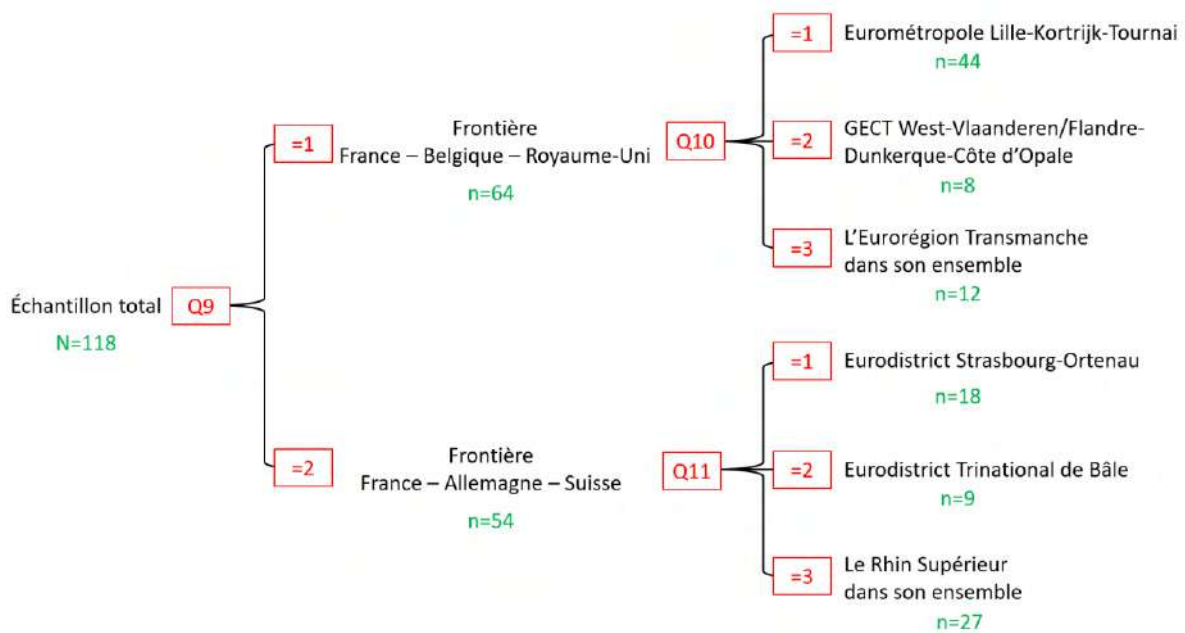


Schéma 6 : La distinction des cas d'étude dans l'enquête en ligne

Cette structure en réseau topologique hiérarchisé offre différentes possibilités dans la précision de traitement et la comparaison. En fonction du nombre de réponses et de leur répartition, il est possible de traiter les données de façon agglomérée (au niveau du tronc), de comparer les deux espaces transrégionaux (au premier embranchement), ou de comparer les six cas d'étude (au second embranchement). En termes statistiques, cela signifie traiter l'échantillon complet, ou bien distinguer deux sous-populations de premier niveau, ou bien

six sous-populations de deuxième niveau. Cette flexibilité s'est avérée précieuse puisque le nombre de réponses a finalement donné un échantillon satisfaisant mais trop faible et trop déséquilibré pour travailler sur des sous-populations représentatives pour les six espaces locaux.

### **4.3.2. Des questions qualitatives sur les représentations des professionnel·le·s**

Le questionnaire vise à capter les représentations des régions et des stratégies métropolitaines transfrontalières par les acteurs qui sont professionnellement impliqués sur le terrain. Il ne peut pas fournir un diagnostic objectif des régions métropolitaines transfrontalières, il ne fait qu'interroger les acteurs professionnels et politiques de la région métropolitaine transfrontalière sur la perception qu'ils en ont. Cette méthodologie se rapproche de celle développée par Sylvie Considère lorsqu'elle cherche à interroger la représentation de la frontière parmi les étudiant·e·s (Considère et al, 2017). L'enquête rassemble des représentations individuelles, mais pas nécessairement des théories naïves. Les représentations individuelles sont bien un produit de représentations collectives. C'est d'autant plus vrai que les répondant·e·s sont des expert·e·s qui travaillent dans un environnement institutionnel où les représentations sont partagées et circulent. En s'adressant aux professionnel·le·s de la coopération transfrontalière ou du développement métropolitain, on s'approche des représentations sociales en les comparant avec des constructions institutionnelles. L'enquête fournit donc des données qualitatives, celles-ci font ensuite l'objet d'un traitement statistique.

Le questionnaire semi-ouvert interroge les représentations, les perceptions, voire les opinions et les jugements. Les questions qui ouvrent les réponses potentiellement les plus critiques se situent en fin de questionnaire. L'idée est de d'abord conforter la personne répondante par des questions sur son profil et son expérience, puis sur la qualification de son territoire. Ensuite, des questions plus approfondies lui demandent son opinion, comment elle envisage une région métropolitaine transfrontalière idéale, toute chose égale par ailleurs. Enfin, les dernières questions appellent un regard critique qui autorise un jugement de valeur.

Les répondant·e·s cibles sont en premier lieu des acteurs publics de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain. Ce sont des fonctionnaires territoriaux·ales, des représentant·e·s d'une collectivité territoriale et éventuellement des élu·e·s. En second lieu, nous espérons toucher la société civile organisée (associations et entreprises). Cela n'a pas été le cas, et il me semble que deux aspects ont pu y contribuer. D'abord, la diffusion était orientée vers les professionnel·le·s de la coopération transfrontalière et des collectivités territoriales. Ensuite, la thématique, la technicité des questions et la longueur du questionnaire ont pu éloigner certain·e·s répondant·e·s. Les professionnel·le·s de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain dans l'ancienne Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur constituent finalement la population

mère. Notre échantillon est composé de 118 réponses. Il est majoritairement issu des collectivités territoriales et structures transfrontalières et représente un point de vue proche des politiques publiques en la matière. L'échantillon est très averti sur les questions métropolitaines et surtout transfrontalières puisque la moitié des personnes répondantes présente une expérience de plus de 6 ans dans le domaine transfrontalier et de plus de 8 ans dans le domaine métropolitain. La possibilité était ouverte pour que des entreprises ou des répondant·e·s lambda, « citoyen·ne·s », participent mais nos réseaux de diffusion n'ont pas permis de collecter suffisamment de réponses pour que ces catégories soient représentatives.

Le questionnaire comporte au total 32 questions encodées en 48 variables. Son remplissage a ainsi été estimé à environ 15 minutes. Le questionnaire est structuré en 3 chapitres sur la personne répondante et son espace de référence, sur une potentielle stratégie métropolitaine transfrontalière, et sur la gouvernance et l'appropriation citoyenne de cette dernière.

Le premier chapitre « Vous et votre territoire » inclut le profil de la personne répondante (8 questions) et une description subjective de l'espace métropolitain transfrontalier où elle se situe (7 questions). Cela permet de localiser institutionnellement et géographiquement la personne répondante. Son expérience (linguistique, métropolitaine et transfrontalière) est également prise en compte, afin d'identifier les réponses professionnelles. Elle doit ensuite choisir une frontière et un espace de référence parmi une liste constituée de nos terrains d'étude. Toutes les questions portent donc ensuite sur cet espace et le traitement des résultats permet la comparaison entre les questionnaires et donc entre les espaces. La personne répondante doit qualifier l'espace en question d'un point de vue métropolitain et transfrontalier. Une des questions s'appuie sur la définition d'une métropole par Blotevogel et Danielzyk (Danielzyk & Blotevogel, 2009) et une autre sur le rôle de ressource de la frontière (Sohn, 2014a). L'image qui en ressort est une forme de diagnostic subjectif de la région métropolitaine transfrontalière. Ce premier chapitre du questionnaire alimente les hypothèses sur l'essoufflement de la coopération transfrontalière (A1) ou le rôle de la frontière comme ressource (B1), ainsi que sur l'émergence d'un paradigme métropolitain (A2).

Le second chapitre « Stratégie métropolitaine transfrontalière » comporte 5 à 6 questions. Il repose sur une brève définition de ce que peut être une stratégie métropolitaine transfrontalière, c'est-à-dire les projets politiques qui ambitionnent d'affirmer un caractère métropolitain sur un espace transfrontalier. Les questions sur la connaissance d'une telle stratégie et de son utilité supposée conditionnent l'apparition de nouvelles questions d'approfondissement normatif. La personne répondante donne son avis sur ce qu'en devraient être le périmètre, les objectifs, les bénéficiaires et les projets souhaitables. Ce chapitre sur la stratégie métropolitaine transfrontalière apporte des éléments à confronter aux hypothèses de recherche sur la frontière ressource (B1) et ascenseur scalaire (B2).

Le dernier chapitre sur la « Coopération et gouvernance » vise à tracer les rapports spatiaux et scalaires entre différentes institutions dans le cadre de la coopération métropolitaine transfrontalière. Selon leur niveau d'implication et de connaissance, les personnes répondantes passent par 3 à 12 questions. Toutes répondent sur le contexte scalaire de

développement du discours métropolitain dans la coopération transfrontalière. Le réseau d'acteurs est esquissé par la question « Avec quelles organisations travaillez-vous régulièrement ? ». Cette question fermée propose une liste de 32 organisations dans le Rhin Supérieur et une liste de 31 organisations dans l'ancienne Eurorégion Transmanche qui ont été établies pour et confortées par les entretiens sur le terrain. Les listes reprennent les principales collectivités territoriales de chaque région à tous les niveaux, les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les organisations transfrontalières. Les questions suivantes sur le leadership, l'équilibre du partenariat et la présence de consensus améliorent la reconstitution du réseau d'acteurs. Les dernières questions esquissent une ouverture sur l'appropriation citoyenne des stratégies métropolitaines transfrontalières. Ce dernier chapitre du questionnaire interroge donc les hypothèses sur la recomposition scalaire (C1 la mobilisation consensuelle des acteurs et C2 la recomposition scalaire européenne) ainsi que sur les motivations (A1 l'essoufflement de la coopération transfrontalière et A2, le paradigme métropolitain comme renouveau).

Chacun des chapitres se clôt sur une ou plusieurs questions ouvertes facultatives afin d'offrir à la personne répondante la possibilité de préciser ses réponses voire de réorienter les questions. Les personnes répondantes s'en sont relativement bien saisi (de 32 à 64% des cas), permettant de bien lire les réponses des questions fermées précédentes. 5 questions sont proprement ouvertes [Q24 ; Q32 ; Q37 ; Q39 ; Q47] et laissent la place à une expression libre de la personne répondante :

- « La frontière apporte-t-elle finalement une valeur ajoutée au territoire ? » [Q23], « Pouvez-vous préciser pourquoi ? » [Q24] ;
- « Pourriez-vous citer un exemple de projet correspondant aux objectifs d'une stratégie métropolitaine transfrontalière ? » [Q32] ;
- « Quelles organisations sont motrices dans la stratégie métropolitaine transfrontalière ? » [Q37] ;
- « Le partenariat métropolitain transfrontalier vous semble-t-il équilibré ? » [Q38], « Pouvez-vous préciser ? » [Q39] ;
- « La stratégie métropolitaine transfrontalière prévoit-elle la participation des citoyen·ne·s ? » [Q44], « Produit-elle un discours et des symboles d'identité territoriale ? » [Q45], « Génère-t-elle un sentiment d'appartenance ? » [Q46], « Pouvez-vous préciser ? » [Q47].

Environ la moitié des questions introduit des raisonnements spatiaux. D'abord le profil pose des questions sur la (multi-)localisation et (multi-)appartenance de la personne répondante : pays de travail, commune de travail, employeur, nationalité(s), compétences linguistiques et expérience métropolitaine et transfrontalière. Ensuite le choix d'une frontière et d'un espace transfrontalier s'effectue grâce à des cartes de localisation. C'est sur l'espace ainsi sélectionné que portent les quatre questions qui forment un diagnostic territorial : ses caractéristiques, sa dimension métropolitaine, transfrontalière et visionnaire, la frontière ressource pour différents secteurs et enfin la valeur ajoutée de la frontière pour le territoire [Q12-Q23]. Le chapitre sur la coopération et la gouvernance permet également de percevoir des jeux de



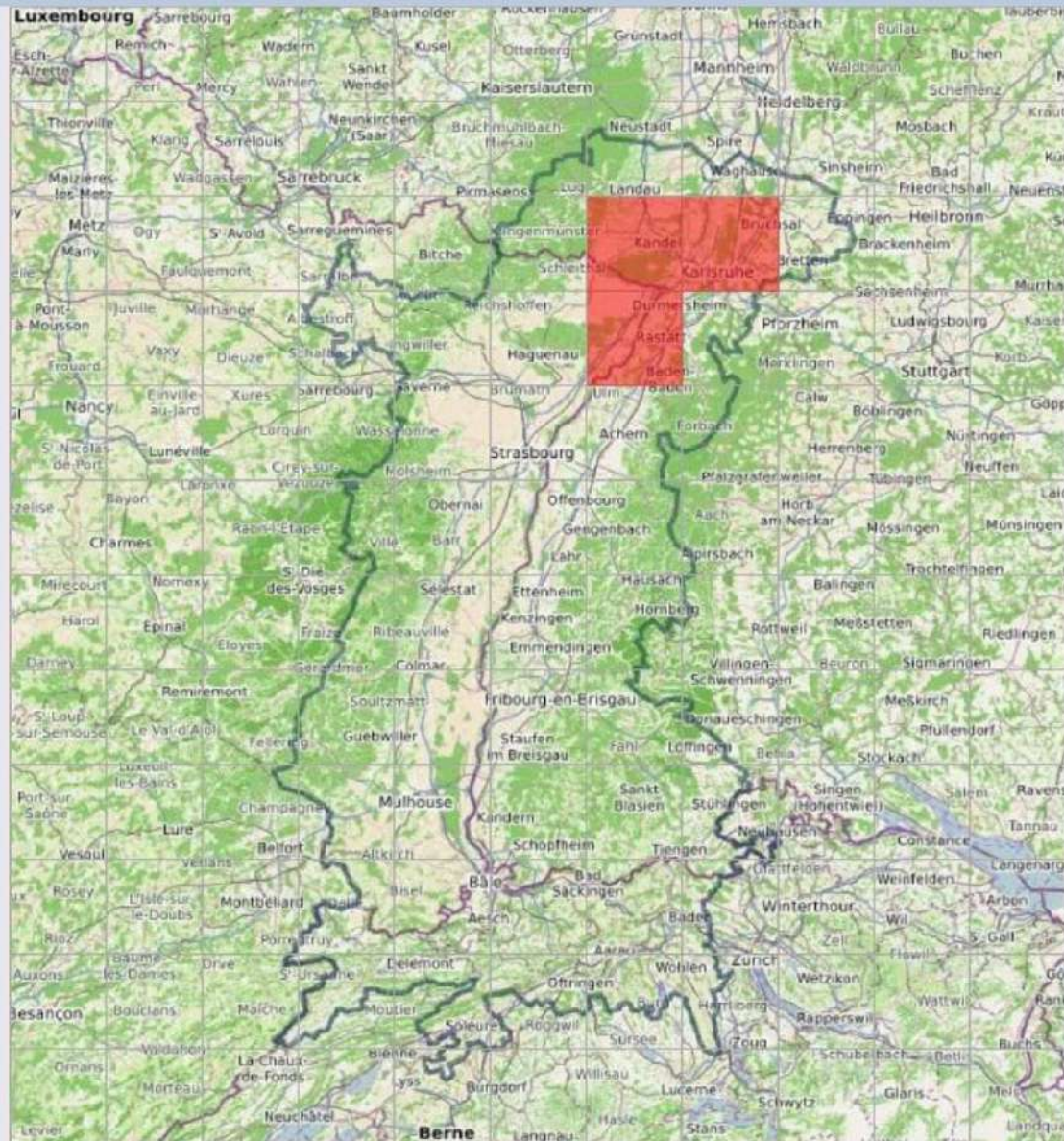
réseaux, en interconnexion ou en échelle. La question sur le contexte d'émergence du discours métropolitain [Q33] propose par exemple 9 réponses qui correspondent respectivement à des échelles d'influence locale, nationale ou européenne. La question sur les organisations avec lesquelles la personne répondante travaille régulièrement [Q35-36] trace un réseau et fait ressortir les acteurs clés parmi les collectivités territoriales et les structures de coopération transfrontalière. Le rapport au citoyen ouvre également des questionnements quant à l'émergence hypothétique d'une identité territoriale et un sentiment d'appartenance métropolitaine transfrontalière [Q44-47]. La cartographie mentale interprétative sur le périmètre souhaitable de la coopération métropolitaine transfrontalière [Q27-28] est évidemment la question qui va le plus loin en termes de spatialisation.

### **4.3.3. Cartographie mentale interprétative**

Afin de cartographier les régions métropolitaines transfrontalières sur nos deux terrains d'étude transrégionaux, le questionnaire inclut un dispositif de recherche particulièrement innovant. S'appuyant sur la méthodologie utilisée dans l'étude ESPON Metroborder, l'exercice proposé aux répondant·e·s dans l'enquête en ligne s'apparente à une cartographie cognitive telle que comprise dans la géographie humaine et plus précisément à une carte mentale interprétative sur fond de carte.

La démarche envisage de s'extraire des découpages administratifs des différents États ou des différentes structures de coopérations transfrontalières tout en éludant les approches fonctionnelles statistiques. Il s'agit ici finalement de s'approcher d'un périmètre perçu de la région métropolitaine, d'un périmètre idéal sur chaque espace transrégional à partir de la ligne structurante de la frontière. Sans qu'elles soient nécessairement l'évaluation des périmètres de coopération existants, les cartes appellent la représentation de ce que pourrait/devrait être une région métropolitaine transfrontalière sur chacun des espaces transrégionaux étudiés par la formulation suivante : « Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni ? ». La même démarche est proposée pour la frontière France – Allemagne – Suisse avec un fond de carte correspondant (cf. carte).

**Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière France - Allemagne - Suisse ?**



*Merci de mettre en évidence ce(s) périmètre(s) sur la carte interactive ci-dessous. Pour ce faire, cliquez sur les carreaux de la carte que vous voulez inclure. Les carreaux devenus rouges sont alors sélectionnés. Pour annuler la sélection d'un carreau, cliquez à nouveau dessus. Pour valider le périmètre sélectionné, passez simplement aux questions suivantes puis cliquez sur « Suivante ».*

Figure 1 : Carte mentale interprétative sur le fond de carte de l'espace transrégional transfrontalier France – Allemagne – Suisse [Q28]

L'exercice de la carte mentale est un dispositif de recherche extrêmement fécond dans la géographie contemporaine pour capter les représentations spatiales d'un individu ou d'une population. Dans la littérature, un débat terminologique oscille entre carte cognitive et carte mentale (Kitchin, 1994). Le terme de carte cognitive, voire directement en anglais *cognitive*

*cartography* en référence aux sciences anglo-saxonnes, présente une certaine porosité entre les sciences psycho-biologiques et la géographie humaine, de sorte qu'une carte cognitive peut être une cartographie du cerveau et de ses systèmes neuro-synaptiques ou bien une carte reconstituée schématiquement de mémoire. Nous préférons donc le terme de carte mentale dont l'usage se généralise en géographie. Pour autant, on peut distinguer différents types de cartes mentales. Dans la plupart des dispositifs méthodologiques, le traçage s'effectue sur une page blanche. La virginité du support amène une grande diversité des réponses avec des rendus des représentations qui peuvent se révéler plus cartographiques en deux dimensions ou plus paysagères en trois dimensions. Plus rarement, les cartes mentales sont réalisées sur un support non vierge, avec par exemple un fond de carte cadré ou bien des points de repères topographiques ou topologiques. Des auteurs en sciences politiques estiment alors qu'il s'agit de méthodes hypothético-déductives en opposition aux cartes mentales sur papiers libre, qu'ils qualifient de méthode inductive (Breux, Reuchamps, & Loiseau, 2011). La géographe Colette Cauvin qui s'intéresse à la formation de la cognition et des représentations cognitives de l'espace urbain, souligne l'importance d'approches plus strictes pour atteindre des résultats fiables et utilisables du point de vue opérationnel (Cauvin, 1999). Particulièrement dans notre approche qui compare plusieurs espaces, il est indispensable que le dispositif soit reproductible sur un même espace frontalier transrégional, et comparable avec un autre espace frontalier transrégional. Sur la base de la méthodologie de Clarisse Didelon et Sophie De Ruffray, le questionnaire propose une « carte mentale interprétative » (Didelon, De Ruffray, Boquet, & Lambert, 2011).

Le fond de carte choisi a été extrait du Géoportail, « le portail national de la connaissance du territoire », de l'IGN (Institut national de l'information géographique et forestière). Il s'agit d'une carte d'Openstreetmap monde qui est donc harmonisée entre pays et ne présente pas de différence de méthodologie ou de sémiologie au passage de la frontière. L'échelle au 1/2.500.000 permet de couvrir l'Eurorégion Transmanche, et le Rhin Supérieur respectivement, avec leur périphérie, tout en conservant un affichage sur un écran d'ordinateur. Le fond de carte de l'espace transrégional à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni est borné par Londres à l'ouest, Nijmegen au nord, Trier à l'est, Thionville et Le Havre au Sud. Il représente une aire de 500 km sur 250 km. Le fond de carte de l'espace transrégional à la frontière France – Allemagne – Suisse est borné par Luxembourg au nord-ouest, Mannheim au nord, Stuttgart et le Bodensee à l'est, Berne au Sud, Besançon à l'ouest. Il représente une aire de 275 km sur 300 km. À cette échelle, le fond de carte contient une couche sur l'espace physique (mers et lacs, hautes montagnes, espaces forestiers, espaces agricoles...) et une couche sur l'espace anthropisé (zones urbanisées, principales infrastructures routières et ferroviaires). Ces éléments de base permettent au répondant·e·s de se repérer sur la carte et de s'y appuyer pour répondre à la question cartographique. La définition et la précision du fond de carte était contraint par le support internet qui restreignait la mise en ligne d'images de trop grand volume. Sur ces fonds de carte, un tracé délimite l'aire de coopération transfrontalière transrégionale, à savoir l'ancienne Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur. Ce tracé qui représente nos périmètres d'hypothèse est certes un biais de connaissance pour les personnes répondantes, mais il permet justement de mettre en valeur les concordances ou les différences du recoupage. De la même façon, le fond

de carte indique le tracé des frontières nationales. Les villes principales, les frontières et le périmètre de coopération transfrontalière existant forment ainsi les points de repère aux personnes répondantes pour remplir la question cartographique.

Pour indiquer le périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière, les personnes répondantes disposent d'une dernière couche interactive sur le fond de carte qui prend la forme d'un carroyage. Cette méthodologie du carroyage est issue de l'étude DELPHI réalisée par l'équipe luxembourgeoise du rapport ESPON METROBORDER (ESPO, 2010). Les avantages et inconvénients de la technique du carroyage ont été explorés notamment par Claude Grasland qui propose également des outils d'analyse liés aux gradients et discontinuités (Grasland, 2008). Les répondant·e·s peuvent sélectionner et désélectionner autant de carreaux que souhaité jusqu'à délimiter un ou plusieurs périmètres grâce à ces carreaux. La taille des carreaux, 25 km de côté, est le résultat d'un arbitrage entre ergonomie et précision. Nous aurions aimé pouvoir affiner avec un carroyage plus petit mais cela aurait signifié une manipulation plus fastidieuse pour les personnes répondantes. Avec cette taille de carroyage, le fond de carte centré sur l'Eurorégion Transmanche inclut déjà 200 carreaux et celui sur le Rhin Supérieur 132 carreaux.

La carte mentale interprétative n'est pas une question obligatoire et n'est pas systématiquement posée. Si le/a répondant répond négativement à la question précédente « Estimez-vous utile d'avoir une stratégie métropolitaine transfrontalière ? » [Q26=--], la cartographie n'est pas proposée. Pour autant, les premiers questionnaires enregistrés présentaient un taux de réponse à la cartographie assez décevant (55% lors des 8 premières semaines de diffusion). On peut supposer que l'exercice a été jugé trop technique et les consignes peu claires. La formulation initiale en français était : « Merci de cocher les cases correspondantes à ce(s) périmètre(s) sur la carte. » Par conséquent, les consignes ont été explicitées sans modifier la question initiale. Elles ont été remplacées par un paragraphe explicatif : « Merci de mettre en évidence ce(s) périmètre(s) sur la carte interactive ci-dessous. Pour ce faire, cliquez sur les carreaux de la carte que vous voulez inclure. Les carreaux devenus rouges sont alors sélectionnés. Pour annuler la sélection d'un carreau, cliquez à nouveau dessus. Pour valider le périmètre sélectionné, passez simplement aux questions suivantes puis cliquez sur « Suivante ». » Finalement, lors des 8 semaines suivantes de diffusion, la réponse à la cartographie s'est bien améliorée avec un taux de 87% lors de cette période.

#### **4.3.4. Langue, diffusion et échantillon final**

Le questionnaire a été codé en deux langues sur un logiciel spécialisé et diffusé en ligne pendant 16 semaines.

Le questionnaire, pensé et rédigé en français, a été traduit en anglais par mes soins. Une version allemande a également été envisagée, mais mes compétences en néerlandais ne permettaient pas de couvrir toutes les langues de nos terrains d'étude. De plus, multiplier les langues du questionnaire introduit des biais d'expression et de traduction qui complexifient

l'agglomération et la comparaison des résultats. Finalement, nous avons arbitré entre diversité linguistique et rigueur méthodologique en faveur de deux langues uniquement : le français qui est une langue commune à nos deux terrains (en France, en Wallonie et en Suisse) et la langue de travail de cette thèse, et l'anglais qui joue le rôle de langue internationale et est majoritairement très bien maîtrisée en Suisse, en Allemagne et en Flandre. Ces choix ont été explicités dans la partie 3.3. Enjeux linguistiques de méthodologie et de toponymie.

Ces choix linguistiques nous ont été reproché de façon très virulente par le président d'une association culturelle entre la France, la Belgique et les Pays-Bas. Celui-ci m'a laissé un message téléphonique d'insultes (« la méconnaissance n'excuse pas la bêtise ») et de menaces (« incident diplomatique »), puis a contacté le directeur de l'Eurométropole pour faire modifier le questionnaire. Il a porté deux reproches au questionnaire : d'abord l'absence d'une version néerlandaise pour les répondant·e·s flamand·e·s et ensuite que la question sur les langues parlées mentionne le « flamand » et non le « néerlandais ». On peut retenir de cet incident deux enseignements. D'abord, le travail interculturel semble toujours être au cœur des questions transfrontalières. J'avais été très précautionneuse sur les questions linguistiques en ouvrant les possibilités de réponses à la question sur les langues parlées [Q6] aux langues officielles et aux spécificités locales alémanique et néerlandophone : « Dans quelle(s) langue(s) pouvez-vous avoir une conversation simple ? Anglais/Allemand/Français/Flamand/Suisse-allemand/Autre. » Il me semblait que cette tournure faisait justice à la diversité culturelle et linguistique et en respectait les spécificités de chacun·e·s. Ensuite, la forme qu'a pris cette controverse révèle la sensibilité toute particulière de la question linguistique et culturelle en Belgique. Les tensions entre la Wallonie et la Flandre sont évidemment connues de toute personne qui travaille sur les questions de frontières en Europe occidentale. J'avais d'ailleurs abordé le débat sur la langue dans l'Institut franco-belge des Frontières et des Discontinuités et dans un comité de suivi de thèse se déroulant à Mons en Wallonie. Pour autant, toute réponse tranchée serait ambiguë : la constitution belge cite le néerlandais comme langue officielle, bien que les Flamand·e·s diront majoritairement parler le flamand. La force des propos de mon contradicteur dévoile l'importance d'un dialogue permanent et la sensibilité des enjeux linguistiques en Belgique.

Les versions française et anglaise ont fait l'objet de plusieurs relectures. Une Londonienne travaillant dans le conseil juridique aux réfugié·e·s a relu et corrigé la version anglaise. Trois collègues universitaires ont accepté de répondre à une version de test du questionnaire et faire des retours en vue d'amélioration : Bernard Reitel (professeur en géographie urbaine et politique et directeur de thèse), Julien Schiebel (docteur en géographie spécialiste de la mobilité aux frontières luxembourgeoises), et Camille Mortelette (doctorante en géographie spécialiste des questions d'images du Bassin Minier). Un dernier test a été effectué auprès d'une praticienne de la coopération transfrontalière (qui a travaillé pour le programme INTERREG *Baltic Sea*, et travaille dans une collectivité territoriale du Rhin Supérieur). Le questionnaire a donc bénéficié d'un soutien technique (support web et traduction), d'un accompagnement scientifique (relecture et ajustements) et d'un regard praticien (test).

Différents logiciels ont été comparés aux besoins selon plusieurs critères : format de questions fermées, ouvertes, cartographiques, possibilité de diffusion en ligne, traitement statistique

automatisé et production de représentation graphique des résultats, coût et disponibilité, prise en main et tutorat. Cela a permis d'écarter des logiciels gratuits trop simples (GoogleForm, FramoForm), des logiciels professionnels moins accessibles (Sphinx et Ethnos), et de finalement travailler sur un logiciel disponible et pratiqué dans le laboratoire : Modalisa. Une partie du travail d'analyse et de mise en forme statistique a ensuite été réalisé grâce à Excel. Les arbitrages logiciels sont intervenus après la rédaction du questionnaire, l'expérience a montré que l'inverse est préférable.

Le codage des questions [Q27-28] avec la cartographie mentale interprétative a cependant posé problème car le logiciel est peu flexible. Le service d'accompagnement des chercheur-se-s chez Modalisa n'a pas pu proposer de solution technique et une aide extérieure a donc été nécessaire. C'est un développeur web qui a finalement offert ses connaissances et son temps à la réalisation des deux questions. Il a dessiné la couche interactive du carroyage, réalisé les questions sous le code de Modalisa, créé la base de données MySQL et organisé l'hébergement du site chez OVH à Roubaix sur le site [www.crossingspaces.eu](http://www.crossingspaces.eu). Le travail de codage, long et fastidieux, a abouti à une question parfaitement fonctionnelle et le code correspondant est à disposition en *open source* en annexe.

Le traitement des résultats a été partiellement réalisé sous Modalisa par deux étudiant-e-s en stage. Floriane Leprêtre et Aurélien Meurice ont travaillé sur les résultats du questionnaire dans le cadre d'un stage d'initiation à la recherche de cinq semaines pour leur Master 1 de l'école d'ingénieur EI.CESI d'Arras.

Le questionnaire est resté disponible en ligne pendant un total de 16 semaines, plus précisément pendant deux périodes de 8 semaines (du 8 mai au 30 juin 2017 et du 2 octobre 2017 au 30 novembre 2017). La première diffusion a été annoncée grâce à des relais locaux vus en entretiens et recontactés à cet effet. Nos interlocuteurs au sein de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de la Métropole Européenne de Lille, du GECT littoral, de la Maison de l'Europe à Dunkerque, de la Conférence du Rhin Supérieur et du Bureau IBA ont relayé le lien du questionnaire dans leurs réseaux. 64 formulaires ont été remplis pendant cette première période, ce qui est en dessous des attentes. De surcroît, les taux de réponses se sont avérés très variables selon les espaces transrégionaux et les versants : 37% des formulaires reçus concernaient l'Eurométropole LKT contre seulement 3% pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ; aucun-e Britannique n'avait répondu ; les Allemand-e-s étaient très majoritaires dans les réponses sur la frontière France-Allemagne-Suisse.

Le questionnaire a été mis en ligne une seconde fois pendant 8 semaines et relayé par une liste de diffusion manuelle plus pointue et par le relais de la Mission Opérationnelle Transfrontalière auprès de son réseau, essentiellement français, d'acteurs de la coopération transfrontalière. Cela a permis de doubler le nombre de questionnaires reçus et d'équilibrer partiellement les sous-populations.

Finalement, l'échantillon est composé de 118 formulaires de réponses. Le Schéma 6 : La distinction des cas d'étude dans l'enquête en ligne) détaille en vert l'échantillon et ses sous-populations par cas d'étude. Grâce à des réponses en provenance du Rhin Supérieur lors de la seconde phase de diffusion, le nombre de formulaire est relativement paritaire entre les deux

terrains d'étude transrégionaux. 64 formulaires proviennent de la frontière franco-belgo-britannique, 54 de la frontière franco-germano-suisse. La question cartographique a reçu 36 réponses sur le premier espace et 46 pour le second. L'enquête en ligne avait été construite dans l'éventualité d'un large échantillon qui autoriserait les analyses croisées entre sous-populations. Les deux premières sous-populations sont celles des espaces transrégionaux. Au vu des réponses, il est possible de porter la comparaison entre l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur.

Deux autres (sous-)sous-populations étaient envisagées. Notons cependant que les volumes restent assez modestes et que des traitements statistiques trop fins de ces échantillons pourraient apporter des résultats trompeurs. Des comparaisons entre sous-populations ne sont par conséquent pas toujours possibles. Les six cas d'étude seraient rigoureusement comparables s'ils représentaient chacun un nombre de répondant·e·s proche et supérieur à une trentaine. Il aurait donc fallu un échantillon équilibré d'au moins 180 formulaires. Or certains cas d'étude ont fait l'objet de nombreuses réponses (au premier titre desquels l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai avec 44 formulaires), et d'autre d'un très faible nombre de réponses (le GECT littoral avec 8 formulaires et l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle avec 9 formulaires). Même si le public cible d'expert·e·s est très pointu, ces deux derniers cas d'étude n'offrent pas un nombre suffisant de réponses pour tirer des conclusions et des comparaisons. L'analyse des résultats favorisera le détail en sous-population uniquement pour celles où le nombre de répondant·e·s est supérieur à 15% de l'échantillon, soit l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le Rhin Supérieur.

L'autre (sous-)sous-population envisagée dépend du pays de travail des répondant·e·s. Elle révèle des déséquilibres trop importants pour croiser les questionnements. Il aurait pourtant été utile de savoir, par exemple, qui des Suisses, des Allemand·e·s ou des Français·e·s soutenaient le plus la stratégie métropolitaine bâloise. Ce n'est pas possible au vu des faibles réponses en provenance de Suisse dans le Rhin Supérieur. De même, aucune réponse ne provient du Royaume-Uni. On peut regretter les disparités entre pays de provenance des formulaires de réponses, et remarquer que la participation a été la plus nombreuse parmi les Français·e·s de l'Eurométropole LKT. L'analyse du profil des expert·e·s répondant·e·s proposera, dans le chapitre suivant, des interprétations de ces non-réponses.

## **4.4. Positionnalité d'une chercheuse dans son environnement professionnel**

La présente thèse a été réalisée dans un cadre qui conditionne certains arbitrages épistémologiques et méthodologiques. Les contingences relationnelles, temporelles, financières éclairent le point de vue et explicitent la situation de chercheuse sur son précédent terrain professionnel. En ce sens, mon parcours personnel et professionnel éclaire les choix opérés dans la démarche de thèse (1). Dans le dispositif interpersonnel de l'entretien (2), ma posture de chercheuse a alterné avec une posture de collègue (3). Il semble illusoire de maintenir une rationalité permanente dans ces dispositifs de méthodologie qualitative et sur un terrain frontalier potentiellement violent (4).

### **4.4.1. Le sujet et la subjectivité de « son » objet**

La thèse ne veut pas arbitrer de ce qu'est une *vraie* région métropolitaine transfrontalière. Elle ne vise pas à une généralisation en un modèle unique. De mon point de vue, les sciences sociales et la géographie ne relèvent pas d'un régime ontologique qui énonce des vérités absolues mais analysent la complexité des objets, processus et représentations à partir d'un « sujet-cherchant – et de la question de son identité – et dans une perspective spatiale » (Volvey, Calbérac, & Houssay-Holzschuch, 2012). L'objet d'étude, à savoir ici la région métropolitaine transfrontalière, ne peut prendre de signification en soi, en dehors d'un sujet – moi – qui l'observe, le pense et le vit. En retour, le sujet-chercheur s'identifie par rapport à l'objet qu'il se représente (Picouet & Renard, 2006). Ces rapports entre sujet-cherchant et objet cherché pointent l'importance fondamentale de la culture et des représentations dans la construction de l'objet. À propos du paysage, Augustin Berque parle à ce titre de « médiance » dans le rapport qu'entretient la société avec l'espace et la nature dans ses aspects écologiques, techniques, esthétiques, axiologiques... (Berque, 1990) À propos de la frontière, Patrick Picouet et Jean-Pierre Renard élaborent sur les rapports réciproques qu'elle entretient avec différentes personnes, les populations frontalières mais aussi les chercheur-se-s de la frontière : « La reconnaissance est donc mutuelle et réciproque, comme si la frontière forge l'identité du groupe, qui en retour, projette ses valeurs sur la limite. Cet objet peut donc être interprété à la fois comme un miroir et une fenêtre souvent quelque peu déformante. La frontière est donc bien un objet dynamique, vivant, dont le sens, la morphologie, la fonctionnalité, se modifient en lien avec nos représentations de l'Autre et du Moi, de l'Ailleurs et d'Ici, d'Hier et de Demain. » (Picouet & Renard, 2006). La connaissance de l'objet se révèle dépendante du sujet et construite par la position du sujet, cette « positionnalité » se révèle dans l'exercice réflexif de l'auteur·rice, du chercheur·se (Foucault, 1969). En d'autres termes, « ce n'est pas tant la biographie du chercheur qui est interrogée ici, que sa légitimité scientifique » (Calbérac & Volvey, 2014).



Il n'est à ce titre pas anodin que je me penche ici sur le transfrontalier en Europe occidentale et sur la métropolisation, c'est le résultat à un moment donné d'un parcours personnel et professionnel. Sans nier la distanciation nécessaire au travail scientifique, une brève démarche réflexive peut éclairer mon traitement de l'objet de thèse (Calbérac & Volvey, 2014; Rose, 1997). Dans ce parcours, mon apprentissage de l'allemand à l'école et mes études en double diplomation à l'Institut Politique de Lille et à la *Westfälische Wilhelm Universität* de Münster ont joué un rôle clé. La frontière est un objet géographique que j'ai paradoxalement ignoré, par mes traversées et mes déménagements répétés, et vécu, par mes expériences interculturelles et mes nombreuses démarches administratives. Ce rapport à la frontière reflète une potentielle « génération Erasmus » qui a grandi dans une Union européenne déjà largement engagée dans l'intégration et qui prend le processus de *debordering* pour acquis. La liberté de mouvement et la dévaluation des frontières internes sont instrumentalisées dans l'éducation des classes moyennes et supérieures pour la réussite des futures générations élitistes. Pourtant, dépasser les frontières, vivre à l'étranger engendre des rapports interculturels et des rencontres interpersonnelles qui font prendre conscience de l'Autre et du Soi. S'extraire de son milieu est un moyen de s'en rendre compte. À ce titre, le transfrontalier se présenterait comme potentielle synthèse identitaire : il oblige à la réflexivité, à la prise de conscience exacerbée de son identité nationale, et en même temps à l'apprentissage d'un système sémique voisin. C'est en ce sens que l'on peut comprendre les expressions de « laboratoire de l'identité européenne » ou « micro-intégration européenne » (Wassenberg & Beck, 2011a) parfois attribuée aux espaces transfrontaliers.

Travailler sur la métropolisation fait écho à des ressorts similaires en cela qu'elle est (ou a été) présentée comme un modèle d'excellence à suivre. Ludovic Halbert propose la métropole comme un simple objet de recherche qui mérite attention et analyse lorsqu'il refuse « la tentation de la ville d'exception » (Halbert, 2010). Les externalités négatives de la métropolisation ont certes été étudiées. La ségrégation (Sassen, 1996) ou la hiérarchisation des systèmes urbains n'ont pas été négligés pour autant. Mais elles ont été mises au second plan par les politiques de soutien aux métropoles en Europe (cf. Chapitre 7). Les discours sur la métropolisation sont interpénétrés de constructions normatives néolibérales qui reposent sur la compétition économique et la réussite de configurations urbaines d'excellence. La métropole génère chez moi aussi ces sentiments d'attraction-répulsion. À titre d'exemple, Jörg Knieling a coordonné un ouvrage sur la métropolisation où la parole est donnée tant à des approches quantitatives positivistes qu'à des approches critiques constructivistes (Knieling, 2009a). Il invite à réfléchir aux raisons pour lesquelles les métropoles sont sujets de l'attention de la recherche. Il est en effet valorisant de se ranger du côté des apparent-e-s gagnant-e-s de la mondialisation.

Pour raccourcir, mon parcours de vie fait de moi une chercheuse issue des classes moyennes supérieures, qui s'identifie à l'intégration européenne et à une culture urbaine cosmopolite. Avec esprit critique, réflexivité et méthode scientifique, c'est de cette position que j'écris et que j'ai mené le travail de terrain et les entretiens.

#### **4.4.2. De l'instrumentalisation à la co-construction en entretien**

Le dispositif d'entretien est bien connu des sciences sociales et a fait l'objet d'un travail critique notamment dans des approches constructivistes ou interactionnistes (Olivier de Sardan, 2008). L'entretien, véritable système pluriactuel, requiert la présence physique de la chercheuse et de la personne interviewée. C'est un double engagement corporel et émotionnel qui conditionne incidemment l'accès au terrain en cela qu'il peut contenir des rapports de pouvoir (Guinard, 2015; Volvey, 2014). Ces considérations interrogent la posture de la chercheuse et ses effets sur la production d'un savoir qui n'est plus strictement objectif mais bien situé (Volvey et al., 2012).

Les interlocuteur·rice·s ont souvent bien accueilli la demande d'entretien et l'accueil a très majoritairement été chaleureux. Les personnes interviewées se sont montrées curieuses voire flattées de mon travail et de mon intérêt. Elles peuvent considérer cette opportunité comme une vitrine pour leurs projets et politiques. Cette tentative d'auto-promotion pour que les éléments de discours soient retranscrits dans ma thèse vise à donner une crédibilité scientifique à l'évaluation positive de leur bilan. Certaines personnes ont montré un intérêt pour ce qui se fait ailleurs, pour la comparaison avec d'autres cas d'étude qu'elles ont semblé tenir en modèle. D'autres ont apprécié ce moment d'échange qui leur a permis d'être dans une distance, une analyse, une respiration par rapport à leur activité quotidienne professionnelle.

Dans cette configuration d'entretien, les personnes-ressources nous fournissent des données de trois ordres : d'abord leur expertise et la narration de leur quotidien professionnel consolide notre connaissance ; ensuite, leurs propos qui relèvent de l'auto-promotion sont plutôt des éléments de discours du marketing territorial ; enfin, elles peuvent prendre une distance critique sur la stratégie et l'action de leur structure et ainsi offrir leur perception personnelle et des clés d'analyse. De ce fait, les données des entretiens entremêlent expertise, discours et interprétation. Tous ces éléments intéressent la validation des hypothèses. Les expertises comparées entre cas d'étude sont cependant plus systématiquement récoltées par l'enquête en ligne. Les discours transparaissent dans les stratégies du corpus documentaire. Aussi le matériau le plus précieux des entretiens est l'interprétation et le ressenti subjectif de la personne interviewée.

On peut estimer que la chercheuse instrumentalise les personnes interrogées, tout comme les personnes interrogées instrumentalisent la chercheuse. D'un côté, j'ai besoin qu'elles me délivrent des matériaux d'analyse sur mes cas d'étude et je cherche à valider mes hypothèses. De l'autre, elles utilisent mon travail pour communiquer sur leur objet professionnel et éventuellement orienter les résultats de ma recherche. Pour autant, un entretien est une rencontre relativement spontanée où chacun·e s'exprime, argumente, se dévoile. Au fil de l'entretien, les rôles et les intentions de chercheuse ou d'interviewé·e se brouillent. La parole, moins contenue par les discours et les éléments de langage superficiels, va révéler les représentations et opinions personnelles. Plus qu'une instrumentalisation réciproque, c'est

un processus de co-construction cognitive. Il s'agit de travailler avec l'autre dans deux mouvements réflexifs personnels mais interreliés.

Ces remarques valent pour l'entretien et dans une certaine mesure aussi pour le questionnaire. Dans toute recherche de sciences sociales, le·a chercheur·se s'engage dès lors qu'il·elle choisit les personnes interrogées et les questions posées (Bourdieu, 1973). Puisque l'échantillon est majoritairement constitué de professionnel·le·s employé·e·s dans des structures publiques de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain, un biais d'ostentation peut être remarqué. Généralement, les répondant·e·s mettent en scène les réalisations de leur travail, valorisent leur territoire et expriment des opinions positives. Ils défendent les arguments métropolitains et transfrontaliers. Ce biais est très intéressant puisque dans une logique d'acteurs défendant une stratégie territoriale, cette position illustre un soutien, un engagement et éventuellement un consensus. Plus rarement, il·elle·s pointent les difficultés rencontrées localement et méconnaissent que ces mêmes difficultés font obstacle dans d'autres cas d'étude. Il est assez aisé de s'extraire de ce type de biais en entretien. Dans l'enquête en ligne, les champs des questions ouvertes peuvent également les révéler. Plusieurs questions de l'enquête visent à évaluer les arguments métropolitains et transfrontaliers, de sorte que la comparaison entre les deux peut dévoiler une dominance. Finalement, nous sommes évidemment dans le registre des représentations de ce que peuvent être les régions métropolitaines transfrontalières. En cela, il n'y a pas de vérité unique sur ce qu'est le modèle de la région métropolitaine transfrontalière.

#### **4.4.3. Des synergies entre la recherche et l'opérationnel**

Depuis la fin de mes études de sciences politiques et d'urbanisme en 2011, j'ai travaillé en tant que professionnelle du développement territorial européen et spécialement transfrontalier. D'abord consultante pour des projets entre l'Allemagne et la Pologne (GECT *Eurodistrikt TransOderana* et GEIE *Ostbahn*) sur place ainsi qu'à Paris et à Bruxelles, j'ai été ensuite cheffe de projet INTERREG pendant deux ans au Luxembourg. Il s'agissait de promouvoir les transports en commun dans la « Grande Région » par le biais d'une communication commune, d'un site de calcul d'itinéraires transfrontaliers et de partenariats renforcés entre les opérateurs de bus et de train entre le Luxembourg, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, la Lorraine et la Wallonie. Or la Grande Région s'est engagée, sous l'égide luxembourgeoise, dans une stratégie de Région métropolitaine polycentrique transfrontalière (ESPON, 2010).

Mon parcours n'est donc pas sans conditionner mon regard de chercheuse. Spécialement lors des entretiens en tête à tête, les relations avec la personne interviewée peuvent s'en trouver transformées. Bien évidemment, ces expériences passées sont une source précieuse de compréhension des contextes et situations quotidiennes de travail dans la coopération transfrontalière que peuvent rencontrer les interviewé·e·s. Au-delà du jargon de la gestion de projet transfrontalier et des stratégies et institutions européennes, j'ai une oreille familière voire empathique pour les témoignages qui font écho à mes propres expériences. Par

exemple, la complexité passionnante des relations diplomatiques locales, les difficiles enjeux de pérennisation financière des projets arrivés à terme, les magnifiques rencontres interculturelles... sont des sujets sur lesquels je réagis en collègue plus qu'en chercheuse. Cela peut passer par le fait que je formule empathie, envie ou critique, ou que je réponde par une anecdote personnelle de l'ordre de la confiance. Cette forme de proximité a été forte sur plusieurs terrains et par exemple lors des entretiens à Mulhouse, à l'Eurométropole de Strasbourg, à l'Euro-institut de Kehl, à l'Eurométropole de Lille, à la Communauté urbaine de Dunkerque... L'identification avec les personnes interviewées est également d'autant plus forte que j'envisage de retourner dans un secteur professionnel opérationnel par la suite, que ce soit les politiques publiques, le développement territorial ou la coopération transfrontalière.

Une telle proximité entre chercheuse et personnes interviewées est à la fois une chance et un biais. Une chance car elle permet de faire tomber certaines barrières de discours ou de réticence chez les personnes interviewées et ainsi mettre en mots de véritables ressentis et messages. On est au plus proche de la réalité des acteurs, au plus proche de « situations naturelles » (Olivier de Sardan, 2008).

Un biais car elle diminue la nécessaire prise de distance analytique d'un protocole scientifique. L'identification peut amener à adopter sans retenue le point de vue du discours reçu dans une forme d'empathie. Il me semble que je quitte la posture de collègue et redevient chercheuse progressivement avec le temps et la reprise méthodologique. Lors de la retranscription des entretiens, lors de la comparaison avec la grille d'analyse scalaire et les hypothèses, la subjectivité de l'instant de l'entretien laisse la place à un traitement scientifique.

A l'inverse d'autres entretiens se sont moins bien déroulés sur le fond ou sur la forme. À la Ville de Mulhouse et à la Région Alsace, les personnes responsables n'étaient pas disponibles et j'ai échangé avec des chargées de mission moins au fait des coopérations transfrontalières ou ayant depuis peu pris leurs fonctions. Le cas échéant, les autres entretiens et l'enquête en ligne ont pu combler le matériel manquant. Pour d'autres entretiens, la contrainte spatio-temporelle du travail de terrain a créé une pression négative, soit que la durée de mon séjour sur place ne permettait pas de rencontrer l'interlocuteur, soit que le peu de temps qui nous était imparti diminuait la qualité de nos échanges. La contrainte spatio-temporelle a également apporté des stimulations positives. L'immersion de courte durée a parfois généré chez moi une intensité dans la capacité d'observation. En évitant l'éparpillement et la longueur, elle favorise la synthèse et fait émerger les éléments saillants.

#### **4.4.4. La violence en dormance des frontières internes de l'UE**

La situation la plus frappante a eu lieu à Freiburg et mérite d'être explicitée. Dans mon séjour de recherche itinérant, j'avais une journée pour découvrir Freiburg et Kaiserslautern et y mener deux entretiens auprès des *Regierungspräsidien* du Land de Baden-Württemberg. À Freiburg m'attendait pour une heure d'entretien un des acteurs centraux de la coopération

transfrontalière et l'inspirateur notoire de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur. Il m'a accueilli chaleureusement et m'a d'abord fait visiter le bâtiment et une exposition photographique sur l'histoire du sillon du Rhin Supérieur depuis le Moyen-Âge. Pendant environ quinze minutes, je ne l'écoutais pas consciemment et essayais surtout de l'interrompre pour que nous nous asseyons à une table, que je puisse sortir mon matériel d'entretien, et enfin lui parler de la stratégie métropolitaine contemporaine. Avec le recul, il me semble que c'était une double erreur : premièrement, il a pris ma fébrilité pour un manque de professionnalisme et de maîtrise de l'allemand ; deuxièmement, j'ai manqué, sur le moment, son message central qui était la nécessaire prise de hauteur historique pour comprendre la fragilité de la paix et les séquelles de la guerre qui sont de son point de vue encore les motivations actuelles de la coopération transfrontalière.

Ensuite, notre rencontre n'a pas du tout pu se structurer autour de ma trame d'entretien car nous étions sans cesse interrompus par des appels téléphoniques urgents. En effet, à l'automne 2015, la décision de la chancelière allemande d'accueillir des réfugié·e·s transformait très fortement les services publics de tout le pays. Au *Regierungspräsidium* de Freiburg, cela avait pour conséquence une réorganisation radicale de la cellule de coopération transfrontalière dont le personnel s'occupait à 87,5% de l'accueil d'urgence des personnes exilées. Mon interlocuteur devait sur l'instant organiser l'arrivée d'un groupe de personnes migrantes dans une commune frontalière. Ces personnes dont la nationalité et le nombre n'était pas encore connu avaient d'abord été identifiées en France. Mais le temps que le maire français local s'enquiert de la procédure à suivre en France, les personnes exilées avaient déjà traversé le Rhin pour s'adresser à une collectivité territoriale allemande. Elles avaient connaissance du contraste entre l'hostilité française et l'accueil allemand et voulaient par conséquent déposer leur demande d'asile du bon côté du Rhin.

Face aux drames humains et à la générosité des actes en présence, mes questions sur la stratégie métropolitaine et les transformations des frontières infra-européennes me semblaient anecdotiques et technocratiques et je n'ai pas toujours su les formuler. Heureusement, j'ai pu rencontrer à nouveau mon interlocuteur dans des cadres informels à Strasbourg et à Berlin de sorte que les questions non posées de ma trame d'entretien ont trouvé des réponses directes.

Cet entretien a déstabilisé jusqu'au socle de mon sujet de thèse. Ces émotions ressenties dans la recherche sont pourvoyeuses d'informations scientifiques pour peu qu'elles soient traitées avec méthode. Les crises des frontières internes et externes de l'Union européenne en 2015 constituent un moment fort dans les *Border Studies* et dans la géographie des migrations où plusieurs chercheur·se·s en appellent à la prise de position voire à l'action de la communauté académique (Amilhat-Szary & Giraut, 2015a; Brambilla, 2015). Ces événements, qui interviennent au début de mon travail de thèse, m'ont interpellée d'autant plus qu'ils ont fait une irruption directe sur mon terrain lors de l'entretien. Il m'a ensuite fallu du temps pour reconstruire l'intérêt et le sentiment de pertinence pour la recherche sur la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. Ce passage difficile de faible productivité et de faible motivation a révélé, je crois, une clarification épistémologique dans mon travail. La distinction entre frontière interne et frontière externe de l'UE s'est affirmée

plus fortement. Les processus de *bordering* et de *rebordering* ont pris une épaisseur géographique et humaine que je n'avais pas saisie. L'histoire des frontières et de sa mémoire est apparue plus pertinente. Surtout la coopération transfrontalière apparaît comme une réponse en œuvrant, malgré les difficultés et les errements, au *debordering*, dans le sens d'un lien humain et humaniste par-delà la frontière. Cette confrontation, certes relative, à la violence des frontières européennes sur mon terrain et pendant ma thèse est partie intégrante de mon processus personnel de recherche.

La méthodologie s'emploie dans un premier temps à accorder les systèmes sémiologiques des différents cas d'étude grâce à une grille d'analyse scalaire. La grille d'analyse principale de la thèse puise sa structure dans la distinction entre les échelles européenne, nationale, régionale, intermédiaire et locale. S'y insèrent les deux échelles transfrontalières des cas d'étude transrégionaux (Eurorégion Transmanche et Rhin Supérieur) et les quatre cas d'étude translocaux (agglomérations transfrontalières). Elle contribue au travail d'identification des acteurs dans la comparaison entre les États des cas d'étude. Elle est particulièrement mobilisée dans l'analyse d'un corpus documentaire qui rassemble les stratégies transfrontalières et les politiques nationales de soutien aux métropoles.

Plusieurs dispositifs de terrain se complètent. Des mobilités internationales itinérantes ont eu lieu sur la frontière franco-germano-suisse en 2015 et sur la frontière franco-belgo-britannique en 2016. Elles favorisent mon appréhension des espaces urbains des cas d'étude grâce à la déambulation, l'observation, la photographie. Lors de ces déplacements et d'un séjour de recherche à Frankfurt(Oder), Berlin et Bonn, un total de 39 entretiens avec des personnes ressources a solidifié l'identification des acteurs et apporté de premiers enseignements sur les hypothèses de motivation à la construction de régions métropolitaines transfrontalières.

La trame d'entretien a été systématisée en un questionnaire pour permettre la montée en généralité et la comparaison entre les cas d'étude. Suite à la mise en ligne de l'enquête pendant 16 semaines, un échantillon de 118 réponses a été assemblé. Il comprend essentiellement des questions fermées et deux questions innovantes sur le réseau d'acteurs et sur la cartographie mentale interprétative du périmètre d'une région métropolitaine transfrontalière.

Résolument qualitatif et ancré dans les sciences sociales, le dispositif méthodologique mis en œuvre produit un savoir situé dépendant de ma position de chercheuse. Mes précédentes expériences professionnelles dans la coopération transfrontalière créent une proximité avec les personnes interrogées et tendent à effacer la potentielle violence de la frontière.

**Partie 3 :**

**Une tentative de construction métropolitaine  
transfrontalière *bottom-up* ?**





# Chapitre

## 5. Des stratégies de métropolisation transfrontalière ?

Dans un positionnement de géographie politique, une région métropolitaine transfrontalière est le résultat d'un processus politique et volontariste de construction. Ce processus peut passer par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie territoriale (Baudelle et al., 2011). Estelle Evrard a par exemple étudié la transrégionalisation transfrontalière au Luxembourg et dans la Grande Région comme relevant de l'élaboration de stratégies (Evrard, 2013). Elle s'appuie sur le cadre conceptuel développé par Anssi Paasi, celui-ci considère une région comme une construction sociale résultant d'une évolution spatiale et temporelle de la société. Elle ne peut se déployer que si trois facteurs sont réunis : une stratégie, un territoire et une institutionnalisation progressive (Paasi, 1986).

Par extension, une stratégie métropolitaine transfrontalière est un projet politique qui a pour ambition d'affirmer un caractère métropolitain sur un espace transfrontalier. En anglais, le terme de *policy* conviendrait à décrire ce projet politique. En règle générale, elle est élaborée dans la négociation avec ses membres par une structure de coopération transfrontalière qui définit un territoire de référence, produit un diagnostic territorial, dresse une vision stratégique et fixe des objectifs voire des projets à accomplir. Par une stratégie commune, les pouvoirs publics cherchent à instaurer un système sémique partagé, un ensemble qui fait sens à l'échelle de l'agglomération en dépassant la frontière. Or, la frontière introduit une perturbation, empêchant d'avoir le même discours, les mêmes signes, les mêmes emblèmes, les mêmes logiques institutionnelles, d'aménagement... La stratégie métropolitaine transfrontalière est produite sous la forme d'un document qui explicite la vision stratégique, le système sémique et les projets envisagés à un moment donné.

À ce document s'adjoint un ensemble de discours et de pratiques qui concourent à la défense de la stratégie et à la réalisation de ses objectifs. En anglais, on parlerait à ce titre d'un *agenda* et de *politics*. Ce sont des transactions, des négociations, des discours, des projets, des actions, etc. qui visent à faire aboutir la stratégie. Ils sont portés par une diversité d'acteurs publics et privés qui ont un intérêt à la réalisation de la stratégie.

Pour le sociologue Henri Lefebvre, ces pratiques relèvent de la lutte entre différents acteurs aux intérêts contradictoires. Dans *Le Droit à la ville* (Lefebvre, 1967), il décrit la ville comme un espace en continuelle transformation, modelé par la pratique sociale de ses habitant·e·s. La « ville œuvre » et les espaces urbains, qu'il appelle de ses vœux, permettent « à des groupes de s'y introduire, de les prendre en charge, de les approprier, et cela en inventant, en sculptant l'espace, en se donnant les rythmes » (Lefebvre, 1967). La ville a alors une « valeur d'usage » : les habitant·e·s peuvent disposer à leur gré de l'espace urbain. À ces acteurs autochtones s'opposent les technicien·ne·s, architectes, urbanistes, hommes et femmes

politiques, et autres « constructeurs qui prétendent répondre selon leur logique propre aux besoins des habitants ». La « ville produit » serait alors « une marchandise, gérée par l'argent et la plus-value – et elle y perd son côté vivant ». La ville dépréciée ne survit qu'à travers sa « valeur d'échange » (Lefebvre, 1967). Henri Lefebvre pose la question du jeu d'acteurs et des rapports de pouvoir et il revendique un « affrontement entre valeur d'usage et valeur d'échange » (Bäschlin & Wastl-Walter, 2004).

Comment les stratégies métropolitaines transfrontalières sont-elles élaborées et à quoi aboutissent-elles ? De quels acteurs proviennent les stratégies et quelles sont leurs motivations, leurs objectifs et leurs projets ? La construction d'une région métropolitaine transfrontalière provient-elle de l'échelle locale, celle des acteurs territoriaux, celle des habitant·e·s, de leurs pratiques, de leurs représentations ?

Cette partie défend l'hypothèse d'une construction des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale par le bas, par l'échelle locale. Le chapitre 5 analyse les stratégies de métropolisation transfrontalière au sens de construction politique d'une région métropolitaine transfrontalière. Il explore les stratégies des cas d'étude à la recherche d'un nouveau paradigme métropolitain (hypothèse A2). Il vérifie si la frontière joue un rôle de ressource (hypothèse B1) dans la construction métropolitaine. Et il retranscrit les constellations d'acteurs (hypothèse C1) de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain en faveur de l'argument métropolitain.

La démarche vérifie d'abord si les acteurs ont bien des représentations de leur région comme transfrontalière et métropolitaine, prérequis d'un processus *bottom-up*. C'est l'objet d'un diagnostic territorial subjectif (1) issu de l'enquête en ligne sur un échantillon d'expert·e·s que de vérifier la présence d'un argument transfrontalier et d'un argument métropolitain. Le diagnostic territorial subjectif est confronté au corpus des stratégies métropolitaines transfrontalières des six cas d'étude (2). Les stratégies métropolitaines transfrontalières se concrétisent dans la réalisation de projets qui s'avèrent plus ou moins structurants et qui ne sont pas toujours portés par les structures de coopération transfrontalière (3). Finalement, les expert·e·s qui constituent l'échantillon de l'enquête brosent ce que devrait être le modèle-type d'une stratégie métropolitaine transfrontalière (4).

## 5.1. Diagnostic territorial subjectif et émergence du discours métropolitain

Les stratégies sont élaborées à partir d'une méthode qui consiste notamment à élaborer un diagnostic territorial. Parfois ce diagnostic est officialisé dans un document d'analyse de type atlas, rarement il prend la forme de l'exercice de diagnostic territorial avec analyse dite AFOM (Avantage Faiblesse Opportunité Menace). Dans tous les cas, les acteurs qui s'engagent dans la stratégie connaissent les caractéristiques de la région et en identifient des points saillants. Comment considèrent-ils les régions où ils se trouvent ? Les deux dimensions métropolitaine et transfrontalière les qualifient-elles ? Si les espaces des cas d'études sont qualifiés de transfrontaliers et métropolitains, alors un argument transfrontalier et métropolitain pourra s'y développer.

L'enquête en ligne offre une entrée sur les régions métropolitaines transfrontalières par les représentations. Elle invite les répondant·e·s à expliciter leur propre perception et leur propre représentation du cas d'étude sur lequel il·elle·s s'expriment et donc à livrer un diagnostic territorial que je qualifie de subjectif. Subjectif dans le sens où la personne qui s'exprime, malgré sa qualité d'expert·e, répond spontanément à un questionnaire en ligne, sans recours à une étude, une analyse, des statistiques. Les éléments de réponses que l'enquête cherche à collecter sont bien du ressort des représentations. Les représentations que l'on se fait d'un espace associent des constructions sociales et des processus d'énonciation (Brunet et al., 1992) qui révèlent des caractéristiques et des valeurs associées collectivement à l'espace considéré. Les résultats de l'analyse du questionnaire sont ensuite corroborés par les entretiens.

Le diagnostic territorial subjectif nourrit la réflexion sur l'argument transfrontalier et l'argument métropolitain en lien avec les hypothèses sur l'essoufflement de la coopération transfrontalière (A1) et surtout sur le nouveau paradigme métropolitain (A2). Il vérifie également le rôle de la frontière comme valeur ajoutée et comme ressource (B1). Si les représentations des répondant·e·s s'accordent, alors cela va dans le sens d'une mobilisation consensuelle des acteurs du terrain (C1) autour de la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale.

Le diagnostic territorial subjectif délivre les représentations qu'ont les acteurs de leur territoire. Les cas d'étude sont distingués pour identifier des similarités propres aux régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale mais aussi les spécificités territoriales. Si les dimensions transfrontalières et métropolitaines sont bien présentes, cela signifie soit que les stratégies métropolitaines transfrontalières répondent aux représentations qu'ont les acteurs de leur territoire engagé dans une intégration transfrontalière et un processus de métropolisation, soit que les acteurs se sont appropriés les discours et stratégies qui construisent des régions métropolitaines transfrontalières. Il peut y avoir une dimension auto-réalisatrice ou une volonté performative puisque l'enquête reste dans le champs qualitatif des représentations. Dans les deux cas, cela alimente un processus de construction des régions métropolitaines transfrontalières par le bas, *bottom-up*, bien que

la deuxième option n'exclue pas un processus *top-down* supplémentaire. Ce serait plutôt un processus descendant si les acteurs locaux s'emparaient de la volonté d'un niveau de gouvernement supérieur pour la mettre en œuvre.

### 5.1.1. Un échantillon d'expert·e·s très français et polarisé sur Lille et Strasbourg

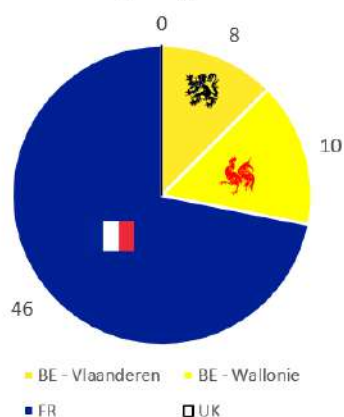
L'enquête en ligne a, pour rappel, comptabilisé 118 formulaires de réponse. Le profil des répondant·e·s – malgré les biais déjà évoqués de diffusion et de langue – donne déjà des enseignements sur l'intérêt porté à la thématique abordée, à savoir la région métropolitaine transfrontalière.

Les réponses proviennent majoritairement de France (62% au total). Même si les cas d'étude concernent cinq pays, la France est le seul pays présent sur les deux espaces frontaliers transrégionaux. Les réponses en provenance de Belgique représentent un sixième de l'échantillon tout comme celles d'Allemagne. La répartition par pays et région de travail des répondant·e·s (cf. diagrammes circulaires ci-dessous) est plus pertinente à juger en séparant les deux espaces transrégionaux.

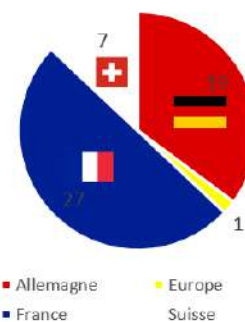
#### Échantillon de l'enquête par pays et région de travail

[Q1] Dans quel pays travaillez-vous ?  
 [Q2] Dans quelle commune travaillez-vous?  
 Recodé entre Flandre et Wallonie pour la Belgique  
 (Pupier, 2020)

France – Belgique – Royaume-Uni  
 [n=64]



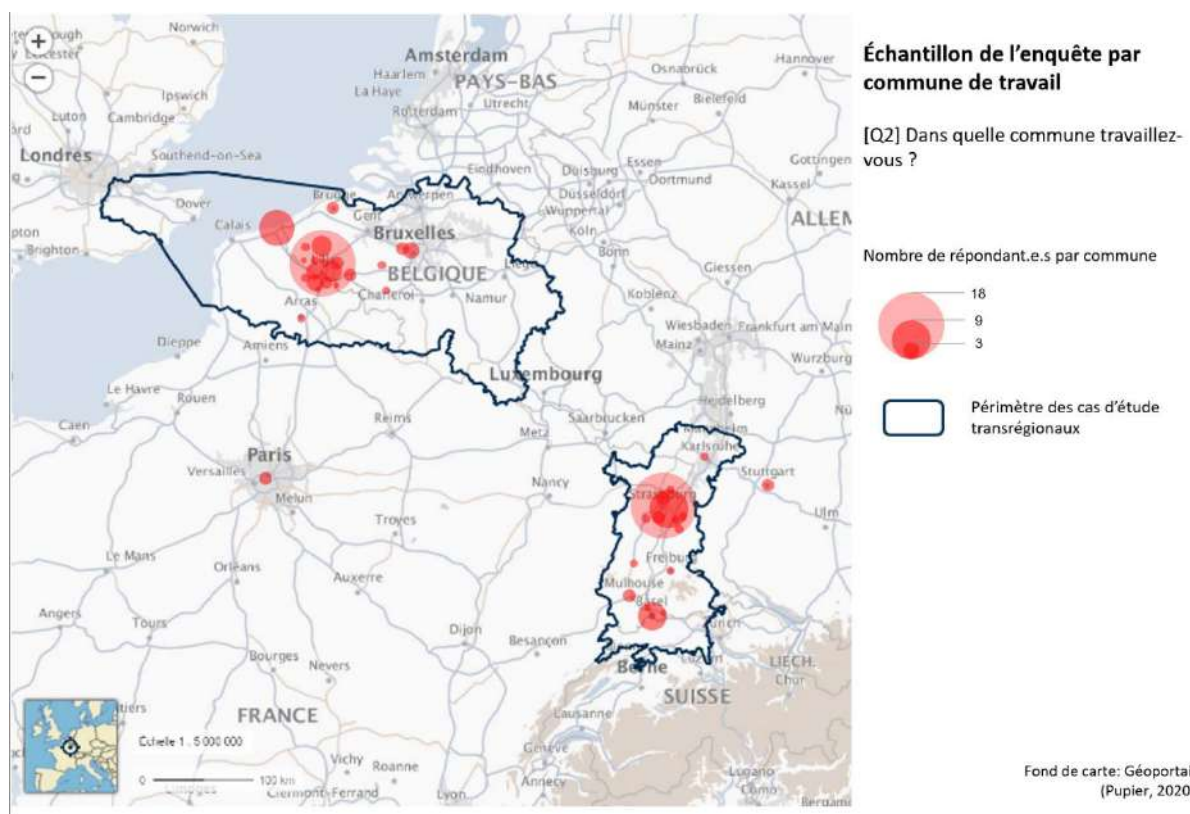
France – Allemagne – Suisse  
 [n=54]



Graphique 1 : Profil des répondant·e·s par pays et par région

La sous-population sur la frontière franco-germano-suisse est plus restreinte (n=54 réponses), mais elle est assez équilibrée entre les trois versants. La dyade la plus longue, France-Allemagne, est la plus représentée dans l'échantillon avec respectivement 50 et 35%. Le

versant suisse a faiblement répondu avec 7 réponses. Une personne travaillant à Bruxelles a en outre souhaité s'exprimer sur le Rhin Supérieur dans son ensemble. La faible proportion de réponses provenant de Suisse est étonnante au vu de la localisation sur le territoire de la Confédération du pôle métropolitain bâlois. C'est regrettable car les informations sur l'Eurodistrict Trinational de Bâle en deviennent difficiles à traiter. L'enquête en ligne a pourtant été relayée par une liste de diffusion aux partenaires et porteurs de projets de l'IBA Basel 2020. Sur cet argument, l'ETB a estimé inutile de retransmettre une seconde fois le lien de l'enquête et mon travail de ciblage n'a pas augmenté le nombre de réponses suisses lors de la seconde période de diffusion de l'enquête. Il n'apparaît pas de fort biais de diffusion, mais le biais linguistique a pu jouer. On peut également envisager l'hypothèse que les acteurs travaillant en Suisse perçoivent Basel comme une métropole puissante économiquement, confortée politiquement et reconnue scientifiquement, et que par conséquent la valeur ajoutée de mon travail de recherche puisse paraître modeste. La localisation des communes de travail des répondant·e·s (cf. carte ci-dessous) révèle le faible intérêt pour l'enquête dans la partie sud du Rhin Supérieur. Les répondant·e·s au sein de cet espace transrégional sont clairement polarisé·e·s autour des villes de Strasbourg et Kehl avec respectivement 18 et 9 réponses.



Carte 17 : Échantillon de l'enquête par commune de travail

La sous-population qui concerne l'Eurorégion Transmanche est plus importante (n=64 réponses) mais moins équilibrée entre les versants. Strictement aucune réponse ne provient du Royaume-Uni, malgré les relances et efforts de diffusion en anglais. Certes les partenaires

britanniques ne sont pas membres des structures de coopération translocales, certes l'Eurorégion Transmanche est un partenariat disparu, certes l'enquête a été diffusée en 2017 pendant les négociations sur le Brexit. Pour autant, ces non-réponses constituent une preuve d'un désintérêt pour la thématique métropolitaine transfrontalière. Elles donnent l'impression que les Britanniques considèrent les questions de métropolisation et de coopération transfrontalière comme des sujets continentaux rattachés à l'UE. En ce sens, elles confortent le concept de *rebordering* sur la frontière maritime.

À l'inverse, 72% des répondant·e·s sur la frontière France-Belgique-Royaume-Uni travaillent en France. Enfin, 29% de répondant·e·s travaillent en Belgique avec une parité entre Wallonie et Flandre (13%) et quelques réponses proviennent de Bruxelles.

Il faut souligner que ce sont les agglomérations françaises qui sont au cœur des régions métropolitaines transfrontalières translocales. L'agglomération dunkerquoise jouxte la frontière quand l'agglomération lilloise la traverse. La localisation par commune des répondant·e·s révèle, comme dans le Rhin Supérieur, une forte concentration à Lille et dans une moindre mesure à Dunkerque. On peut interpréter les taux de réponses élevés comme un intérêt pour l'enquête et donc un investissement dans la stratégie métropolitaine transfrontalière locale. L'agglomération lilloise, avec Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq est très représentée, ainsi que le trio de villes de l'Eurométropole avec Tournai et Kortrijk, et puis quelques petites communes frontalières Halluin, Mouscron, Neuville-en-Ferrain, Willems.

La localisation des répondant·e·s conforte leur expérience des cas d'étude et reflète la concentration urbaine et métropolitaine autour des agglomérations transfrontalières. Il·elle·s travaillent pour les deux-tiers dans des autorités publiques infranationales (Canton de Basel-Stadt, *Regionalverband Südlicher Oberrhein*, Région Grand Est, Ieper... et quatre réponses de travailleur·se·s de la Métropole Européenne de Lille par exemple). 10% sont actif·ve·s dans des structures associatives liées à la coopération transfrontalière (*Regio Basiliensis* par exemple, 5 réponses de l'Euro-institut Strasbourg-Kehl...) ou à l'urbanisme (AGUR et ADULM). Le reste de l'échantillon répond en tant que citoyen·ne·s même s'il·elle·s sont averti·e·s. Plusieurs sont membres de Conseils de développement (CD de l'Eurométropole de Strasbourg). Quelques réponses proviennent de chercheur·se·s (Université de Lille). Certaines sont des associations actives dans le transfrontalier (La Virgule) et d'autres sont des consultant·e·s en aménagement du territoire (Gephyres) ou en développement transfrontalier (Interphaz). À part un retraité lillois et une association de Kortrijk, qui n'ont pas fourni de détail permettant de valider l'appartenance et l'expertise, le public cible paraît très bien touché. Avec cet aperçu, l'échantillon est restreint mais très expert sur les questions métropolitaines et transfrontalières.

Face à la précision des analyses sur la localisation des répondant·e·s, leur nationalité (question [Q5]) n'apporte pas de grand éclairage. L'échantillon possède la nationalité française à hauteur de 68%, belge à 18%, allemande à 12% et suisse à 8%. Il est intéressant de noter la forte proportion de doubles nationalités (7%), avec quelques Germano-Suisses et quelques Franco-Belges. La question des compétences linguistiques (question [Q6]) de l'échantillon

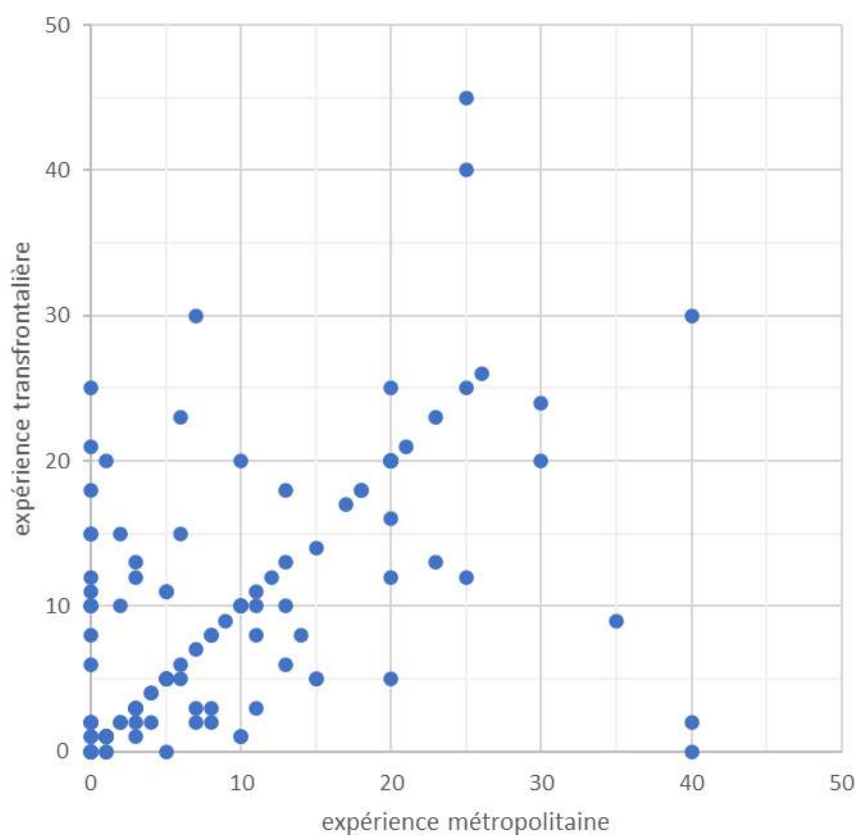
semble en contexte transfrontalier plus intéressante. Seul·e·s 10% des répondant·e·s ne peuvent pas avoir de conversation simple dans une autre langue que la leur. À l'inverse, il·elle·s sont 5% à déclarer en être capables dans cinq langues différentes, 31% dans quatre langues différentes, 59% dans trois langues différentes et 87% dans au moins deux langues. L'échantillon est proprement plurilingue, ces compétences exceptionnelles illustrent l'importance du travail interculturel dans les stratégies métropolitaines transfrontalières. Même si la question ne cherche pas à vérifier des niveaux linguistiques élevés, le simple fait de pouvoir mener un bref échange spontané dans la langue du voisin constitue une facilitation des échanges. La langue la plus parlée est le français (95%), en concordance avec la présence d'un versant français dans chaque cas d'étude et la surreprésentation française dans l'échantillon. Sans surprise, l'anglais comme langue internationale apparaît en deuxième position (84%). Puis viennent l'allemand (53%), le néerlandais (17%) et le suisse-allemand, sachant que 20% des répondant·e·s affirment pouvoir avoir une conversation simple dans une autre langue.

Une dernière question sur le profil des répondant·e·s vise à qualifier leur expérience professionnelle et valider leur statut d'expert·e·s. En moyenne, il·elle·s ont indiqué travailler depuis 9,5 ans sur des questions métropolitaines, respectivement depuis 10 ans sur des questions transfrontalières. Le nuage de points ci-dessous offre une visualisation du profil professionnel de chaque répondant·e. La droite qui se dessine entre les axes d'expérience transfrontalière et d'expérience métropolitaine indique que nombre de répondant·e·s estiment que les deux thématiques alimentent leur vie professionnelle depuis son commencement. 10 répondant·e·s précisent avoir une expérience professionnelle en ces domaines inférieure à 5 ans, ce qui est faible. Quelques répondant·e·s ont derrière eux·elles toute une vie professionnelle dédiée au métropolitain et au transfrontalier Il·elle·s sont une dizaine à ne travailler que sur des questions métropolitaines. En comparaison, il·elle·s sont très peu nombreux·ses à travailler exclusivement sur le transfrontalier. L'expérience transfrontalière semble toujours croiser d'autres thématiques.



## Expérience professionnelle des répondant.e.s

Depuis combien d'années travaillez-vous sur des questions  
métropolitaines [Q7] / transfrontalières [Q8] ?



Graphique 2 : Profil des répondant.e.s selon leur expérience professionnelle

L'échantillon final de 118 réponses à l'enquête en ligne présente quelques déséquilibres. Les répondant.e.s français, francophones et travaillant en France sont surreprésentés. Cela peut être associé avec un intérêt plus important, surtout dans l'agglomération lilloise, pour la thématique des régions métropolitaines transfrontalières. La sous-partie 5.2 montre la production documentaire de visions et stratégies ambitieuses de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et il n'est, dès lors, pas étonnant que de nombreuses personnes se sentent interpellées par l'enquête et souhaitent y répondre. Malgré l'absence de réponse britannique et la faible proportion de réponses suisses, le profil des répondant.e.s correspond à celui d'expert.e.s en matière métropolitaine et/ou transfrontalière, majoritairement issus du secteur public. Il indique des pratiques qui articulent plusieurs systèmes sémiotiques. Les binationaux, les plurilingues, l'expérience transfrontalière sont autant de caractéristiques très spécifiques à la coopération transfrontalière que l'on retrouve dans l'échantillon.

### 5.1.2. Transfrontalier ou métropolitain : quel diagnostic territorial subjectif ?

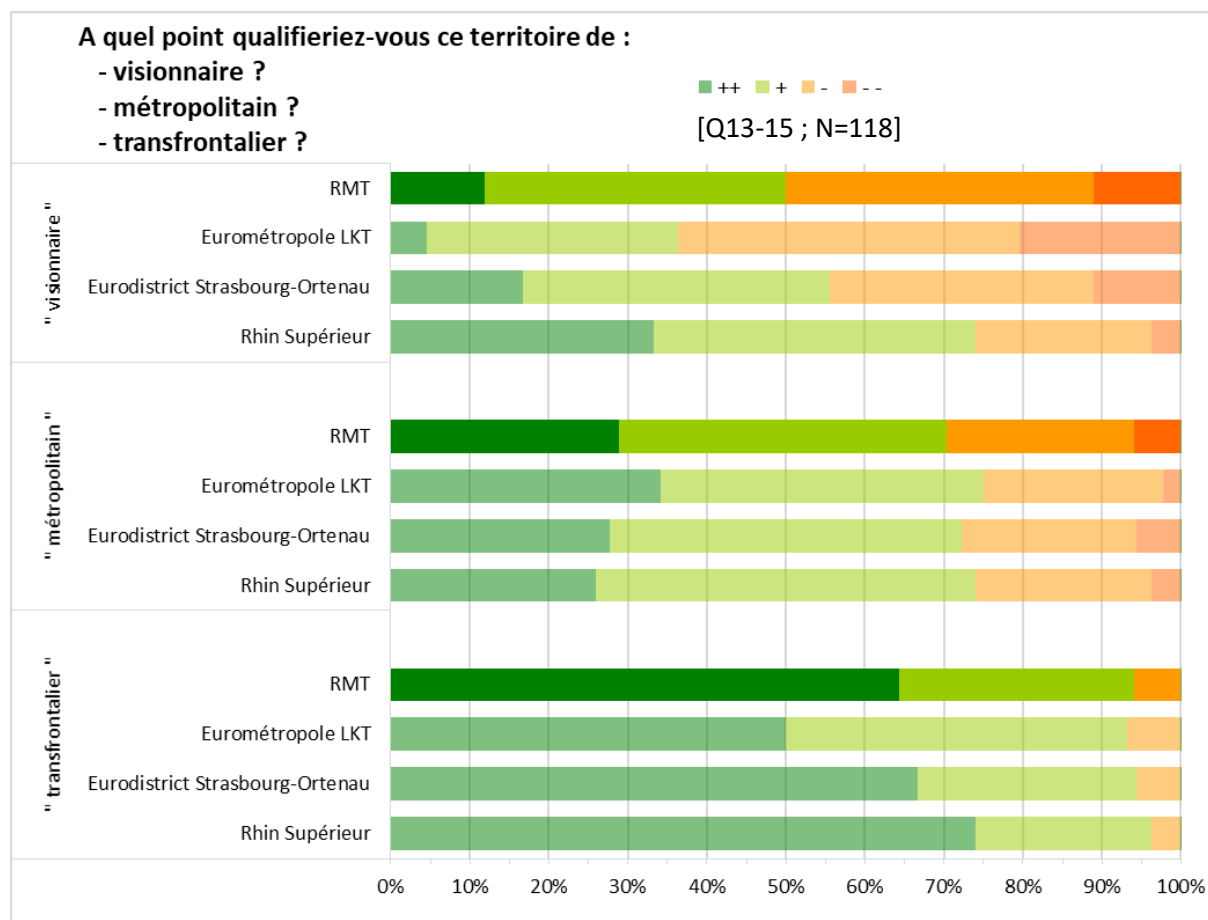
Le questionnaire invite ses répondant·e·s à réaliser un diagnostic territorial subjectif sur le territoire de référence qu'il·elle·s ont sélectionné. Les questions 12 à 15 cherchent à mesurer l'importance des caractéristiques métropolitaines et transfrontalières dans les représentations. Le questionnaire interroge les représentations individuelles, produit de représentations collectives. Dans les représentations vont interférer les pratiques, les utilisations du territoire mais aussi les perceptions et les jugements (Considère, 2017). Ce faisant, elles offrent un complément aux affirmations politiques ou scientifiques qui instituent des régions métropolitaines transfrontalières.

A quel point qualifieriez-vous ce territoire de :				
	++	+	-	--
... "métropolitain" ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... "transfrontalier" ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... "visionnaire" ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figure 2 : Questions sur la qualification du territoire [Q13-15]

Les questions encodées Q13, Q14 et Q15 sont trois propositions de qualification des territoires des cas d'étude : métropolitain, transfrontalier et visionnaire. L'objectif n'est pas d'arbitrer entre ces qualificatifs mais d'estimer leur intensité respective. Les répondant·e·s sélectionnent pour chaque qualificatif une case qui correspond à une gradation par symboles mathématiques. Par exemple, le symbole « ++ » signifierait « très métropolitain », « + » « métropolitain », « - » « peu métropolitain » et « -- » « très peu métropolitain ». Cela permet au répondant·e de s'interroger sur chacun des qualificatifs indépendamment des autres et à la chercheuse d'avoir une compréhension fine de l'importance de ces dimensions territoriales. L'objectif de ces questions est la comparaison entre le caractère métropolitain et transfrontalier des cas d'étude indispensable à l'élaboration d'un argument métropolitain ou d'un argument transfrontalier. Loin de vouloir opposer réalité – qui ressortirait des définitions opérationnalisées en études fonctionnelles quantitatives qui se veulent objectives – et discours – que reflèteraient ces questions subjectives sur les représentations territoriales –, les résultats de ces questions informent sur la perception critique qu'ont les répondant·e·s expert·e·s de leur territoire qu'il·elle·s savent être considéré dans l'étude comme une région métropolitaine transfrontalière. Le qualificatif de « visionnaire » sert d'étalon puisqu'il évite une question qui pourrait paraître dichotomique et offre un troisième regard sur le territoire. On peut également appréhender ce caractère visionnaire, projeté dans l'avenir, comme relevant autant du transfrontalier que du métropolitain. Premièrement, une approche de régionalisation transfrontalière est par nature exceptionnelle puisqu'elle transcende la frontière et les cadres de référence nationaux, et elle est en ce sens visionnaire. Deuxièmement, les fonctions métropolitaines symboliques qui font qu'une région

métropolitaine et ses habitant·e·s génèrent et diffusent des modes, des codes, des normes, des symboles, peuvent s’inscrire dans un caractère prescriptif, visionnaire.



Graphique 3 : Histogrammes comparés sur la qualification du territoire

Une visualisation des résultats en histogramme présente dans la figure ci-dessus la répartition en pourcentages des différentes intensités des caractères visionnaire, métropolitain et transfrontalier. L’intensité est illustrée par un gradient de couleurs allant du vert foncé (++) à l’orange foncé (- -). Les résultats sont indiqués en couleurs vives pour l’ensemble de l’échantillon (ligne « RMT » régions métropolitaines transfrontalières) et en couleurs atténuées pour les sous-population des cas d’étude qui rassemblent un échantillon statistique satisfaisant. La ligne RMT ne donne donc pas la moyenne des cas d’étude mais la simple addition de tous les résultats de l’échantillon total [N=118]. Ce choix évite la surreprésentation des cas d’étude dont les sous-populations présentent de faibles échantillons, notamment le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale (GECT littoral) avec 8 réponses, l’Eurodistrict Trinational de Bâle avec 9 réponses et l’Eurorégion Transmanche avec 12 réponses.

Ce qui frappe d’abord à la lecture de cette figure est la prépondérance des couleurs vertes qui signifient des réponses affirmatives (++ ou +) et la quasi-absence de l’orange foncé (- -). Plus de 70% des réponses se sont révélées affirmatives et seuls 6% très négatives. Un tel résultat

n'est de prime abord pas surprenant vue la démarche d'enquête utilisée. Cette question cherche à valider des hypothèses et les soumet sous forme de questions abruptes aux enquêté-e-s. Un biais psychologique bien connu est ici d'aller dans le sens de l'analyse proposée et de conforter les hypothèses. Un second biais est l'auto-sélection d'un échantillon de répondant-e-s favorables au thème d'étude. Seul-e-s des personnes intéressées par les sujets proposés prendront les quinze minutes nécessaires au remplissage du questionnaire. Un troisième biais similaire est l'attachement territorial des répondant-e-s qui même s'il-elle-s ne sont pas spécialistes de ces sujets, ressentent un certain attachement territorial. Une personne pour qui les toponymes employés (Strasbourg ou Rhin Supérieur, mais aussi Eurodistrict ou Transmanche) n'évoque rien, ne répondra pas au questionnaire. Finalement, les biais de réponses signifient que les répondant-e-s sont attachés professionnellement, émotionnellement, physiquement à leur territoire, cela induit des fortes proportions de réponses positives.

La présence du caractère « visionnaire » permet de gommer ces biais en le considérant comme un étalon. Les réponses agrégées (RMT) le concernant sont réparties en une parfaite symétrie, avec autant de « visionnaire » que de « peu visionnaire » (38 respectivement 39%) et autant de « très visionnaire » que de « très peu visionnaire » (12 respectivement 11%). Les répondant-e-s ont ici des réticences ou des difficultés à se positionner, préférant les propositions les moins polarisées. Au final, le caractère visionnaire n'est positif qu'à 50% dans l'échantillon. Grâce à cet éclairage, la comparaison des deux autres caractères « métropolitain » et « transfrontalier » est possible.

Les réponses agrégées RMT du caractère métropolitain sont plus positives (71%), avec 42% de réponses pour métropolitain et 29% pour très métropolitain, et également plus polarisée, preuve que la question génère de plus claires opinions.

Les réponses agrégées RMT du caractère transfrontalier sont encore bien plus positives (94%), avec 30% de réponses pour transfrontalier et surtout une proportion impressionnante de 64% de réponses pour très transfrontalier. Les répondant-e-s n'hésitent pas à donner une représentation engagée de leur territoire quand il s'agit du caractère transfrontalier. La proposition très peu transfrontalière n'a été sélectionnée par absolument aucun-e des 118 répondant-e-s au questionnaire. Cela n'étonnera pas que le caractère transfrontalier soit validé pour des espaces qui s'étendent de part et d'autre de la frontière et qui connaissent depuis les années 1960 et surtout 1980 des initiatives transfrontalières. La sous-partie suivante montrera que les stratégies métropolitaines sont moins anciennes. Cela semble aller à l'encontre de l'hypothèse A1 d'essoufflement de la coopération transfrontalière.

Après cette lecture des résultats agrégés en RMT, une lecture différenciée par cas d'étude peut être esquissée pour ceux ayant un échantillon représentatif. Il en ressort que les différences entre les six territoires sont peu significatives pour le caractère transfrontalier, plus importantes pour le métropolitain et fortes pour le caractère visionnaire.

Par contre, il n'y a pas de corrélation entre les différents caractères. Une analyse bivariée par le coefficient de Bravais-Pearson (en annexe) permet de comparer pour les six cas d'étude l'évolution des variables « très transfrontalier » et « très métropolitain ». On obtient un coefficient de -0,342 qui indique une très faible corrélation négative. Il n'est donc pas possible d'affirmer que plus un territoire est transfrontalier, plus il est métropolitain. C'est pourtant l'hypothèse de la frontière comme ascenseur scalaire (B2) où le caractère transfrontalier d'un espace lui conférerait un avantage en termes de saut d'échelles, ce qui soutiendrait son caractère métropolitain. Sur un échantillon plus représentatif, le très faible coefficient négatif suggérerait que plus un espace était transfrontalier, moins il serait métropolitain. Il faut prendre ces résultats avec grande prudence vu le faible nombre d'individus statistiques, les six cas d'étude. Les variables « métropolitain » et « transfrontalier » sont donc considérées comme indépendantes.

Les six cas d'étude sont considérés comme très transfrontaliers par 50 à 78% des répondant-e-s. Les deux exemples transrégionaux du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Transmanche dépassent la moyenne, l'échelle régionale de ces espaces de grande superficie n'amointrit pas leur caractère transfrontalier. Un système sémique autour du transfrontalier est bien ancré dans ces espaces transrégionaux. Ce sont à l'inverse les agglomérations transfrontalières autour de Strasbourg et surtout de Lille qui obtiennent les résultats les plus nuancés, respectivement 67 et 50%. On peut émettre l'hypothèse qu'à l'échelle locale urbaine, le caractère transfrontalier relève de l'espace de vie, de l'espace usuel et des pratiques quotidiennes. C'est « l'espace fréquenté et parcouru par chacun avec un minimum de régularité » (Di Méo, 1998). En raison de la densité urbaine, les attentes et les besoins d'intégration transfrontalière dans une agglomération transfrontalière seraient tels qu'ils peineraient à être comblés. D'autant plus que Lille et Strasbourg sont des agglomérations dissymétriques entre les versants frontaliers. Les répondant-e-s émettraient ici potentiellement à la fois la conscience d'être dans un espace transfrontalier et l'insatisfaction de la permanence d'obstacles et de barrières dus à l'effet frontière. L'hypothèse miroir consiste à proposer qu'à l'échelle régionale, le transfrontalier relève moins de l'espace de vie que de l'espace vécu, celui où s'organisent les pratiques moins régulières, celui qui inclut les représentations politiques intermédiaires et les références territoriales de moyenne distance. Un nouveau système sémique peut y être développé. L'espace de vie inclura la ou les métropoles qui organisent un espace régional fonctionnel, politique ou affectif, les villes et régions voisines qui peuvent être destination d'un déplacement professionnel ou personnel ponctuel. À l'échelle régionale, le caractère transfrontalier signifierait alors plutôt le rattachement de régions frontalières étrangères à l'espace des pratiques et des imaginaires propres. Selon l'échelle, l'ancrage territorial et le rapport à la frontière semble différer. Ces premiers résultats devront être corroborés.

Le caractère métropolitain présente une plus grande dispersion avec surtout deux cas d'étude qui se distinguent : l'Eurorégion Transmanche et le GECT littoral. En vérité, l'Eurométropole LKT, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurodistrict Trinational de Bâle et le Rhin Supérieur présentent des résultats similaires : 22 à 34% de réponses « très métropolitain », et 41 à 56% de réponses « métropolitain ». On peut s'étonner que Basel côtoie ces autres espaces puisque

l'agglomération fait souvent partie des classements des métropoles européennes pour son poids dans le secteur bancaire et financier, dans l'industrie pharmaceutique et dans le monde de l'art et de la culture. Elle est la première de l'échantillon si l'on additionne les réponses affirmatives métropolitaines et très métropolitaines (78%). L'Eurorégion Transmanche est le premier territoire pour les réponses « très métropolitain » avec 42% mais aussi « très peu métropolitain » avec 17%. Ce résultat polarisé peut s'expliquer par la faible cohérence de l'ensemble régional – l'Eurorégion ayant été dissoute. Située entre Paris, London et la *Randstad*, elle présente quand même une densité démographique et économique avec des configurations urbaines majeures comme le « diamant flamand » et Bruxelles ainsi que les façades maritimes de la Manche et de la Mer du Nord. Le GECT littoral constitue une véritable exception, il est le seul à ne recevoir aucune réponse pour « très métropolitain » et les réponses négatives cumulées représentent 75%. Cet espace local présente pourtant une urbanisation littorale importante et plusieurs centres urbains, industriels, politiques, touristiques importants avec Boulogne, Calais, Dunkerque, Oostende, Brugge... mais ne tient pas la comparaison avec les autres cas d'étude. Nous verrons également dans la section suivante (5.2) que le GECT ne se décrit pas systématiquement comme métropolitain et ne met pas en œuvre de stratégie proprement axée sur le développement métropolitain. La présence du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale dans l'échantillon se justifie comme une comparaison proprement transfrontalière (100% des réponses) par rapport à d'autres régions métropolitaines transfrontalières.

Le caractère visionnaire apporte moins d'enseignements par cas d'étude en cela qu'il sert surtout d'étalon et est peu polarisé. On peut néanmoins noter que l'Eurométropole est considérée comme peu voire très peu visionnaire. Elle obtient des réponses négatives cumulées par deux-tiers des répondant·e·s (63%). On peut sentir dans ces résultats une critique adressée aux stratégies territoriales. Pour l'agglomération transfrontalière de Lille, cela révèle un jugement des politiques et projets engagés qui seraient peu inventifs. Ce résultat contraste avec les études qui la mette en avant comme un cas exemplaire de bonnes pratiques, spécialement en matière de gouvernance. Il y a ici une grande différence entre d'une part, les représentations endogènes des acteurs qui évaluent leur propre territoire et les stratégies qui y sont menées avec exigence, critique voire sévérité, et d'autre part les représentations extérieures qui introduisent la comparaison européenne et considèrent l'altérité avec nécessairement une certaine méconnaissance ou distance.

Les régions métropolitaines transfrontalières que constituent nos cas d'étude s'avèrent ainsi être dans les représentations effectivement métropolitaines et clairement transfrontalières pour la grande majorité des répondant·e·s. Le caractère visionnaire (50%) ne convainc pas en comparaison de ces deux caractéristiques majeures. Le métropolitain en est un caractère significatif des cas d'étude pour 71% des répondant·e·s, le principal caractère est cependant assez unanimement le transfrontalier (94%).

La question 12, à choix multiples, vise à qualifier le territoire et hiérarchiser des caractéristiques métropolitaines et transfrontalières pressenties. Elle confirme et affine les

résultats précédents. Il s'agit d'identifier un diagnostic territorial général pour les régions métropolitaines transfrontalières, puis de voir quel est le profil de chaque cas d'étude. À la question « Quelles caractéristiques suivantes qualifient ce territoire ? », huit réponses sont proposées dont au moins une et seulement six peuvent être sélectionnées. Imposer cette fourchette de une à six réponses oblige le répondant·e·s à faire des choix et se positionner. Les propositions de réponse suivent une logique de gradient entre des caractéristiques transfrontalières, urbaines et métropolitaines. Elles sont dans la question listées dans le désordre. Le gradient est symbolisé dans l'exploitation des résultats par un dégradé de couleurs, le transfrontalier tendant sur le vert et le métropolitain tendant sur le violet. Une moitié des réponses correspond à des caractéristiques transfrontalières (la frontière comme interface de rencontre, l'appropriation du territoire transfrontalier dans les pratiques quotidiennes, la ville qui dépasse la frontière et le caractère transfrontalier du marché du travail), et l'autre moitié correspond à des caractéristiques métropolitaines (elles reprennent précisément les quatre types de fonctions métropolitaines telles que définies par Danielzyk et Blotevogel (Danielzyk & Blotevogel, 2009)).

### Quelles caractéristiques suivantes qualifient ce territoire ?

- Bassin de vie transfrontalier (loisirs, commerce, famille, études...)
- Réseau urbain au-delà de la frontière
- Lieu d'innovation et d'activités à hautes valeurs ajoutées
- Lieu de rencontre interculturelle
- Nœud de transports et de communication
- Marché d'emploi transfrontalier
- Siège de centres de décisions et de contrôle
- Territoire emblématique qui produit des symboles, des modes, des normes

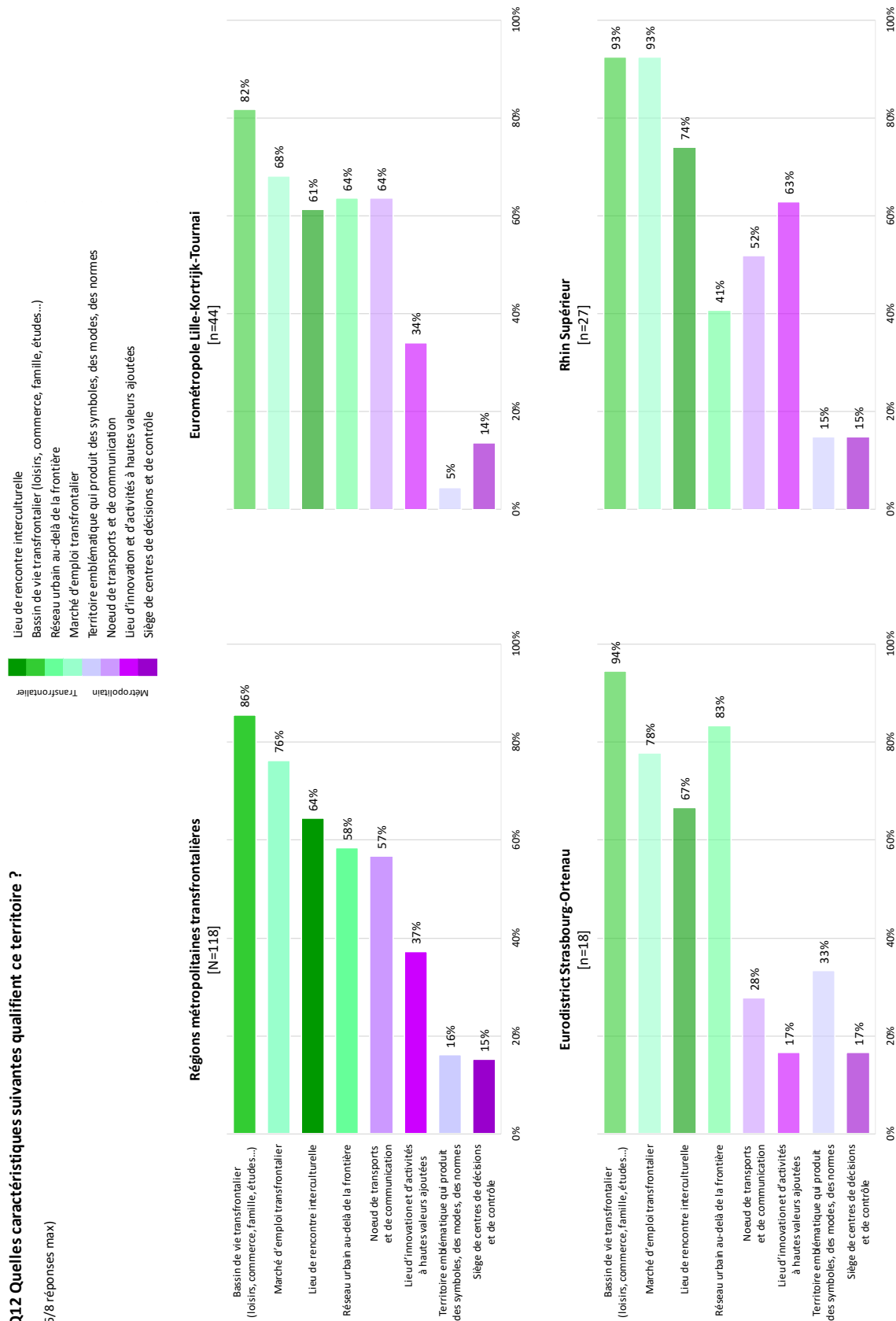
(6 réponses maximum)

Figure 3 : Questions sur les caractéristiques territoriales [Q12]

L'analyse des résultats obtenus se fait en trois temps, avec d'abord une lecture des réponses agrégées, puis une lecture différenciée par territoire qui permet enfin de préciser la représentation du profil des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. L'agrégation de toutes les réponses fait sens pour dégager les caractéristiques des régions métropolitaines transfrontalières. Les histogrammes des résultats agrégés ci-après (graphique « régions métropolitaines transfrontalières [N=118]») indiquent en couleurs vives le pourcentage de répondant·e·s ayant sélectionné chaque réponse. La distinction des résultats en sous-populations permet de comparer les histogrammes des différents cas d'études. Les trois séries d'histogrammes en couleurs atténuées donnent les pourcentages pour respectivement l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Trinational de Bâle et le Rhin Supérieur.

### Q12 Quelles caractéristiques suivantes qualifient ce territoire ?

(6/8 réponses max)



Graphique 4 : Comparaison des caractéristiques territoriales des régions métropolitaines transfrontalières



Pour l'ensemble des régions métropolitaines transfrontalières, l'analyse ordinale révèle que les quatre caractéristiques transfrontalières arrivent devant les quatre caractéristiques métropolitaines. Un système sémique partagé sur le thème de la frontière et de son dépassement est bien ancré. Les espaces d'étude sont très majoritairement (86%) considérés comme des bassins de vie transfrontaliers où s'organisent les loisirs, les achats, les relations familiales, les études et même le travail (76%). La rencontre interculturelle est une caractéristique de ces espaces pour les deux tiers (64%) des répondant-e-s. Le réseau urbain est caractéristique pour un peu plus de la moitié des répondant-e-s qui soulignent sa dimension transfrontalière (58%) et sa nodalité (57%). Les réponses qui sont le moins sélectionnées regroupent des fonctions qui, dans la littérature, sont éminemment métropolitaines : lieu d'innovation et d'activités à hautes valeurs ajoutées à 37%, fonction symbolique et normative à 16%, siège de centres de décisions et de contrôle à 15%. À la lecture de ces données agrégées sur les représentations, les régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale semblent très principalement caractérisées par leur dimension transfrontalière. Ce résultat, qui en certains points recoupe les études fonctionnelles quantitatives sur la métropolisation en Europe, surprend si l'on se réfère aux discours institutionnels.

La lecture dissociée par terrains d'étude ne contredit pas la première analyse puisque peu de divergences majeures ressortent de la comparaison. Ne se dégage pas de cas d'étude qui placerait les fonctions métropolitaines parmi les premières caractéristiques. Les répondant-e-s sur l'Eurorégion Transmanche sont les seul-e-s à ne pas placer comme première caractéristique un bassin de vie transfrontalier mais un nœud de transport et de communication, insistant sur la fonction métropolitaine de *gateway*. Les autres fonctions métropolitaines sont dans la plupart des cas d'étude classées parmi les dernières caractéristiques.

Malgré les fortes similitudes entre les résultats dissociés par cas d'étude et les résultats agrégés, quelques différences émergent dans le détail. Elles sont révélées par la comparaison entre les quatre séries d'histogrammes précédent qui est complétée pour plus de rigueur par une analyse statistique de la dispersion (en annexe).

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et l'Eurodistrict Trinational de Bâle correspondent à un profil typique des régions métropolitaines transfrontalières tel que précédemment décrit. L'Eurométropole LKT est un peu en deçà sur la caractéristique de territoire emblématique. L'ETB est un peu au-delà sur la caractéristique de lieu d'innovation et d'activités à haute valeur ajoutée. L'Eurométropole LKT et l'ETB semblent constituer des exemples-types de la répartition des caractéristiques transfrontalières et métropolitaines dans notre échantillon, ils s'alignent sur l'analyse précédente des résultats agrégés comme sur les moyennes des cas d'étude. On notera que ce résultat coïncide avec de nombreuses études qui choisissent d'analyser ou de mettre en valeur ces territoires pour leurs politiques, projets ou bonnes pratiques. La représentation des régions métropolitaines transfrontalières est fortement guidée par ces deux exemples.

A l'inverse, le territoire de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se révèle plutôt atypique. La moitié des caractéristiques territoriales s'écarte de plus de 20% des moyennes. Le réseau urbain au-delà de la frontière est surreprésenté puisqu'il correspond à 20% des réponses, en deuxième position après le bassin de vie transfrontalier. Les villes voisines de Strasbourg et de Kehl appuient probablement ces représentations avec la continuité transfrontalière du bâti, les projet d'aménagement du Jardin et de la Métropole des Deux Rives et les récentes liaisons sur le Rhin soit à pied par la passerelle Mimram, soit en tramway par le pont de l'Europe. En résumé, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est perçu comme une agglomération transfrontalière intégrée. La force avec laquelle s'exprime cette caractéristique le distingue des autres cas d'étude. La caractéristique d'un territoire emblématique qui produit des symboles, des modes, des normes y est bien plus importante qu'ailleurs (33% contre 5% dans l'Eurométropole LKT et 15 dans le Rhin Supérieur) – peut-être en raison du statut de capitale européenne que confèrent à Strasbourg le Parlement et les autres institutions européennes et internationales, peut-être en raison de son histoire dans les guerres et la réconciliation franco-allemande.

Les représentations sur le territoire du Rhin Supérieur soulignent la fonction d'innovation et les activités à hautes valeurs ajoutées (63 contre 37% dans l'échantillon total). La caractéristique de réseau urbain est par contre un peu moindre (41 contre 58%). Malgré nos hypothèses de différenciation en échelles emboîtées, les deux espaces transrégionaux ne se différencient pas véritablement des espaces translocaux. C'est un véritable enseignement de noter que le changement d'échelle n'apporte aucune modification dans les représentations sur les caractéristiques transfrontalières et métropolitaines. Celles-ci peuvent sembler pouvoir opérer à l'échelle translocale comme à l'échelle transrégionale.

Croiser la lecture des résultats agrégés et celle des résultats différenciés par territoire permet d'affiner les représentations sur le profil des régions métropolitaines transfrontalières. On a déjà pu dégager un profil-type où les caractéristiques transfrontalières primaient sur les caractéristiques urbaines, elles-mêmes plus importantes que les caractéristiques métropolitaines. Il ressort que les caractéristiques Marché d'emploi transfrontalier et Lieu de rencontre interculturel varient très peu d'un cas d'étude à l'autre. On peut estimer que ce sont des caractéristiques permanentes du profil des régions métropolitaines transfrontalières. Trois autres caractéristiques reviennent de manière régulière : Le Bassin de vie transfrontalier est une caractéristique majeure ; les caractéristiques de Nœud de transport et de communication et du Réseau urbain au-delà de la frontière reviennent régulièrement. Les autres caractéristiques sont bien plus variables et ne peuvent être retenues de façon rigoureuse comme caractéristiques d'une région métropolitaine transfrontalière en Europe occidentale, tellement elles présentent des disparités entre les cas d'étude. Elles constituent ponctuellement une spécialisation de la région métropolitaine transfrontalière : il s'agit des fonctions symboliques et normatives à Strasbourg, des activités à haute valeur ajoutée à Basel ou dans le Rhin Supérieur, de la fonction *gateway* pour l'Eurorégion Transmanche.

Le diagnostic territorial qui résulte du questionnaire apporte comme premier enseignement que les cas d'étude sont bien qualifiés de transfrontaliers et métropolitains par les expert·e·s. Le transfrontalier est une caractéristique reconnue unanimement et est prépondérante. La région métropolitaine transfrontalière se caractérise d'abord comme bassin de vie transfrontalier, véritable lieu de rencontre interculturel. Cela évoque éventuellement la ville œuvre d'Henri Lefebvre dont l'usage par excellence est la fête. Le fait que le caractère métropolitain soit moins fort que le caractère transfrontalier peut étayer les hypothèses sur la motivation à la construction de régions métropolitaines transfrontalières. L'argument transfrontalier, mobilisé dans la coopération transfrontalière depuis les années 1960 et surtout 1980, connaîtrait un essoufflement. L'argument métropolitain – on montrera dans les parties suivantes que le discours métropolitain national et européen s'incrusterait dans les espaces de coopération transfrontalière à partir des années 1995, est secondaire car encore émergent.

### **5.1.3. Les représentations de la frontière : ressource et ascenseur scalaire**

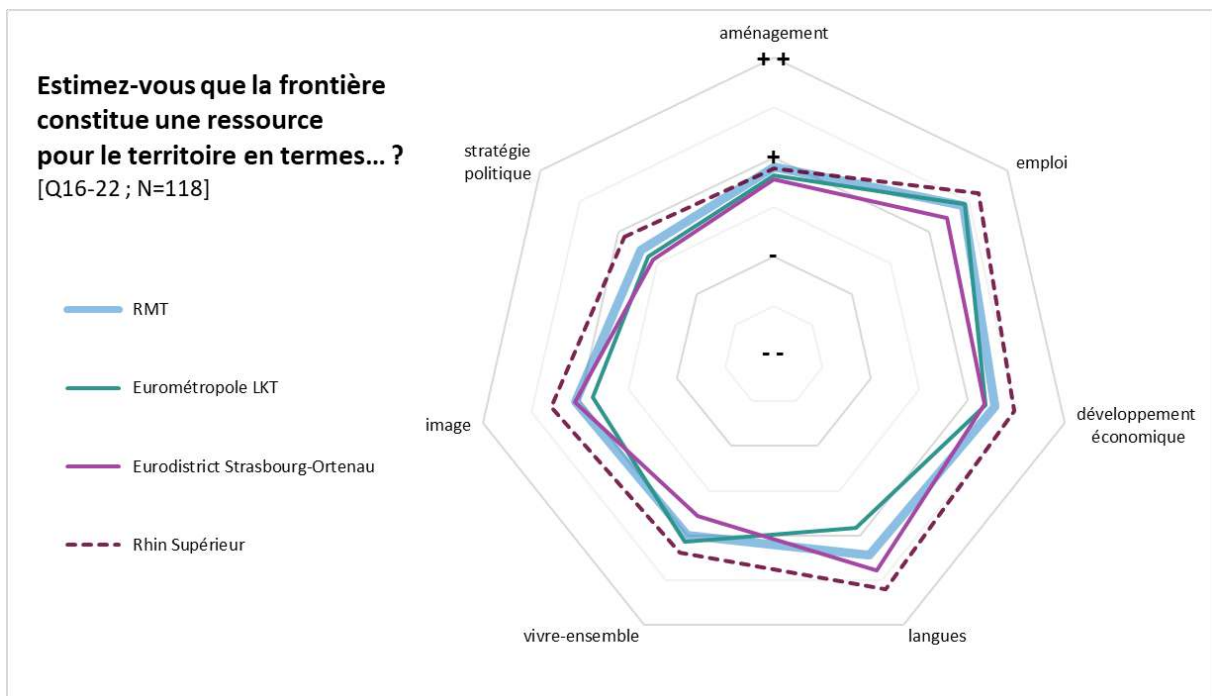
Le transfrontalier se révèle prépondérant dans la représentation qu'ont les expert·e·s des régions métropolitaines transfrontalières étudiées. Les hypothèses A1 sur l'essoufflement de la coopération transfrontalière et les hypothèses B1 et B2 sur le rôle de ressource de la frontière et la frontière comme ascenseur scalaire y gagnent en pertinence. D'une façon générale, ce paragraphe aborde les perceptions du rôle de la frontière à travers une série de questions de l'enquête en ligne. Il n'a pas prétention à analyser la frontière en elle-même puisqu'il interroge la subjectivité des répondant·e·s pour arriver à des représentations collectives de la frontière (Considère & Perrin, 2017).

Dans le questionnaire, une première question porte sur le rôle de la frontière comme ressource dans différents secteurs. À la question, « Estimez-vous que la frontière constitue une ressource pour le territoire en termes... ? », les répondant·e·s devaient sélectionner l'intensité (entre ++ oui beaucoup / oui un peu + / non pas beaucoup - / - - on très peu) pour sept enjeux métropolitains différents. Ceux-ci évoquent de façon sectorielle des enjeux métropolitains potentiellement influencés par la frontière : le développement économique et l'emploi, la gouvernance et les stratégies politiques, l'urbanisme et l'aménagement, l'urbanité, la créativité et la cohésion sociale. Ces enjeux ont été pressentis et testés en entretiens. Ils sont pour moitié en étroite lien avec le développement économique, et pour l'autre moitié avec la rencontre de systèmes sémiotiques.

**Estimez-vous que la frontière constitue une ressource pour le territoire en termes :**

	++	+	-	--
... d'aménagement ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... d'emploi ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de développement économique ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de langues ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de vivre-ensemble ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... d'image ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de stratégie politique ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figure 4 : Questions sur la frontière ressource [Q16-22]



Graphique 5 : Diagramme en étoile des enjeux métropolitains où la frontière est une ressource

Selon la méthode des silhouettes, les résultats sont présentés dans un diagramme en étoile où chaque polygone représente un cas d'étude. Les territoires de la frontière franco-belgo-britannique sont représentés par des polygones aux teintes vertes et ceux de la frontière franco-germano-suisse par des polygones aux teintes violettes. Les cas d'étude transrégionaux sont distingués par un figuré linéaire pointillé. L'échantillon total<sup>15</sup> des six cas d'étude de régions métropolitaines transfrontalières (RMT) est lisible par une ligne bleue plus large. Ces

<sup>15</sup> Pour les besoins des calculs statistiques et de la représentation graphique, la gradation de l'intensité a été recodée en chiffres (++ vaut 4 ; + vaut 3 ; - vaut 2 ; -- vaut 1 ; soit la moyenne neutre à 2,5).

distinctions ont pour but de faciliter une lecture comparative et analytique entre la silhouette de chaque cas d'étude. Le diagramme en étoile reprend les sept enjeux métropolitains en rayons selon la gradation de la réponse, le + + étant à l'extérieur et le - - au centre du diagramme.

Le profil général révèle encore une fois la forte proportion de réponses positives et très positives. Tous enjeux et territoires confondus, 38% des réponses correspondent à + +, 36% à + et seuls 3% à - -. Les répondant·e·s n'ont donc pas hésité à se positionner pour défendre la thèse de la frontière ressource. En résultat, les scores moyens atteints par la RMT sont toujours très proches de + (avec un score moyen de précisément 3,1). C'est spécialement en termes d'emploi (3,4), de développement économique (3,3) et de langues (3,2) que les avis sont les plus positifs. À l'opposé, la frontière constitue une ressource d'après sensiblement moins de répondant·e·s pour la stratégie politique (2,7). Pourtant, la thèse cherche bien à vérifier que la frontière comme ressource est mobilisée dans des stratégies politiques.

Que le secteur « stratégie politique » rassemble les réponses les moins favorables interroge notre objet d'étude et souligne combien les stratégies métropolitaines transfrontalières constituent, au regard de notre échantillon, un défi. Autant la frontière peut apparaître comme une opportunité politique, autant l'action publique transfrontalière est difficile. Les stratégies politiques au cœur de notre étude sont celles développées par les acteurs locaux de territoires frontaliers qui mobilisent des arguments transfrontaliers et métropolitains. À ce titre, il est révélateur que la frontière ne constitue pas une ressource aussi claire pour les stratégies politiques que pour les autres enjeux métropolitains. Si notre échantillon était constitué de répondant·e·s issus significativement de structures non politiques ou non transfrontalières, la réponse pourrait s'expliquer par un désintérêt face aux institutions, au personnel politique et aux stratégies politiciennes. Notre échantillon rassemblant des expert·e·s de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain, on peut plutôt émettre l'hypothèse que l'on lit ici une certaine désillusion des personnels administratifs et des praticien·ne·s. Le secteur « stratégie politique » peut être considéré comme un secteur qui passe par des processus institutionnels, techniques et politiques très descendants, dans une forte logique *top-down*. La rotation du personnel politique, les différences nationales et l'asymétrie des interlocuteur·rice·s et des compétences entre institutions, la conscience de la difficulté à travailler en interculturel ou encore la faible audience des thématiques transfrontalières peuvent amener à ce qui serait ici une distanciation réflexive des répondant·e·s par rapport aux discours. La persistance de cadres nationaux prégnants et des obstacles à la coopération transfrontalière expliqueraient que la frontière soit considérée parfois comme une ressource parfois comme un handicap en termes de stratégie politique. La partie 5 de la thèse vérifiera combien la stratégie politique et surtout la gouvernance et les rapports de pouvoir constituent un enjeu majeur des régions métropolitaines transfrontalières.

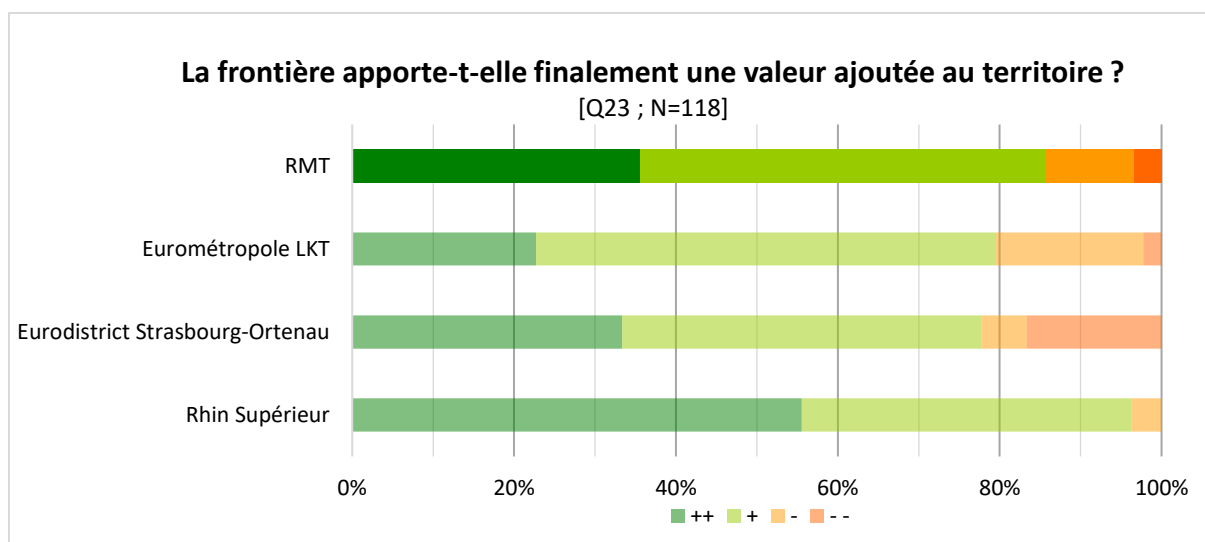
Au contraire, l'emploi et les langues sont typiquement des processus *bottom-up* qui semblent pouvoir s'accomplir à travers des pratiques spontanées des habitant·e·s. Dans l'opinion de notre échantillon d'expert·e·s, ces secteurs semblent pouvoir bénéficier plus facilement de la

frontière comme ressource. Ce sont de premiers constats à consolider par d'autres dispositifs méthodologiques.

Malgré les fonctions de démarcation et les effets de distanciation induits par les frontières, les répondant·e·s perçoivent les deux frontières ouest-européennes comme des ressources claires en termes économiques. Cela n'étonne guère dans le contexte européen de marché commun et de *debordering*. Les potentiels d'exploitation des différentiels frontaliers sont probablement au cœur de cette opinion. On peut notamment évoquer la structure différenciée du marché de l'emploi et les régimes fiscaux qui peuvent permettre aux entreprises comme aux particuliers d'arbitrer entre les versants dans leurs stratégies de mobilité et de localisation. Par ailleurs, la diversité culturelle, illustrée ici par le vivre-ensemble, l'image mais et surtout les langues, se révèle être également une vraie ressource dans les perceptions des répondant·e·s. L'enjeu linguistique présente une variabilité notable entre les silhouettes. La diversité des langues et dialectes constitue une ressource importante dans le Rhin Supérieur (3,6), alors qu'elles sont perçues moins positivement dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (2,9). Pourtant, les langues et dialectes sont souvent traitées dans la littérature comme des barrières linguistiques freinant la mobilité transfrontalière, l'accès aux services étrangers et la coopération entre administrations homologues. La difficulté de l'échange n'excluant pas la richesse linguistique, les répondant·e·s ont souligné combien la frontière pouvait constituer une ressource en termes de langues. C'est peut-être aussi un potentiel pour apprendre des langues étrangères et s'ouvrir sur le monde. On peut lire ici la ville œuvre et la ville produit entremêlées.

Les silhouettes du diagramme en étoile en étoile se ressemblent. Les cas d'étude présentent des résultats très similaires. D'ailleurs, les réponses par enjeu métropolitain varient très peu d'un territoire à l'autre (coefficients de variation de 5 à 9%). Des différences significatives n'apparaissent ni entre les deux frontières ni entre les échelles de territoire. Le général l'emporte ici sur le local et permet d'affirmer que la frontière est considérée comme une ressource dans les régions métropolitaines transfrontalières. L'analyse différenciée par cas d'étude apporte donc peu d'enseignements. Deux cas d'étude peuvent être rapidement mentionnés. Le polygone du Rhin Supérieur, en pointillé violet, est notablement plus large que les autres, il a rassemblé les réponses les plus positives (sauf pour l'aménagement où il est juste en-deçà de la moyenne). Les répondant·e·s semblent indiquer que la frontière constitue pour ce territoire une véritable ressource et peut-être également qu'elle est bien identifiée et mobilisée en ce sens.

La question suivante vérifie et synthétise les résultats ci-dessus puisqu'elle demande si la frontière apporte finalement une valeur ajoutée au territoire. Le changement sémantique de « ressource » à « valeur ajoutée » reste dans un registre connoté positivement mais aurait pu dégager des différences dans les représentations de ces termes par rapport à la frontière.



Graphique 6 : Valeur ajoutée de la frontière

Les réponses corroborent les précédents résultats puisque les scores sont très similaires à ceux analysés précédemment (variation de 0 à 8% entre les moyennes des deux questions par cas d'étude). Le plus positif, le Rhin Supérieur confirme que, dans les représentations des répondant·e·s, la frontière apporte indéniablement une valeur ajoutée (96% de réponses affirmatives dont 56% de très affirmatives). Par contre, l'Eurodistrict Trinationale de Bâle nuance nettement l'analyse contrastée des questions sectorielles. Si la frontière constitue moins une ressource en termes sociaux et politiques qu'en termes économiques et linguistiques, tou·te·s les répondant·e·s estiment qu'elle apporte quand même une valeur ajoutée au territoire (100% de réponses affirmatives). Si 80% des répondant·e·s de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai s'accordent sur des réponses positives, il·elle·s ne sont pas si nombreux·ses à identifier une forte valeur ajoutée (23%). Le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau révèle une particularité puisque 23% des répondant·e·s ont estimé que la frontière n'apporte finalement que peu de valeur ajoutée au territoire, dont 17% ne voient même pas de valeur ajoutée. Ces quelques réponses négatives détonnent dans la comparaison territoriale. On peut s'interroger sur ce qu'apporte alors la frontière au territoire – des obstacles, des contraintes, un handicap ? – et sur les raisons d'un discours contrasté discordant des autres cas d'étude.

La question suivante offre aux répondant·e·s la possibilité de préciser leurs réponses dans un champ ouvert et permet d'éclairer les graphiques. Les citations extraites des réponses des expert·e·s sont notées entre guillemets et en italique. Dans le cas évoqué précédemment de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, deux répondant·e·s explicitent leur réponse négative en insistant sur la frontière comme obstacle au transfrontalier : « *Une frontière est une barrière. Elle n'apporte jamais de valeur ajoutée. Tout l'enjeu est de parvenir à la dépasser, à la faire disparaître* ». « *La frontière est l'antithèse du transfrontalier* ».

S'exprimant sur d'autres cas d'étude – majoritairement l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, certain·e·s répondant·e·s estiment que « *la frontière reste un frein au développement* », un

« handicap ». Des exemples inverses à la création de valeur ajoutée par la frontière reviennent à plusieurs reprises dans le secteur de l'emploi (la compétition salariale et fiscale au détriment des travailleur·se·s locaux·ales), du développement économique (la concurrence commerciale que subissent les petites entreprises de proximité), du vivre-ensemble (les services publics saturés par l'accueil des résident·e·s étranger·ère·s dans le logement social, le système éducatif et l'enseignement supérieur) et de l'aménagement (accès au logement et à la propriété restreints par la pression foncière, réseaux de transports saturés ou non intégrés). Ces difficultés s'expliquent par les fonctions westphaliennes de la frontière, d'après un témoignage sur l'Eurorégion Transmanche, car « [elle] sépare deux systèmes institutionnels divergeant sur des aspects tels que la législation, la fiscalité, le fonctionnement de l'administration, le système scolaire, etc. ». Autant de remarques qui étayent l'étude de la DG Regio sur les barrières à la coopération transfrontalière (Commission Européenne, 2015b).

Une opinion explicite les faibles taux positifs pour la frontière ressource dans le secteur politique : « Les élus n'ont jamais su vraiment dépasser les effets frontières et les rivalités territoriales et partisans ». En matière linguistique et culturelle aussi, un témoignage souligne les contradictions du personnel politique : « les Flamands se crispent sur la « néerlandophonie » d'autant plus que Français et Wallons ne font pas beaucoup d'efforts pour diffuser et valoriser cette langue et cette culture ». Du point de vue symbolique, la frontière apparaît comme une construction historique, culturelle, identitaire qui peut (se) crispier. Elle « empêche la connaissance des individus de chaque côté. C'est un frein politique et de vivre-ensemble », d'autant plus lorsque des « événements mettent au premier plan la sécurité nationale ». La fragilité de l'ouverture des frontières est soulevée ici sans doute en référence à la réintroduction de contrôles à la frontière franco-belge après les différents attentats de Paris en 2015. La frontière apparaît comme un objet contradictoire, ce qui n'est pas fondamentalement nouveau en soi, mais dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière, les hypothèses avancent qu'elle peut être mobilisée comme une ressource. Or l'enquête démontre que la frontière reste, dans les cas d'étude, un objet hautement sensible.

La réflexion amène certain·e·s répondant·e·s à interpréter non pas la frontière mais son dépassement par la coopération transfrontalière comme ressource ou valeur ajoutée. Dans certaines opinions, la frontière serait bien porteuse de valeur ajoutée, mais celle-ci ne sera activée que « si les décideurs prennent en compte ses apports et les usages des citoyens dans ce sens ». Or une part significative des répondant·e·s témoigne d'une insatisfaction face aux réalisations transfrontalières. « Pas suffisamment de coopération ! » s'écrit un témoignage. Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est mentionné comme « initiative audacieuse et symbolique » mais son évolution est critiquée dans l'abandon du soutien aux projets d'échange culturel ou dans une perte de dynamisme (« retombée de soufflé ») depuis 2013. Dans tous les cas d'étude, la valeur ajoutée de la frontière grâce à la coopération transfrontalière serait à trouver dans des projets concrets (« very practical projects in which citizens feel the plus value ») et non dans les méandres théoriques et politiques (« Hoe concreter, hoe beter. Binnen de Eurometropool wordt er veel te veel gebabbeld, te weinig



nog gerealiseerd »<sup>16</sup>) ou de simples discours rhétoriques (« wishful thinking », « incantation »). Les lourdeurs de la gouvernance transfrontalière institutionnelle sont regrettées ainsi que « *le manque de temps et d'investissement tangible des membres élus* ». Les cadres nationaux sont évoqués pour déplorer leur « *rigidités politiques et des blocages administratifs ou réglementaires* » et « *les stratégies de développement restent souvent concurrentielles et confinées aux différents pays [dans le Rhin Supérieur]* ». Ces opinions vont très clairement dans le sens de notre première hypothèse (A1) sur l'essoufflement de la coopération transfrontalière.

Un nuage de mots illustre les concepts clés des 76 réponses textuelles. Celui-ci a été épuré pour inclure les traductions, les mots similaires et exclure les faibles fréquences. L'illustration ci-après met en valeur évidemment la frontière, le territoire, le transfrontalier. Elle met aussi en évidence les représentations sur les potentialités de la frontière : le mot opportunités revient 10 fois, valeur ajoutée 9 fois, potentiel à exploiter 5 fois parmi d'autres connotations positives comme chance, ressource extraordinaire. La citation suivante, qui concerne l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle, illustre en vérité l'enthousiasme d'une majorité de répondant·e·s à l'enquête : « It is an asset, a privilege to live and work in a territory that is characterized by different cultures and languages ».

Un consensus se dégage autour de la valeur ajoutée de la frontière dans les domaines symbolique, culturel, comportemental voire psychique, qui peuvent être associés aux secteurs du vivre-ensemble, de la langue ou de l'image. Il s'agit tout à fait du « lieu d'hybridation » (*locus of hybridization*) (Sohn, 2014b) où la stimulation due à la confrontation et au contact favorise l'émergence de formes hybrides, d'intelligence territoriale et de nouveaux modes de faire. Dans plus de 45 témoignages, la frontière permet un rapport à l'autre enrichissant, un contact intéressant avec la différence. Cette expérience intellectuelle d'« *ouverture d'esprit* », de « *stimulation* », de « *curiosité* », de « *partage d'expériences* », d'« *intelligence de construction collective* », d'« *apport de la différence* », de « *décentrage de soi* » génère dans les propos des répondant·e·s une « *diversité culturelle* », un « *enrichissement mutuel* », un « *rapprochement culturel* », une « *coopération transculturelle* ». De même, la « *diversité linguistique* », la « *triple culture* » et les parcours personnels et professionnels « *multiculturels* », « *transculturels* » ou « *interculturels* » sont mis en avant. La langue n'est citée qu'à deux reprises comme une difficulté. La frontière est présentée comme un « *lieu de rencontre* » où la figure du « *voisin* » remplace celle de l'étranger·ère, tout en gardant son « *exotisme* ». « *L'échange* » est alors constitutif d'« *identité, histoire, patrimoine communs* ».

---

<sup>16</sup> « Plus c'est concret, mieux c'est. Au sein de l'Eurométropole, on bavarde beaucoup trop et on réalise encore trop peu. » (traduction de l'auteur).



deux dimensions de valeur ajoutée par la frontière font fortement écho à des fonctions métropolitaines.

Toutes ces ressources symboliques peuvent s'avérer un atout dans les secteurs politiques et de l'aménagement. Contrairement aux réponses à la question sectorielle, les contributions textuelles identifient une valeur ajoutée de la frontière dans les stratégies politiques et projets de développement du territoire (environ 35, soit la moitié des contributions textuelles, abordent ces sujets). Cela correspond à l'avantage frontalier des métropoles comme « objet de reconnaissance » (*object of recognition*). Pour Christophe Sohn, les métropoles transfrontalières bénéficient d'une reconnaissance spécifique grâce à leur force promotionnelle en termes de marketing territorial et de recherche de partenariats (*ibid.*). La localisation frontalière constituerait une « *grande et simple opportunité locale* » pour les élu·e·s d'adopter « *un positionnement politique volontariste* » et « *une politique visionnaire* ». Se saisir de la question transfrontalière permettrait notamment aux acteurs et aux élu·e·s de se distinguer et de se rendre visible sur d'autres échelles politiques, nationales ou européennes. La frontière et la proximité du système politique, administratif et règlementaire voisin favoriseraient la politique comparée, l'« *inspiration mutuelle des politiques publiques* » et l'échange de « *bonnes pratiques* ». La nécessité de coopérer au-delà de la frontière appuierait une inventivité institutionnelle et des « *expériences de gouvernance* » innovantes.

En matière d'aménagement, les répondant·e·s estiment que la frontière peut être une valeur ajoutée en cela qu'elle constitue un défi. Dans l'idée de l'avantage positionnel, elle « *étend les territoires* » au-delà de la frontière, à « *360°* ». Prendre en compte le territoire voisin dans sa contiguïté signifie en comprendre la « *complémentarité* », penser son « *développement intégré* » avec des solutions de « *mutualisation* » par exemple dans le domaine fluvial ou des réseaux de transport terrestres. Finalement, une longue « *tradition d'échange et de coopération* » aurait fait voir le jour à des « *projets transfrontaliers* ».

Pour les répondant·e·s, le « Jardin des Deux Rives » ou les « tramways transfrontaliers » constituent des exemples aboutis de la frontière utilisée comme ressource en aménagement. De façon très rationnelle, il est souligné que la frontière permet d'accéder à des financements européens fléchés. Ce positionnement frontalier permettrait aux territoires de « *créer de la centralité et de l'attractivité au sein de l'Europe du Nord-Ouest* » et contrebalancerait la situation périphérique nationale. Les opinions restent cependant réservées sur la bonne mise en œuvre de ces potentialités politiques (trans-)frontalières et critiquent ouvertement la coopération transfrontalière, sa technocratie et son maigre bilan, comme cela est décrit plus haut. On sent que derrière toutes ces potentialités se pose la question de la capacité des acteurs à les exploiter et pointe d'emblée la question politique du portage de ces stratégies et projets.

Enfin, le champ lexical du développement économique transparaît dans plus de vingt évocations de la valeur ajoutée de la frontière. Est évoqué l'« *avantage différentiel* » (*differential benefit*) qui repose sur la capacité à exploiter les avantages comparatifs des différences et différentiels à la frontière. Les mots « *chômage* » et « *marché* » reviennent chacun à 3 reprises, le terme « *économique* » à 6 reprises et l'expression « *emploi* » est à elle-

seule citée 12 fois. Les répondant·e·s citent certes la « *compétition* » et la « *concurrence* » qui peut agir au détriment de certains travailleur·se·s ou entreprises. Mais la plupart des contributions soulignent la « *complémentarité des compétences* » et la spécialisation des marchés nationaux. Le besoin de main d'œuvre en Flandre et les taux de chômage en Wallonie et en France reviennent de façon exemplaire pour illustrer la synergie économique transfrontalière. L'ouverture à une clientèle et à un « *marché au-delà de la frontière* » est également perçue comme une opportunité pour « *l'implantation d'entreprises* ». Plusieurs secteurs économiques sont énumérés comme bénéficiaires de la frontière : le commerce au détail, les services et produits nationaux localisés juste au passage de frontière, et aussi le tourisme. La mixité des travailleur·se·s est également perçue comme prometteuse d'un certain partage des méthodes de travail et des cultures nationales d'entreprise qui peut conférer un avantage et un pouvoir économique.

Les résultats de l'enquête en ligne sont sans équivoque pour notre échantillon : la frontière constitue une indéniable ressource pour les régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. L'hypothèse B1 y trouve déjà une certaine validation. La frontière présente une véritable valeur ajoutée en termes linguistiques, culturels et intellectuels, même si ces domaines occasionnent régulièrement des crispations identitaires. Son apport est également majeur pour le positionnement symbolique, les stratégies politiques et le développement de projets de territoire, bien que les ambitieux discours transfrontaliers peinent à trouver des réalisations tangibles. Le secteur économique valorise aussi la frontière grâce aux différentiels fiscaux et aux complémentarités des marchés. Il faudra donc voir si ces premiers constats des avantages des métropoles transfrontalières se confirment à travers d'autres résultats et surtout s'ils font l'objet d'une identification et d'une mobilisation par des acteurs dans des stratégies territoriales.

Cette vision provient d'un échantillon composé d'expert·e·s de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain. Il est peu surprenant qu'il·elle·s aient une opinion enthousiaste ou du moins optimiste sur la frontière ressource et la valeur ajoutée de la frontière. En valorisant la frontière, il·elle·s valorisent par extension leur champ de compétences et leur activité professionnelle. Il·elle·s démontrent également l'existence d'un système sémique qui a intégré la frontière comme une ressource pour l'espace de coopération. Bien qu'il·elle·s se montrent adroit·e·s dans la distanciation critique et l'analyse nuancée, la subjectivité du dispositif d'enquête volontaire sur internet mérite d'être rappelée. Les répondant·e·s font écho aux trois dimensions de la frontière et de l'espace transfrontalier : la dimension vécue (leurs pratiques), la dimension construite (les discours qu'il·elle·s produisent, intègrent ou entendent) et la dimension incarnée (Considère & Perrin, 2017). Les questions posées sur la frontière sont orientées par nos hypothèses sur son rôle de ressource. Les résultats affirmatifs brossent un tableau très positif du rôle de la frontière sur nos cas d'étude et par extension sur les régions métropolitaines transfrontalières. Les secteurs économiques et linguistiques bénéficient particulièrement de la frontière comme ressource. Cela reste vrai mais dans une moindre mesure pour l'aménagement, le social ou le politique. Il est légitime de s'interroger sur ce qu'auraient donné les réponses si les questions s'étaient

intéressées non pas à la « frontière ressource » mais aux concepts d'« effets frontière » et de « frontière barrière » dans les mêmes secteurs, non pas à la « valeur ajoutée » mais aux « contraintes induites ». Un tel renversement aurait pu produire une vision beaucoup moins optimiste du rôle de la frontière. L'enquête de la DG Regio sur les obstacles à la coopération transfrontalière prend plutôt cet autre parti et nuance les présents résultats (Commission Européenne, 2015b). De même, les chercheuses Sylvie Considère et Fabienne Leloup démontrent auprès d'un public français et belge d'étudiant·e·s la persistance d'une représentation de la frontière comme une ligne de séparation entre deux mondes (Considère & Leloup, 2017). Les résultats développés ici conservent toute leur validité dans le cadre de cet échantillon, ces cas d'étude et ces questions. Ils ne peuvent être extrapolés à d'autres situations et il est très intéressant qu'ils se distinguent d'autres études en cela qu'ils rappellent l'ambivalence de l'objet frontière.

Le questionnaire ne proposait aucune définition du terme de « ressource » avant les questions. Soit les répondant·e·s l'ont interprété dans son sens usuel, soit il·elle·s l'utilisent comme une reprise du concept de géographie économique de ressource territoriale spécifique (Gumuchian & Pecqueur, 2007) et de géographie politique de frontière ressource (Sohn, 2014a, 2014b). En effet, les discours corroborent la présomption que ce terme a été véritablement approprié par les acteurs du territoire, ce que son caractère imagé a pu favoriser. Dans les réponses à l'enquête comme dans les entretiens, il ressort que les acteurs locaux reprennent ce vocabulaire de « frontière ressource » avec aisance et récurrence. Ils s'en sont saisi principalement dans les discours avec un effet de posture résolument positif. Il semble peu importer que cette affirmation se vérifie ou non sur le territoire, dans les projets mis en œuvre ou dans la déclinaison des stratégies. L'objectif de l'usage de « frontière ressource » est principalement performatif, il pare les discours inverses d'« effet frontière » ou de « frontière barrière ». Finalement, l'emploi de l'expression « frontière ressource » par les acteurs locaux enclenche une dynamique, souligne des potentiels, ouvre des opportunités. Ces éléments valident l'hypothèse B1 sur le rôle de ressource de la frontière, tout du moins dans les représentations des répondant·e·s au questionnaire.

Plusieurs passages des réponses rappellent l'hypothèse B2 sur la frontière comme ascenseur scalaire et soutiennent l'idée que la frontière puisse alimenter le discours métropolitain dans une recomposition scalaire :

- D'abord, le contact avec l'étranger induit une forme d'hybridation interculturelle dans les langues et les pratiques. Il alimente le discours métropolitain sur la diversité culturelle, voire le cosmopolitisme, et l'existence d'élites intellectuelles au sein de régions transfrontalières.
- Par extension, la spécificité des frontières internes de l'Union européenne entretient la symbolique des espaces transfrontaliers comme laboratoires de l'identité européenne. Dans les rencontres quotidiennes, mais aussi dans les modèles de gouvernance de la coopération transfrontalière, la référence européenne est omniprésente.
- Ensuite, le personnel politique a l'opportunité de se saisir de la localisation frontalière de leur territoire pour exister dans un contexte translocal (binational, européen ou

mondial). De telles stratégies renversent la localisation nationale périphérique pour en faire un atout de centralité et d'attractivité.

- Enfin, la fonction d'interface de la frontière joue à plein en faveur de l'ouverture. Les régions transfrontalières seraient des portes d'entrée sur le monde. Dans les faits ou dans les discours, l'accès à l'international par le transfrontalier signifie l'accès à l'échelle mondiale.

À travers les valeurs ajoutées décrites dans différents secteurs, la frontière semble fonctionner comme une ressource scalaire si elle est actionnée par des pratiques de traversées et de rencontres, par des choix d'exploitation du monde économique et par des stratégies politiques. Nous proposons d'appeler « ascenseur scalaire » cette ressource qui permet à des acteurs locaux de faire accéder leur territoire à des échelles supérieures.

Le diagnostic territorial fait apparaître des cas d'étude aux caractéristiques tout à fait transfrontalières, et, dans une moindre mesure, métropolitaines. Selon les représentations des expert·e·s répondant·e·s, la frontière offre des potentialités de développement territorial dans des secteurs variés qui soutiennent la dimension métropolitaine des cas d'étude. Encore faut-il que la frontière soit identifiée et activée dans des stratégies pour être véritablement qualifiée de ressource.

## 5.2. Transversales ou sectorielles, entre démarche et projet, la diversité des stratégies

La construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale n'est pas uniquement un processus *bottom-up* uniquement porté par les acteurs locaux mais bien plus un jeu d'acteurs qui s'inscrit dans un enchevêtrement d'échelles. La spécificité locale, les besoins endogènes et les initiatives locales conservent leur importance, mais elles sont dans un rapport complexe avec les influences des échelles nationales et européennes. Les prochains chapitres se pencheront sur ces échelles, tandis que les prochains paragraphes creusent les processus locaux de construction et spécialement les stratégies métropolitaines transfrontalières développées dans les cas d'étude de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. L'hypothèse est qu'une région métropolitaine transfrontalière est le résultat d'un processus politique et volontariste de construction qui passe par une stratégie.

Cette sous-partie s'intéresse aux stratégies métropolitaines transfrontalières, c'est-à-dire aux projets politiques qui ambitionnent d'affirmer un caractère métropolitain sur un espace transfrontalier. Ce sont des projets politiques de métropole transfrontalière et non à proprement parler des processus fonctionnels de métropolisation. Au moyen de la stratégie, les pouvoirs publics cherchent à instaurer un système sémique, un ensemble qui fait sens à l'échelle de la région métropolitaine transfrontalière. Sur la base d'un diagnostic territorial, une vision partagée se construit avec un même discours, les mêmes objectifs, les mêmes logiques institutionnelles, les mêmes projets d'aménagement... D'un point de vue méthodologique, elle repose sur une analyse documentaire avec une grille comparative. Le corpus est constitué des documents stratégiques des structures de coopération transfrontalière. Parmi ceux-ci un tri a été opéré pour ne conserver que les plus récents ou les plus importants et que ceux qui introduisaient un argument métropolitain. Ils permettent :

- de retracer la genèse du discours métropolitain dans la coopération transfrontalière du cas d'étude,
- de saisir l'argument métropolitain mobilisé, la compréhension locale de ce qui fait métropole, et la place que joue la frontière dans l'argument métropolitain, et
- d'analyser les axes politiques des stratégies et les priorités de projets instituées.

L'analyse du corpus, au moyen de la grille de lecture présentée au chapitre 4 et surtout à travers l'éclairage des avantages de la frontière ressource pour les métropoles (Sohn, 2014b) montre que l'émergence de l'argument métropolitain s'inscrit dans l'évolution de la coopération transfrontalière. Quelques extraits d'entretiens offrent un éclairage sur les stratégies des cas d'étude et la littérature compte différentes monographies qui complètent cet aperçu.

Partant de la socio-histoire de la coopération transfrontalière brossée au chapitre 3, plusieurs cas d'étude se conçoivent comme des modèles européens. Ce sont indéniablement l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai pour sa gouvernance, le Rhin Supérieur à l'échelle transrégionale, ou l'Eurodistrict Trinational de Bâle pour son accent sur l'urbanisme. Cette

sous-partie explore les ressorts de ces modèles, à en donner une lecture critique et à vérifier s'ils sont lisibles dans d'autres cas d'études. À cette lecture, les stratégies métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale se différencient en trois modèles :

- les macro-stratégies multi-sectorielles et ambitieuses (1) sur l'exemple eurométropolitain Lille-Kortrijk-Tournai,
- les stratégies de métropolisation par la mise en réseau horizontale (2) à l'image de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur,
- les stratégies par approche-projet et la maîtrise d'ouvrage transfrontalière (3) comme mises en œuvre à l'échelle translocale à Strasbourg et surtout Basel.

Même si ces trois modèles de stratégies transfrontalières visent à la construction d'un cadre programmatique et d'un système sémique pour la réalisation de projets concrets, il existe une tension dans les stratégies entre *soft policies* et *hard policies*<sup>17</sup>.

On considère comme *hard policies* les projets lourds ayant un impact physique sur l'espace de la région métropolitaine transfrontalière. Ce sont des investissements matériels importants dans l'aménagement et l'urbanisme, des projets structurants. Le creusement du tunnel sous la Manche en est l'archétype. L'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg en est un autre exemple. Mais les projets de plus petite envergure comme l'aménagement de la Place Delors entre Halluin et Menen, les extensions de tramways et certains projets de la démarche *IBA Basel 2020* en font partie.

On considère comme *soft policies* les projets immatériels qui relèvent de la coordination, de la rencontre, de la mise en réseau. Ils s'inscrivent plus souvent dans les domaines de la culture, du social, de l'éducation, de la connaissance, de la formation. La construction d'un système sémique partagé relève de *soft policies*. Le lexique de la planification en Flandre et en France en est une illustration aboutie. Les accords pour le rapatriement des corps des Français-e-s décédées dans les établissements de retraite belges constituent un autre exemple très concret, évoqué en entretien.

Les stratégies de mise en réseau sont par définition des *soft policies*. Elles incitent à l'échange et à la constitution de partenariats. Les macro-stratégies présentent essentiellement des *soft policies*, des visions surplombantes avec l'énumération de déclinaisons sectorielles. Parmi ces dernières, des ambitions relèvent de l'énonciation et de l'incitation (*soft*) et des projets relèvent de la mise en œuvre sur le territoire (*hard*). L'approche-projet se concentre sur des objectifs concrets réalisables à travers des aménagements urbains à moyen terme. C'est une approche de *hard policy*.

Dans la coopération transfrontalière, le volontariat reste le mode de gouvernance principal et les stratégies ont tendance à rester dans le registre des *soft policies*, des recommandations avec des incitations. La recherche en sciences politiques estime que dans des relations multi-

---

<sup>17</sup> Cette distinction, fréquente en sciences politiques (Torenvlied & Akkerman, 2004), s'appuie sur les mécanismes diplomatiques de *soft power* et *hard power* qui opposent pouvoir de persuasion et force de contrainte (Nye, 1990).



niveaux, des autorités publiques autonomes peuvent se saisir volontairement des cadres non-contraignants (*soft*) des niveaux supérieurs (Torenvlied & Akkerman, 2004).

Dans une lecture multiscalaire, on verra si les stratégies métropolitaines transfrontalières se saisissent des cadres de référence nationaux ou européens. On verra également si les stratégies proposent elles-mêmes des cadres de référence dont peuvent se saisir les acteurs locaux. De nombreux projets des stratégies métropolitaines transfrontalières associent *hard* et *soft policies*, par exemple lorsqu'un aménagement est réalisé et que son usage donne lieu à des pratiques spécifiques. Les *soft policies* qui traitent de la gouvernance et de l'appropriation citoyenne sont abordés dans la dernière partie (Partie 5 : l'« ingouvernabilité » organisée de la région métropolitaine transfrontalière). Celles qui ont trait aux politiques publiques, par exemple pour l'aménagement, ou aux politiques économiques, par exemple pour l'attractivité des entreprises sont traitées ici. Enfin, les *hard policies* semblent ne pouvoir se concrétiser qu'au niveau translocal de l'agglomération.

### **5.2.1. Des macro-stratégies multi-sectorielles trop ambitieuses**

Les stratégies des GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et Eurodistrict Strasbourg-Ortenau sont de longs et denses programmes de développement territorial. Ces derniers élaborent des diagnostics de l'excellence métropolitaine par des analyses approfondies et tracent une vision d'avenir extrêmement ambitieuse. Un programme de travail se décline alors bien souvent en axes et objectifs qui balayent l'ensemble des domaines d'action de la puissance publique : le développement économique, l'innovation et les technologies de l'information et de la communication, les échanges culturels, la formation et l'enseignement, le sport et la jeunesse, l'aménagement et les transports... De telles énumérations d'ambitions et de projets multi-sectoriels génèrent de fortes attentes, de sorte que les réalisations peinent à atteindre les objectifs fixés par les stratégies.

La stratégie de la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) de 2002 semble plus opérante que celle de l'Eurométropole de 2013 (1). Dans les autres cas d'étude, la défection de membres oblige à un recentrage des objectifs (2). Dans l'Eurorégion Transmanche, c'est l'ampleur du projet d'infrastructure de creusement du tunnel sous la Manche qui produit le déclin de la coopération. Une fois cet objectif atteint, les incitations à coopérer s'étiolent sur une échelle transrégionale très vaste où la compétition entre pays, régions et métropoles prime. Dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la DATAR n'investit pas dans le projet métropolitain transfrontalier et l'Eurométropole de Strasbourg favorise le renouvellement urbain en partenariat avec la ville de Kehl. Ainsi le modèle de stratégie multi-sectorielle se révèle trop performatif pour être efficace à long terme (3).

### 5.2.1.1. L'Eurométropole LKT : une construction *bottom-up* et multiscalaire

Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai s'affiche sans ambiguïté comme région métropolitaine transfrontalière. Premièrement, il invente cette appellation « Eurométropole » qui associe dimension européenne, sous-entendue transfrontalière, et dimension métropolitaine. Deuxièmement, la dimension métropolitaine jalonne l'histoire de la coopération transfrontalière sur ce périmètre. Troisièmement, il produit des stratégies métropolitaines transfrontalières de grande envergure.

Dès la création formelle de la COPIT en 1991, l'objectif est de sortir de l'ombre des capitales européennes qui l'entourent et de saisir localement l'opportunité du tunnel sous la Manche et des trains à grande vitesse. L'initiative est soutenue depuis trois décennies par un partenariat entre autorités publiques et acteurs de la société civile, sous la forme du Comité Grand Lille<sup>18</sup>. À partir de 2002, ils sont confortés par le soutien du Groupe de travail interparlementaire franco-belge. La mobilisation des élu-e-s nationaux pour la coopération transfrontalière est remarquable par l'appui du niveau étatique en France et en Belgique. Elle est favorisée par l'influence d'hommes et de femmes politiques ayant à la fois des mandats locaux et nationaux. Structurée en association depuis 2000, la COPIT s'efface en 2005 lors d'une déclaration d'intention des différents partenaires territoriaux qui s'engagent pour la création d'une coopération transfrontalière. L'« Eurodistrict Métropole Franco-Belge de Lille » est créé sous le statut européen de Groupement Européen d'Intérêt Économique (GEIE), puis le statut français de Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT). Participant à la rédaction du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif au Groupement Européen de Coopération Territoriale, il se transforme en GECT le 28 janvier 2008.

Les premières réflexions et les premiers aménagements métropolitains à Lille émergent dans les années 1980 alors que le percement du tunnel sous la Manche promet une gare à grande vitesse à Lille reliant London, Bruxelles, Paris, Amsterdam, Köln... (Paris, 2002; Paris & Stevens, 2000). L'implantation du discours métropolitain s'appuie sur les nombreux travaux qui remontent à la COPIT et sur l'expertise des écrits d'urbanisme comme l'impressionnant *Atlas de l'Aire Métropolitaine Transfrontalière de Lille* (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012). Pour Didier Paris, l'élection de Pierre Mauroy à la Présidence de la Communauté urbaine en 1989 « marque l'émergence du consensus métropolitain » (Paris, 2002). Dès lors, la Communauté urbaine de Lille prend l'initiative de partenariats interterritoriaux pour développer sa stratégie. Dans le domaine transfrontalier, c'est dans ce contexte que la COPIT formule l'ambition de la « métropole franco-belge » et propose, en 2002, la première « Stratégie pour une métropole transfrontalière. *Strategie voor een*

---

<sup>18</sup> « Le Comité Grand Lille, émanation du monde patronal, associe des universitaires, des personnalités de l'aménagement et de l'urbanisme, de la culture, du monde sportif de la métropole lilloise transfrontalière (des Belges y participent). Porteur d'une stratégie de reconnaissance internationale de la métropole, c'est ce comité qui, avec l'Agence de développement et d'urbanisme, a porté l'idée de la candidature olympique et de Lille capitale européenne de la culture en 2004. » (Paris, 2002).

*grensoverschrijdende metropool* » (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002). Le document est le fruit des nombreux échanges ayant eu lieu entre 1998 et 2001 entre les cinq intercommunalités du périmètre (LMCU à l'époque, *Leiedal*, WVI, IDETA, IEG). Sous l'animation de l'agence d'urbanisme lilloise, l'ADULM, les acteurs locaux ont débattu au sein du projet *Grootstad* (grande ville en néerlandais). Il repose sur un travail préalable de diagnostic territorial publié dans les *Cahiers de l'Atelier Transfrontalier* successifs.

La stratégie revendique pour objectif de « développer la métropole franco-belge et de la porter au rang de métropole internationale » (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002). Elle estime que les arguments métropolitains et transfrontaliers constituent « une exigence aujourd'hui pour compter au plan européen ». À ce titre, « la coopération transfrontalière [est] une chance pour acquérir une stature internationale » (*ibid.*). La stratégie COPIT fait usage de la localisation transfrontalière pour gagner en visibilité à l'échelle européenne et internationale, elle s'appuie sur la frontière comme objet de reconnaissance (*object of recognition*). En concordance avec l'hypothèse B2, la stratégie de la COPIT considère explicitement que la frontière permet d'accéder aux échelles supérieures.

La stratégie repose sur un diagnostic où la dimension métropolitaine est présentée avec nuance et réalisme. Plusieurs atouts iraient dans ce sens (densité, infrastructures de transports, « positionnement géographique très favorable au sein de l'espace européen »), mais d'autres éléments la handicaperaient (« sous-représentation des firmes internationales et des institutions financières, déficit de notoriété du potentiel de recherche et de formation, rayonnement international faible... »). L'avantage positionnel (*positional benefit*) (Sohn, 2014b) alimente la stratégie COPIT, mais c'est autant la frontière que la localisation au cœur de la dorsale européenne, au milieu des grandes capitales ouest-européennes qui apportent ce bénéfice. De manière contre-intuitive par rapport à l'hypothèse de frontière ressource (B1), les caractéristiques de « métropole transfrontalière polycentrique [...], tri-culturelle [...], tri-régionale et bi-nationale » sont évoquées comme des faiblesses. Dans la comparaison avec d'autres configurations métropolitaines similaires, la COPIT estime que la taille de la ville-centre est modeste, que la masse critique n'est atteinte que par l'addition d'un réseau de villes moyennes, que le pouvoir local subit par conséquent un « émiettement ». La frontière comme lieu d'hybridation (*locus of hybridization*) n'est pas reconnue, la diversité culturelle est appréhendée plutôt comme un morcellement à surmonter. Face à ce diagnostic métropolitain mitigé, la COPIT s'interroge – « Quelle voie emprunter pour éviter d'être réduit au rang de banlieue des capitales voisines et s'affirmer en métropole européenne ? ». La mobilisation de la frontière est sa stratégie de construction métropolitaine.

Dans son analyse, la COPIT place la métropole lilloise entre deux zones d'influence, d'une part le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais au sud caractérisé par une « intensité fonctionnelle », et d'autre part l'« arc nord » en Belgique. Le développement de celui-ci est explicitement l'objet de la stratégie qui repose sur « la proximité géographique » et le « volontarisme politique ». Grâce à la coopération entre centres urbains, le territoire de la COPIT doit passer « De la "métropole en miettes" à la métropole en réseau ».

Le ton de la stratégie interpelle le·a lecteur·rice contemporain·e. Rédigé dans une démarche ouverte, la stratégie allie prudence et nuance. Elle formule beaucoup de questions, cite les forces mais aussi les faiblesses identifiées. Elle souligne les divergences entre acteurs et les conditions de la réussite. Loin d'être un document de mise en valeur du territoire commun, la stratégie constitue un point d'étape transparent dans un programme de travail. « En exprimant la vision du devenir de ce territoire transfrontalier souhaité par l'ensemble des acteurs, la stratégie est un équilibre, le fruit de compromis, entre des attentes diverses exprimées ici ou là ».

Cette lucidité et cette prudence n'empêchent pas une stratégie ambitieuse. Atteindre l'objectif d'une « métropole de rang international » ne peut se faire au détriment de tous les enjeux du développement durable, à savoir de « cohésion sociale et de citoyenneté, de prospérité économique, de qualité urbaine et environnementale ». Par l'énumération des secteurs d'action et des thématiques à couvrir, la stratégie de la COPIT se révèle globale et transversale. Elle intègre l'opportunité d'exploitation des différentiels économiques sans pour autant thématiser d'avantage différentiel (*differential benefit*). Sa mise en œuvre doit en outre inclure la réalisation de projets, par le marketing et par une nouvelle gouvernance.

L'un des trois axes de travail de la stratégie COPIT qu'est la gouvernance trouve sa résolution dans la création du GECT en 2008. La Commission européenne a élaboré cet outil de gouvernance pour répondre à la demande de structures de coopération transfrontalières comme l'Eurométropole, insatisfaite des précédents statuts nationaux ou bilatéraux disponibles. Entre autres programmes et stratégies intermédiaires échafaudées par chaque présidence, le GECT publie en 2013 sa « Stratégie 2014-2020 » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013).

La Stratégie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai 2014-2020 est très différente de celle de la COPIT. Elle ne reprend pas de diagnostic territorial à proprement parler. L'objectif d'une « transformation progressive du territoire en une métropole de niveau européen » (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002) est moins distinctement affirmé et ne se lit qu'entre les lignes. Enfin, elle souligne que l'engagement de chaque partenaire pour sa réalisation est indispensable mais ne s'appesantit plus sur les divergences ou difficultés à établir un consensus.

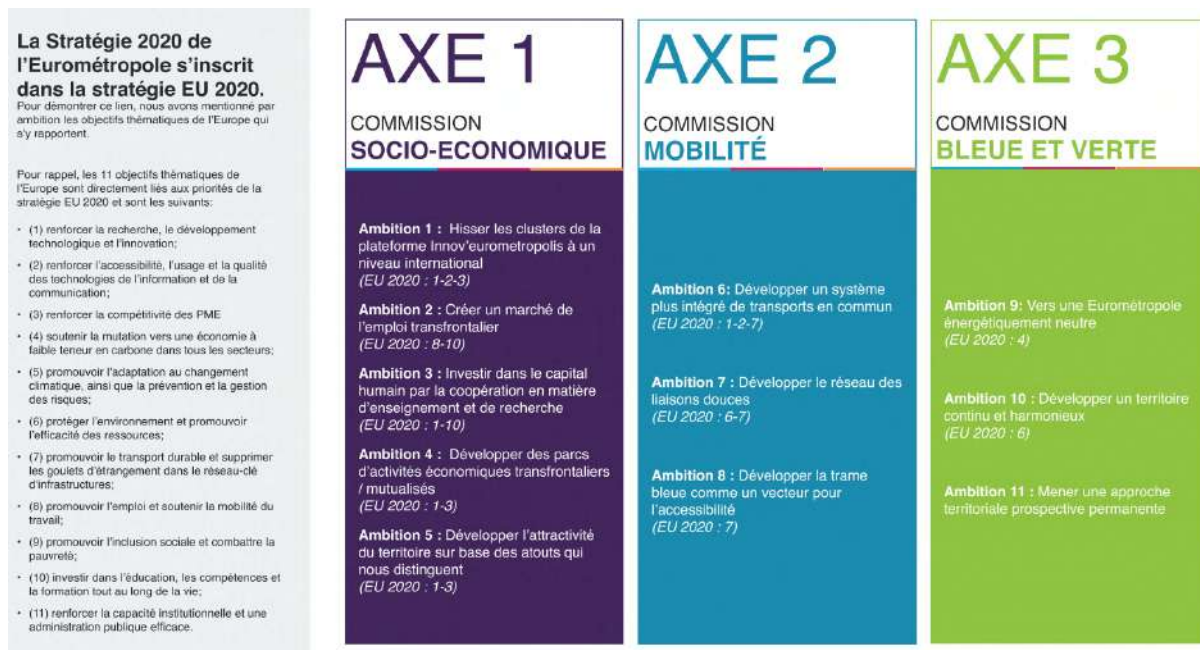


Figure 6 : Inspiration européenne de la Stratégie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai 2014-2020 (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013)

Pourtant, elle présente une démarche où il s'agit de « faire des choix » et « bâtir sur ce qui existe ». Les entretiens permettent de comprendre que les négociations ont exigé de resserrer la stratégie et s'assurer de la réalisation de projets concrets déjà amorcés. La stratégie se révèle néanmoins extrêmement large et transversale.

La stratégie précise que les précédents objectifs posaient « la Culture et de la Création Artistique comme moteurs majeurs d'attractivité de son territoire et de bien-être, au service de sa population » et déclinaient toute une série de thématiques développées de façon sectorielle. La nouvelle stratégie se veut une démarche plus intégrée à travers 3 axes transversaux : développement socio-économique, mobilité, trame bleue et verte. En vérité toutes les thématiques se retrouvent ordonnées au sein d'un complexe et complet programme stratégique structuré en 3 « axes », 11 « ambitions » et 31 « objectifs » (cf. figure ci-dessous). Il est prévu que chacun des 3 axes soit animé par une équipe appelée « Commission politique » et chacune des 11 ambitions par un « groupe de pilotage technique ». Le potentiel socio-économique, la mobilité et la trame bleue et verte (un programme de développement basé sur le réseau de rivières et canaux et le paysage de la région) sont les secteurs des trois axes. Comme pour la stratégie COPIT, des pistes de projets sont évoquées irrégulièrement.

Le cœur de la stratégie (cf. axe 1) est de renouer avec le savoir-faire industriel en favorisant l'intégration en un marché du travail transfrontalier. Cela se réalise grâce au soutien de *clusters* d'entreprises et d'activités, grâce à la formation professionnelle ciblée dans les secteurs en pénurie de travailleur·se-s qualifié·e-s, et la mise en relation entre chercheur·se-s d'emploi et besoins de main d'œuvre. L'essentiel de la stratégie repose donc sur les avantages différentiels d'une métropole transfrontalière. Le *differential benefit* (Sohn, 2014b) joue entre le versant flamand, en situation de plein emploi, et les versants wallons et français, qui

connaissent un chômage persistant. Par ailleurs, la stratégie identifie parfois la frontière, ou plus exactement « la coopération transfrontalière [...] comme une plus-value :

- Une approche transfrontalière contribue à des économies d'échelle,
- Certains problèmes ne peuvent pas être résolus au sein d'un seul versant et requièrent une approche transfrontalière,
- La coopération réunit souvent la masse critique nécessaire pour pouvoir peser au niveau international. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013).

La logique sous-jacente n'est pas véritablement celle de la frontière ressource. Le constat repose plutôt sur l'existence d'une aire urbaine fonctionnelle traversée par une frontière. C'est l'argumentaire défendu par l'association de l'Aire Métropolitaine de Lille et de l'ADULM, qui insistent sur l'existence d'interdépendances fonctionnelles tout autour de l'agglomération lilloise tant sur le versant français que dans les espaces belges de Flandre et de Wallonie. Penser et agir à l'échelle de cette aire urbaine transfrontalière permet d'aligner les politiques publiques sur un territoire considéré comme pertinent et d'atteindre une masse critique suffisante pour être considéré comme métropole. Dans cette logique, la frontière est plutôt un obstacle qui amoindrit la taille et la capacité d'action de la métropole. Ce n'est pas l'objet frontière qui peut être mobilisé comme une ressource pour le territoire, c'est la coopération transfrontalière qui est la condition pour résoudre les complexités territoriales et politiques induites par la frontière. D'ailleurs, la stratégie n'abonde en aucun autre avantage de la frontière ressource tels que l'avantage positionnel, le lieu d'hybridation ou l'objet de reconnaissance.

Toutefois, la stratégie 2014-2020 revendique son inspiration européenne. Son horizon temporel s'aligne sur celui des périodes de programmation des fonds communautaires et *a fortiori* d'INTERREG. Les titres sont un véritable copier-coller. Et l'Eurométropole affirme vouloir s'inscrire dans la Stratégie européenne EU2020, en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive : « Europe 2020 a constitué une source d'inspiration importante dans la définition d' 'Eurométropole 2020' » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013). Comme le montre l'extrait de la stratégie Eurométropole dans la figure ci-dessus, chacune des 11 « ambitions » de la stratégie fait explicitement référence à un, deux ou trois des objectifs thématiques de la stratégie EU2020. L'Eurométropole se met en scène comme un véritable bon élève de l'intégration européenne. Derrière cette démarche transparait d'abord le souhait d'être ce laboratoire de l'intégration européenne, si souvent invoqué dans la coopération transfrontalière. Mais elle révèle surtout le besoin de l'Eurométropole de se voir reconnue et financée par les institutions européennes, et du programme INTERREG France-Wallonie-Flandre en premier chef. La Stratégie Eurométropole 2014-2020 semble moins s'adresser moins aux acteurs locaux qu'aux acteurs européens. Parmi les acteurs européens comptent aussi les autorités nationales et régionales des programmes INTERREG qui tiennent les clés des programmes opérationnels et de l'attribution des subventions européennes. L'analyse de la stratégie indique une dépendance de l'Eurométropole envers l'échelle européenne dans une relation multi-scalaire qu'il conviendra de vérifier à travers la reconstitution du réseau d'acteurs grâce aux entretiens et au questionnaire.

Les deux documents stratégiques de la COPIT en 2002 et de l'Eurométropole en 2013 présentent ainsi des contradictions :

- L'un met en scène la fabrique d'un fragile consensus, l'autre efface la difficulté des négociations et les divergences d'intérêt ;
- L'un appelle à la mobilisation des acteurs locaux de l'espace de coopération translocal, l'autre s'adresse en premier lieu aux financeurs européens ;
- L'un développe tous les avantages métropolitains de la frontière ressource, l'autre met en avant la coopération transfrontalière pour lever les effets frontière.

Pour autant des points communs permettent de dresser un modèle de stratégies métropolitaines transfrontalières extrêmement vastes et ambitieuses :

- Les stratégies couvrent tous les volets de l'action publique. Au risque d'un éparpillement, elles énumèrent des dizaines de thématiques ;
- Elles présentent de grandes ambitions, se positionnant comme métropole et revendiquant une échelle d'action européenne voire internationale ;
- Elles sont multi-scalaires dans ces ambitions affirmées comme dans la variété des acteurs évoqués ;
- Elles élaborent des modèles de gouvernance et de gestion complexes.

En écho aux stratégies, plusieurs projets transfrontaliers d'envergure marquent l'Eurométropole. Ils n'ont pas toujours été portés par le GECT. On peut citer des événements culturels ponctuels mais déclencheurs d'une coopération pérenne comme Lille Capitale européenne de la Culture en 2004 (Perrin, 2013) que la COPIT identifiait en 2002 comme « une chance à saisir pour accélérer la mutation du tissu culturel » (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002). Dans le même domaine, le festival NEXT organisé en multi-sites autour des arts vivants. Le domaine des transports a également connu des projets concluants avec la mise en service d'une ligne de bus transfrontalière entre Mouscron, Watrelos et Roubaix, une tarification spéciale pour les trains régionaux entre les trois villes Lille, Kortrijk et Tournai et l'aménagement d'une place publique transfrontalière (Reitel & Moullé, 2015). Plus récemment se réalise le projet de l' « espace bleu eurométropolitain ».

Les stratégies eurométropolitaines forment un premier modèle. Reposant sur un vaste diagnostic territorial où s'articulent argument métropolitain et argument transfrontalier, elles englobent toutes les thématiques et se veulent transversales. Elles mobilisent des acteurs à toutes les échelles dans une gouvernance et une gestion de projet complexe.

### 5.2.1.2. L'ambition métropolitaine déçue de l'Eurorégion Transmanche et de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Parmi les cas d'étude, l'Eurorégion Transmanche et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peuvent être rapprochés du modèle eurométropolitain. L'expérience eurorégionale illustre comment une stratégie de positionnement très ambitieuse soutenue par la reconnaissance du niveau européen s'épuise quand la mise en service du tunnel sous la manche renforce la compétition au détriment de la coopération.

L'Eurorégion Transmanche est le seul cas d'étude qui inclut des partenaires britanniques. Elle a été créée le 24 avril 1987 par un protocole accord entre la région Nord-Pas-de-Calais et le *county* du Kent Calais « pour promouvoir le développement et renforcer l'amitié et les liens entre les deux régions ». Le protocole consacre l'idée que les deux régions ensemble constituent une « Eurorégion ». Le 21 juin 1991, les trois régions belges rejoignent le partenariat à travers une déclaration commune (Heddebaut, 2004) qui devient un Groupement Européen d'Intérêt Économique en 1992. À ces documents fondateurs s'ajoutent en 1996 un document stratégique intitulé *Perspectives pour l'Eurorégion. Vers un Schéma d'objectifs* (Eurorégion Transmanche, 1996). L'ensemble, récupéré parmi les archives de la région Hauts-de-France, forme le corpus de documents analysés pour l'Eurorégion Transmanche.

Les arguments mobilisés pour le partenariat sont d'ordre métropolitain. C'est moins la frontière que l'échelle d'un espace transrégional qui justifie la coopération. On peut identifier dans le corpus deux avantages de la métropole transfrontalière : l'avantage positionnel et l'objet de reconnaissance (Sohn, 2014b).

La thématique de la reconversion industrielle génère depuis 1984 (et le projet RETI Régions européennes de tradition industrielle) un rapprochement entre le Nord-Pas-de-Calais et la Wallonie. « Dans ce contexte de reconversion économique, les Régions du Nord-Pas-de-Calais, du Kent, de la Flandre, de Bruxelles-Capitale et de la Wallonie ont voulu saisir les retombées positives de la réalisation du Tunnel sous la Manche, du TGV Nord-européen et de la création du marché unique européen. Il s'agissait également de s'unir pour renforcer le lobbying auprès de la Commission européenne et ainsi capter les mannes européennes en fonction de l'éligibilité des Régions, en particulier les fonds FEDER » (archives régionales Hauts de France). Le tunnel sous la Manche et le réseau ferroviaire à grande vitesse renforcent la fonction *gateway*. Ces liaisons transfrontalières génèrent des voies de communication et des interfaces nouvelles. Par ailleurs, l'Eurorégion déclare se situer « au cœur économique et administratif traditionnel de l'Europe. Elle est également au cœur d'une zone de regroupement régional étudiée par les services de la Commission [dans les rapports *Europe 2000* et *Europe 2000+*], la 'zone des capitales centrales' qui englobe la *Randstad* aux Pays-Bas, l'axe industriel allemand Rhin/Ruhr, Paris et Londres. » (Eurorégion Transmanche, 1996). Dans cette lecture, l'Eurorégion jouit d'un avantage positionnel (*positional benefit*) à la croisée des principales configurations métropolitaines de l'Europe du Nord-Ouest et grâce aux nouveaux nœuds



ferroviaires européens. Elle joue aussi sur les aires fonctionnelles sans frontières que la Commission Européenne décrit dans ses rapports *Europe 2000* et *Europe 2000+* (Commission Européenne, 1991, 1994) qui deviendront, en 1999, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, le SDEC. L'Eurorégion utilise La « zone des capitales centrales » comme un objet de reconnaissance (*object of recognition*) pour sortir des représentations de périphérie frontalière (« périphéralité » (Eurorégion Transmanche, 1996)). Cependant la frontière n'est pas directement thématisée, c'est plutôt son effacement à travers différents processus de *debordering* qui est exploité.

Ce contexte, défini comme métropolitain, constitue l'opportunité qui a fondé la coopération transfrontalière transmanche. En vérité, le tunnel sous la Manche est à la fois l'incitation à coopérer et la raison de la dissolution du partenariat. Après la mise en service routière et ferroviaire du tunnel en 1994, les partenaires ont continué leur coopération transfrontalière avec l'appui des programmes INTERREG. Les flux transfrontaliers de marchandises et de personnes dans l'Eurorégion sont un sujet majeur, mais la stratégie englobe tous les domaines du « transport, de l'environnement et de l'aménagement du territoire ». Très ambitieuse, la stratégie se concrétise dans un diagnostic territorial grâce à l'atlas trilingue d'aménagement du territoire du projet SOS, *Strategic objectives Scheme*. Le projet *SPACE Spatial Planning And Cities in the Euroregion*, qui prend la suite, contient des objectifs définitivement métropolitains puisqu'il s'attèle à l'aménagement du territoire et au rôle des villes dans l'Eurorégion. « Chaque région était chef de file pour un pan du programme. SPACE avait investi tous les domaines d'activités de l'Eurorégion, le processus d'instrumentation se superposant ainsi au processus d'institutionnalisation [...]. Pendant deux ans, la mise en œuvre du programme SPACE se superposa (au point de se confondre) avec le fonctionnement usuel de l'Eurorégion [...] » (archives régionales Hauts-de-France).

L'achèvement du projet SPACE, en 2000, coïncide avec le déclin de l'Eurorégion. Les membres commencent à questionner les finalités de la coopération transfrontalière qui produit des études mais pas de projets concrets. Les études préparatoires, les travaux de construction, les réglages de la gestion du tunnel sont en effet derrière eux. La nouvelle connexion facilite clairement les échanges mais par ce fait renforce aussi la compétition économique et administrative. « Si le tunnel sous la Manche a relié physiquement la France et le Royaume-Uni, l'Eurostar est un service de transport qui a avant tout connecté les métropoles, Paris et Londres au premier chef. » (Halbert, 2010). La région Nord-Pas-de-Calais cherche à cette période à obtenir le secrétariat conjoint de plusieurs programmes INTERREG. En quelques mois, de 2001 et 2002, les partenaires belges se retirent successivement de l'Eurorégion Transmanche : d'abord Bruxelles-Capitale, puis la Flandre et enfin la Wallonie.

À partir de 2002, plus aucun objectif métropolitain n'est défendu par les deux partenaires restants. Le Nord-Pas-de-Calais et le Kent lancent quelques projets en matière de tourisme et modifient le nom de la coopération transfrontalière en « Région Transmanche ». Cette tentative a constitué un dernier souffle puisque le Groupement Économique d'intérêt Européen (GEIE) Eurorégion est liquidé le 4 juin 2003 lors d'une assemblée générale avec les représentant·e·s des cinq régions membres. L'Eurorégion Transmanche est par effet dissoute en 2004. Le terme d'Eurorégion perdure pourtant ponctuellement, par exemple dans la

coopération culturelle à partir de la candidature de Lille comme capitale européenne de la culture en 2004 (Perrin, 2013). Un partenariat entre grandes villes autour du réseau à grande vitesse s'est maintenu quelques décennies à travers la permanence du Réseau RAFHAEL entre les agglomérations de Flandre, du Hainaut, de l'Artois et du littoral.

Ainsi, le phénoménal projet d'infrastructure, éventuellement métropolitain, qu'a été le tunnel sous la Manche a acté à la fois la naissance et la mort de la coopération transfrontalière dans l'Eurorégion Transmanche. Raccourcissant les temps de trajet et les distances, il a participé à renforcer la compétition interterritoriale et interurbaine. Il est difficile d'identifier dans la brève histoire de l'Eurorégion Transmanche une stratégie métropolitaine ou transfrontalière qui aille au-delà des besoins de la mise en service du tunnel sous la Manche. Comme pour l'Eurométropole, une stratégie extrêmement ambitieuse a réuni des acteurs de différentes échelles et aux intérêts parfois distincts qui ont peiné à mobiliser concrètement la frontière comme ressource.

L'Eurorégion Transmanche correspond au modèle de macro-stratégie multi-sectorielle de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau suit de façon encore plus flagrante ce même modèle.

L'argument métropolitain est travaillé à maintes reprises par l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS). Derrière elle s'exprime le rôle d'articulation de la Ville et Eurométropole de Strasbourg (anciennement Communauté urbaine de Strasbourg CUS) qui collabore depuis les années 1980-90 avec la ville de Kehl. En 1999, la Communauté urbaine de Strasbourg, en charge de réaliser le Schéma de Cohérence Territoriale pour la Région de Strasbourg (SCOTERS) avec des élu·e·s et collectivités territoriales concernées, associe les partenaires allemands aux réflexions sur le développement territorial. Ensemble, ils décident d'élargir le périmètre du SCOTERS à l'aire transfrontalière. Le *Livre blanc / Weißbuch Strasbourg-Ortenau*, publié en 2004 (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 2004), en est l'aboutissement et la première stratégie de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Le syndicat mixte joue ici un rôle très similaire à celui de la COPIT autour de Lille. S'appuyant sur des analyses fonctionnelles qui démontrent l'étalement urbain transfrontalier et les interdépendances économiques entre Strasbourg et le versant allemand, l'ADEUS, la mairie et la communauté urbaine de Strasbourg lancent une coopération métropolitaine transfrontalière.

La coopération institutionnalisée, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau naît plus tardivement en 2003 de l'annonce conjointe du Chancelier allemand et du Président français à l'occasion du 40e anniversaire du Traité de l'Élysée. Jacques Chirac et Gerhard Schröder appellent à la création d'un Eurodistrict entre les villes jumelles de Strasbourg et Kehl pour porter et faire vivre le symbole de la réconciliation franco-allemande et du couple moteur que constituent les deux États dans la construction européenne. Les deux villes coopéraient déjà à travers des échanges administratifs, des Conseils municipaux conjoints et sur des opérations de réaménagement d'anciens espaces portuaires entre les deux villes. Mais elles se retrouvent

en partie devant le fait accompli de cette déclaration *top-down* qui ne définit pas précisément ce qu'est ce nouveau terme d'« Eurodistrict » et impose une idée déjà évoquée dans les années 1980. La création juridique suit son cours et se solde le 7 octobre 2005 par la signature de la Convention de création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. La séance constitutive du Conseil de l'Eurodistrict a lieu dans la continuité le 15 décembre 2005. Après l'adoption du règlement instituant le Groupement Européen de Coopération Territoriale, l'Eurodistrict s'engage vers une transformation légale en cette structure de droit européen. Les négociations s'avèrent complexes et durent de 2006 à 2010, date de la séance constitutive du Conseil du nouveau GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. L'Eurodistrict est d'ailleurs souvent étudié en sciences politiques à travers ce prisme de la gouvernance et du droit européen (Comité des Régions, 2017; Fricke, 2015; Gireaud, 2014; Wassenberg, 2012).

La stratégie s'élabore en amont et en parallèle de la constitution juridique avec donc en 2004 la publication d'un premier document stratégique *Le Livre Blanc Strasbourg-Ortenau*. La stratégie, qui rassemble les « orientations et projets pour un développement commun » (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 2004) et la réalisation des documents de planification de part et d'autre du Rhin, reconnaît Strasbourg comme une « métropole européenne » (*ibid.*) mais ne place pas l'argument métropolitain au cœur de son développement territorial. Son objectif est de faire de l'espace de coopération une « véritable région urbaine transfrontalière tirant parti de ses différentes composantes territoriales ». Le livre blanc s'articule autour de 6 « thèmes porteurs » : réseau de villes et métropole, développement économique, évolution démographique et occupation du sol, infrastructures de communication et mobilité, paysage et environnement et culture, loisirs et tourisme. Une liste de 25 « projets concrets » en découle. Un tel éventail de thématiques rappelle la stratégie multi-sectorielle de l'Eurométropole où aucun domaine de politique publique n'est oublié.

La stratégie d'abord transfrontalière s'affirme rapidement comme métropolitaine puisque les partenaires de l'Eurodistrict participent dès 2005 à l'appel à coopération métropolitaine lancée par l'administration centrale française de la DATAR. Ce deuxième document stratégique, intitulé *Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*, déploie un diagnostic territorial soutenu par des arguments métropolitains et des arguments transfrontaliers. À 32 propositions d'action répondent les potentiels mécanismes de financement communautaires. Il joue sur tous les avantages d'une métropole transfrontalière : le « rayonnement métropolitain » doit transformer l'Eurodistrict en un objet de reconnaissance, « la culture de l'échange, l'échange des cultures » doit abonder dans le sens d'un lieu d'hybridation, le « pôle de compétence européen » relève de l'avantage positionnel, les systèmes éducatifs et d'apprentissage forment un avantage différentiel à exploiter, le « transfrontalier renforce son caractère européen » et donc son avantage positionnel « à 360° » (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 2007). Pourtant, la frontière est moins thématifiée que la coopération des acteurs locaux.

L'État français accepte la candidature transfrontalière et le comité de suivi du programme métropolitain valide les résultats du rapport final en 2007 (Agence de développement et

d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 2007), mais aucune contractualisation ne suit. La déclaration de Lahr de 2008 détermine les orientations, thématiques et les objectifs de la coopération transfrontalière. Le rapport Cottin et Vetter de 2009 trace des perspectives sur le potentiel de développement de l'Eurodistrict.

La foison de réflexions transfrontalières et métropolitaines est très riche mais semble noyer le jeune Eurodistrict dans un agenda de travail très ambitieux et peu opérationnel. Les questions d'organisation, de gouvernance et les changements de personnel politique et administratif relèguent la réalisation des objectifs de la stratégie au second plan. En conséquence, le GECT perd progressivement en crédibilité et choisit en 2015, après le recrutement d'une nouvelle directrice, de lancer des séminaires de réorientation stratégique pour l'Eurodistrict. La nouvelle stratégie se concentre sur quelques thématiques qui se veulent très proches du citoyen·ne·s et échelonnées selon l'âge des populations ciblées (l'apprentissage, la culture, le sport, la santé, les associations...) pour créer une ville ouverte à « 360° » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015). La stratégie *Grandir à 360°, l'Eurodistrict tout au long de la vie* de 2015 est en comparaison avec les deux stratégies précédentes modeste. Elle consiste en une liste de 18 projets, pour partie déjà enclenchés et avec une perspective de financement INTERREG et une organisation du GECT resserrée autour de son secrétariat. L'orientation stratégique est celle de l'inclusion et de la cohésion sociale, thèmes qui peuvent faire du lien contre le morcellement métropolitain ou le *bordering*, mais qui ne sont pas intrinsèquement métropolitains.

### **5.2.1.3. La métropole transfrontalière performative, en mal de performance**

Le premier modèle de stratégie est un modèle très ambitieux qui affiche sa volonté de s'affirmer comme une région métropolitaine transfrontalière. Il vise à inscrire le pôle métropolitain et sa région dans les rangs supérieurs des classements européens ou mondiaux. Accumulant les expertises, les analyses statistiques ou les atlas, il s'appuie sur un travail préalable d'accumulation de connaissance où l'argument métropolitain se construit à travers l'addition des forces de chaque versant. L'argument transfrontalier est consolidé par la démonstration d'interdépendances urbaines (continuité du bâti au-delà de la frontière, bassin d'emploi transfrontalier ou liaisons majeures de transport). La frontière est dans la stratégie de la métropole franco-belge de la COPIT parfaitement analysée comme une ressource avec différents avantages en termes de positionnement, de différentiels, de reconnaissance et d'hybridation. Le corps de la stratégie est structuré par une énumération d'objectifs sectorielles auxquelles sont accolés des projets plus ou moins réalistes qui couvrent un très large pan des politiques publiques. Peu priorisée, la stratégie apparaît comme multi-sectorielle voire éparpillée.

Ce modèle est consolidé par l'engagement d'acteurs de toutes les échelles. Les acteurs locaux sont souvent à l'initiative (dans le cas de l'Eurorégion Transmanche, ce sont les acteurs régionaux qui relaient la politique initiée par le pôle métropolitain lillois), mais ils trouvent

l'appui de l'échelle nationale pour faire valoir leurs intérêts auprès des institutions européennes. Ces dernières sont surtout mobilisées pour les ressources juridiques (GEIE, GECT et plus tard, mécanisme transfrontalier), stratégiques (SDEC, EU2020, rayonnement) et financières (INTERREG) qu'elles peuvent offrir, mais ne sont pas activement impliquées.

À titre d'exemple, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est ainsi le résultat d'un processus de coopération multi-scalaire qui a débuté plus de 15 ans avant sa création en 2008 :

- L'échelle locale porte l'initiative avec comme premiers acteurs impliqués les structures intercommunales qui sont les membres principaux de la COPIT et du GECT. Une deuxième catégorie d'acteurs très influents repose sur les quelques personnalités politiques de premier rang ayant un mandat dans l'espace translocal. Parmi les autres acteurs locaux non moins importants, on compte le Comité Grand Lille qui représente le monde économique et social, l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, et les Conseils de développement qui structurent la société civile.
- L'échelle nationale assure un soutien de l'initiative locale. Simplement par l'Accord franco-belge sur la coopération transfrontalière et le statut de GLCT, il fournit un cadre légal à l'institutionnalisation des coopérations amorcées. Plus directement par la création du groupe de travail interparlementaire franco-belge, l'échelle nationale s'affaire à réduire les obstacles à la coopération.
- L'échelle européenne fournit appui financier et juridique grâce à l'élaboration des cadres que sont INTERREG, le GEIE et le GECT. En effet, si l'Eurométropole a pu être le premier GECT officiellement créé en Europe, c'est grâce à l'étroite collaboration entretenue avec la Commission européenne (DG Regio) et le Comité des Régions. En outre, l'Eurométropole s'aligne sur les prescriptions stratégiques issues de l'échelle européenne.

Plusieurs hommes et femmes politiques élu·e·s localement, ont également un mandat régional ou national. Il·elle·s jouent un rôle de passerelle entre ces différentes échelles. « Les personnalités qu'étaient P. MAUROY ou que sont aujourd'hui S. DE CLERCK (ministre de la Justice et bourgmestre de Kortrijk), M. AUBRY (maire de Lille et de LMCU, première secrétaire du Parti socialiste français) ou R. DEMOTTE (ministre-président du gouvernement wallon) insèrent la coopération au sein d'un ensemble de réseaux régionaux et nationaux qui assurent un potentiel relationnel certain. » (Leloup, 2010). Ainsi Pierre Mauroy a été un personnage clé pour l'Eurométropole à travers la mise en place d'un agenda transfrontalier et d'un agenda métropolitain. Il a pu les faire progresser par la multiplication de ses mandats et par le soutien de sa famille politique au pouvoir à différentes échelles et dans différentes temporalités. La dynamique multi-scalaire est clairement *bottom-up* et passe par l'élaboration locale de stratégies métropolitaines transfrontalières.

Mais ce type de macro-stratégies multi-sectorielles et ambitieuses génère des attentes élevées qui ont du mal à être satisfaites sur le moyen terme. « La tentation de la ville d'exception » (Halbert, 2010) se révèle improductive. La construction multi-scalaire crée

également une dépendance envers l'engagement de chacun des acteurs et de chacun des niveaux de gouvernement. Le ton en partie performatif des stratégies peut alors prendre un tour creux et péremptoire. L'Eurorégion Transmanche en perd sa substance et est finalement dissoute après 17 ans d'existence. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ne trouve pas de relais durables parmi ses membres locaux, nationaux et européens et connaît un resserrement stratégique impressionnant en 2015. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai aussi connaît une crise politique profonde en 2015 et comme l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau fait face à de vives critiques sur son caractère technocratique, son accent sur la gouvernance au détriment de projets concrets de territoire. La partie 5 sur les ressorts politiques des régions métropolitaines transfrontalières explicitera les difficultés rencontrées par l'Eurométropole. Celle-ci décide en 2016 de réorienter officiellement sa stratégie en la concentrant sur seulement trois domaines associés à des projets de courts et moyens termes. L'ambition des stratégies et concepts métropolitains mobilisés a participé au gonflement des attentes envers l'Eurométropole et, par suite, à sa décrédibilisation. Sur la voie d'une activité tournée vers quelques projets, l'Eurométropole prend depuis un nouveau souffle en conservant ses dimensions transfrontalières et métropolitaines.

### **5.2.2. Une mise en réseau horizontale : l'émergence d'une gouvernance sans réelle dimension métropolitaine ?**

La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur/ *Trinationale Metropolregion Oberrhein* (RMT-TMO) constitue un autre modèle de ce que peut être une stratégie métropolitaine transfrontalière. Son argument métropolitain repose plutôt sur la définition de Ludovic Halbert de ce qui fait métropole :

« L'avantage métropolitain tient avant tout à la capacité de mobilisation des ressources extrêmement variées qui sont accessibles dans et depuis la métropole. [...] Le développement économique y repose en effet sur la construction d'un nombre élevé de ressources disponibles, sur la capacité à les mettre en visibilité et sur l'adoption de comportements collaboratifs entre les acteurs métropolitains pour mobiliser ces ressources » à distance et à toutes les échelles » (Halbert, 2010).

La RMT-TMO est en effet une démarche de mise en réseau des acteurs volontaires du territoire. Hors de tout processus d'institutionnalisation ou d'ambitions multi-sectorielles, elle ouvre la coopération à des acteurs de toutes les échelles et du monde économique et social (1). Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale trouve aussi son efficacité dans le rôle d'intermédiation d'un réseau flexible d'acteurs du territoire (2).

#### **5.2.2.1. La démarche RMT-TMO et ses piliers sectoriels**

Dans le Rhin Supérieur, la récente stratégie s'intitule explicitement « Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur – *Trinationale Metropolregion Oberrhein* (RMT-TMO) ». Lancée en 2008, elle a été validée par la principale structure de coopération transfrontalière de cet espace, la Conférence du Rhin Supérieur, dans la « Déclaration de création de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur » officialisée à Offenbourg le 9 décembre 2010. La démarche consiste en une mise en « réseau fonctionnel des acteurs de la politique, de l'économie, des sciences et de la société civile pour réaliser la cohésion territoriale » (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2010b).

Le chapitre précédent a brossé la dense histoire de la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur, déjà connu et reconnu. La RMT-TMO en est le plus récent développement. Celle-ci réoriente la stratégie de développement transrégionale entre 2005 et 2010 en introduisant un nouvel argument métropolitain pour justifier sa construction régionale transfrontalière.

C'est à l'occasion du 10<sup>ème</sup> Congrès Tripartite le 9 février 2006 à Freiburg que le Rhin Supérieur engage une stratégie politique de construction régionale par le métropolitain. Un groupe de travail constitué de représentant·e·s des Chambres de Commerce et d'Industrie françaises, allemandes et suisses du Rhin Supérieur, de la Région Alsace et de la *Regio Basiliensis* travaille en autonomie à un *Diskussionspapier* (document de réflexion) et un *Leitbild* (une vision)<sup>19</sup>. En janvier 2008, à l'occasion du 11<sup>ème</sup> Congrès tripartite, les principaux responsables politiques, économiques, universitaires et scientifiques du Rhin Supérieur, issus de toutes les échelles et à la fois des sphères politique, économique ou sociale, signent une déclaration commune appelant à la constitution d'une région métropolitaine trinationale. Intitulé d'abord « Région métropolitaine européenne trinationale du Rhin Supérieur » lors de la constitution en un cercle d'initiative (Groupe de Travail de la CRS, 2007), la stratégie assoit le terme de région, de métropolitain et d'europeen. Celle-ci a été validée quatre ans plus tard par les trois pays sous la forme de l'Accord intergouvernemental d'Offenbourg de 2010 sous l'appellation officielle « Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur – *Trinationale Metropolregion Oberrhein* ». Élaborée dans la durée avec de premières réflexions en 2005, la formulation de cette démarche a fait l'objet de partenariats et réunions politiques, citoyennes et académiques, de sorte que l'évolution de l'argumentaire métropolitain peut être retracée.

Le tout premier document promotionnel qui a pu être consulté a été produit en urgence comme support à la consultation sur le *Livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission européenne* du 6 octobre 2008. Bien qu'il ne soit pas daté, sa concision permet d'estimer qu'il reflète une ébauche de l'argumentaire métropolitain. Une version recueillie en entretien est rédigée dans un style informel et affirmatif (qui atteste d'une traduction rapide de l'allemand vers le français par une personne non francophone) :

---

<sup>19</sup> Les mots sont en allemand dans le texte car mes sources sont en allemand. Elles m'ont été transmises par le *Regierungspräsidium* de Freiburg, le secrétariat de la Conférence et le responsable du pilier Sciences de la RMT-TMO. La langue allemande retranscrit également le *leadership* allemand.

« Les experts ont défini cinq conditions pour qu'un territoire soit reconnu région métropolitaine. Le Rhin Supérieur les remplit toutes :

- Fonction politique et économique centrale
- Fonction d'innovation et de compétition
- Fonction de passerelle
- Fonction de symbole
- Politique, économie, recherche et citoyens poursuivent le même objectif ! »  
(Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS), n.d.).

La Conférence du Rhin Supérieur justifie son caractère de région métropolitaine en citant cinq indicateurs métropolitains qui auraient été définis par des spécialistes et qui se vérifieraient sur son territoire. Les quatre premiers indicateurs sont des fonctions métropolitaines qui peuvent être comparées à la littérature géographique, politique ou économique qui traite de la métropolisation. Le dernier indicateur est formulé très différemment. Il suggère que tous les acteurs du territoire, répertoriés précédemment en quatre catégories sectorielles, travaillent dans le sens d'une action concertée pour le développement de la région métropolitaine.

Comme il a été question précédemment, les écrits scientifiques sur la métropolisation sont nombreux. Il existe différentes approches disciplinaires, heuristiques, régionales qui peuvent se rejoindre mais également proposer des définitions et des fonctions différentes. Cependant, la concision et la structure de l'argumentaire avancé par la Conférence du Rhin Supérieur interrogent. L'approche fonctionnaliste, le nombre de fonctions, la formulation de celles-ci et les entretiens sont autant d'éléments qui permettent de recouper l'argumentaire de la Conférence du Rhin Supérieur avec la littérature allemande de géographie économique. Bien que les « experts » ne soient pas cités, transparait clairement dans cette affirmation la définition des chercheurs Rainer Danielzyk et Hans-Heinrich Blotevogel (Danielzyk & Blotevogel, 2009) qui publient à la même période leurs résultats. Ils plaident, depuis un article paru en 2001 dans *Geographica Helvetica* intitulé « Les régions métropolitaines dans la politique d'aménagement du territoire en Allemagne - Une nouvelle image stratégique de l'espace ? » pour la reconnaissance de « régions métropolitaines européennes » en Allemagne. Ils identifient quatre domaines de fonctions stratégiques des régions métropolitaines :

- « *Innovations- und Wettbewerbsfunktion* ». Les activités économiques, sociales ou culturelles à hautes valeurs ajoutées ont « une fonction d'innovation et de compétitivité » dans l'économie de la connaissance.
- « *Entscheidungs-und Kontrollfunktion* ». Les centres de commandement de la vie économique et politique internationale et mondiale ont une « fonction de décision et de contrôle ».
- « *Gatewayfunktion* ». Le rôle de nœud dans les réseaux internationaux et mondiaux de transport et de communication a « une fonction de passerelle », de porte d'entrée.



- « *Symbolfunktion* ». La production et la diffusion de normes, de signes, d'exemples, de modes et d'autres supports normatifs signifiants ont « une fonction de symbole ».

Ces domaines de fonctions avaient également été repris par l'État fédéral allemand dans le *Raumordnungsbericht* (rapport de la structure spatiale allemande) en 2005 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005). L'institut fédéral sur l'aménagement du territoire l'a également opérationnalisé en testant les trois premières fonctions sur les principales agglomérations allemandes (non transfrontalières) grâce à vingt-quatre indicateurs (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2009). En 2006, la Conférence du Rhin Supérieur charge un bureau d'étude situé à Basel de vérifier si le Rhin Supérieur peut être une « région métropolitaine européenne » grâce à cette même méthodologie et dans une approche comparative (BAK Basel Economics, 2006). La conclusion est assez partagée, soulignant que le Rhin Supérieur se détache par rapport à d'autres coopérations transfrontalières en Europe mais ne peut concourir face aux grandes agglomérations européennes. Les secteurs de la finance et de l'immobilier, les services aux entreprises, l'attractivité économique et touristique, les transports régionaux et leur inscription dans les réseaux européens, ainsi que la qualité urbaine sont autant de domaines où le Rhin Supérieur ne soutient pas la comparaison européenne (BAK Basel Economics, 2006).

Finalement, le premier document promotionnel de la stratégie RMT-TMO reprend de façon maladroite mais non-équivoque une définition de la métropole qui s'est imposée dans la littérature académique de langue allemande de géographie économique et la politique fédérale d'aménagement du territoire. À ces quatre domaines de fonctions, la RMT ajoute une cinquième condition qui relève plus du processus que du constat : la coopération de différents cercles sociétaux. Ce faisant, elle édicte une méthode de travail basée sur la mise en réseau des acteurs régionaux de façon multi-niveaux et transversale. Dans une brochure promotionnelle de 2010, elle affirme poursuivre « l'objectif de développer le potentiel économique, social et environnemental du territoire du Rhin Supérieur et de le promouvoir au niveau européen, grâce au renforcement de la coopération entre les acteurs du monde de la science, de l'économie, de la politique et de la société civile » (CRS, 2010).

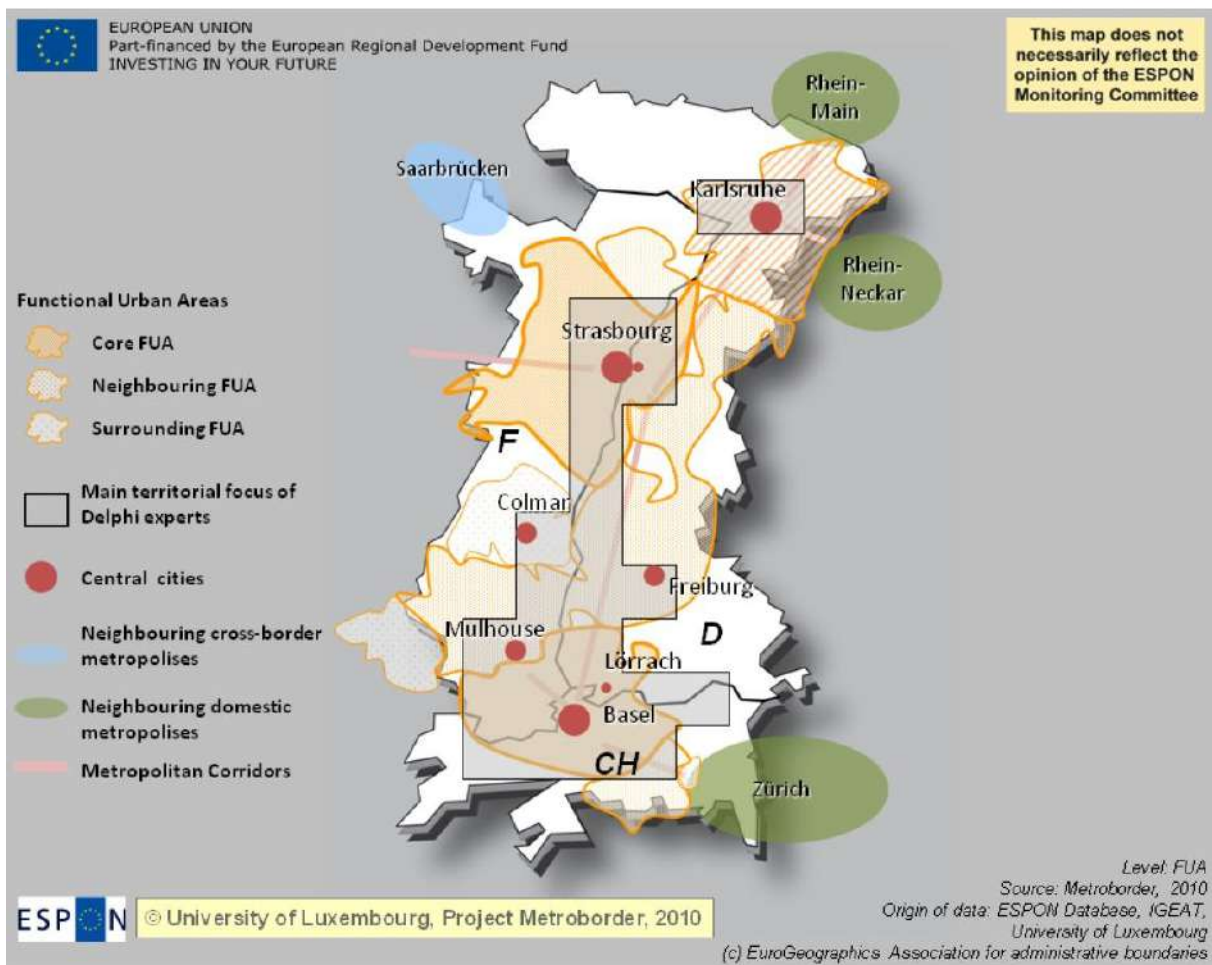
La stratégie RMT-TMO oscille entre deux définitions de la métropole. La définition fonctionnaliste issue de la géographie économique allemande justifie quantitativement l'existence d'une aire urbaine fonctionnelle. La définition politique propose un processus de gouvernance horizontale (entre acteurs du territoire) et verticale (à destination de l'UE) qui induit plutôt une logique de réseau.

Cette ambiguïté dans la définition spatiale de la métropole semble provenir du mélange entre travaux scientifiques et stratégie politique. De précédentes études sur le développement territorial avaient été commanditées par la Conférence du Rhin Supérieur et concluaient de façon assez nuancée sur la dimension métropolitaine. L'argument métropolitain n'y était pas encore mobilisé.

Les agences d'urbanisme des trois pays ont travaillé, en 1999, sur un *Atlas transfrontalier* qui émet également des recommandations d'aménagement. Si le fait métropolitain est cité, le

Rhin Supérieur est qualifié de « métropole trinationale décentralisée » (Conférence du Rhin Supérieur, 1999). La métropolisation n'est pas considérée comme un processus majeur puisque d'autres orientations possibles pour le territoire sont proposées : « un espace charnière, un jardin de ville, un projet économique intégré, l'espace d'une heure » (CRS, 1999). En 1999, la *Charte pour l'aménagement du territoire Rhin Supérieur 21* engage les collectivités régionales des trois pays à « fonder le futur développement de l'espace du Rhin Supérieur sur l'objectif de durabilité ». Loin des objectifs métropolitains, la charte reprend les dimensions sociale, écologique et économique du développement durable et annonce des travaux de concertation pour l'élaboration d'un *Cadre d'orientation*. Le document en question, sans valeur normative, sera publié par le groupe de travail « Aménagement du territoire » de la Conférence du Rhin Supérieur en 2001. Il favorise « une armature urbaine décentralisée » et émet des recommandations dans trois axes thématiques : le transport (« pour le renforcement des métropoles du Rhin Supérieur dans un axe européen majeur »), les agglomérations (« pour un développement concerté des agglomérations dans une région transfrontalière ») et l'environnement (« éléments pour un parc régional urbain ») (Conférence du Rhin supérieur, 2001). Le développement métropolitain n'est donc ni un constat, ni une stratégie politique dans les premières stratégies territoriales du Rhin Supérieur. Un changement d'orientation stratégique a donc lieu à partir de 2005 et la construction progressive d'un argument métropolitain.

De surcroît, la littérature académique a bien du mal à reconnaître la dimension métropolitaine du Rhin Supérieur. Christian Vandermotten identifie en son sein deux aires urbaines fonctionnelles transfrontalières majeures, sans pour autant leur donner de caractère métropolitain (ESPON, 2007; Vandermotten, 2007). Basel-Saint-Louis est une « grande ville élargie morphologiquement à des localités de l'autre côté de la frontière dans une logique d'extension urbaine et de périurbanisation » et Strasbourg-Kehl est « une grande et une petite ville, de part et d'autre de la frontière, avec des bassins d'emploi peu intégrés » (Vandermotten, 2007). Bernard Reitel souligne que ce ne sont que deux pôles transfrontaliers d'un « réseau urbain polycentrique hiérarchisé » où Karlsruhe, Freiburg, Mulhouse et Colmar jouent également un rôle important (Reitel, 2014). D'après une étude luxembourgeoise du LISER, c'est surtout Basel qui polarise une région métropolitaine transfrontalière (Decoville, Durand, Sohn & Walther, 2014). D'autres auteurs situent les processus de métropolisation autour de certains pôles seulement et non dans le territoire du Rhin Supérieur. D'un point de vue métropolitain, le Rhin Supérieur s'inscrit alors plutôt en connectivité avec Zürich, Paris, Stuttgart mais aussi avec les régions métropolitaines de Rhein-Neckar, Rhein-Main, Saarbrücken comme l'illustre la carte ci-dessous issue du rapport *METROBORDER* (ESPON, 2010). Ce rapport, essentiel dans la construction métropolitaine du Rhin Supérieur, était une initiative des acteurs institutionnels régionaux et nationaux de la Grande Région et du Rhin Supérieur. Il constitue une commande politique de diagnostic métropolitain des deux régions ciblées mais aussi une montée en généralité académique avec une visibilité européenne. L'inscription de l'étude ESPON *METROBORDER* fera l'objet d'un développement plus approfondi dans le chapitre 7 sur l'influence européenne dans l'apparition du paradigme métropolitain.



Carte 18 : La « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière » du Rhin Supérieur (ESPON, 2010)

Dans ce contexte, la stratégie RMT-TMO en elle-même peut être résumée en une stratégie d'attractivité territoriale au moyen d'une mise en réseau de tous les acteurs locaux. D'après la *Déclaration-Stratégie d'Offenburg* (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2010b), l'enjeu est de « devenir meilleur pour rester bon » grâce à l'élaboration d'un nouvel argument métropolitain. Le travail de recherche à Berlin et à Bonn dévoile que la montée en puissance d'autres régions métropolitaines place le Rhin Supérieur dans une position de concurrence défavorable où il perd de son attractivité.

Dans le même style affirmatif que dans la brochure promotionnelle initiale de 2008, la *Déclaration-Stratégie* de la RMT-TMO se montre très consciente de ses forces, voire optimiste dans l'exercice de diagnostic territorial : ce « territoire parmi les plus prospères d'Europe et les plus dynamique en termes de coopération » jouit d'une « position stratégique » avec une « accessibilité remarquable », est une « terre d'excellence » de « renommée internationale ». Cette « région exemplaire » dispose d'une « organisation polycentrique quasi idéale » avec « armature homogène gage d'équilibre » pour des « fonctions urbaines supérieures complémentaires ». La seule nuance du diagnostic territorial intervient justement dans la

qualification métropolitaine, puisque la *Déclaration-Stratégie* estime que le Rhin Supérieur « fait partie de ces espaces fonctionnels transfrontaliers naissants » (*ibid.*). La métropolisation n'est donc pas actée comme un fait mais présentée comme un processus différencié en action. Malgré cette réserve, la déclaration acte la dénomination de « Région Métropolitaine Trinationale » (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2010b)

L'objectif affiché de la stratégie est triple : développer les ressources économiques du Rhin Supérieur, le positionner dans la compétition territoriale européenne et internationale et assurer un aménagement du territoire commun. Mais « le but n'est pas de créer une nouvelle structure administrative » dans un espace où il existe déjà un mille-feuille institutionnel transfrontalier. La RMT-TMO repose sur « un mode de gouvernance original et novateur » qui consiste en une coordination entre acteurs, réseaux, plateformes. Le secrétaire général de la Conférence du Rhin Supérieur qualifie la RMT-TMO de « démarche » et d'« enveloppe transparente » :

*La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur « était conçue comme une structure globale de coordination, comme une enveloppe transparente. Elle enveloppe justement les autres instances dédiées à la coopération transfrontalière qui existent : on y trouve la CRS, le Conseil rhénan, et à une échelle infra les Eurodistricts, le Réseau des villes par exemple et les autres initiatives ».*

Ce nouveau mode de gouvernance s'organise autour de quatre piliers sectoriels (cf. schéma de la stratégie RMT-TMO ci-dessous). Ces piliers sont détaillés dans l'annexe de la stratégie-déclaration, intitulée *Agir et se développer ensemble. Une Stratégie pour la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur 2020* (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2010a). Le pilier Sciences élabore sur des travaux précédemment menés autour du concept de « région de la connaissance et de l'innovation » et la mise en réseau des établissements de recherche et d'enseignement Supérieur. Le pilier Économie attend des représentant-e-s du monde économique (nommément « les Chambres de Commerce et d'Industrie, les agences de développement, les clusters, etc. ») qu'ils engagent une croissance compétitive et durable dans certains secteurs clés. Sont cités les sciences appliquées de la vie, l'automobile, le tourisme et l'économie verte. Des « clusters transfrontaliers », l'intégration transfrontalière du marché du travail et une « promotion économique commune en Europe et à l'international » doivent y contribuer. Le pilier Société Civile passe par la poursuite des « Forums citoyens trinationaux » pour « valoriser les expériences, opinions et propositions des citoyens » et « développer un sentiment d'appartenance à un bassin de vie commun ». Il soutient en outre « la (re)découverte de l'identité commune » par la promotion du bilinguisme et les échanges de jeunesse. Le pilier Politique se donne la tâche de « revisiter le système de gouvernance actuel pour aboutir à un mode de fonctionnement plus rationnel et plus efficace ». Pour la première fois, l'ensemble des structures de coopération transfrontalière et des acteurs publics du Rhin Supérieur sont rassemblés dans une démarche multiscalaire. Le pilier Politique associe la Conférence et le Conseil Rhénan mais aussi les quatre Eurodistricts dont l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Trinationale de Bâle, ainsi que le Réseau des Villes. Les différents niveaux étatiques y sont également présents dans ce qui s'esquisse comme une structure de gouvernance multi-niveaux en « temple grec »

(cf. schéma de la stratégie RMT-TMO ci-dessous). La démarche renforce ainsi la position dominante de coordination de la Conférence du Rhin Supérieur et invite l'échelle translocale des Eurodistricts dans les travaux de l'échelle transrégionale du Rhin Supérieur. La RMT-TMO en elle-même n'existe pas comme une véritable structure de coopération, mais plutôt à travers les porteurs de projet des piliers respectifs.

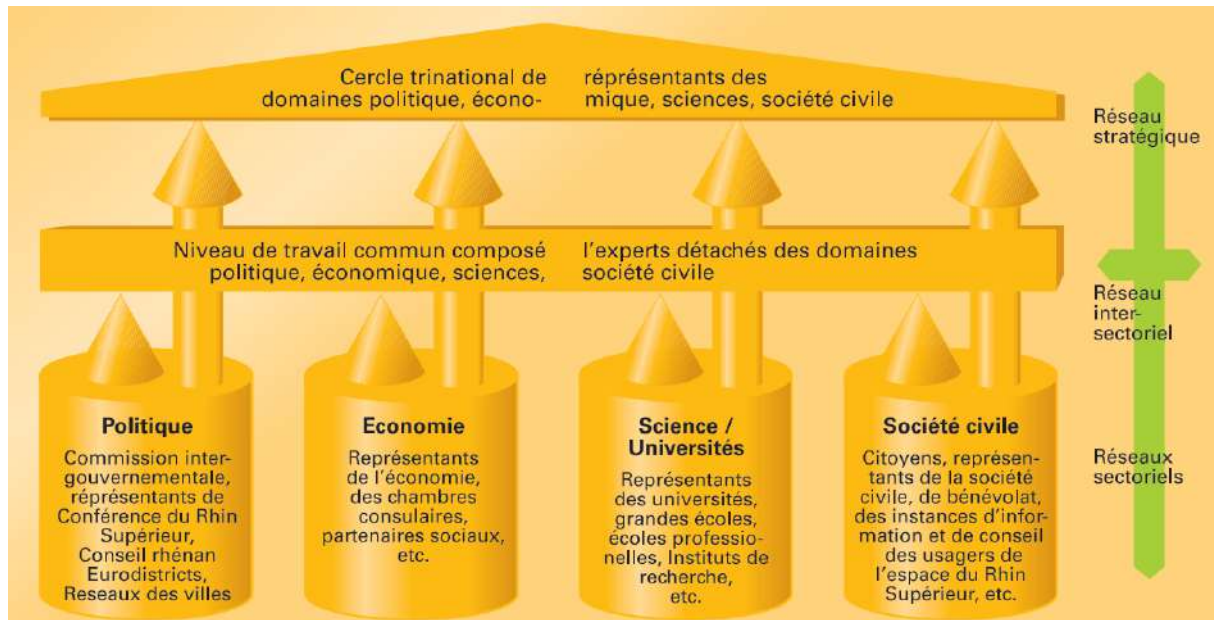


Figure 7 : Stratégie de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur et sa structuration en quatre piliers (Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS), 2010a).

La stratégie RMT-TMO inclut pour la première fois dans le Rhin Supérieur les structures de coopération transfrontalières locales des Eurodistricts et urbaines du Réseau de Villes. Avec sa démarche de mise en réseau et ses Piliers, elle se situe clairement dans un processus *bottom-up* qui s'appuie sur la société civile organisée du territoire. Le Pilier Société Civile prévoit même une large participation citoyenne. En comparaison avec les macro-stratégies multi-sectorielles, la RMT-TMO est bien moins une stratégie de développement qui égrène les projets à réaliser qu'une démarche de gouvernance multiscalaire. Elle naît d'une initiative *bottom-up* lors d'un Congrès Tripartite en 2008. Elle est ensuite validée de façon horizontale par les acteurs de la coopération transrégionale en 2010. Sa philosophie promeut une coopération ascendante où les orientations et projets de chaque pilier doivent provenir des porteurs de projet mis en réseau. Le bref atlas qui clôt la stratégie en annexe de la déclaration est d'ailleurs strictement descriptif. Cette invention d'une stratégie basée sur une forme de gouvernance multi-scalaire et multi-actorielle en réseau peut rappeler l'utilisation de la frontière comme une ressource en termes de lieu d'hybridation (*locus of hybridization*) (Sohn, 2014b).

D'autre part, la déclaration reproduit un vocabulaire multiscalaire puisqu'elle répète vouloir imposer le Rhin Supérieur aux plans nationaux, européen et international et abonde dans la

compétition européenne. Elle doit contribuer à accroître « la dimension et la visibilité du Rhin Supérieur en tant que pôle d'attraction européen » et s'imposer comme « une région modèle, laboratoire de l'intégration européenne ». La conjonction de l'argument transfrontalier préexistant et du nouvel argument métropolitain abonde dans le sens d'un fort objet de reconnaissance (*object of recognition*). Un paragraphe de la déclaration revient sur la cohérence de la stratégie avec le cadre européen et dans une moindre mesure avec les cadres nationaux. Il cite notamment la Politique de Cohésion, l'Agenda territorial, la stratégie UE2020 mais aussi le cadre franco-allemand avec l'Agenda franco-allemand 2020. Un autre paragraphe appelle de ses vœux la reconnaissance et l'appui des niveaux nationaux et européen en asseyant notamment sa place d'« interlocuteur important pour la Commission européenne ». Un dernier rappelle l'indispensable « soutien affirmé des autorités nationales et communautaires » et fait allusion à des investissements cofinancés dans le domaine des transports. Ce faisant, la *Déclaration-Stratégie* établit le souhait de s'inscrire dans les objectifs de l'UE et *in fine* de bénéficier de son soutien technique, politique, symbolique et financier. Cette référence appuyée montre que la RMT-TMO n'est pas qu'un projet local qui proviendrait d'influences strictement endogènes mais que l'échelle européenne joue un rôle important de référence et d'incitation. Une double dimension scalaire semble donc prépondérante : l'échelle transrégionale de l'élaboration et de la mise en réseau et l'échelle européenne de l'influence et des ressources.

Dans le cas d'étude du Rhin Supérieur, la période 2005-2010 connaît une multiplication des démarches d'évaluation urbaine/métropolitaine et de diagnostic territorial avec l'étude BAK, le rapport ESPON et l'officialisation de la RMT-TMO. Pourtant, une région métropolitaine transfrontalière dans le périmètre de l'espace du Rhin Supérieur ne s'inscrit ni dans une cohérence fonctionnelle, ni dans une évolution des orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire. Avant la stratégie RMT-TMO, le Rhin Supérieur était au mieux qualifié de « métropole trinationale décentralisée » (CRS, 1999), d'« armature urbaine décentralisée » avec « des métropoles » (CRS, 2001) ou bien de « région métropolitaine polycentrique transfrontalière » (ESPO, 2010). L'argument métropolitain mis en avant par la stratégie RMT-TMO semble donc relever d'une logique volontariste plus politique. La partie 4 sur les logiques *top-down* enquêtera sur l'influence des échelles nationales et européennes et le jeu d'acteur démontrera l'implication active du *Regierungspräsidium* de Freiburg.

La stratégie RMT-TMO est portée, depuis 2006, par les acteurs du territoire, avec des groupes de travail et des cercles d'initiative issus du monde associatif et économique. Elle trouve dès 2008 le soutien de la Conférence du Rhin Supérieur et des Congrès Tripartites. Elle est ensuite officialisée dans un accord intergouvernemental des trois États. De plus, l'Observatoire européen ESPON publie une étude qui valide la démarche. L'argument métropolitain de la RMT-TMO semble se construire dans un consensus multiscalair, éminemment *bottom-up*, qui passe par la conviction progressive et ascendante des niveaux de pouvoir successifs.

La stratégie RMT-TMO qui résulte de la Déclaration d'Offenburg du 9 décembre 2010 est une démarche horizontale et participative de mise en réseau. Elle ne s'engage pas dans une liste

de politiques et de projets structurants à mettre en œuvre, confiante en les forces et opportunités de son territoire<sup>20</sup>. Pour le politiste Joachim Beck, la gouvernance et la mise en réseau dans le territoire transfrontalier du Rhin Supérieur remplit deux fonctions. La première est de mettre en relation les missions et compétences homologues dans des stratégies et projets pour atteindre une cohésion territoriale transfrontalière. La seconde est une fonction de gestion et de management que la RMT-TMO assurerait en tant que « *innovative pilot project to set up new governance structures for territorial cohesion* » (Beck & Wassenberg, 2014).

#### 5.2.2.2. Le rôle d'animateur du territoire du GECT Littoral

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale ne prétend pas être un espace métropolitain et ne s'appuie pas sur une stratégie proprement métropolitaine. Les réponses de l'enquête sur les représentations dans ce territoire le décrivent comme (très) transfrontalier à 100% et seulement à 25% comme (un peu) métropolitain. Ces deux éléments sont en cohérence avec la structure urbaine du GECT.

Ceci est explicité dans un *Atlas transfrontalier* bilingue qui a été produit par l'Agence d'Urbanisme de Dunkerque avec l'autorité provinciale de *West-Vlaanderen* et l'intercommunalité flamande *WVI* qui sont toutes trois membres du GECT (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006). Cet atlas constitue un diagnostic territorial très abouti de l'espace transfrontalier et il est le seul document stratégique du corpus concernant le GECT littoral. Ces chapitres thématiques vérifient toujours si l'organisation de l'espace en la matière peut être considérée comme intégrée ou s'il existe une dualité : « deux marchés du travail », « deux organisations spatiales de l'activité », « deux tissus d'entreprises et un système portuaire » ... Après une analyse de la faiblesse des flux transfrontaliers, l'atlas conclut sur le rôle de la frontière : « Alors qu'elle n'était qu'un tracé artificiel et qu'aujourd'hui la construction européenne devrait l'atténuer, la frontière est bien là lorsque l'on étudie le chômage, l'emploi indépendant ou encore le vieillissement de la population. L'appartenance à deux États semble avoir éloigné deux régions pourtant géographiquement, historiquement et culturellement proches » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006). L'atlas montre ainsi les processus de *bordering*, *debordering* et *rebordering* à l'œuvre. Il ne thématise cependant pas nécessairement les différentiels et la frontière comme une ressource à exploiter (Sohn, 2014a) en un argument métropolitain.

L'avant-propos et la conclusion de l'atlas sont porteurs d'un message plus politique – stratégique – concernant le métropolitain. L'introduction est intitulée « Une aire de

---

<sup>20</sup> La stratégie actualisée en 2019 (*Stratégie 2030 pour la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur (RMT-TMO)*) tend à s'éloigner d'un modèle de mise en réseau et à se rapprocher du modèle des macro-stratégies sectorielles. Parue tardivement et non corroborée par un travail de terrain, elle ne fait cependant pas partie du corpus de documents stratégiques analysés.

coopération métropolitaine. *Een grootstedelijk samenwerkingsgebiet* ». Elle rappelle que le territoire transfrontalier a présenté un dossier en réponse à l'appel à coopération métropolitaine de l'État français en 2004. La coopération voulait ainsi suivre les objectifs de la DATAR à savoir « hisser les métropoles françaises dans la compétition européenne ou mondiale des villes et les conforter dans leur rôle d'entraînement des économies régionales » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006). L'argument métropolitain du GECT littoral se base essentiellement sur « le réseau portuaire et sa capacité de dynamiser l'économie de l'ensemble du territoire » et l'historique du partenariat de la coopération transfrontalière. Il se réfère implicitement à la fonction *gateway*, et discute de la complémentarité des ports français et belges. Toutefois, un avantage positionnel de la frontière franco-belge (*positional benefit*) n'est pas explicité. La façade maritime constitue la ressource principale dans l'argument métropolitain. Celui-ci est finalement peu développé et peine à justifier l'emploi du qualificatif métropolitain. Pourtant, l'atlas qualifie le territoire actuel de GECT d'« aire métropolitaine littorale franco-belge ».

L'AGUR conclut l'atlas sur une forme de plaidoyer pour l'approfondissement de la coopération transfrontalière. « De Berck à Brugge, l'espace transfrontalier est encore fortement marqué par les contrastes [...]. Cependant on s'aperçoit, à travers cet ouvrage, que les écarts tendent à s'atténuer. À plus d'un titre, la Côte d'Opale et la Flandre occidentale belge seront confrontées à des problématiques communes. Les complémentarités et les tendances repérées dans le domaine de la gestion du vieillissement, de l'emploi ou de l'économie portuaire sont autant de pistes pour de nouvelles coopérations » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).

En effet, la coopération littorale franco-belge ne met pas en œuvre de stratégie métropolitaine à proprement parler. On peut tout au mieux rapprocher le fonctionnement du GECT du modèle de stratégie métropolitaine de mise en réseau des acteurs locaux dans une logique de mobilisation des ressources à toutes les échelles.

Hormis l'atlas, les statuts du GECT constituent le seul document du corpus analysé, puisqu'il n'a pas élaboré de véritable document stratégique. Son objectif est « de promouvoir et de soutenir une coopération transfrontalière efficace et cohérente ». Ses missions sont :

1. « assurer la coordination et favoriser la mise en réseau » des membres et partenaires du GECT,
2. « assurer la représentation et la concertation politiques »,
3. « définir des stratégies et des programmes d'actions communs pour répondre aux besoins des habitants »,
4. « définir et réaliser des projets communs »,
5. « Développer toute forme d'actions qui concourent au développement de la coopération transfrontalière »



6. « à l'échelle régionale, nationale et européenne, assurer la représentation du territoire vis-à-vis des instances tierces » (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2009).

Cette liste de missions révèle clairement le rôle d'entremise, d'animation, de coordination du GECT. Les points 1 et 2 insistent sur la mise en réseau locale alors que le point 6 l'ouvre à la représentation aux échelles supérieures. Le GECT prévoit une pensée stratégique dans le point 3 bien qu'elle n'ait jamais abouti à l'élaboration d'un document prospectif ou programmatique. Il envisage en prolongement être lui-même porteur de projets ou d'actions dans les points 4 et 5.

La mise en réseau multiscalair a déjà lieu au sein de la gouvernance du GECT puisque ses membres appartiennent à tous les niveaux de gouvernement de part et d'autre de la frontière : l'État français par la représentation du Préfet de Région, La Région et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais, la Communauté Urbaine de Dunkerque (anciennement CUD, actuellement Dunkerque Grand Littoral), le Pays des Moulins de Flandre et le Syndicat Mixte du Pays Cœur de Flandre sont les autorités publiques françaises ; l'État fédéral belge, l'Autorité flamande (avec la Région et la Communauté), la Province West-Vlaanderen et la *West-Vlaamse Intercommunale* sont les autorités publiques belges membres. À celles-ci s'ajoutent des agences et réseaux, le comité de concertation socio-économique régional du Westhoek (*RESOC, Regionaal Sociaal-Economisch Overlegcomité Westhoek*) et l'Agence d'Urbanisme et de Développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR). De plus, le GECT entretient des liens étroits de coopération avec des partenaires privilégiés : la *Westhoekoverleg* qui est la conférence des bourgmestres des 18 communes du Westhoek, le Pôle métropolitain de la Côte d'Opale et les conseils de développement des trois collectivités locales françaises. La gouvernance multi-niveaux des statuts du GECT lui confère une dimension politique multiscalair. L'échelle locale est particulièrement représentée avec de forts liens avec la société civile organisée et des instances de coopération politique et territoriale. L'échelle régionale inclut les autorités intercommunales, départementales, provinciales et régionales. L'échelle nationale est également présente dans l'idée qu'elle tient les compétences westphaliennes pour la résolution de certaines difficultés transfrontalières.

Dans une brochure promotionnelle, le GECT explicite les raisons de sa création : « La structuration juridique répond à un double objectif : d'une part, renforcer la coopération existante grâce à une structure transfrontalière spécifique, disposant d'un budget et de moyens propres, et d'autre part, donner aux autorités européennes, à l'heure de la réflexion sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020, un signal fort : celui que la région tient à jouer un rôle pionnier dans la coopération transfrontalière » (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2015). Cette explication de texte dévoile le rapport étroit que veut entretenir la coopération transfrontalière sur ce territoire avec l'échelle européenne. La transformation de la Plateforme de 2005 en un GECT en 2007 constitue un alignement sur du droit européen grâce au Règlement (CE) n° 1082/2006. Les références à la gouvernance multi-niveaux illustrent combien la coopération littorale franco-belge s'insère dans les politiques communautaires et s'inspire de ces modes de fonctionnement (Comité des Régions, 2017).

Le deuxième enseignement de cette citation est la possibilité offerte au GECT, dotée de la personnalité morale, de disposer de ressources propres avec un budget et du personnel. Cette remarque laisse entrevoir l'ambition d'un budget conséquent et d'une équipe propre. Dans les faits, le GECT fonctionne depuis 10 ans sur ses premières missions de mise en relation (points 1, 2 et 6 des statuts) sans se saisir pleinement des secondes missions d'élaboration de stratégie et de mise en œuvre de projets (points 3, 4 et 5). En 2007-2014, il embrasse une approche pragmatique d'intermédiation et de labellisation de projets. Travaillant d'abord sur la culture, le tourisme et l'environnement, l'équipe de deux personnes déléguées a ensuite accompagné des projets plus techniques comme par exemple l'accès aux services de soin (Delecosse et al., 2017; Duhamel & Moullé, 2010), la gestion des risques et de l'eau liée aux polders. Un lexique bilingue sur l'aménagement du territoire (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2017) et une carte des transports en commun sur la côte franco-flamande sont deux productions directes majeures des groupes de travail du GECT. Le GECT s'affirme comme un médiateur efficace qui enclenche des dynamiques de complémentarité et d'apprentissage.

Pendant la période de programmation 2007-2014, le GECT a favorisé une politique de labellisation des projets INTERREG IV A France-Wallonie-Vlaanderen et INTERREG IV A 2 Mers et INTERREG IV C correspondant à ses priorités. Il est de fait partenaire associé ou observateur des projets, met son expertise et son réseau à disposition contre la mention de son rôle dans toute communication. Ce faisant, il investit à la fois la sphère technique et opérationnelle avec son conseil et surtout la sphère symbolique diffusant une identité transfrontalière. Sept projets ont bénéficié du label GECT sur la période 2009-2014. Leurs domaines d'intervention (flux commerciaux, transition écologique, aménagement rural, collaborations entre entreprises et enseignement Supérieur, mobilité des jeunes, gouvernance des détroits) donnent l'impression d'une action ponctuelle et disparate due à la démarche de labellisation. Pour la période de programmation 2014-2020, le GECT poursuit cette démarche et s'associe à certains projets INTERREG (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2014). Ce bilan est plutôt conséquent en comparaison des moyens investis dans le GECT et atteste de l'efficacité des stratégies de mise en réseau avec une structure de coopération transfrontalière médiatrice.

Le GECT Littoral n'a pas au sens strict de stratégie métropolitaine transfrontalière. Pourtant, la coopération transfrontalière s'était engagée en 2004 dans l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR. L'agence d'urbanisme locale diagnostique en 2006 une « aire de coopération métropolitaine littorale franco-belge (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006) sur la base du réseau portuaire important dans la région et de l'ancienneté de la coopération transfrontalière. C'est donc le littoral – et dans une moindre mesure la frontière – comme porte d'entrée qui fait argument métropolitain. Néanmoins, l'argument métropolitain reste fragile et il est aujourd'hui absent des discours du GECT. Le débat métropolitain s'organise en France plutôt sur la structuration nationale en « Pôles métropolitains » comme celui de la Côte d'Opale.

La coopération West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale a choisi une gouvernance multi-niveaux où les références à l'UE sont omniprésentes. L'échelle locale est très présente dans la mise en réseau des acteurs du territoire qu'ils soient publics, privés ou issus de la société civile. Elle est complétée par les échelles régionales et nationales qui restent assez effacées bien que les autorités siègent côté belge et côté français dans les instances du GECT. Le GECT Littoral confirme son faible caractère métropolitain mais son fort caractère transfrontalier dans cette analyse et s'affirme comme un exemple modeste mais efficace de stratégie de mise en réseau.

### **5.2.3. L'approche-projet et la maîtrise d'ouvrage transfrontalière**

Le modèle de macro-stratégies multi-sectorielles et ambitieuses provient de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Le modèle de mise en réseau horizontale est présenté dans l'exemple de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur. Enfin l'approche-projet constitue le troisième modèle de stratégie métropolitaine transfrontalière. Identifiable à l'échelle translocale, elle se concrétise dans la mise en œuvre de projets concrets à travers une maîtrise d'ouvrage transfrontalière. L'approche-projet s'applique à construire la région métropolitaine transfrontalière.

L'exposition internationale d'architecture, ou *Internationale Bauausstellung (IBA)*, menée par l'Eurodistrict Trinational de Bâle est l'exemple même de la stratégie métropolitaine transfrontalière par l'approche-projet. Celle-ci est la continuation d'une stratégie basée sur un projet d'agglomération transfrontalière jalonnée d'interventions d'urbanisme (1). L'extension de tramways à Basel comme à Strasbourg, où c'est la communauté urbaine de Strasbourg qui mène les grands projets avec la ville de Kehl, résout à la fois les problématiques d'étalement urbain et d'exploitation des avantages différentiels (2). L'aménagement de la frontière (Reitel, 2005) donne néanmoins naissance à des projets très distincts avec une part belle donnée à l'espace public dans la Métropole et le Jardin des Deux Rives à Strasbourg ou bien la place Jacques Delors dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, et à l'inverse une carte blanche aux entreprises sur le campus Novartis à Basel (3).

#### **5.2.3.1. La construction de l'agglomération trinationale de Bâle par l'ETB et l'IBA**

L'Eurodistrict trinational de Bâle s'appuie sur la qualité de Basel comme métropole de rang international (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2010; ESPON, 2007; Halbert et al., 2012). Il considère qu'il existe une « Agglomération trinationale de Bâle (ATB) » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a) dont le territoire est « trinational, morcelé par de nombreuses frontières communales, cantonales ou nationales » (*ibid.*). La logique fonctionnelle domine dans la compréhension de l'espace « de manière continue et

transversale en tant que région urbaine intégrée sans frontières » (*ibid.*). L'argument métropolitain ne fait pas l'objet de débats à Basel et toutes les fonctions métropolitaines sont identifiées, documentées et cartographiées dans le diagnostic territorial (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a) de l'Eurodistrict Trinational de Bâle.

L'argument métropolitain étoffe les stratégies transfrontalières à partir des années 1990 à Basel. En 1995, une première démarche entreprise par le canton de Basel-Stadt se traduit par la proposition de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB) en 1997. Un *Concept global de développement de l'Agglomération Trinationale de Bâle* est publié en 2001. Après une progressive maturation et des transformations institutionnelles en association puis en Eurodistrict, l'Eurodistrict Trinational de Bâle actualise la stratégie en publiant en trois tomes *Un avenir à Trois. Eine Zukunft zu dritt* (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a). Le premier tome constitue une base de connaissance sur les trois versants et l'agglomération trinationale. Le deuxième tome est un imposant diagnostic territorial de l'Agglomération Trinationale de Bâle qui inclut les projets déjà réalisés. Il est suivi de la présentation de la stratégie de développement au sens strict. Le troisième tome énumère les principaux projets envisagés. L'ensemble forme un véritable programme politique d'aménagement du territoire. Le document final a nécessité un important travail conceptuel, mais aussi de coopération transfrontalière et de négociation politique. L'influence urbanistique et académique se ressent dans les analyses comme dans la production cartographique et le résultat témoigne de l'investissement conséquent de ressources dans ce projet.

Le diagnostic territorial évoque ce que les macro-stratégies peuvent produire de détaillé et d'englobant, mais la partie véritablement stratégique, le projet d'agglomération trinationale de Bâle, n'est pas multi-sectoriel. Il se focalise sur les domaines de l'urbanisme et des transports et développe plusieurs grands projets qui relèvent des *hard policies*.

Dans le tome 2 sur la stratégie de développement, la frontière est présentée dans sa complexité et dans sa matérialité à l'échelle urbaine. D'une part, elle est une barrière au développement d'une agglomération intégrée. On peut identifier trois principaux effets frontières dans la stratégie de l'ETB : les logiques de périmètres institutionnelles, l'éloignement de la décision et la minoration des besoins de l'agglomération par les États, et la faible cohérence urbaine au niveau des frontières. Premièrement, « l'hétérogénéité des systèmes politiques, économiques et de planification renforce l'effet frontière avec des répercussions pour l'aménagement d'infrastructures. [...] les frontières institutionnelles et les différences de développement entre les territoires incitent les villes et les communes à conduire leurs planifications en ne prenant en considération que leur propre territoire ». Bien souvent trois infrastructures perdurent alors qu'une grande infrastructure de rang international pourrait s'y substituer plus efficacement (ports, hôpitaux, musées, stades...). Deuxièmement, « les villes de l'Agglomération Trinationale de Bâle [...] se situent à la périphérie des territoires nationaux, bien loin de Berne, Paris et de Berlin » et des traités internationaux doivent régir les relations de proximité. Ce morcellement et cet éloignement des capitales, lieux de décision, entretient la difficulté de Basel comme ville-centre de financer les fonctions urbaines nécessaires à l'agglomération. Troisièmement, « l'effet frontière en matière de structure urbaine se matérialise sous la forme de zones urbaines mal structurées,

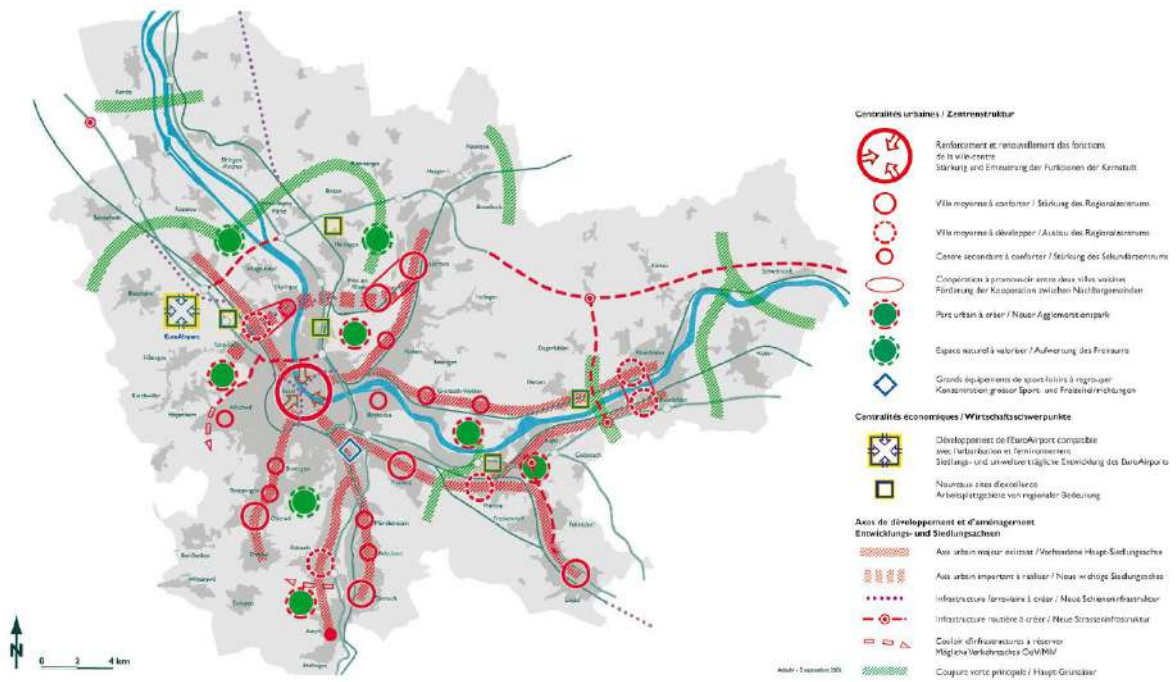
de barrières » et de paysages urbains de faible qualité. Le Rhin est spécialement perçu comme une frontière en raison du trop faible nombre de franchissements.

Mais la stratégie a bien identifié les avantages métropolitains conférés par la frontière ressource. Elle développe largement la situation frontalière comme lieu d'hybridation (*locus of hybridization*) où existe un « un capital d'expériences et de savoir-faire dans la gestion des problématiques transfrontalières et interculturelles ». L'avantage positionnel (*positional benefit*) est plus indirectement abordé à travers la notion d'interface. Ce sont plutôt les zones peu développées le long de la frontière qui forment une précieuse réserve foncière et un « futur potentiel de développement ». L'avantage différentiel (*differential benefit*) génère de l'attractivité pour les entreprises et les travailleur-se-s puisque la frontière « crée de nouvelles possibilités liées à la présence de différents systèmes économiques et juridiques sur un territoire restreint ». L'objet de reconnaissance (*object of recognition*) ne semble pas être exploité de façon satisfaisante puisque la stratégie prévoit de s'atteler à « la valorisation de la richesse culturelle, économique et des différences de structures d'urbanisation créées par cette situation à la frontière » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009b).

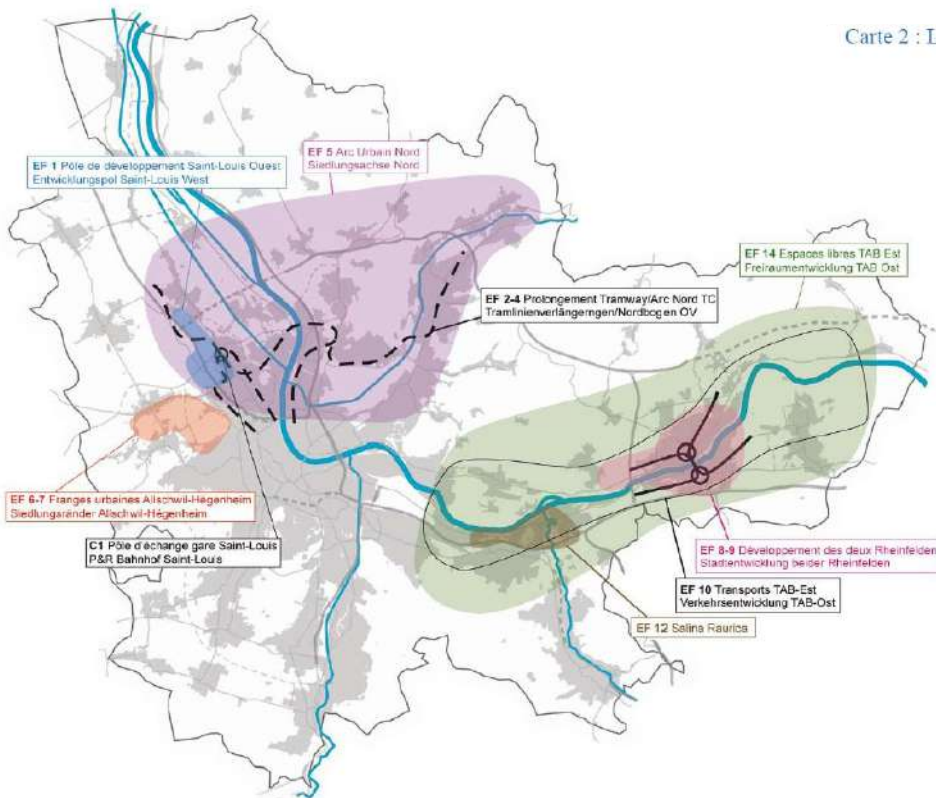
Ce qui distingue clairement l'approche-projet de la macro-stratégie est l'attention portée à la mise en œuvre de la stratégie par des projets concrets pour l'agglomération. Le *Concept de développement spatial de l'ATB* élabore déjà en 2001 un schéma de l'agglomération et une liste de projets urbains. Les cartes ci-dessous illustrent l'approche-projet de la stratégie bâloise.

L'objectif essentiel du *Concept de développement spatial de l'ATB 2001* est à l'époque très clairement métropolitain : « renforcer le rôle de la ville centre et de l'Agglomération Trinationale de Bâle dans le réseau des grandes villes européennes en veillant à une réelle qualité de vie » (Agglomération Trinationale de Bâle, 2001). En 2009, l'objectif essentiel s'éloigne de la dimension purement métropolitaine pour insister sur les aménités urbaines : il s'agit de « renforcer l'Agglomération Trinationale de Bâle et ses centres urbains en tant que bassin de vie et espace économique attractif de haute qualité environnementale. Ceci comprend le rayonnement international, le sentiment d'appartenance à la même identité et la garantie de la qualité de vie » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009b). Ce faisant, les trois principaux objectifs reposent sur le développement urbain, les transports et l'aménagement paysager.

Carte 1 : Concept de développement spatial 2001



Carte 2 : Les projets ATB 2002-2006



































Carte 19 : Schéma et projets du Concept de développement spatial de l'Agglomération Trinationale de Bâle (Agglomération Trinationale de Bâle, 2001)

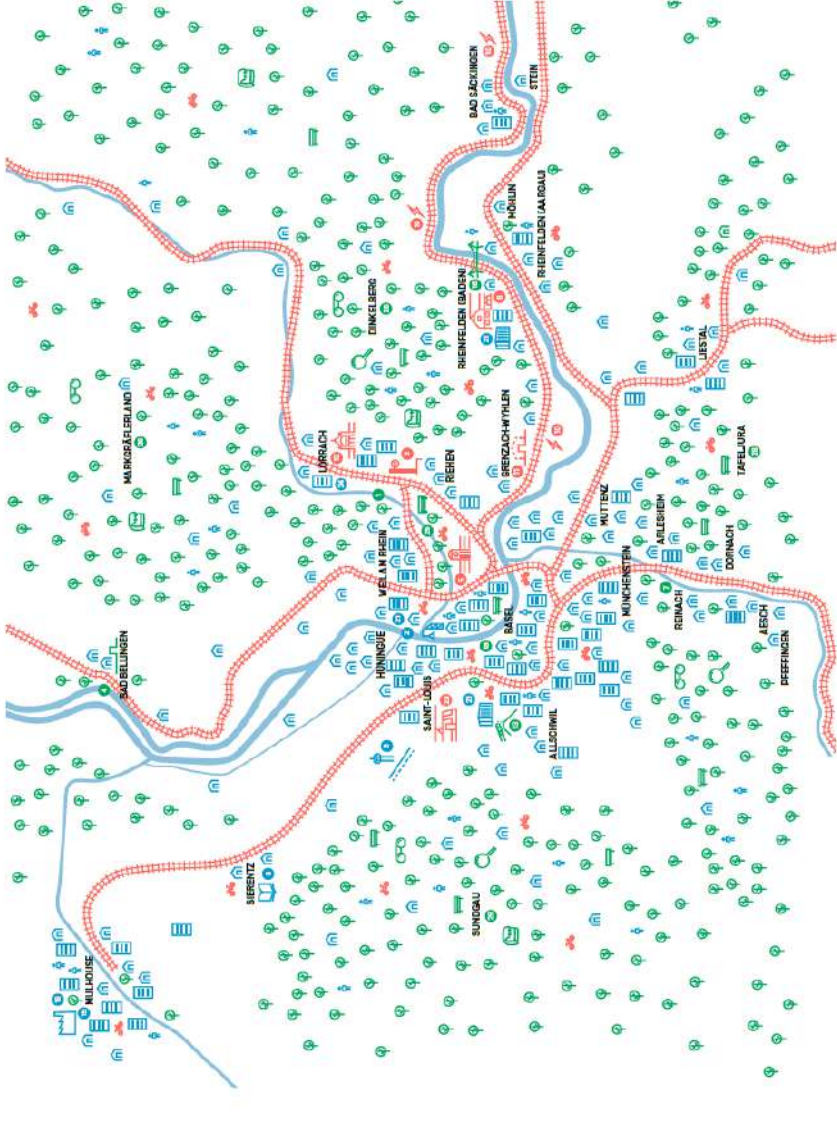
La mise en œuvre de la stratégie de 2009 se joue très concrètement à l'échelle locale puisqu'elle repose sur deux démarches de réalisation de projets. D'une part, l'ETB est lui-même porteur de projet comme par exemple projet d'aménagement majeur de la zone des trois frontières *3Land*. Ce projet, métropolitain et transfrontalier, adosse à la modernisation et la relocalisation d'activités portuaires communes un vaste programme de renouvellement urbain et d'implantation de parc. L'ETB y a le soutien de ses membres français, allemands et suisses ainsi que d'acteurs publics ou privés. Le périmètre du projet *3Land* est plus petit que celui de l'ETB puisqu'il inclut les quartiers de Basel, Weil-am-Rhein et Huningue qui sont adjacents au point des trois frontières. Pour cet imposant projet transfrontalier, l'ETB a publié une véritable stratégie *Concept Urbain 3Land : Trois villes – un avenir commun* (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2017).

D'autre part, l'ETB lance un concours décennal de projets urbains, l'*IBA Basel 2020*. Une *IBA*, ou *Internationale Bauausstellung*, exposition internationale d'architecture, est un dispositif de développement du territoire avec un cadre spatio-temporel strict et une démarche *bottom-up* et participative, qui conjugue aménagement du territoire, excellence architecturale, innovation, et évènement artistique (Lecroart, Palisse, & Beltrando, 2009). Depuis la première IBA à Darmstadt en 1901, les expériences de Hambourg, Berlin, *Emscher Park* ont imposé cet outil dans le développement territorial allemand. Menée par des grandes agglomérations pour structurer leur espace dans le cadre d'une démarche d'innovation et de mise en valeur internationale, l'*IBA* a définitivement une dimension métropolitaine. Malgré cette référence à l'aménagement allemand, le concept d'*IBA* jouit d'une renommée internationale et s'exporte progressivement. L'*IBA Basel 2020* est la première expérience menée sur un territoire transfrontalier et portée par une structure de coopération transfrontalière. L'Eurodistrict trinational de Bâle a mis sur pied cette initiative avec ses partenaires français, suisses et allemands et a créé sa succursale, le Bureau IBA, pour la mise en œuvre. Dans cette démarche de première IBA transfrontalière et la communication qui l'accompagne se lit l'activation de la frontière comme lieu d'hybridation (*locus of hybridization*).

Avec son slogan « Au-delà des frontières, ensemble / *Gemeinsam über Grenzen wachsen* », l'*IBA Basel 2020* traduit « la responsabilité partagée à l'égard de l'agglomération dans la pratique grâce à la réalisation de projets exemplaires » (IBA Basel 2020, 2013). Elle se veut « un processus de développement et de qualification de projets à la fois coopératif, ouvert et dynamique ». L'appel à projets est donc une démarche *bottom-up* qui veut faire émerger et accompagner dans un label des initiatives relevant de trois domaines : les « Paysages », la « Ville » et le « Vivre ensemble » (*ibid.*). L'état de l'appel à projets est consultable ci-après où une cartographie issue du rapport annuel de l'*IBA* localise chaque projet sur le territoire de l'ETB (IBA Basel 2020, 2020). Plusieurs projets émanant de l'*IBA* portent directement sur des thématiques métropolitaines, comme la mobilité et l'aménagement des gares de Lörrach, *Bädischer Bahnhof Basel* et Rheinweiler par exemple. D'autres se concentrent sur l'aménagement du passage de la frontière et tout particulièrement le poste de douane Lörrach/Riehen. Le projet d'extension du tramway 3 de la frontière de Basel à la gare de Saint-Louis recoupe les deux dimensions.

	<b>1</b> 24 Steps	
	<b>2</b> 3Land	
	<b>3</b> Am Zoll/Lörrachröhren Pont de douane/Lörrachröhren	
	<b>4</b> Bad Bollingen rückt an den Rhein Bad Bollingen se rassemble au Rhin	
	<b>5</b> Badischer Bahnhof/ Basel Gare allemande de Bâle	
	<b>6</b> Vision Bahnhof Rheinfelden (Baden) 2022 Visee de Rheinfelden (Baden), vision 2022	
	<b>7</b> Rispark/ Landschaft Paysage du Rispark	
	<b>8</b> Domaine Haas	
	<b>9</b> Ein Grosraum, ein Wohnzöhlen Une agglomération, un signal	
	<b>10</b> Elektrifizierung der Hochmeisterstrasse Electrification de la Hochmeisterstrasse	
	<b>11</b> Bronzach/ Nouvau centre Bronzach nouvau centre	
	<b>12</b> Halbbahnhof/ Lörrach Gare centrale de Lörrach	
	<b>13</b> IBA/ Paris des Carrières	
	<b>14</b> IBA/ tours3	
	<b>15</b> modoc	
	<b>16</b> Quartier/ DMC	

	<b>17</b> Rajio/ Grüngrünzel Express/Vers/ Regio	
	<b>18</b> Rheinfelder/Rheinuferwanderweg extended Pruenenlaab rit'élange à Rheinfelden	
	<b>18</b> Rheinuferweg/ St. Johann/ Basel - Huningue Berge au Rhin/ Olla/ Saint-Jean - Huningue	
	<b>20</b> Team 3	
	<b>21</b> IBA/ MIT	
	<b>22</b> Zoom	
	<b>23</b> Entdeckung/ Rhein Découverte du Rhin	
	<b>24</b> Industriekultur/ im Dreiland Patrimoine industriel des Trois Pays	
	<b>25</b> Landschaftspark/ Wiese Parc paysager de la Wiese	
	<b>26</b> Landschafts-/Krenz-/Vos Landscape-Krenz-Vos	
	<b>27</b> Rhy/Cycling/ rivariated	
	<b>28</b> Landschaft x Fluss - Wissoner? Paysage x Rivière - Wissens?	
	<b>29</b> Umrasschpflicht auf dem Rhein Navette sur le Rhin	
	<b>30</b> Polyfield/ Mutterz	
	<b>31</b> Ballhofquartier/ Rheinweiler Quartier gare de Rheinweiler	
	<b>32</b> Zentrum/ Für Kunst- und seitores/ Handwerk Cité des Maîtres d'Art et d'Ateliers	



**PARTNER IBA BASEL / PARTENAIRES IBA BASEL**



Mit finanzieller Unterstützung  
Avec le soutien financier de/



Ein Projekt unter der Trägerschaft des Trinationalen  
Eurodistrict Basel (TEB)  
Un projet porté par l'Eurodistrict Trinationale de Bâle



BA Basel 2020 wird von der Europäischen Union  
kofinanziert / Européischer Fonds  
für regionale Entwicklung - EFRE

BA Basel 2020 est cofinancée par l'Union Européenne/  
Fonds européen de développement régional - FEDER



INTERES V Oberheit:  
Der Oberbinnen wächst:  
zusammen mit jedem  
Projekt

INTERES V Rhin  
Supérieur: appassez les  
frontières, projetables  
projet





Page précédente :

Carte 20 : Projets retenus dans le cadre de l'IBA Basel 2020 (IBA Basel 2020, 2020)

L'approche-projet des stratégies métropolitaines transfrontalières cherche à résoudre les problématiques d'intégration transfrontalière et de cohérence urbaine. Elle ambitionne de bâtir la métropole transfrontalière au sens propre. Les diagnostics afférents s'arrêtent longuement sur les franges urbaines le long des frontières (le « mitage » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a)) et sur les déficits d'interconnexion entre les versants (« maillons manquants » (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 2004)). Les projets d'aménagement de l'espace public et de transports en commun constituent des réponses mises en avant par plusieurs cas d'étude, qui sont analysées dans les sous-parties suivantes.

La COPIT, bien qu'elle corresponde plutôt à une macro-stratégie, envisage en 2002 de sillonner l'agglomération transfrontalière par des infrastructures en site propre : de « prolonger l'offre de transport en site propre entre Lille et Mouscron ainsi qu'entre Lille et Comines-Belgique (métro, tramway, train-tramway,...) » (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002). Basel et Strasbourg ont mis en œuvre de tels projets d'extension des lignes de tramways existantes dans le pôle métropolitain vers les banlieues transfrontalières. L'interconnexion des versants et de leurs réseaux de transport respectifs favorise l'exploitation des avantages différentiels (*differential benefit*) et la mobilité transfrontalière ainsi facilitée alimente l'image de *debordering* dans une référence à la frontière comme objet de reconnaissance (*object of recognition*).

L'espace public sur le lieu de passage de la frontière est également investi dans plusieurs stratégies basées sur des projets urbains. C'est un lieu hautement symbolique qui active la frontière comme objet de reconnaissance (*object of recognition*). L'aménagement du Jardin des Deux-Rives en est un exemple phare sur le Rhin entre Strasbourg et Kehl. La place Jacques Delors entre Halluin et Menen est une initiative similaire, mais dans une réalisation plus urbaine et plus modeste. À Basel, le plus vaste chantier sur la frontière associe espace public et espace privé où l'entreprise Novartis exploite largement les différentiels à la frontière (*differential benefit*).

Dans les deux cas d'aménagement de l'espace public transfrontalier et de la mise en service d'infrastructures de transport, le lieu de la frontière est mis en scène comme porte d'entrée, comme interface. Elle offre un avantage positionnel (*positional benefit*) dans la liaison directe de deux versants urbains aux caractéristiques distinctes.

### **5.2.3.2. Les tramways transfrontaliers : intégration métropolitaine et exploitation de l'avantage différentiel**

Alors que l'après-guerre avait vu le démantèlement des réseaux de tramways, *Straßenbahn* et autres tram-train en Europe occidentale, les projets de transports en commun sur site

288

propre se multiplient depuis les années 1990 (Beaucire & Lebreton, 2000). Si Basel a conservé ses tramways, ce n'est pas le cas de Strasbourg. Les deux villes sont comparables par leur système rhénan de transport et d'urbanisme et par la mise en œuvre concomitante de projets d'extension transfrontalière de leur tramway. À Basel, la ligne 8 a été prolongée jusqu'à Weil-am-Rhein en Allemagne en 2014 et la ligne 3 jusqu'à la gare de la Saint-Louis en France en 2017. De son côté, la ligne D du réseau strasbourgeois rejoint depuis 2017 la ville allemande de Kehl au moyen d'un nouveau pont sur le Rhin (Beyer & Reitel, 2011). On pourrait imaginer que Basel et Strasbourg, qui connaissent un processus de métropolisation, placent l'extension de leurs tramways au sein d'un projet de métropole de façon à résoudre des problématiques de déplacements (Hamman, 2011). La dimension transfrontalière des extensions mérite cependant des précisions.

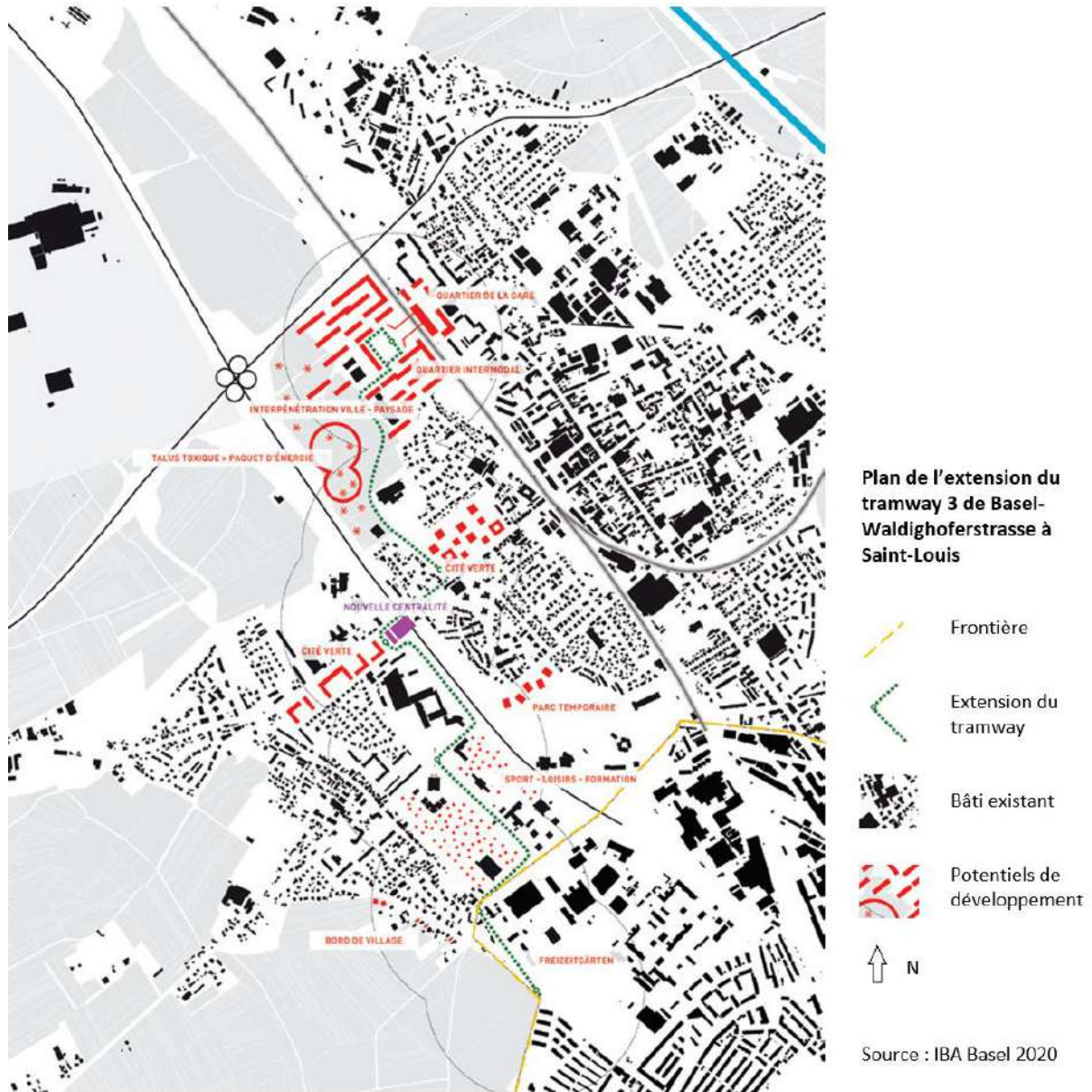
Les deux pôles métropolitains (tout comme le serait Lille si elle mettait en œuvre un tel projet) sont toutes deux parmi nos cas d'étude des agglomérations transfrontalières. Ces pôles urbains structurent des espaces transfrontaliers locaux, institutionnalisés par la coopération respective de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Les deux centralités polarisent aussi l'espace régional transfrontalier du Rhin Supérieur. À l'échelle des projets, deux entités translocales s'affirment comme centralités métropolitaines transfrontalières et portent les projets de tramway alors qu'une entité transrégionale s'affirme comme région métropolitaine transfrontalière plus large.

Les transports en commun sont un domaine d'intervention urbaine propice à l'étude métropolitaine car leur planification conjugue à la fois des besoins fonctionnels de mobilité et la mise en œuvre d'un programme politique (Beaucire & Lebreton, 2000). Dans ce contexte, on s'interroge sur la comparaison entre les tramways strasbourgeois et bâlois et sur l'articulation des deux échelles. Quelle est la nature politique et scalaire d'un projet de tramway transfrontalier ? Quelles interactions existe-t-il entre échelles locale et régionale ? Dans une approche fonctionnelle, les pôles transfrontaliers de Strasbourg et Bâle structurent chacun une aire d'influence plus modeste que le Rhin Supérieur, où d'autres villes (Karlsruhe, Freiburg, Mulhouse, Colmar) participent à un archipel urbain complexe (Reitel, 2014). Mais dans une approche politique, les projets métropolitains transfrontaliers locaux s'articulent-ils avec l'échelle régionale ? Les extensions transfrontalières des tramways de Basel et Strasbourg s'inscrivent-elles dans la stratégie de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur ?

On vérifiera les hypothèses selon lesquelles les projets locaux de métropolisation transfrontalière et la stratégie régionale sont dans une même forme d'instrumentalisation réciproque. Une méthodologie comparative est proposée ici pour interroger l'adéquation entre les stratégies politiques de métropolisation à l'échelle régionale et locale.

À Basel, le tracé du nouveau tramway relie le centre-ville à la gare de Saint-Louis dans une direction sud-nord. Alors qu'avant 2017, le tramway s'arrêtait juste en amont de la frontière, la ligne se poursuit aujourd'hui dans la continuité au-delà du territoire suisse remplaçant les anciennes lignes de bus, mais en évitant le centre-ville de Saint-Louis. 3,3 km de lignes

supplémentaires dont 2,8 en territoire français ont été construites, de même que cinq nouvelles stations dont quatre en territoire français qui desservent des quartiers résidentiels et périphériques, une zone commerciale et la gare de Saint-Louis.



Carte 21 : Plan de l'extension de la ligne 3 de Bâle vers Saint-Louis (IBA Basel 2020)

L'inauguration et la mise en service ont eu lieu le 10 décembre 2017 et un prolongement est envisagé à terme vers l'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg, l'aéroport binational implanté en territoire français, mais raccordé au territoire suisse. L'extension vise par conséquent le raccordement des nœuds principaux de transports, tout en protégeant les commerces français de la concurrence bâloise. Malgré plusieurs potentiels de développement sur le territoire français (indiqués dans un figuré rouge sur la carte), le premier objectif est de desservir les quartiers résidentiels périphériques français existant (bâti en noir) et de rabattre

les flux vers le rail (figuré linéaire gris) par la liaison avec la gare de Saint-Louis et avec la navette pour l'aéroport. L'enjeu est de désengorger l'entrée d'agglomération qu'empruntent quotidiennement 30.000 travailleur-se-s frontalier-ère-s, dont 80% en véhicule individuel motorisé, pour se rendre dans les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne (INSEE, 2016). L'extension du tramway acte l'expansion transfrontalière de l'aire fonctionnelle et participe à renforcer la centralité bâloise de l'agglomération.

Le projet n'est pas nouveau côté suisse. La ligne de tramway existait avant la Seconde Guerre mondiale et une votation s'est exprimée pour le maintien du réseau de tramway à Basel en 1970 (Jemelin & Kaufmann, 2008). Dans les années 2000, les autorités bâloises, avec l'aide de la Confédération helvétique, ont décidé de restructurer leur réseau de tramway. Le chapitre sur l'influence des cadres nationaux approfondira ce jeu *top-down* et *bottom-up* entre Basel et le niveau confédéral à partir de la Politique des Agglomérations de 2001. Le nouveau projet de territoire confédéral voté en 2012 prolonge cette politique en reconnaissant un espace métropolitain transfrontalier à Basel. Il prévoit des possibilités d'investissement pour des infrastructures et aménagements sur les territoires voisins. Défendu de longue date par l'association de promotion transfrontalière *Regio Basiliensis*, porté par *Aggloprogramm Basel*, le projet « *Tramnetz 2020* » a sur cette base permis d'assurer un cofinancement de la Confédération helvétique à la hauteur de 40%. Cet apport a été décisif en complément des 60% apportés par les partenaires français (État, Alsace, Haut-Rhin, Communauté de Communes des Trois Frontières, Saint-Louis) pour boucler un budget de près de 80 millions d'euros. En outre, les études, la coordination et les travaux ont été soutenus par des financements européens dans le cadre des programmes successifs de coopération territoriale transfrontalière INTERREG. Ce montage avait déjà permis l'accomplissement d'un premier projet d'extension de tramway transfrontalier, la ligne 8 prolongée de Basel à Weil-am-Rhein en Allemagne. Par ailleurs, le projet a été retenu pour être labellisé *IBA Basel 2020*. Dans ce contexte, ce qui n'était qu'un projet de transport structurant la relation centre-périphérie, acquiert une dimension innovante, participative et symbolique et par suite une forte dimension métropolitaine. Bien que le développement du transport public ait donc été porté par Basel et l'ETB, l'agglomération a dû négocier le tracé et le financement avec les autorités françaises qui planifient majoritairement le projet urbain et conservent la maîtrise d'ouvrage. Le résultat est évidemment un aménagement important à l'échelle locale de la ville, mais provient d'un partenariat multiscalair. L'approche-projet des stratégies métropolitaines transfrontalières a beau s'inscrire dans la matérialité de l'agglomération transfrontalière, leur mise en œuvre requiert la mobilisation de ressources à toutes les échelles.

Il en est de même à Strasbourg. L'extension du tramway avec trois stations en France et trois stations en Allemagne s'y accompagne de la construction d'un pont sur le Rhin. L'objectif est de raccorder les deux réseaux de transports en commun de Strasbourg d'une part et Kehl d'autre part qui forment une « structure double et interreliée » (Beyer & Reitel, 2011). Il existait déjà une ligne de bus très régulière entre Strasbourg et Kehl qui remonte à l'époque où Kehl était sous administration française. Le nouveau pont utilisé par le tramway est composé d'une large voie de mobilité douce et d'une double voie ferrée pour que les

tramways puissent se croiser. Après plusieurs phases de travaux en 2014-2017, l'inauguration a eu lieu le 28 avril 2017. Le tramway accomplit maintenant 300 mètres en territoire allemand pour desservir la gare de Kehl. La deuxième phase inaugurée en 2019 prolonge son trajet sur 1 300 mètres jusque dans le centre-ville commerçant de Kehl. Pour la ville allemande, le but est de conforter l'attractivité et la vitalité de ses commerces de centre-ville à destination des consommateur·rice·s et visiteur·se·s strasbourgeois·es qui composent déjà la majorité de la clientèle. Le financement du tramway est partagé entre les partenaires des versants français et allemands en proportion de la longueur du tracé sur chaque territoire (73% pour les partenaires français, 27% pour les partenaires allemands) pour un budget total de 105 millions d'euros. En revanche, le financement du pont est paritaire, mais la maîtrise d'ouvrage est assurée par la ville de Kehl. Le FEDER y réalise également un investissement européen majeur à la hauteur de 50% à travers un projet INTERREG. À chaque fois, les financements sont couverts par une répartition entre tous les niveaux de gouvernements. La réalisation technique du tramway transfrontalier a buté sur les différences entre les règles juridiques et administratives françaises et allemandes. Des accords ont alors été passés pour appliquer ponctuellement et localement le droit et les normes français en territoire allemand. Cette entorse à la souveraineté est une innovation transfrontalière très forte. Forte de cette expérience, la Commission européenne étudie la généralisation de cet outil à la coopération transfrontalière. Un « mécanisme européen transfrontalier » (*European Cross-border mechanism*) pourrait voir le jour afin de simplifier la maîtrise d'ouvrage transfrontalière en appliquant très exceptionnellement le droit étranger d'un versant dans la réalisation d'un projet sur l'autre versant (Commission Européenne, 2017).



Carte 22 : Périmètre et zonage du projet Deux-Rives (Ville et Eurométropole de Strasbourg, 2015)

Le tramway et même le pont ne sont en fait que deux éléments d'un projet beaucoup plus vaste de la Ville et Eurométropole de Strasbourg. Porté par les décideur·se·s politiques successifs Catherine Trautmann, Roland Ries, Fabienne Keller pour la ville, et Robert Grossman, Robert Hermann pour la communauté urbaine, le « *projet Strasbourg-Kehl Métropole des Deux-Rives* » est une opération de large envergure qui prévoit un

développement urbain sur 250 hectares. Partant du cœur de Strasbourg et allant jusque sur le versant allemand du Rhin, le projet « semble constituer la colonne vertébrale idéale d'une métropole transfrontalière » (Zander, 2018). Il s'agit d'une bande longue de 4 km (les anciens fronts de Neudorf), dont la partie occidentale se trouve à quelques centaines de mètres au sud du centre-ville. « Le tramway est considéré comme organisant l'espace, les stations étant les lieux privilégiés de l'urbanisation et des équipements » (*ibid.*). L'opération est de grande ampleur et touche à des domaines variés. Elle inclut la remise en valeur du bâti industriel et la réhabilitation de friches portuaires ainsi que de la rénovation urbaine et l'aménagement de nouveaux quartiers près du Rhin. Il s'agit en définitive de créer un nouveau morceau de ville en tenant compte d'un tissu urbain actuellement fort hétérogène. Patricia Zander analyse une évolution entre les premiers temps du projet où Strasbourg et Kehl partagent une vision intégrée d'un axe unitaire structurant (avec en 1990 une consultation internationale et l'inscription dans le SCOTERS), et le morcellement du projet en autant de « bulles » et de Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) indépendantes qui peinent à trouver leur cohérence (Zander, 2018) L'accroissement démographique et la densification induits alimentent pour l'agglomération strasbourgeoise des arguments classiques de la définition traditionnelle de la métropole comme très grande ville. La ligne de tramway est également un service de ligne structurante pour les nouveaux quartiers de la métropole des Deux-Rives. Elle participe d'une extension urbaine ambitieuse, mais classique qui répond aux standards de l'aménagement contemporain durable. Par contre, sa localisation vers le Rhin, la frontière et Kehl est nouvelle. Il s'agit d'un changement majeur dans le développement de la partie française de l'agglomération de Strasbourg : de l'ouest pendant les années 1960 à 1980, le développement est pensé vers l'est à partir de 1995 et le projet du Jardin des Deux Rives (Reitel, 2006).

Ainsi, le choix du nom de l'opération « Métropole des Deux Rives » lui confère un caractère européen et transfrontalier. La carte du projet Deux-Rives montre bien que seule la mineure portion décrite à l'est est dans les faits frontalière. Le quartier de la gare de Kehl, qui fait certes office d'entrée de ville, représente environ 18 hectares, soit à peine 8% de l'emprise au sol du projet de la Métropole des Deux-Rives. Relier Strasbourg, capitale européenne et ville frontalière, à sa ville jumelle, Kehl en Allemagne, qui plus est en surmontant l'obstacle naturel et historique que représente le Rhin, participe d'un discours, d'un *storytelling* européen. La sémantique employée met en scène le projet d'aménagement dans une narration urbaine et politique. Elle est le prolongement de la communication déjà amorcée autour du « Jardin des Deux Rives », un parc aménagé de chaque côté du fleuve frontière. Patricia Zander note « la labilité des dénominations des espaces dans les documents publics, administratifs et techniques » qui « est l'expression d'un problème politique global » (Zander, 2018) : la vision symbolique initiale conserve un grand pouvoir de reconnaissance, mais le découpage en projets distincts et les tâtonnements dans la réalisation génèrent des paradoxes. L'ouverture d'un nouveau pont sur le Rhin est également investie de la forte charge symbolique de la relation franco-allemande car il crée un lien fixe entre les deux territoires nationaux, illustrant le rapprochement des deux États. Finalement, l'aménagement des bords du Rhin entre Strasbourg et Kehl entremêle plusieurs enjeux, à la fois fonctionnels et symboliques (Reitel, 2010b).

D'ailleurs, le fonctionnel semble s'effacer devant le symbolique lorsque l'on observe la succession sur 500 mètres du Rhin de quatre ponts, avec du nord au sud :

- Un pont ferroviaire à double voie relie la gare Centrale de Strasbourg et la gare de Kehl selon un cadencement de 20 minutes ;
- Les arches portantes du nouveau pont pour le passage de l'extension de la ligne D du tramway ont été mises en place en 2015 ;
- Un pont routier, le pont de l'Europe, offre deux fois deux voies et deux trottoirs. Il était avant la mise en service du tramway emprunté par la ligne de bus 21 sur le même tracé ;
- La passerelle de mobilité douce fait la jonction entre parties française et allemande du Jardin des Deux Rives au moyen d'un double tablier.

Le Rhin manque, il est vrai, de points de passage (Woessner, 2014), les ponts les plus proches sont éloignés de 10 km vers le sud et de 15 km vers le nord. Mais la concentration de ponts sur une distance aussi courte entre Kehl et Strasbourg pose question et défend la proposition d'un aménagement à forte valeur symbolique en sus de son apport fonctionnel.

Construire un nouveau pont sur le Rhin et utiliser l'appellation connotée des Deux Rives, comme une marque d'un *branding* européen, sont donc deux choix politiques qui donnent un nouveau sens à la frontière (Reitel & Moullé, 2015). Cela ajoute délibérément une optique symbolique et européenne au projet qui l'inscrit aussi dans une dimension métropolitaine. « Strasbourg cherche à affirmer son originalité de métropole européenne « sur le Rhin » et les « bulles » de la ZAC ne sont qu'une étape dans la constitution d'un quartier à long terme » (Zander, 2018). Pour Antoine Beyer, Strasbourg est devenu un « géo-symbole du couple franco-allemand » (Beyer, 2007) de par son exploitation de la frontière comme objet de reconnaissance.

Un regard croisé des cas d'étude est résumé dans le tableau suivant. Celui-ci est structuré selon les fonctions métropolitaines définies par Rainer Danielzyk et Hans-Heinrich Blotevogel (Danielzyk & Blotevogel, 2009) qui sous-tendent la stratégie de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur.

Les projets locaux de Bâle et Strasbourg présentent des différences substantielles, en particulier concernant les caractéristiques des espaces connectés, les argumentaires et la communication déployés, le dispositif de gouvernance entre les deux versants et les montages de répartition financière. Pour autant, les caractéristiques communes sont nombreuses. Les objectifs en termes de transport sont triples : « *prolongement d'une ligne préexistante, interconnexion directe entre pôles, rabattement vers les lignes à forte fréquence* » (Beyer & Reitel, 2011). À Strasbourg, le tramway est considéré comme la colonne vertébrale d'un nouveau quartier alors qu'à Basel, il s'agit d'étendre les lignes existantes (y compris vers Weil-am-Rhein) en reliant différents quartiers et morceaux de ville. La structuration urbaine est ainsi encore plus forte à Strasbourg qu'à Basel. À Basel, la liaison permet d'exploiter les avantages différentiels (*differential benefit*) de façon plus fluide et plus rapide entre les

versants spécialisés par versant (résidentiel en France et en Allemagne, commercial principalement avec le *RheinCenter* à Weil-am-Rhein, transport à Saint-Louis et vers l'*EuroAirport*, professionnel à Basel). À Strasbourg s'ajoute à l'exploitation des différentiels, la mobilisation de la frontière comme avantage positionnel (*positional benefit*) et comme objet de reconnaissance (*object of recognition*) (*ibid.*). Le nouveau quartier des Deux-Rives offre une entrée de ville, localisée sur un espace d'interface, hautement symbolique à Strasbourg.

Fonctions métropolitaines RMT-TMO (Danielzyk & Blotevogel, 2009)	Basel - Saint-Louis	Pont Strasbourg - Kehl
Taille critique	Desserte d'un quartier périurbain Désengorgement	Extension urbaine Fabrique d'un morceau de ville dense
Fonction d'innovation et de compétition	Montage innovant grâce à l'IBA : appel à projets, expertise et accompagnement transfrontalier	Démarches participatives Architecture HQE
Fonction de passerelle	Projet de transport local favorisant l'intermodalité Desserte des périphéries et infrastructures	Projet urbain et de rénovation urbaine Fabrique d'un véritable morceau de ville
Fonction de symbole	Référence à l'aménagement allemand Norme d'excellence internationale en urbanisme et architecture	<i>Branding</i> européen Symbolique franco-allemande et transfrontalière
Mise en réseau	Financement multipartenarial et multiniveau Expertise en « triple hélice » (entreprises, pouvoirs publics et monde universitaire) Pilotage local	Financement multipartenarial et multiniveau Pilotage local Invention du mécanisme transfrontalier européen

Tableau 7 : Comparaison métropolitaine des projets locaux d'extension transfrontalière de tramway à Basel et Strasbourg.



Parmi les caractéristiques communes des deux projets d'extension de tramway, certaines reprennent les standards contemporains de l'urbanisme tout à fait répandus dans les projets urbains en Europe occidentale et semblent être une déclinaison de la même recette et des mêmes ressorts (Harvey, 2001). Les similitudes tenant des caractéristiques transfrontalières et d'inscription dans un discours d'innovation sont, elles, le fait d'une stratégie métropolitaine. La frontière joue comme un avantage positionnel (*positional benefit*) et confère aux projets une dimension internationale qui permet d'accéder à un rayonnement supérieur. « Si les premiers projets de transport (gares et aéroport) s'inscrivaient dans une forte logique interétatique, l'évolution des relations frontalières leur donne aujourd'hui un caractère nettement transfrontalier. L'échelle de référence passe par des acteurs et des réalisations plus locales, mais pour mieux projeter la ville sur la scène internationale » (Beyer, 2007). L'inscription dans des opérations de large envergure alimente un discours sur la dynamique des politiques urbaines et permet aux projets de bénéficier de qualificatifs normatifs de modernité et d'innovation. L'*IBA Basel 2020* et la « Métropole des Deux-Rives » sont des « dispositifs innovants ou expérimentaux qui donnent une plus grande légitimité à des projets urbains transfrontaliers, désormais assumés et revendiqués » (Beyer & Reitel, 2011). À l'échelle locale, les projets urbains d'extension de tramway participent aux politiques de métropolisation transfrontalière et d'affirmation du pôle métropolitain que sont Basel et Strasbourg. Les projets d'extension de tramway à Basel et Strasbourg participent donc bien d'une stratégie métropolitaine transfrontalière locale.

Les transactions politiques, financières et urbanistiques de l'extension du tramway bâlois à Saint-Louis et strasbourgeois à Kehl sont clairement multiscalaires. L'échelle européenne est en soutien pour l'initiation du projet, le financement des études et à Strasbourg-Kehl pour la construction du pont. L'échelle nationale est le principal partenaire financier avec à chaque fois des contributions notables des pays où l'agglomération a sa principale centralité. L'échelle locale, elle, définit les besoins, convainc les autres niveaux de gouvernement et assure la maîtrise d'ouvrage. Si le tracé transfrontalier fait l'objet de discussions, chaque versant conserve la prise de décision sur les infrastructures de son propre territoire. Il est très révélateur de noter la différence du traitement transfrontalier entre les deux cas. Exceptions faites du Jardin et du tramway, la Métropole des Deux Rives se borne à l'aménagement de Strasbourg. Les projets portent le sceau du transfrontalier sans que la majorité des investissements se déroulent dans ce contexte. Ils sont portés très majoritairement par la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg dans l'agglomération Strasbourg-Kehl de sorte que la politique métropolitaine n'apparaît pour l'instant que peu transfrontalière. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est d'ailleurs absent du projet.

Cependant la similarité des projets de Basel et Strasbourg n'est pas liée à la stratégie transrégionale RMT-TMO. Il y a une déconnexion entre les échelles transrégionales et translocales et entre les deux projets parallèles. Les similitudes des deux projets ne proviennent ni d'une coordination régionale, ni d'une concertation entre les deux villes, mais de logiques d'affirmation propre de chacune des villes-centres, le canton Basel-Stadt et l'Eurométropole de Strasbourg. Chaque ville mène sa propre politique d'attractivité locale

(*Standortpolitik* (Brenner, 2004a)) et utilise les outils et ressorts du développement urbain et du marketing territorial pour se distinguer et valoriser son territoire dans une compétition interlocale et internationale. On peut supposer que la stratégie régionale du Rhin Supérieur relève d'une même logique, mais à une échelle supérieure. Dans une organisation décentralisée, les collectivités territoriales semblent s'engager dans des coopérations métropolitaines de voisinage et des partenariats multiscales pour mettre en œuvre des politiques de développement territorial en phase avec l'économie de marché et les besoins d'une agglomération engagée dans un processus de métropolisation.

### **5.2.3.3. L'aménagement sur la frontière : optimisation privée de la frontière-ressource**

Dans le cas strasbourgeois, c'est donc moins le GECT Eurodistrict Strasbourg Ortenau qui se prétend métropole transfrontalière que la collectivité locale de Strasbourg même. Depuis la loi MAPTAM de 2014 en France, l'Eurométropole de Strasbourg affiche ses ambitions jusque dans son nom. L'intercommunalité accueille 490 000 habitant·e·s de 33 communes, soit 43% de la population du département. L'Eurométropole jouxte la frontière : l'agglomération s'étend de façon continue jusqu'au Rhin malgré certaines zones peu urbanisées comme les marais inondables au nord-est et sud-est, ou des zones d'activités qui font barrière comme le Port Autonome de Strasbourg et l'aérodrome du Polygone. La place Kléber qui constitue le centre historique se situe à seulement 4 kilomètres de la frontière. La taille, la densité et les fonctions métropolitaines de Strasbourg laissent peu de place dans la comparaison au *Landkreis* Ortenau. Offenbourg, la ville principale, est localisée à 15 km de la frontière et rassemble 60 000 habitant·e·s. Kehl, la ville jumelle de Strasbourg compte 35 000 habitant·e·s. Depuis les années 1989, la coopération informelle entre les deux municipalités forme une dualité entre Strasbourg et Kehl dans la projection d'une métropole transfrontalière (Beyer, 2007). L'Eurodistrict est absent sur ces grands dossiers d'aménagement de la région métropolitaine transfrontalière alors que sa macro-stratégie initiale l'y destine. On voit dans les rapports de pouvoir entre acteurs que la Ville et Eurométropole de Strasbourg conserve la main sur les projets structurants et opérationnels de *hard policies*, ne laissant à l'Eurodistrict d'autre choix qu'un resserrement et une réorientation stratégique vers les *soft policies* de la citoyenneté, du social et du sport. Une complémentarité s'est imposée entre l'Eurodistrict d'une part et la dualité Strasbourg-Kehl d'autre part.

En parallèle de l'Eurodistrict, le travail commun des deux villes et surtout les politiques de la Ville et Eurométropole de Strasbourg portent un discours extrêmement métropolitain et transfrontalier. L'argument transfrontalier réside indéniablement dans l'aménagement sur la frontière même. Avant l'extension du tramway, le projet du « Jardin des Deux-Rives » « exprime pour la première fois, de manière concrète, la vocation métropolitaine transfrontalière » (Zander, 2018) du vaste projet « Strasbourg-Kehl Métropole des Deux-Rives ».

Les prémisses de la Métropole des Deux-Rives remontent au premier plan d'agglomération établi par Strasbourg en 1990 qui préconise un renforcement avec la ville voisine de Kehl. Une consultation internationale est lancée par les deux municipalités. Les deux projets lauréats, en provenance d'agences de prestige SEURA Architectes et STAG de Stuttgart, tracent une vision ambitieuse et intégrée d'une trame urbaine métropolitaine et transfrontalière. Les projets ne voient pas le jour car une crise s'installe entre Strasbourg et Kehl où les services urbanistiques peinent à s'entendre, nécessitant l'intervention d'une médiation tierce (Zander, 2018). Le projet est relancé en 1995 par la proposition du conseiller municipal Michel Krieger du Jardin des Deux-Rives. Le projet de 25 hectares prend corps grâce au festival floral (*Landesgartenschau* attribué à Kehl en 1997) et à la passerelle de l'architecte Marc Mimram (retenue en 2000) flanquée d'une statue représentant la fraternité qui fait consensus. La société civile soutient également l'aboutissement du projet en fondant l'association *Garten//Jardin*. « Le projet finit par aboutir en 2004, mais le résultat est loin de l'utopie de départ et les relations municipales franco-allemandes ont été sérieusement écornées. » (Zander, 2018). Malgré ces déboires, le jardin et la passerelle, par leur localisation, deviennent rapidement l'un des lieux symboliques de la construction politique européenne (*ibid.*) et plus spécifiquement de la coopération franco-allemande (Beyer, 2007). Par exemple, la passerelle avait accueilli la rencontre entre la Chancelière Angela Merkel et le Président Nicolas Sarkozy lors du sommet de l'OTAN en 2009.

L'aménagement sur la frontière se poursuit selon le zonage du projet de Métropole des Deux-Rives. Le « Quartier du Port du Rhin », sur la rive française au nord du Pont de l'Europe, offre la possibilité de devenir un « lieu concret où la relation avec l'Allemagne peut se vivre et se lire sans frontière » (Zander, 2018). La Maison de l'enfance franco-allemande l'illustre avec succès, la difficulté de prendre en compte la diversité sociale de ce quartier enclavé y introduit une nuance (*ibid.*). La zone Deux-Rives « projet européen » qui comprend deux bandes le long du Rhin en France et en Allemagne se veut une véritable opération transfrontalière autour du Rhin. Le développement urbain sur les secteurs des anciennes cours des douanes strasbourgeoises et sur les anciennes casernes de Kehl doit former un espace de liaison entre les projets et non plus une frontière. L'Eurométropole de Strasbourg et la Ville de Kehl lancent un concours d'urbanisme en 2012 intitulé « Dépasser les frontières, gagner des espaces urbains ». Ce titre correspond tout à fait aux besoins de connectivité et d'urbanité qui sont « des problématiques urbaines strictement kehlaises » (Zander, 2018). Mais encore une fois, deux lauréats sont retenus avec « deux visions très différentes devenues irréconciliables : chacun procède à l'aménagement de sa rive, selon ses conceptions et ses intérêts. Sept tours sont prévues en France, qui feront face à Kehl. Cette dernière s'est orientée, de son côté, vers le développement d'un quartier fluvial, s'appuyant en partie sur des loisirs urbains (hôtel, restaurant, promenades...) » (Zander, 2018).

L'aménagement sur la frontière à Strasbourg-Kehl est un enjeu fort où la Ville et Eurométropole de Strasbourg est motrice. En ce sens, l'argument transfrontalier est mobilisé par l'Eurométropole de Strasbourg pour conforter son argument métropolitain. Le Jardin des Deux-Rives, l'aménagement des berges et quartiers adjacents et le tramway sont autant de *hard policies* qui impriment dans l'espace la métropole transfrontalière. Premièrement, ces

nouveaux quartiers urbains ajoutent à la masse critique de Strasbourg pour s'affirmer comme métropole. Deuxièmement, la continuité morphologique ainsi assurée alimente le discours d'agglomération transfrontalière. Troisièmement, la frontière ajoute un caractère transfrontalier, franco-allemand et européen. Elle agit comme un opérateur scalaire qui fait monter à l'agglomération strasbourgeoise les échelles pour devenir métropole de rang supérieur. Malgré la clarté de la stratégie métropolitaine strasbourgeoise, la réalisation s'avère complexe et la coopération avec Kehl connaît des difficultés, voire des crises. « Dans le cas de Strasbourg, le plus étonnant est l'incapacité des pouvoirs publics à produire un véritable quartier transfrontalier à cheval sur la frontière, comme le démontrent les échecs successifs du Jardin des Deux-Rives (par rapport à l'ambition de départ) et celui de la bulle « Deux-Rives, un projet européen. » (Zander, 2018). Finalement, l'aménagement de la frontière produit des usages et des pratiques qui confortent la stratégie métropolitaine transfrontalière. Le tramway est très emprunté, l'association *Garten//Jardin* anime les espaces publics, les équipements avec en premier lieu la Maison de l'enfance, mais aussi le pôle santé et les commerces de Kehl concourent à une appropriation de l'aménagement de la frontière. L'exploitation de la frontière ressource (Sohn, 2014b) semble une réussite au service des habitant·e·s avec la mobilisation des différentiels commerciaux, de la localisation en interface grâce au Jardin et aux ports, de la force symbolique franco-allemande et de l'hybridation apportée par l'association et la future génération. L'aménagement de la frontière rhénane à Strasbourg-Kehl trouve finalement une forte « valeur d'usage » (Lefebvre, 1967). Elle est un « lieu qualifié, lieu de simultanéité et de rencontre » (*ibid.*) où se pratique la vie sociale en ville.

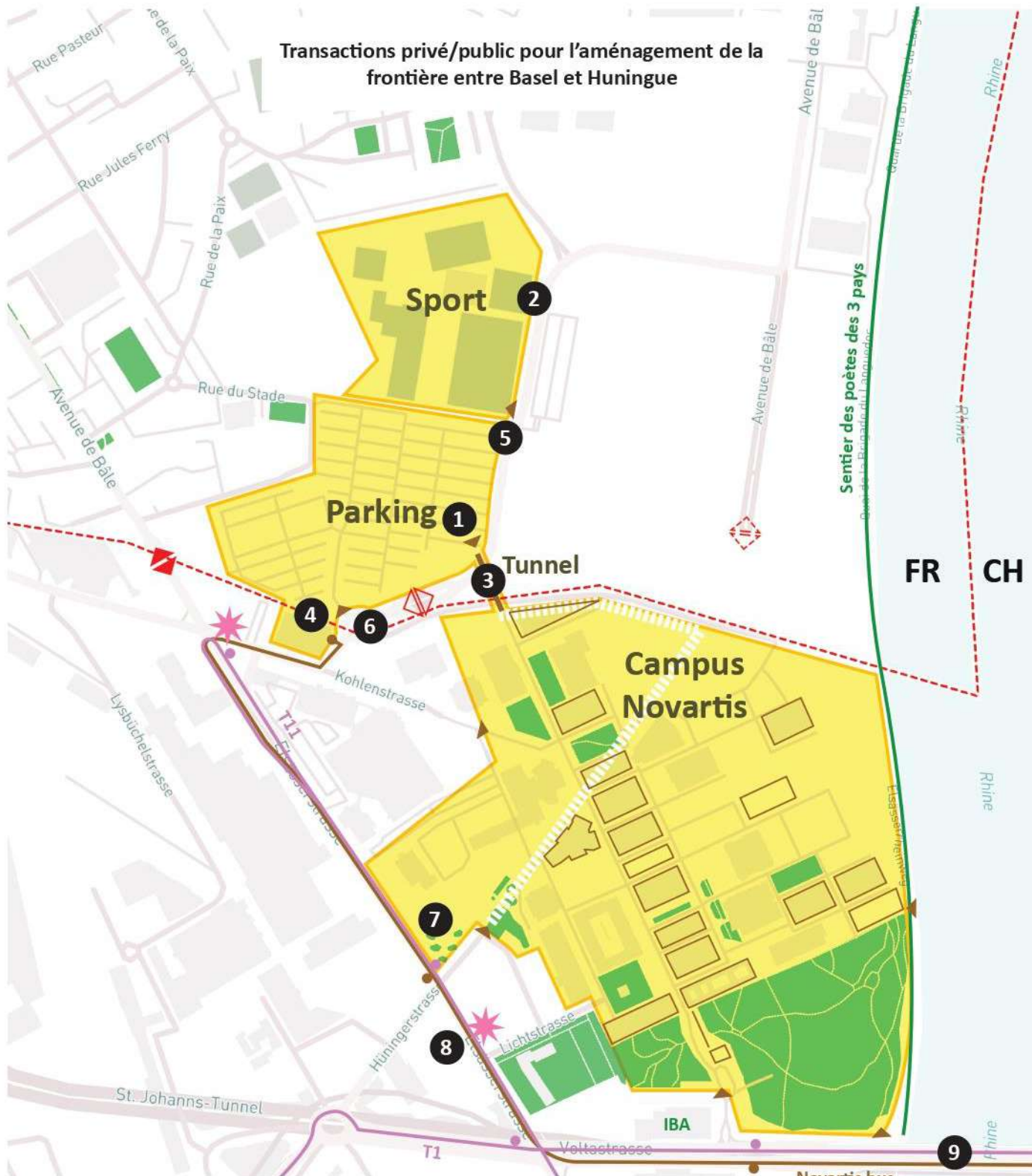
La place accordée aux espaces publics et aux pratiques citoyennes à Strasbourg-Kehl contraste avec un autre aménagement de la frontière : le Campus Novartis à Basel et Huningue exploite la frontière ressource d'une manière similaire, mais au profit des travailleur·se·s de l'entreprise pharmaceutique. Ce quartier n'a jamais fait l'objet de publications en dehors de l'architecture et *a fortiori* son aménagement transfrontalier n'a été étudié. Les analyses et la carte suivantes sont le fruit d'un travail d'observation de terrain aux abords du Campus Novartis, d'échanges par email avec la responsable « Relations de voisinage », des entretiens avec l'ETB et l'IBA *Basel 2020*, et de recherche en ligne.

Pages suivantes :

Carte 23 : Campus Novartis : Transactions privé/public pour l'aménagement de la frontière entre Basel et Huningue

Photographie 37 : Frontiérisation du quartier du Campus Novartis

## Transactions privé/public pour l'aménagement de la frontière entre Basel et Hünigüe



### Exploitation privée des différentiels à la frontière

- Propriété de Novartis : une « ville dans la ville »
- Nouveau bâtiment de prestige
- Clôture
- Entrée surveillée et filtrée
- Tunnel privé transfrontalier
- Rue cédée par le canton Basel-Stadt
- Navette privée et arrêt desservi

### Exposition internationale d'architecture

- Nouvelle voie de mobilité douce
- IBA Siège de l'IBA Basel 2020
- Tramway bâlois et arrêt mis en valeur

### Appropriation locale de la frontière

- Frontière ouverte
- Barrière de douane (en activité, fermée, démantelée)
- Bâtiment occupé en résistance

N

100m



Novartis a son siège social mondial à Basel, *Kohlenstrasse 44*, à 100m de la frontière française et à 400m du Rhin, dans le quartier Sankt Johannes. Le quartier était jusque dans les années 1990 sillonné par des infrastructures portuaires, ferroviaires et industrielles. En 1999, Novartis lance un concours international pour définir le plan directeur paysager de ce qui doit devenir son principal campus administratif et scientifique avec à terme 10 000 employé·e·s (Geerts, 2017). La carte ci-après présente le campus Novartis tel qu'il est en 2019. Sur une superficie de 25 hectares adjacente à la frontière et au Rhin, l'urbaniste Vittorio Magnago Lampugnani et l'architecte paysagiste américain Peter Walker tracent un plan urbain orthogonal classique. Très dense, le plan d'ensemble exclut toute circulation motorisée mais respecte la faible hauteur imposée par les règles bâloises. Le long d'un axe central, la *Fabrikstrasse*, des restaurants et espaces de convivialité sont imaginés. De grands espaces verts sont planifiés sur certains îlots non bâtis, ainsi que dans des jardins suspendus le long du Rhin et à proximité du dernier pont de Bâle, le *Dreirosenbrücke*. Le plan directeur va en effet être mis en œuvre en tant que support à de très nombreux concours d'architectes. Après deux décennies, le projet est à mi-parcours et compte déjà les réalisations d'agences de renommée internationale : Frank O. Gehry, Diener + Diener, Sanaa, Raphael Moneo, Renzo Piano, Tadao Ando, Rem Koolhaas, Alvaro Siza, Rahul Mehrotra, Souto de Moura, Herzog & de Meuron, Yoshio Taniguchi, David Chipperfield et Peter Märkli (*ibid.*). Ces nouveaux bâtiments ultramodernes forment une perspective visible sur la carte ci-après. Les points d'entrée du campus sont reliés par un bus pour les employé·e·s qui fait la navette entre différents lieux centraux de Basel et les autres sites de Novartis. Aujourd'hui, le quartier est entièrement clôturé et vidéosurveillé, l'entrée principale se situe à l'extrémité sud aux abords du parc et quelques points de passage autorisent la libre circulation des employé·e·s, mais interdisent l'accès aux riverain·e·s ou visiteur·rice·e. Ma demande d'entretien et de visite a d'ailleurs été refusée, alors que l'office de tourisme de Bâle propose des visites guidées.

Le plan directeur prévoit dès 1999 de relier ces équipements au campus de Novartis par un tunnel transfrontalier. Le tunnel, aujourd'hui construit, plonge sous la frontière et la route française qui la borde. Il constitue donc un point de passage privé de la frontière franco-suisse. Les photographies montrent l'entrée du tunnel devant la perspective de la *Fabrikstrasse* ainsi que les tourniquets s'accès sécurisés qui régulent le passage. Cet équipement permet aux employé·e·s d'éviter toute formalité douanière malgré leur passage du campus Novartis en Suisse au parking Novartis en France puis aux terrains Novartis en France. Pour Rolf Lüdi, cette entente est le fruit d'années de relations courtoises et respectueuses<sup>21</sup>.

L'aménagement transfrontalier du Campus Novartis oblige l'entreprise à dialoguer avec la commune française de Huningue mais également avec Basel-Stadt. Ce projet de prestige, éminemment métropolitain, ne peut être mené par l'entreprise privée sans le soutien du canton. Les deux sont membres de *Metrobasel* et mettent en œuvre la stratégie de ce *think*

---

<sup>21</sup> « Ein Höhepunkt für die Sporttreibenden bildete nach der Fusion der Chemiegiganten zu Novartis AG die Verlegung des Zugangs zur Anlage über den ebenfalls auf französischem Terrain gelegenen Mitarbeiter-Parkplatz ohne Zollformalitäten. In all den Jahren hat sich ein zuvorkommender und respektvoller Umgang mit unseren französischen Nachbarn gelohnt. » Rolf Lüdi, Ehrenpräsident des Sportclub Novartis » (Sportclub Novartis, 2020).

*tank*. Le Conseil a par exemple délibéré en faveur de la cession de l'usufruit<sup>22</sup> de deux rues (Basel-Stadt, 2008). La rue frontalière *Schiffmühlestrasse* et sa perpendiculaire la *Hünigerstrasse* sont totalement intégrées au périmètre privé du Campus Novartis. Avec la privatisation de la *Hünigerstrasse*, le poste de douanes de Huningue situé avenue de Bâle en France se retrouve en impasse. Il est finalement supprimé, déconstruit et remplacé par une nouvelle barrière de douane située 400m plus à l'ouest au niveau du rond-point rue de l'Industrie (voire photographie). Le nouvel équipement est finalement désaffecté en 2013.

L'emprise de Novartis sur le quartier est contestée par des associations locales et citoyen·ne·s riverain·e·s. Le collectif d'artistes de la *Genossenschaft Grenze* au *Elsässerstrasse 248* affiche ses revendications dans une vitrine sur la rue où une pétition contre la privatisation du quartier est à disposition. Refusant la « spéculation immobilière », elle appelle à une « restructuration socialement viable » qui respecte les bâtiments anciens, la mixité et l'identité du quartier. Le tract soutient les habitant·e·s qui vivent dans ces maisons et défend « un droit à la ville pour tou·te·s ! »<sup>23</sup>. La même cause anime les occupant·e·s des maisons aux *Elsässerstrasse 128, 130* et *132*. Les bâtiments visibles sur la photographie de la double page sont restés inoccupés et vides à partir de mai 2018, en attente de leur démolition et de la construction d'un immeuble résidentiel moderne de standing. Ils n'appartiennent pas au Campus Novartis et sont la propriété du promoteur *Areion Management AG*. Des riverain·e·s citoyen·ne·s refusent ce projet qu'ils jugent « de luxe » et « destructeur ». Après avoir été délogé·e·s à trois reprises, il·elle·s occupent depuis le 11 avril 2019 les trois maisons et mettent en œuvre un projet anarchiste, collaboratif et solidaire par le squat, des commerces et des activités. Le collectif *Elsilebt* dénonce les expropriations et la migration forcée des populations défavorisées et a obtenu que les services des monuments historiques se saisissent du dossier. Si les revendications centrales relèvent des luttes urbaines liées à la métropolisation, la thématique de la frontière est présente à travers quelques graffitis et autocollants : « *fight borders, fight nations* », « *Drei Rosen gegen Grenzen* » sont sans doute des revendications contre les politiques de répression des exilé·e·s mais portent éventuellement un double sens dans ce quartier frontalier.

Novartis bénéficie du soutien du canton pour son aménagement mais, dans une forme de transaction au sein de *Metrobasel*, participe en retour à l'amélioration des espaces publics. L'arrêt de tramway *Hünigerstrasse* coïncide avec une entrée du campus, où une place publique avec cinq îlots de verdure a été aménagée sur une portion appartenant à Novartis (cf. photographie). Le trajet du tramway tout au long de la *Elsässerstrasse* a été revalorisé en priorisant les mobilités douces et la végétation. De même, les berges du Rhin ont été aménagées et ouvertes au public en mobilité douce en 2018. La limite orientale du Campus Novartis n'est pas clôturée par une barrière mais matérialisée par un parapet. En effet, le parc de 5 hectares au sud-est couvre un parking souterrain et est surélevé par rapport aux voies sur berges. Même si les murs de pierre sont censés évoquer la géologie rhénane (Geerts,

---

<sup>22</sup> La terminologie juridique exacte en allemand est « *Impropriation* » dans la décision du Conseil (Basel-Stadt, 2008).

<sup>23</sup> Traduction de l'auteure : « *Die Häuser denen die drin wohnen und ein Recht auf Stadt für alle!* »



2017), ils convoquent également l'image d'une forteresse imprenable (cf. photographie). L'aménagement des berges s'est poursuivi de façon transfrontalière avec l'ouverture en 2019 de la portion suivante à Huningue. La continuité des voies sur berges est un projet porté par l'Eurodistrict Trinational de Bâle et labellisé par l'*IBA Basel 2020* : le « Sentier des poètes des trois pays » (IBA Basel 2020, 2020). « Le parcours sur berges de Bâle Saint-Jean à Huningue traite la question de l'aménagement du Rhin et de ses rives dans un contexte urbain. La voie verte sur berges reliant Bâle Saint-Jean à Huningue a donc été le premier projet à obtenir le label IBA ; elle illustre parfaitement comment les villes peuvent mener une stratégie de planification transfrontalière au profit de la population. » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2017). La réalisation du Campus Novartis est l'élément déclencheur qui a libéré les voies sur berges des activités industrielles privées. « En raison des activités portuaires de la zone de Bâle Saint-Jean, il était jusqu'à présent impossible de se rendre de Bâle à Huningue par les berges du Rhin. Le démantèlement du port a offert aux deux pays l'occasion unique de créer une voie sur berge transfrontalière. » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2017). Le long de la zone d'activité peu avenante de Huningue (voire photographie), le Sentier emprunte d'ailleurs une voie sur pilotis. Le Sentier des poètes des Trois Pays mène jusqu'à la Passerelle des Trois Frontières. Il fait partie du projet plus vaste *3Land* porté par l'ETB entre les villes de Basel, Huningue et Weil-am-Rhein. Une passerelle piétonne est d'ailleurs envisagée sur le Rhin à la hauteur de la frontière franco-suisse (*ibid.*). La structure de coopération transfrontalière investit fortement l'aménagement public de la frontière, prenant la suite de la démarche privée de l'entreprise Novartis.

L'entreprise Novartis s'inscrit dans une stratégie métropolitaine qui exploite la frontière par opportunité de localisation. Les logiques qui présidaient à l'implantation du siège et des premières activités étaient liées aux infrastructures portières et routières adjacentes ainsi qu'à la proximité avec le centre-ville de Basel. L'impressionnant agrandissement du Campus Novartis à partir des années 2000 relève d'une stratégie de prestige : l'architecture signée sert de vitrine de la réussite de l'entreprise ; les aménités du campus répondent aux attentes des travailleur·se·s qualifié·e·s qui exigent une bonne qualité de vie et d'excellentes conditions de travail. Dans ce contexte, l'aménagement de la frontière par Novartis correspond à une spécialisation par versant qui exploite les différentiels fonciers et juridiques (*differential benefit*). Le cœur de métier de l'entreprise, le siège social mondial et les activités prestigieuses restent concentrés en une enclave urbaine privée au service de l'entreprise sur le sol suisse. Le sol français accueille quant à lui des équipements de fonctionnement et de loisir qui réclament une plus grande emprise foncière. La disponibilité et le prix des terrains français à Huningue rend une implantation en France attractive et peu coûteuse. De très grandes surfaces peuvent alors accueillir sans contrainte d'étagement ou de creusement des parkings de pleins pieds. Elles sont également utilisées pour la politique interne de l'entreprise envers les salarié·e·s avec un pôle sportif, de loisirs et de détente importants.

Ce qui frappe dans l'exemple du Campus Novartis est la puissance aménageuse d'une entreprise globale dont l'action a des répercussions sur tous les acteurs publics et citoyens locaux. Les passages de frontière, lieux hautement ancrés dans l'exercice de la souveraineté des États, sont transformés pour l'entreprise. Une barrière de douane est supprimée, une

autre est construite puis abandonnée. Un tunnel privé fait office de passage de frontière et filtre les entrées non pas selon les nationalités mais selon le badge de Novartis et le carnet de rendez-vous de ses travailleur-se-s. Une navette privée suisse dessert un arrêt de bus en France construit par Novartis pour ses employé-e-s. Le quartier du Campus Novartis connaît en vérité un processus de *debordering* sur la frontière internationale, liée au contexte européen et suisse mais aussi aux dynamiques urbaines locales, en parallèle d'un très fort processus de frontiérisation privée avec un ensemble d'aménagements (barrières, clôtures, parapet, tourniquets, sas) et d'équipement (vidéosurveillance, badges, codes). Novartis met en œuvre tout ce que les sciences politiques ont identifié pour les frontières nationales comme des « teichopolitiques » (Ballif & Rosière, 2009; Rosière & Reece, 2012). Les plus fortes barrières de la frontière franco-suisse, les seules à être infranchissables, ne sont pas celles des frontières d'État mais celles des sites d'entreprises privées comme Novartis. La ghettoïsation du Campus Novartis génère à la fois un lieu de vie très animé en interne et une ségrégation puisque celui-ci est réservé exclusivement à ses employé-e-s. Or pour David Harvey, l'impossibilité de flâner constitue une restriction de la citoyenneté métropolitaine (Harvey, 2008).

L'effet d'entraînement de l'aménagement de la frontière par Novartis met en branle une série d'autres acteurs pour des aménagements non nécessairement portés par l'entreprise. Le Canton Basel-Stadt cède deux rues mais revalorise le trajet du tramway à proximité. L'Eurodistrict Trinational de Bâle investit les berges le long du Campus à travers un projet labellisé IBA qui s'inscrit dans un programme de renouvellement urbain sur toute la zone des Trois Frontières. À la différence de Novartis, la structure de coopération métropolitaine transfrontalière livre des aménagements tournés vers le grand public et qui actionnent surtout la frontière ressource comme objet de reconnaissance (*object of recognition*). En mobilisant la symbolique de rencontre de la frontière et la littérature issue des trois cultures, l'ETB met en œuvre la théorie de la ville et de la société urbaine telle que défendue par Henri Lefebvre (Lefebvre, 1968). L'ETB participe au renforcement de la « valeur d'usage » de la ville au profit de toute la population, alors que Novartis excelle à développer cette même « valeur d'usage » uniquement au profit de ses employé-e-s dans un quartier fermé dédié à l'entreprise, sa réussite et donc ses profits. Cette dernière instrumentalise la valeur d'usage au bénéfice de la « valeur d'échange » (Lefebvre, 1967). Les aménagements portés par le canton de Basel-Stadt et l'ETB restaurent l'accessibilité, les cheminements et finalement l'urbanité du quartier.

Le campus Novartis est « un des plus grands projets urbanistiques de Suisse » et se développe comme une « ville dans la ville » (Geerts, 2017) et même une ville sur la frontière. Dans cet immense aménagement structurant, les intérêts privés priment et les aménités sont peu partagées avec les citoyen-ne-s et habitant-e-s. Les contreparties publiques valorisent le quartier mais n'empêche pas la transformation radicale de la vie de quartier. Ainsi il existe des « espaces de résistance » (Bäschlin & Wastl-Walter, 2004) physiquement implantés autour du Campus Novartis. Les maisons squattées et les autres initiatives citoyennes refusent que l'urbanité soit réservée à certaines catégories d'hommes et de femmes. Ils revendiquent directement un « droit à la ville » puisque l'analyse critique d'Henri Lefebvre correspond absolument aux tensions qui animent le Campus Novartis et le quartier Sankt Johann : « Les besoins urbains spécifiques ne seraient-ils pas besoins de lieux qualifiés, lieux de simultanéité

et de rencontres, lieux où l'échange ne passerait pas par la valeur d'échange, le commerce et le profit ? » (Lefebvre, 1967).

Les stratégies métropolitaines transfrontalières par l'approche-projet semblent de prime abord mieux s'inscrire dans des logiques *bottom-up* et être plus proche des citoyen·ne·s que les macro-stratégies ou les stratégies de mise ou réseau. Pourtant le Campus Novartis se distingue clairement des projets publics du Jardin des Deux Rives ou de la Place Jacques Delors et même des projets publics ou privés de l'*IBA Basel 2020*. Il exploite les différentiels à la frontière selon sa logique interne d'entreprise, alors que les projets d'aménagement de la frontière en espace public l'ouvrent aux citoyen·ne·s. Ces différences soulèvent la question de l'objectif des stratégies : quelle est leur utilité ? à qui sont-elles destinées ? Quels domaines doivent-elles investir ?

### **5.3. La stratégie métropolitaine, les attentes et les orientations qu'elle soulève**

L'analyse des stratégies dévoile plusieurs difficultés, errements et échecs dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Il n'est pas question ici de juger les démarches entreprises ou de recommander un positionnement futur. L'analyse par les échelles et par la frontière ressource doit surtout dégager les mécanismes de construction (arguments et jeux d'acteurs).

Dans l'enquête en ligne, les répondant·e-s s'expriment successivement sur le choix d'un cas d'étude, puis sur son diagnostic territorial, puis sur la pertinence d'une stratégie métropolitaine transfrontalière (et enfin sur la gouvernance d'une telle région, ce qui fera l'objet de la dernière partie). Il·elle-s ont réalisé un diagnostic territorial – *Ist-Zustand* – sans nécessairement porter de jugement de valeur – *Muss-Zustand* – et expriment à présent les potentialités et les attentes – *Kann- und Soll-Zustand*. Le questionnaire amène les expert·e-s à se projeter dans le domaine du possible et du souhaitable. Il·elle-s ne sont pas directement dans une position de retour critique sur les stratégies et projets présentés dans le 5.2. puisque ces derniers ne sont pas nommés dans l'enquête. Mais on ne peut exclure que ces expert·e-s aient en tête les expériences déjà menées sur leur territoire. La stratégie de la COPIT, la création de la RMT-TMO, le Jardin des Deux-Rives, l'*IBA Basel 2020*... sont autant de stratégies et projets phares connus des personnes averties.

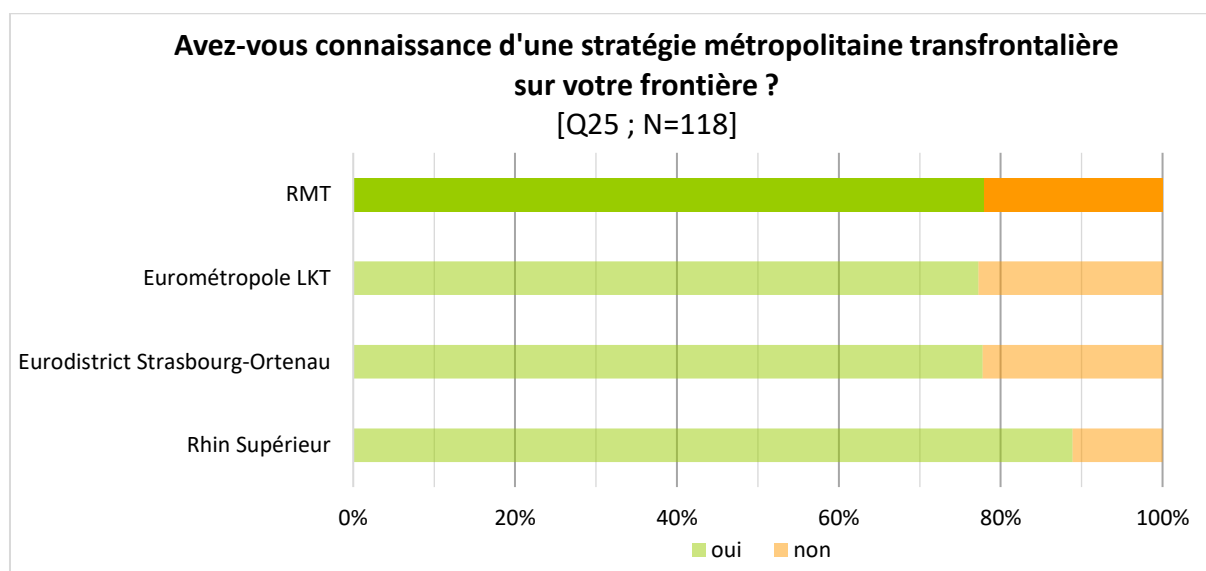
Les résultats attestent que les stratégies métropolitaines sont bien connues de l'échantillon et trouvent un écho favorable (1). Elles ont vocation à être destinées très principalement aux citoyen·ne-s avant même que le tissu économique n'en bénéficie (2). Elles ont un rôle à jouer en matière d'infrastructures, de soutien aux entreprises et à l'emploi et de coordination politique (3). Les attentes des expert·e-s répondant·e-s présentent ainsi des concordances mais également des décalages avec les stratégies métropolitaines transfrontalières.

#### **5.3.1. L'utilité : Les stratégies métropolitaines transfrontalières plébiscitées**

L'échantillon de l'enquête confirme qu'il est composé d'expert·e-s par sa réponse à la question 25 (cf. diagramme ci-dessous). Les trois quarts d'entre eux affirment connaître une stratégie métropolitaine transfrontalière sur leur frontière. La connaissance des stratégies est impressionnante dans le Rhin Supérieur (89%) dont la RMT-TMO a été officialisée en 2010, six ans avant l'enquête, et surtout dans l'ETB (100%) qui met en œuvre la stratégie ATB à travers l'*IBA Basel 2020*. En vérité, seul·e-s les répondant·e-s s'exprimant sur le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale répondent majoritairement par la négative. On a vu dans le paragraphe précédent que le GECT n'avait pas produit de document stratégique bien que cette mission soit précisée dans ses statuts. Seul l'*Atlas transfrontalier* peut constituer un diagnostic territorial avec quelques discours stratégiques métropolitains

transfrontaliers. Il est plus étonnant que les réponses concernant l'Eurorégion Transmanche soient élevées puisque l'analyse documentaire précédente a montré qu'aucune stratégie ne concernait cet espace transrégional depuis la dissolution de la coopération. La formulation de la question fait que les répondant-e-s qui avaient connaissance des stratégies de l'Eurométropole LKT ou des discours stratégiques du GECT Littoral et de l'Aire Métropolitaine de Lille ont certainement coché « oui ». Il y aurait une forme d'appropriation des stratégies translocales à l'échelle transrégionale de tout l'espace transfrontalier.

Ces résultats illustrent l'expertise de notre échantillon et vont dans le sens de l'analyse documentaire précédente. Les espaces les plus connus sont ceux qui recueillent les plus grands pourcentages. Or ils correspondent à des cas d'étude récemment actifs : soit qu'ils aient une stratégie axée sur le caractère métropolitain, soit qu'ils aient fait l'objet de concertations soit qu'ils aient abouti sur des projets concrets.

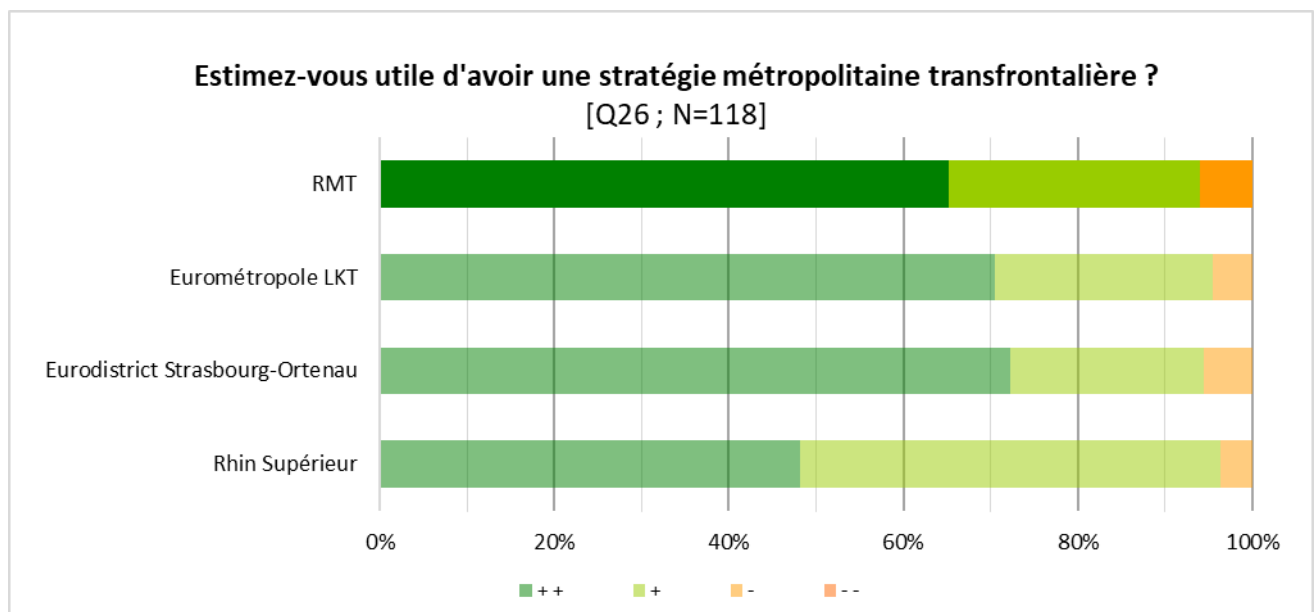


Graphique 7 : Connaissance de stratégies métropolitaines transfrontalières

De surcroît, l'échantillon agrégé de toutes les régions métropolitaines transfrontalières (RMT) estime dans un véritable consensus utile (94%) – voire très utile (65%) – d'avoir une stratégie métropolitaine transfrontalière. Parmi l'ensemble de l'échantillon, aucun-e répondant-e ne juge qu'une telle stratégie soit totalement inutile (cf. graphique ci-dessous).

L'Eurorégion Transmanche et le GECT Littoral n'ont tous deux pas à proprement parler de stratégie métropolitaine transfrontalière et obtiennent à cette question deux résultats très différents. À l'échelle transrégionale de l'Eurorégion, il semblerait que l'absence d'une telle stratégie soit jugée sévèrement : les 12 répondant-e-s estiment qu'une stratégie métropolitaine transfrontalière serait utile sur leur frontière. S'expriment-il·elle·s en pensant à l'Eurométropole ? Ou bien est-ce ici un appel à la structuration d'une coopération métropolitaine transfrontalière malgré la dissolution de l'Eurorégion Transmanche en 2004 ? Dans tous les cas, l'absence d'une stratégie semble générer une attente. Le GECT Littoral dévoile une toute autre logique, les avis des 8 répondant-e-s sont partagés entre « très utile »,

« utile » et « peu utile ». Dans ce cas, la lecture croisée avec le précédent diagramme retranscrit l'impression d'une relative satisfaction des répondant-e-s face à l'absence d'une stratégie métropolitaine transfrontalière. Certes il n'existerait pas de stratégie métropolitaine aboutie dans la coopération transfrontalière, mais celle-ci n'apporterait pas une grande valeur ajoutée. Ces deux remarques sont à vérifier puisque les sous-populations ont été jugées peu significatives.



Graphique 8 : Utilité des stratégies métropolitaines transfrontalières

Le Rhin Supérieur brosse de façon étonnante un tableau assez nuancé. Le pourcentage de répondant-e-s trouvant la stratégie « très utile » est assez faible en comparaison avec les autres cas d'étude (48%). Cela peut indiquer qu'il-elle-s s'expriment sur le caractère de mise en réseau peu concret de la RMT qui produit moins de réalisations que de structuration et d'échanges. Ou bien cela peut indiquer que l'échelle transrégionale n'est pas jugée pertinente par la majorité pour une telle stratégie métropolitaine transfrontalière. En effet, le précédent diagramme soulignait l'excellente connaissance qu'ont les répondant-e-s de stratégies sur leur frontière. Ainsi ce sont vraisemblablement les stratégies locales des Eurodistricts qui trouveraient un plus franc soutien. Néanmoins, les réponses du Rhin Supérieur sont globalement positives (« très utile » et « utile » rassemblant finalement 96%).

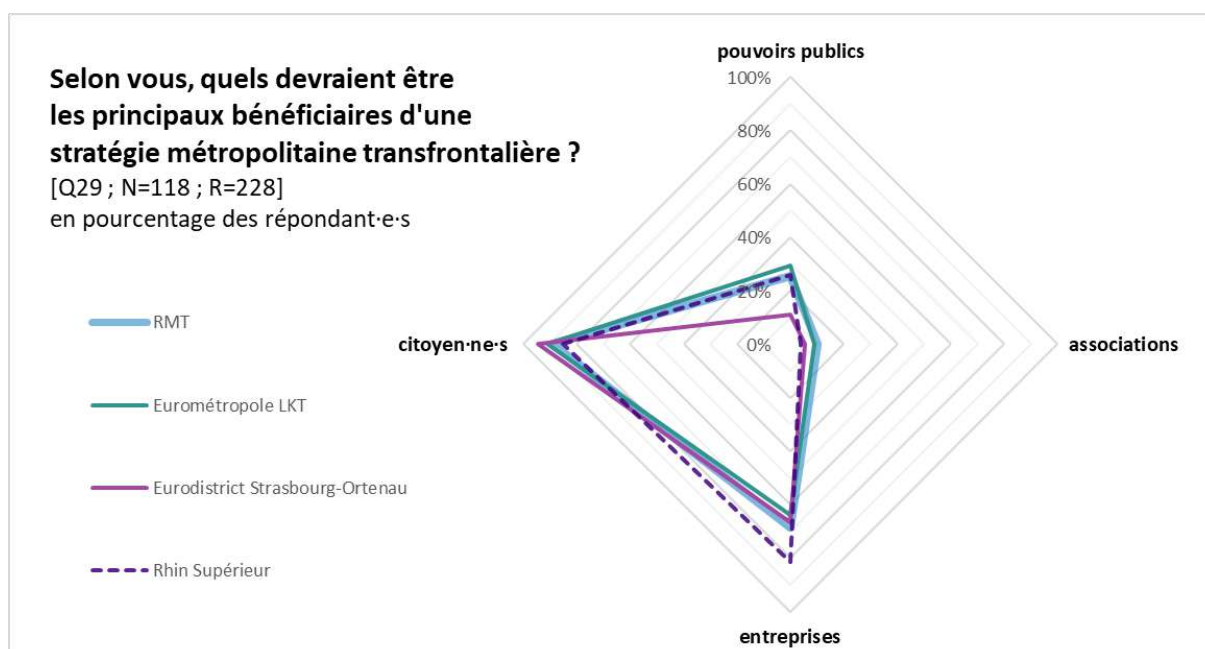
Les résultats positifs écartent la critique technocratique souvent portée aux stratégies de territoire complexes qui ne seraient que des visions sans véritable portée opérationnelle. L'échantillon d'expert-e-s plébiscite les stratégies métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale en soulignant leur utilité. Puisque la majorité d'entre eux connaissent de telles stratégies sur leur frontière, on peut avancer qu'il-elle-s sont en faveur de la poursuite et de l'approfondissement des stratégies d'aujourd'hui. Cet enseignement contraste avec la franche critique adressée à la coopération transfrontalière et à ses structures de gouvernance (cf. 5.1.3.). Il existe bien une forte demande (94%) de stratégies métropolitaines

transfrontalières chez les répondant·e·s qui ont connaissance (78%) de telles stratégies sur leur frontière comme chez ceux·elles qui n'en ont pas connaissance (22%). On peut supposer que cette demande est aussi celle d'un système sémique partagé où grâce aux références communes, les acteurs locaux coopèrent de façon plus fluide.

### 5.3.2. Les bénéficiaires : une stratégie métropolitaine transfrontalière pour qui ?

Approfondissant les attentes des répondant·e·s envers les stratégies métropolitaines transfrontalières, les prochaines questions analysées interrogent les objectifs et les orientations que devraient atteindre les stratégies et pour ce faire les répondant·e·s explicitent ce que devrait être le public cible et les domaines cibles.

La question Q29 s'intitule : « Selon vous, quels devraient être les principaux bénéficiaires d'une stratégie métropolitaine transfrontalière ? ». Elle envisage des réponses pour quatre catégories d'acteurs bénéficiaires : les pouvoirs publics, les associations, les entreprises, les citoyen·ne·s (ainsi qu'une réponse autre qui n'a été utilisée qu'une fois pour signifier les quatre catégories citées). Les résultats sont résumés en un unique diagramme en étoile. Les quatre silhouettes de l'échantillon total (RMT), et des trois cas d'étude aux sous-populations significatives sont représentés.



Graphique 9 : Les bénéficiaires des stratégies métropolitaines transfrontalières

Sans contestation entre les répondant·e·s, les principaux bénéficiaires doivent dans tous les cas d'étude être les citoyen·ne·s (89% de l'échantillon total des répondant·e·s RMT). En

seconds bénéficiaires arrivent les entreprises (69%). Les pouvoirs publics semblent être des bénéficiaires de troisième ordre (25%) et les associations des bénéficiaires marginaux (10% en moyenne RMT).

Ce diagramme contraste fortement avec l'état des connaissances sur la coopération transfrontalière et métropolitaine. Les structures qui organisent la coopération transfrontalière comme le développement métropolitain sont inlassablement critiquées pour l'inextricable gouvernance de leur coopération par nature interinstitutionnelle : « métropoles ingouvernables » (Jouve & Lefèvre, 2002) ou « bureaucratisation » de la coopération transfrontalière (Van der Giessen, 2014). Par ailleurs, plusieurs études ont démontré la méconnaissance profonde des citoyen·ne·s de la coopération transfrontalière (Beck & Wassenberg, 2013; Considère & Leloup, 2017; Lebrun et al., 2015) et la faible lisibilité des intercommunalités métropolitaines (Bachelet et al., 2006). Que les pouvoirs publics ne soient cités qu'en troisième ordre signifie sans doute la répétition de cette critique. Les répondant·e·s sont conscient·e·s des difficultés et dysfonctionnement de la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières et soulignent que les tergiversations institutionnelles et les négociations politiques doivent laisser la place à des stratégies tournées vers les citoyen·ne·s<sup>24</sup>. Cela serait moins vrai dans l'Eurométropole LKT puisqu'un tiers des répondant·e·s y nomme les pouvoirs publics comme bénéficiaires.

L'analyse du corpus des documents stratégiques et fondateurs permet d'opérer une distinction forte de sens. Les stratégies métropolitaines transfrontalières doivent quasiment toujours avoir pour bénéficiaire final le·a citoyen·ne. Mais les destinataires intermédiaires des stratégies peuvent en être des entreprises et surtout des pouvoirs publics. Les stratégies insistent bien souvent sur la nécessité dans la mise en œuvre d'un relai public. Les élu·e·s et les praticien·ne·s de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain sont sollicités. Parmi ces dernier·ère·s, les échelles locales et européennes sont prépondérantes. Les stratégies s'adressent aux élu·e·s locaux et aux décideur·se·s des financements européens pour leur mise en œuvre.

Le consensus sur les citoyen·ne·s comme bénéficiaires amène à penser que toute la société civile devrait être bénéficiaire. Or les citoyen·ne·s et les entreprises sont presque toujours citées, alors que les associations semblent négligeables. On pourrait émettre l'hypothèse que les répondant·e·s insistent sur les entreprises au détriment des associations dans l'optique d'exploiter les différentiels économiques. Les besoins de main d'œuvre en Flandre et en Suisse contrastent en effet avec des taux d'emploi faibles dans les régions et versants voisins. Y considérer les entreprises comme bénéficiaires importants pourrait relever d'une politique économique de l'offre où favoriser les entreprises créerait de l'emploi. La stratégie métropolitaine transfrontalière aurait-elle un rôle à jouer envers les entreprises pour rééquilibrer les différentiels économiques dans les régions métropolitaines transfrontalières les plus polarisées ? Les trop faibles échantillons entre sous-populations ne permet pas de suffisamment distinguer les cas d'étude et de valider cette hypothèse.

---

<sup>24</sup> La Partie 5 analysera les dimensions de la participation de la société civile et l'appropriation citoyenne dans les régions métropolitaines transfrontalières.



Paradoxalement, les stratégies qui suivent le modèle de macro-stratégies multi-sectorielles soulignent qu'elles ont vocation à être mises en œuvre par les membres des coopérations transfrontalières, c'est-à-dire justement par les pouvoirs publics. Leur programme est si englobant qu'il se veut un cadre pour orienter les projets des collectivités territoriales concernées. Les stratégies de mise en réseau s'adressent, dans les documents stratégiques analysés, à différents publics. Le GECT littoral est explicitement un médiateur entre ses membres publics. La RMT-TMO par contre ambitionne de mettre en réseau toutes les forces vives du Rhin Supérieur et donc moins les citoyen·ne·s individuellement que les pouvoirs publics, les entreprises et les associations. Les stratégies qui relèvent de l'approche-projet semblent mieux correspondre à un public cible de citoyen·ne·s puisque la réalisation des projets urbains façonne la ville prioritairement pour ses habitant·e·s.

Les polygones des différents cas d'étude présentent de grandes similarités. Toutefois quelques particularités sont à signaler. Le Rhin Supérieur (comme le second cas d'étude transrégional, l'Eurorégion Transmanche, non représentée) identifie sensiblement plus que les autres les entreprises comme bénéficiaires majeurs (81% contre 69% pour toutes les RMT). L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se distingue sensiblement des autres polygones avec deux valeurs extrêmes. D'après les répondant·e·s, les pouvoirs publics n'ont pas vraiment à être destinataires de la stratégie (11% contre 25% RMT) alors que les citoyen·ne·s le sont indubitablement (94% contre 89% RMT).

### **5.3.3. Les objectifs : une stratégie métropolitaine transfrontalière pour quoi ?**

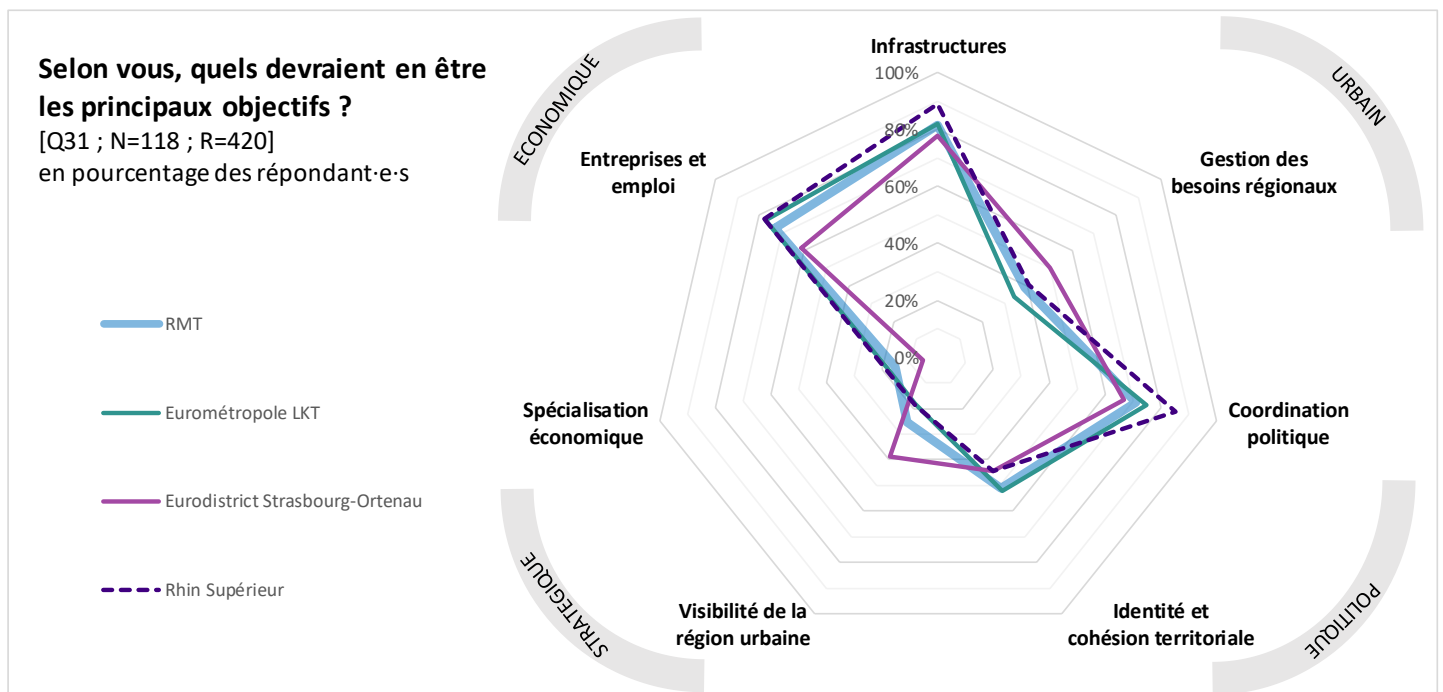
La question à choix multiples suivante approfondit les principaux objectifs que devrait se fixer une stratégie métropolitaine transfrontalière en proposant sept réponses (dont quatre peuvent être sélectionnées). Comme le montre l'illustration extraite du questionnaire, les réponses suggérées reprennent des fonctions métropolitaines croisées avec l'analyse des stratégies de la sous-partie 6.2. Ces objectifs ont été sélectionnés pour conforter les hypothèses sur la motivation de la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Ils peuvent être explicités grâce à la question ouverte suivante « Pourriez-vous citer un exemple de projet correspondant aux objectifs sélectionnés ? » [Q32]. Mises en miroir avec le diagnostic territorial, ils contribuent à saisir l'argument métropolitain.

### Selon vous, quels devraient en être les principaux objectifs ?

- Améliorer la visibilité de la région urbaine
- Coordonner les politiques locales
- Développer les infrastructures
- Encourager la spécialisation économique
- Gérer les besoins de la région urbaine
- Renforcer l'identité et la cohésion territoriale
- Soutenir les entreprises et le marché de l'emploi
- Autres (précisez ci-dessous)

(4 réponses maximum)

Figure 8 : Question sur les principaux objectifs d'une stratégie métropolitaine transfrontalière



Graphique 10 : Principaux objectifs d'une stratégie métropolitaine transfrontalière

À l'image de la précédente question, un diagramme en étoile représente les résultats<sup>25</sup> totaux (RMT) et de trois cas d'étude. Développer les infrastructures (81% des répondant·e·s de toutes les RMT) apparaît comme une priorité largement partagée entre les cas d'étude. Ensuite, les trois-quarts des répondant·e·s s'accordent pour soutenir les entreprises et le marché de l'emploi (73%). Deux objectifs politiques suivent avec respectivement 71 et 51%, il s'agit de coordonner les politiques locales et de renforcer l'identité et la cohésion territoriale. Encourager la spécialisation économique n'est au contraire pas un objectif principal (14%), pas plus que d'améliorer la visibilité de la région urbaine. Comme pour la précédente

<sup>25</sup> La réponse « autre » n'a été sélectionnée qu'une seule fois et n'est pas représenté afin d'alléger le diagramme.

interprétation, on peut imaginer que les expert·e·s citent prioritairement les objectifs qui leur semblent centraux et aussi ceux qui leur semblent trop peu investis par les stratégies actuelles des régions métropolitaines transfrontalières.

Le consensus autour du développement d'infrastructures rappelle les projets structurants de l'approche-projet. Les répondant·e·s appellent de leurs vœux des *hard policies* à l'exemple du creusement du tunnel sous la Manche, de l'aménagement urbain des frontières ou des projets de tramways. Pourtant ces exemples ne correspondent qu'à un des trois modèles de stratégies métropolitaines et les stratégies de mise en réseau n'aboutissent pas directement à de tels projets. La coopération métropolitaine transfrontalière peut se trouver ici interpellée à plus d'investissements majeurs qui structurent l'espace urbain. Il s'agit d'actionner la puissance publique pour renforcer les fonctions métropolitaines par des infrastructures majeures. Les réponses en provenance de l'Eurométropole se concentrent sur le domaine du transport public et des voies d'eau. Une réponse appelle « à *"prolonger" les lignes de transport public au-delà de la frontière* », une autre estime qu'un « *aménagement de transport transfrontalier nettement plus important est hautement nécessaire* ». Certain·e·s répondant·e·s nomment directement le Canal Seine Nord Europe ou l'« *espace bleu eurométropolitain* ». Dans l'Eurodistrict Strasbourg Ortenau, le tramway est évidemment évoqué ainsi que d'autres investissements sur le raccordement de Kehl en fibre optique ou un nouveau pont sur le Rhin entre Lahr et Erstein par exemple. Un·e répondant·e de l'ETB va à contresens de ces demandes alors que la stratégie translocale favorise ce type de projets : « *"wettbewerb ohne eifersucht" [compétition sans jalousie] voilà qui devrait être le mot d'ordre d'une juste et équilibrée coopération transfrontalière. Ce mot d'ordre qui nourrissait les discussions entre les Français, les Suisses et les Allemands au début des années 90 dans le secteur de l'Agglomération trinationale de Bâle semble bien lointain tant les stratégies globales sont disjointes actuellement. Certes il existe un programme d'agglomération mais il s'articule plus autour des projets et problèmes d'infrastructures, notamment de transport, que sur des stratégies de développement.* » L'approche-projet trouverait ici une limite dans la succession de projets sans vision.

Le deuxième objectif de soutien des entreprises et du marché de l'emploi évoque les différentiels économiques, déjà repérés par la question précédente qui identifie les entreprises comme des bénéficiaires. Pourtant, la spécialisation économique ne ressort pas comme un objectif. Elle participe pourtant grandement à alimenter les différentiels à la frontière et est constitutive de la structuration métropolitaine. Les répondant·e·s semblent entretenir une opinion ambivalente envers le *differential benefit* de la frontière ressource. Mobiliser les différentiels semble être un objectif, mais non les conforter. Parmi les réponses concernant la frontière franco-belgo-britannique, les considérations sur l'emploi se doublent du problème de la faible maîtrise de l'anglais et surtout du néerlandais : « *de nombreux emplois vacants ne trouvant pas acquéreurs en Flandre* », il faut « *améliorer l'apprentissage du néerlandais notamment* ». Mais certains projets de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai sont salués : celle-ci « *promeut l'emploi transfrontalier et au-delà l'installation d'entreprises* ». Dans le Rhin Supérieur, un·e répondant·e suggère la « *création de pôles d'activités le long de la frontière* » à l'image du Campus Novartis.

Les troisième et quatrième objectifs, d'ordre politique, sont partagés par plus de la moitié des expert·e·s. Coordonner les politiques locales reste très important, surtout dans le modèle de mise en réseau de la RMT-TMO (85%), et dans celui de macro-stratégie de l'Eurométropole (75%). Cela pose le rôle des pouvoirs publics et des collectivités locales non comme bénéficiaires mais comme destinataires des stratégies à mettre en œuvre. Les expert·e·s à la frontière franco-germano-suisse, où les transports en commun transfrontaliers sont souvent cités comme projets à poursuivre, prônent un approfondissement à travers la coordination des systèmes de billettique et de tarification.

Dans le détail, quelques différentes s'esquissent entre cas d'étude. Le soutien aux entreprises et à l'emploi est majeur dans les espaces transrégionaux (78 et 83% des répondant·e·s le mentionnent), mais bien moins important dans les deux Eurodistricts (seulement 61% à Strasbourg et même 44% à Basel). La coordination des politiques locales varie également fortement d'un territoire à un autre puisque c'est un objectif principal pour les répondant·e·s du Rhin Supérieur à 85% et pour ceux·elles de l'Eurométropole à 75%, mais moitié moins pour l'ETB et le GECT Littoral. La gestion des besoins de la région urbaine est très significative pour l'ETB alors qu'elle est négligeable au sein des répondant·e·s du GECT Littoral.

La langue revient dans plusieurs contributions à la question ouverte. Cet objectif du soutien au bilinguisme ou trilinguisme ne faisait pas partie des propositions à la question fermée, n'étant pas directement métropolitain. Il s'avère quand même être un enjeu fort en lien avec l'emploi mais aussi la constitution d'une société civile transfrontalière : « *Le trilinguisme dès le plus jeune âge (anglais/français/néerlandais) pour que tous les habitants puissent tenir une conversation courante dans les trois langues : c'est la base du développement, de l'identité et de la cohésion.* »

Ce chapitre teste l'hypothèse d'une construction des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale par le bas (hypothèses A), et plus spécifiquement par les acteurs locaux de la coopération transfrontalière.

L'enquête en ligne auprès d'un échantillon d'expert·e·s offre des réponses spécifiques pour les cas d'étude de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Trinational de Strasbourg et la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur, ainsi que des réponses agrégées pour les régions métropolitaines transfrontalières. Ceux·elles·ci défendent des représentations de leur région comme métropolitaine et surtout très transfrontalière. Dans un diagnostic territorial subjectif, il·elle·s soutiennent unanimement l'idée que la frontière joue un rôle clé de ressource et apporte une valeur ajoutée au territoire. Ce concept de frontière ressource apparaît comme une pierre angulaire du système sémique créé par les régions métropolitaines transfrontalières. Pourtant, il·elle·s se déclarent lassé·e·s des lourdeurs et longueurs de la coopération transfrontalière et de ses institutions.

Le diagnostic territorial subjectif est confronté aux stratégies métropolitaines transfrontalières des six cas d'étude. Malgré la diversité des stratégies, il est possible de distinguer trois modèles principaux incarnés par l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et ses macro-stratégies, par la RMT-TMO et sa démarche de mise en réseau, et par l'Eurodistrict Trinational de Bâle et son approche-projet.

Les macro-stratégies sont caractérisées par un document programmatique multisectoriel et ambitieux. Elles sont tellement vastes qu'elles balayent bien souvent tous les aspects de la frontière ressource, sans pour autant toujours parvenir à la mobiliser clairement dans des projets. Jouant sur un élément symbolique fort (Tunnel sous la Manche dans l'Eurorégion, premier GECT en Europe à Lille, symbole de la réconciliation franco-allemande et capitale européenne à Strasbourg), elles mettent en scène la frontière comme lieu de reconnaissance et participent ainsi à l'élaboration d'un système sémique puissant. Avec de grandes ambitions, la mise en pratique s'avère difficile. Les structures de coopération transfrontalières ont une capacité à élaborer une vision prospective, mais elles ne proposent pas de cadre opérationnel. Les macro-stratégies portent alors en elles le risque de l'affichage et finalement le risque de l'échec.

Les stratégies de mise en réseau donnent aux structures de coopération transfrontalière métropolitaine un rôle d'intermédiation. La logique de la mise en réseau repose sur le choix flexible des thématiques et de la possibilité de contacter tous types d'acteurs issus de toutes les échelles. Les États jouent un rôle important dans la construction des stratégies mais les échelles infranationales (régionale, intermédiaire, locale) prennent le relai dans une dynamique horizontale. La frontière y est principalement mobilisée comme lieu d'hybridation : sa traversée, les échanges qu'elle provoque, les rencontres qu'elle occasionne génèrent de l'innovation. Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et la RMT-TMO dans le Rhin Supérieur en sont deux exemples.

Les stratégies par approche-projet apparaissent comme plus adaptées aux agglomérations transfrontalières. Elles reposent surtout sur l'exploitation des différentiels à l'échelle du quartier. Les agglomérations bâloises et strasbourgeoises semblent avoir bien compris ce potentiel, mais les pouvoirs publics sont moins rapides que les entreprises dans l'aménagement spécifique de la frontière. Dans une vision stratégique immédiatement déclinée en projets urbains cartographiés, planifiés et financés, la concertation et les appels à projets reflètent une démarche profondément ancrée dans l'échelle locale. Les projets constituent de bons exemples de l'oscillation entre logiques *bottom-up* et *top-down*, car sans implication de l'État et de l'UE, ils ne pourraient pas voir le jour. En tant que *soft policies*, les macro-stratégies et les stratégies de mise en réseau reposent sur l'engagement d'acteurs de différentes échelles pour leur réalisation.

Dans tous les modèles, il existe des oscillations entre processus *bottom-up* et *top-down*. Les stratégies semblent être toujours élaborées par une initiative locale, bien souvent portée par la ville-centre ou l'intercommunalité-centre du pôle métropolitain (CUD, MEL, CUS, Basel-Stadt). D'après les répondant-e-s de l'enquête, les stratégies métropolitaines transfrontalières sont utiles à la condition qu'elles se concrétisent pour les citoyen-ne-s. La demande d'infrastructures va dans le sens de projets structurants de *hard policies*. Les stratégies d'approche-projet montrent que la maîtrise d'ouvrage est presque systématiquement portée par une collectivité locale, souvent le pôle métropolitain. Des mécanismes innovants semblent ouvrir la possibilité d'une maîtrise d'ouvrage transfrontalière (IBA Basel 2020 ou le futur mécanisme transfrontalier (*European Cross-border mechanism*) pour le tramway entre Strasbourg et Kehl) pour répondre aux attentes des acteurs locaux et des citoyen-ne-s.

Le chapitre montre qu'un puissant paradigme métropolitain (hypothèse A2) s'est affirmé dans les stratégies des cas d'étude malgré une critique des structures de coopération transfrontalière (soutenant l'hypothèse A1 d'un essoufflement ?). Seul le GECT littoral a abandonné l'argument métropolitain malgré les propositions de la Communauté urbaine de Dunkerque et de son agence d'urbanisme. D'autres critiques émanent du Rhin Supérieur à propos de la RMT-TMO, mais l'argument métropolitain fait l'objet d'un assez large consensus parmi les acteurs (hypothèse C1). Dans les cas d'étude translocaux, le pôle métropolitain initie l'argument métropolitain. Dans les cas d'étude transrégionaux de l'Eurorégion et du Rhin Supérieur, les échelles régionales et nationales semblent jouer plus fortement dans l'émergence de l'argument métropolitain. Cela devra être vérifié dans la Partie 4 sur les processus de construction *top-down*. Spécialement dans les macro-stratégies, la frontière joue un rôle de ressource (hypothèse B1) mais elle n'est pas nécessairement mise en lien avec le processus de métropolisation. La stratégie de la COPIT à Lille et celle du Livre blanc à Strasbourg mobilisent la frontière comme ascenseur scalaire et donc comme un argument métropolitain (hypothèse B2).

Comment les arguments métropolitains et transfrontaliers recomposent-ils les espaces des cas d'étude ?



# Chapitre

## 6. La recherche d'un hypothétique périmètre pertinent

Pour les géographes comme pour les aménageur·se·s, la frontière ou la limite territoriale constitue l'élément fondamental dans la construction d'une région (De Ruffray et al., 2011; Hinfrey, 2010; Paasi, 1986). Il est fait référence ici non pas à la frontière nationale mais à la délimitation extérieure d'une entité territoriale, de sa limite qu'elle soit naturelle, culturelle, administrative ou institutionnelle. L'acte de délimiter s'avère d'autant plus crucial pour la mise en place d'une politique d'aménagement dans une région métropolitaine.

Tobias Chilla, Estelle Evrard, Sophie de Ruffray ou Gregory Hamez identifient la même tendance à délimiter les espaces transfrontaliers. Ces derniers sont considérés comme des espaces en tant que tels, avec leurs spécificités et caractéristiques propres. Ils deviennent alors des territoires identifiables. Le lobby régional à Bruxelles a contribué à cela en se concentrant sur certaines spécificités territoriales, avec par exemple l'Association des Régions d'Europe, ou bien *Eurocities*. De son côté, la Commission européenne a reconnu la spécificité de ces espaces dans la gouvernance européenne et a donné un rôle à des découpages nouveaux dans la Politique de Cohésion à travers l'élaboration et la mise en œuvre de des fonds structurels. (Evrard & Chilla, 2014)

Dans le contexte de l'intégration européenne, les régions transfrontalières, et d'autant plus les régions métropolitaines transfrontalières, reflètent alors l'émergence d'une forme de territorialité intergouvernementale. En entretien, le représentant de la Métropole Européenne de Lille utilise à ce propos le terme d'« *extraterritorialité, un lieu qui bouscule l'État-Nation, où s'invente une nouvelle façon de faire* ». Le périmètre des régions métropolitaines transfrontalières est alors sujet à négociations. Phil Allmendinger, Tobias Chilla et Franziska Sielker proposent le terme de « *soft spaces* » pour décrire ces espaces de l'aménagement du territoire qui subissent négociations politiques et dynamiques temporelles (Allmendinger, Chilla, & Sielker, 2014). Le concept fait écho à celui de *hard spaces* développé par Andreas Faludi (Faludi, 2007; Fruchart, 2013).

Ce chapitre explore la spatialité de la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Selon le cadre méthodologique présenté dans le chapitre 4, elle interroge l'échelle de ces processus et l'espace d'observation géographique correspondant. La taille du périmètre, soit l'étendue géographique de l'espace de référence, conditionne l'échelle d'appartenance translocale ou transrégionale. La délimitation de cet espace et son organisation (transfrontalière et métropolitaine) participent des mécanismes de recomposition scalaire que nous voulons analyser dans la construction métropolitaine transfrontalière. La littérature soutient que les régions transfrontalières sont le résultat d'un



processus de construction sociale et politique (Keating, 1997; Newman, 2003; Paasi & Metzger, 2017; Perkmann, 2003). Les caractéristiques historiques, géographiques ou économiques sont instrumentalisées pour essentialiser une région métropolitaine transfrontalière. Même la proposition de frontière ressource (Sohn, 2014a) signifie que les acteurs politiques la mobilisent dans leurs stratégies de développement spatial et de territorialisation. La délimitation et donc le périmètre s'avèrent fondamentaux dans la construction régionale (Paasi, 1986), nous avançons qu'il en est de même dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière. La délimitation et la compréhension du territoire ainsi créées sont autant de références, de connaissances, de codes, de symboles partagés par les acteurs de la région métropolitaine transfrontalière qui alimentent un système sémique partagé. Pour saisir ce processus de construction régionale, une méthodologie basée sur l'institutionnalisation des régions métropolitaines transfrontalière semble adaptée. À travers l'institutionnalisation, la région métropolitaine transfrontalière s'ancre dans une gouvernance territoriale qui s'applique sur un périmètre donné (Leloup et al., 2005).

Les régions transfrontalières ont été catégorisées en différents types, principalement selon leur structure (région transfrontalière naturelle et rurale, urbaine ou métropolitaine), leur échelle (régionale ou locale, parfois intermédiaire), leur institutionnalisation (des coopérations les plus informelles aux structures de gouvernance les plus complexes) ou selon leurs objectifs (thématiques ou transversales) (Durà, Camonita, Berzi, & Noferini, 2018). Plusieurs auteur·rice·s développent la question de la structure spatiale des régions transfrontalières. Joachim Blatter entreprend une large comparaison des régions transfrontalières en Europe et en Amérique du Nord. Son analyse aboutit à une différence spatiale entre les deux continents. Contrairement aux régions outre-atlantique, « *all European institutions have defined their spatial scale of activity and developed maps to demarcate their turf* » (Blatter, 2004). En Europe, la coopération transfrontalière s'opère avec des périmètres définis (« *clear-cut definitions and congruence* »), alors qu'en Amérique du Nord, elle s'effectue en réseau ou sur des espaces variables et flous (« *variable and fuzzy* ») (*ibid.*). Blatter estime que cette géographie européenne repose sur la logique de « *spaces of places* » et qu'elle résulte en une spatialité et une gouvernance plus tournée vers le territorial que vers le fonctionnel (*ibid.*)(Blatter, 2004)(Blatter, 2004)(Blatter, 2004)(Blatter, 2004). La délimitation des régions métropolitaines transfrontalières des cas d'étude peut donc facilement faire l'objet d'une comparaison.

Pour autant, fixer un périmètre définitif à une région métropolitaine transfrontalière soulève des interrogations sur la justification du périmètre et sa durabilité :

« La question du statut de la limite dans les constructions territoriales (Amilhat-Szary & Fourny, 2006) touche à la problématique récurrente en aménagement au sujet de la recherche du « périmètre pertinent ». Ce « mythe » consiste pour l'aménageur à faire coïncider les limites institutionnelles d'un territoire avec les dynamiques socio-économiques fonctionnelles se déroulant au sein d'un espace. » (Hinfray, 2010)

Or la première partie de la thèse a montré combien l'urbanisation et la métropolisation transforment les espaces. Le concept de « métropole » (Ascher, 1995) désigne bien les territoires flous de la ville et la non-adéquation entre espace fonctionnel et espace politique. Les politistes se saisissent de la même question quand il·elle·s cherchent à réduire « la distorsion entre le territoire institutionnel politique et les territoires fonctionnels » ou à définir « la bonne échelle de gestion institutionnelle du territoire » (Saez & Bassand, 1997). La tentation serait alors de penser des périmètres très vastes, spécialement pour les régions métropolitaines. Ces réflexions s'exacerbent en une « anxiété cartographique » (Celata & Coletti, 2015) qui chercherait sans résultat « le périmètre pertinent » (Hinfray, 2010).

Ce chapitre ne vise par conséquent en aucun cas à critiquer les périmètres des régions métropolitaines transfrontalières ou à en proposer de nouveaux. L'analyse des périmètres permet cependant de comprendre les ressorts spatiaux et scalaires de leur construction. Ils participent au système sémique partagé mis en place dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Sans même parler de « territoire » métropolitain transfrontalier – qui sous-entend une appropriation politique mais aussi affective, émotionnelle –, la construction d'une région métropolitaine transfrontalière pose la question de sa spatialité. La morphologie spatiale (Grasland, 2008) pour reprendre les clés d'analyse de Claude Grasland, incluent ici principalement ses limites, son étendue et les structures spatiales qui les justifient. Le questionnement qui insiste sur la délimitation de la région porte donc sur le périmètre. Selon nos problématiques et hypothèses de recherche, trois facteurs sont au cœur de l'analyse des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières :

- La dimension métropolitaine, soit les configurations urbaines majeures qui concentrent des fonctions métropolitaines avec une attention portée aux pôles et aux dynamiques de diffusion. Quelles pôles métropolitains structurent le périmètre ? Quelles fonctions métropolitaines y sont intégrées ?
- La dimension transfrontalière, soit les frontières nationales et l'inclusion de versants nationaux de part et d'autre, c'est la question des limites et discontinuités. Le périmètre ne doit-il pas être trop déséquilibré ? Suit-il la frontière ? À quelle distance ?
- La scalarité, soit l'échelle du périmètre de coopération en fonction de sa taille et de ses logiques locales ou régionales. Le périmètre doit-il favoriser une certaine lisibilité ?
- L'interdépendance, soit l'unité fonctionnelle de l'espace délimité et sa délimitation en regard des autres formes de centralités qui se trouvent dans le voisinage. Le périmètre doit-il être indépendant du périmètre d'autres aires d'influence ?

Nos six cas d'étude en Europe occidentale présentent des coopérations transfrontalières institutionnalisées plus ou moins abouties sur un périmètre défini. Comment les configurations urbaines et les frontières nationales structurent-elles le périmètre des régions métropolitaines ? Quelle est l'échelle de ces périmètres ? Sont-ils contestés, évolutifs ou bien à l'inverse consensuels, fixes ? Comment dépassent-ils l'opposition entre logiques institutionnelles ou fonctionnelles ? Selon l'évolution des périmètres, il sera possible d'alimenter l'hypothèse A1 de l'essoufflement de la coopération transfrontalière et C2 de la

recomposition scalaire européenne. La structuration spatiale des régions métropolitaines transfrontalières selon les frontières nationales pourra préciser le rôle de la frontière comme potentielle ressource (hypothèse B1). De surcroît, les dimensions géographiques et cartographiques de ce chapitre affinent la définition du concept de région métropolitaine transfrontalière.

La spatialité des régions métropolitaines transfrontalières est abordée successivement par l'analyse d'un corpus des représentations cartographiques institutionnelles des six cas d'étude (1), puis par l'identification des dynamiques spatio-temporelles des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières (2) et enfin par une étude par cartes mentales interprétatives produites dans le cadre de l'enquête en ligne (3). Dans ce chapitre, ce sont donc à chaque fois les initiatives locales qui génèrent la spatialité des régions métropolitaines transfrontalières. La construction de leur périmètre est abordée selon une logique ascendante, *bottom-up*.

## 6.1. Représentation cartographique institutionnelle des régions métropolitaines transfrontalières

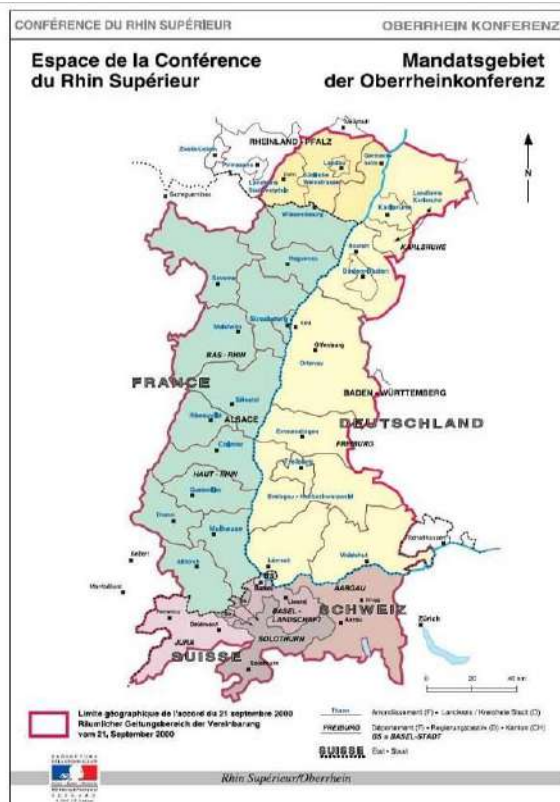
Une première approche de la spatialité des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale consiste à interroger la production cartographique de nos six cas d'étude. Le corpus de documents stratégiques déjà mobilisé dans le chapitre précédent sur les stratégies est repassé au crible de ses cartes et descriptions de la géographie de l'espace de coopération. La méthodologie, inspirée du travail de l'urbaniste Bénédicte Grosjean sur le système sémique ou « l'imaginabilité de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » (Grosjean, 2019b), permet de saisir les représentations spatiales des acteurs de la coopération métropolitaine transfrontalière à travers leurs propres cartes institutionnelles. Le recours à la cartographie peut être un élément graphique et visuel du système sémique partagé puisqu'il ne butte pas directement sur les différences linguistiques et culturelles. Sans être exhaustif, le corpus est donc composé de différentes productions cartographiques (cartes, Système d'Information Géographique SIG, illustrations cartographiques et analogies cartographiques dans le graphisme). Une sélection a été opérée pour analyser en profondeur le périmètre et la sémiologie de certaines cartes. Celles-ci sont soit emblématiques des territoires analysés, soit thématiques sur la coopération transfrontalière ou le développement métropolitain. On élucidera en quoi les cartes servent ou non les arguments métropolitains et/ou transfrontaliers. Constituent-elles des révélateurs de ces arguments et du diagnostic territorial ? Quelles représentations de la région métropolitaine transfrontalière véhiculent-elles, et à qui (aux acteurs de quelle échelle) sont-elles destinées ?

La lecture et l'analyse cartographique suivent les questionnements préalablement exposés : Comment s'articulent les frontières nationales et les principales configurations urbaines dans la région métropolitaine transfrontalière ? Comment sont-elles localisées, analysées, représentées ?

L'analyse procède par échelle : elle compare d'abord les productions cartographiques des espaces transrégionaux du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Transmanche (1), puis s'intéresse à celles des espaces translocaux correspondant aux agglomérations transfrontalières (2). Devant la diversité des cartes (politico-administratives, analytiques et statistiques, représentations cartographiques symboliques voire promotionnelles), des traits communs dans la sémiologie et les références témoignent de la construction d'un système sémique propre à la région métropolitaine transfrontalière. L'étude fait enfin une incursion dans la communication des régions métropolitaines transfrontalières en rassemblant les analogies cartographiques représentées dans le graphisme et les logos (3). La carte s'avère devenir un des éléments du système sémique de chaque région métropolitaine transfrontalière, révélant un fort besoin de visibilité.

## 6.1.1. Cartes transrégionales entre description, analyse et promotion

Dans le cas d'étude du Rhin Supérieur, une carte principale est utilisée quasi systématiquement depuis plus de 20 ans pour présenter la Conférence du Rhin Supérieur. L'illustration suivante met en regard une carte de 2001 (CRS, 2001) et une carte de 2015 (CRS, 2015) qui sont représentatives de la diffusion de la même carte sur (au moins) toute cette période.



CRS (2001). *Pour un avenir commun de l'espace du Rhin supérieur. Cadre d'orientation.*

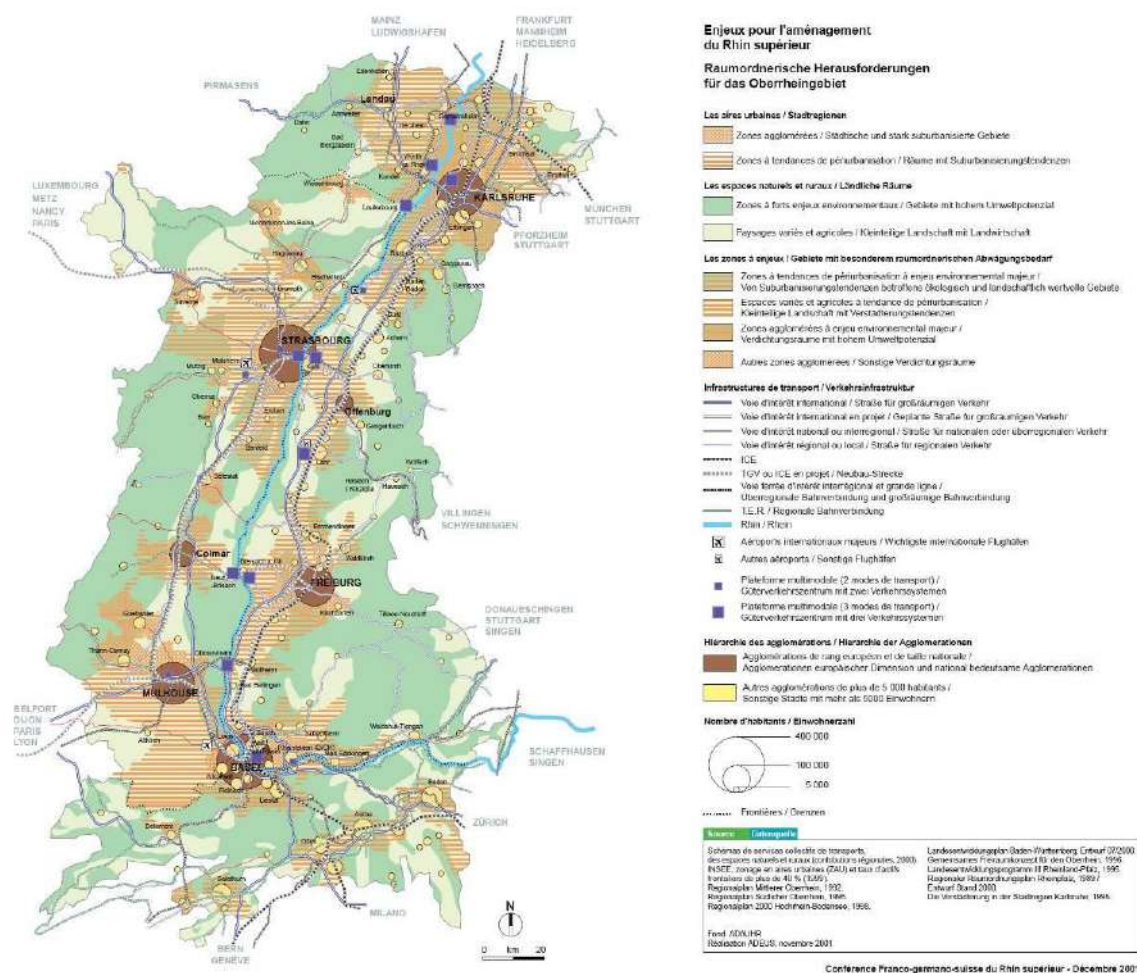


CRS (2015). *40 ans de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur. Brochure.*

### Carte 24 : Cartes politico-administratives du Rhin Supérieur (2001 et 2010)

Le fond de carte reprend parfois la topographie (relief et lacs), et surtout les découpages politico-administratifs de niveau infrarégional. La légende indique plusieurs limites : premièrement le Rhin, et deuxièmement les frontières extérieures de l'espace de coopération du Rhin Supérieur. Les frontières nationales ne sont pas soulignées par un figuré linéaire spécifique, elles sont signifiées par la distinction légère d'aplats de couleurs pastel différentes par pays. Les portions des *Länder* allemands sont représentées dans des nuances de jaunes, les Cantons suisses dans des nuances de rose, les départements français dans des nuances de vert. Du fait du découpage administratif, les villes indiquées sur la carte sont les capitales et les chefs lieu des entités administratives et non des configurations urbaines spécifiques

hiérarchisées. Les configurations urbaines qui présentent des fonctions métropolitaines ne sont pas spécialement mises en valeur. Ainsi, Emmendingen ou Ribeauvillé sont cartographiées par le même figuré que Basel ou Strasbourg. La carte principale de présentation du Rhin Supérieur choisit finalement de mettre en valeur un espace transfrontalier qui efface relativement les frontières nationales. Elle ne souligne pas de caractère urbain ni métropolitain. À visée descriptive, c'est l'archétype des cartes politico-administratives de présentation de l'espace de coopération, telles qu'on les retrouve dans de nombreuses autres coopérations transfrontalières institutionnalisées. Elles permettent aux coopérations transfrontalières de se présenter aux acteurs des différents niveaux de gouvernement, aux collectivités locales de la coopération transfrontalière d'identifier leurs homologues sur l'autre versant, et éventuellement aux citoyen·ne·s de découvrir et localiser la coopération transfrontalière.



Carte 25 : Carte analytique du Rhin Supérieur

La Conférence du Rhin Supérieur, le Conseil Rhénan, la RMT-TMO mais aussi leurs groupes de travail et même certains projets INTERREG ont considérablement enrichi la représentation cartographique de ce cas d'étude. Il existe une multitude de cartes analytiques et statistiques

qui participent à la représentation cartographique du Rhin Supérieur. Un groupe de travail est spécifiquement dédié à un système d'information géographique pour le Rhin Supérieur (GISOR/GISRS). Par conséquent, il existe un corpus large et varié de cartes du Rhin Supérieur. Le SIG a vocation à entretenir une base de données, un socle de connaissance commun aux membres de la coopération de façon à pallier la difficulté à collecter des statistiques à l'échelle de la région métropolitaine transfrontalière. Parmi ces cartes thématiques, certaines s'intéressent à la structure urbaine et/ou métropolitaine. Le *Cadre d'orientation du Rhin Supérieur* de 2001 inclut par exemple une carte des « Enjeux pour l'aménagement du Rhin Supérieur » (Conférence du Rhin supérieur, 2001). Les « aires urbaines » sont différenciées entre « zones agglomérées » et « Zones à tendances de périurbanisation ». Une « hiérarchie des agglomérations » distingue les « Agglomérations de rang européen et de taille nationale » des « Autres agglomérations de plus de 5000 habitants ». Par ordre décroissant, les centralités de Strasbourg, Basel, Karlsruhe, Freiburg, Mulhouse, Colmar et Offenburg ressortent de la carte et sont reliées par une trame périurbaine nord-sud quasi-continue de part et d'autre du Rhin. Les infrastructures de transports constituent les seules fonctions métropolitaines représentées sur la carte. Le Rhin mais aussi les routes, voies ferrées, les aéroports et les plateformes multimodales sont représentées selon leur importance internationale ou régionale. Dans une logique réticulaire, les axes de transports sont prolongés par la mention des grandes villes desservies hors de la carte. Le Rhin Supérieur apparaît relié à ses régions adjacentes mais aussi aux grandes métropoles européennes (Frankfurt/Main, München, Zürich, Milano, Genève, Paris, Lyon, Luxembourg). Pourtant, la carte s'arrête aux frontières extérieures du Rhin Supérieur, donnant un effet inverse d'isolement voire d'insularité. Elle donne à voir un territoire qui serait cohérent et intégré, qui s'opposerait à un espace autre, inconnu ou ignoré au-delà des frontières extérieures du Rhin Supérieur. Les frontières nationales sont représentées par un discret figuré pointillé. Encore une fois, la cartographie insiste sur la dimension transfrontalière du Rhin Supérieur.

Ce type de carte n'est pas nécessairement différent des cartes classiques produites par les autres entités administratives domestiques, cela pourrait traduire une forme de normalisation. Par contre, la production de nombreuses cartes de qualité témoigne surtout des ressources conséquentes à disposition de la région métropolitaine transfrontalière. Seules des entités territoriales puissantes peuvent en produire. L'analyse des cartes dévoile le soutien de services techniques issus de grandes administrations publiques ou d'agences d'urbanisme.

La RMT-TMO a une production propre de cartes par rapport à la Conférence du Rhin Supérieur. Des premières cartes préparatoires en 2006-2007 aux cartes de communication en 2013, la représentation de la Région Métropolitaine Trinationale est variée : entre SIG, schématisation, analyse cartographique graphisme promotionnel... En 2007 et 2010, les annexes des documents officiels de la RMT-TMO reprennent des cartes caractéristiques de la production du groupe de travail SIGRS de la Conférence du Rhin Supérieur (cartes 2 et 5 de la figure). Mais dans l'ensemble la RMT-TMO produit une version schématisée représentant la simple silhouette du périmètre (cartes 1, 3, 4 et 6). L'espace du Rhin Supérieur est isolé des régions adjacentes, les frontières nationales et infranationales sont effacées. Les toponymes

(noms de pays, de régions et de villes) se font rares. L'absence de fond de carte, d'échelle, de repères lui confèrent un caractère quasi insulaire. Deux représentations cartographiques choisissent d'incruster le Rhin Supérieur sur un fond de carte à une échelle européenne plus petite, de sorte qu'il ressort en un zoom qui couvre toute l'Europe centrale.



BAK Basel Economics (2006). « Oberrhein – eine Metropolregion? Le Rhin supérieur – une région métropolitaine ? Perspectives Regio Perspektiven.



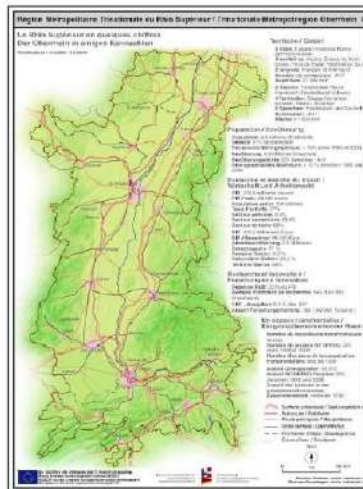
Groupe de Travail de la CRS (2007). *Auf dem Weg zur Trinationalen Europäischen Metropolregion Oberrhein.*



CRS (2010). *Stratégie-Déclaration. Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur.* Offenburg, 9 décembre 2010.



CRS (2010). *Eine Strategie für die Trinationale Metropolregion Oberrhein 2020. Gemeinsam handeln und gestalten.* Annexe de la Déclaration d'Offenburg.



RMT-TMO (2013). *Strategie 2020 für die Trinationale Metropolregion Oberrhein.* Kehl.

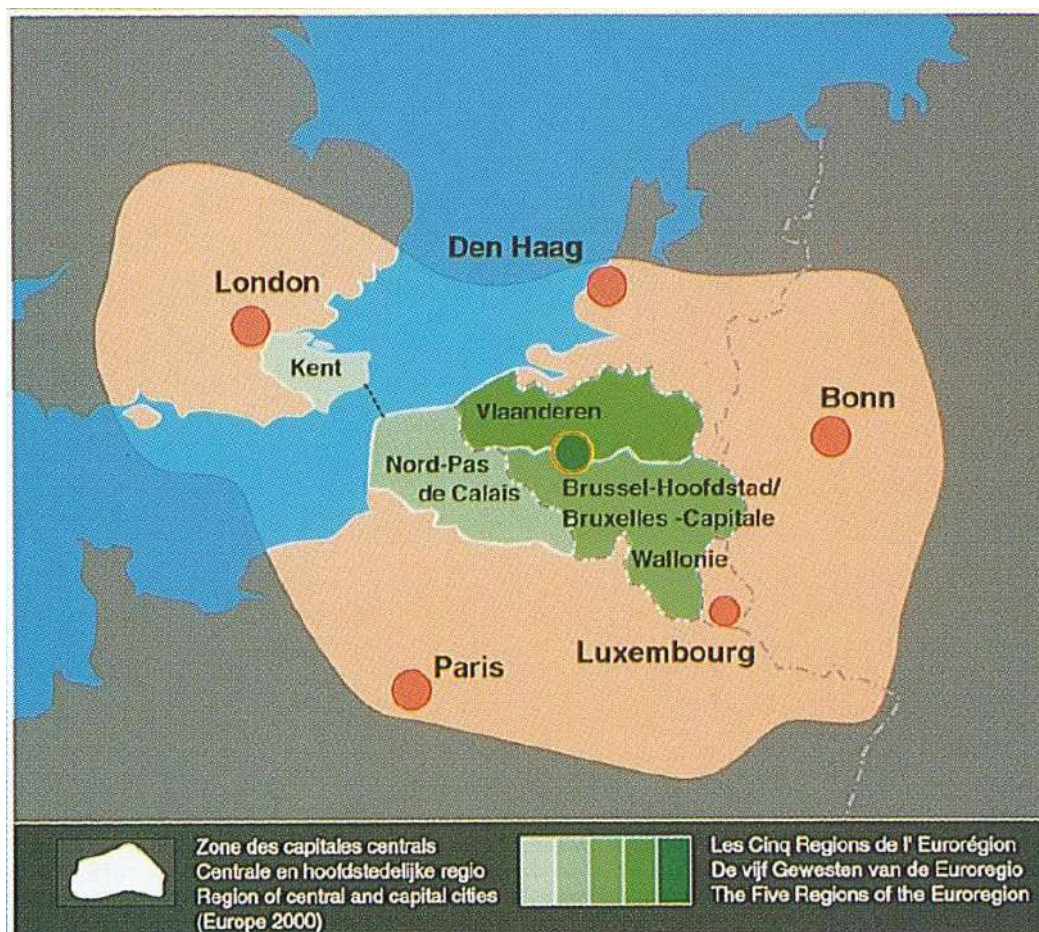
Carte 26 : Déclinaisons des représentations cartographiques du Rhin Supérieur

La RMT-TMO s'affiche alors comme un ensemble régional transfrontalier intégré et cohérent. Les fonctions métropolitaines ne sont pas abordées, mais le zoom qui inscrit le Rhin Supérieur dans un espace européen lui confère une certaine centralité, préjugé de sa masse critique et suggère son rayonnement continental voire européen. Un glissement normatif s'opère clairement vers des représentations cartographiques symboliques voire promotionnelles. Loin de comprendre l'espace de coopération, l'objectif de ces représentations cartographiques est l'incrustation d'un message de communication, d'une marque de territoire. Ces cartes,



destinées à véhiculer une image du territoire transfrontalier, relèvent d'une logique de marketing territorial.

La RMT-TMO produit de nombreuses cartes, capitalisant sur l'expérience et le savoir-faire de la Conférence du Rhin Supérieur. L'Eurorégion Transmanche est moins prolixe mais diffuse certaines cartes similaires.



L'Euroregion Transmanche

Source: Région NPdC

Carte 27 : Carte politico-administrative de l'Eurorégion Transmanche

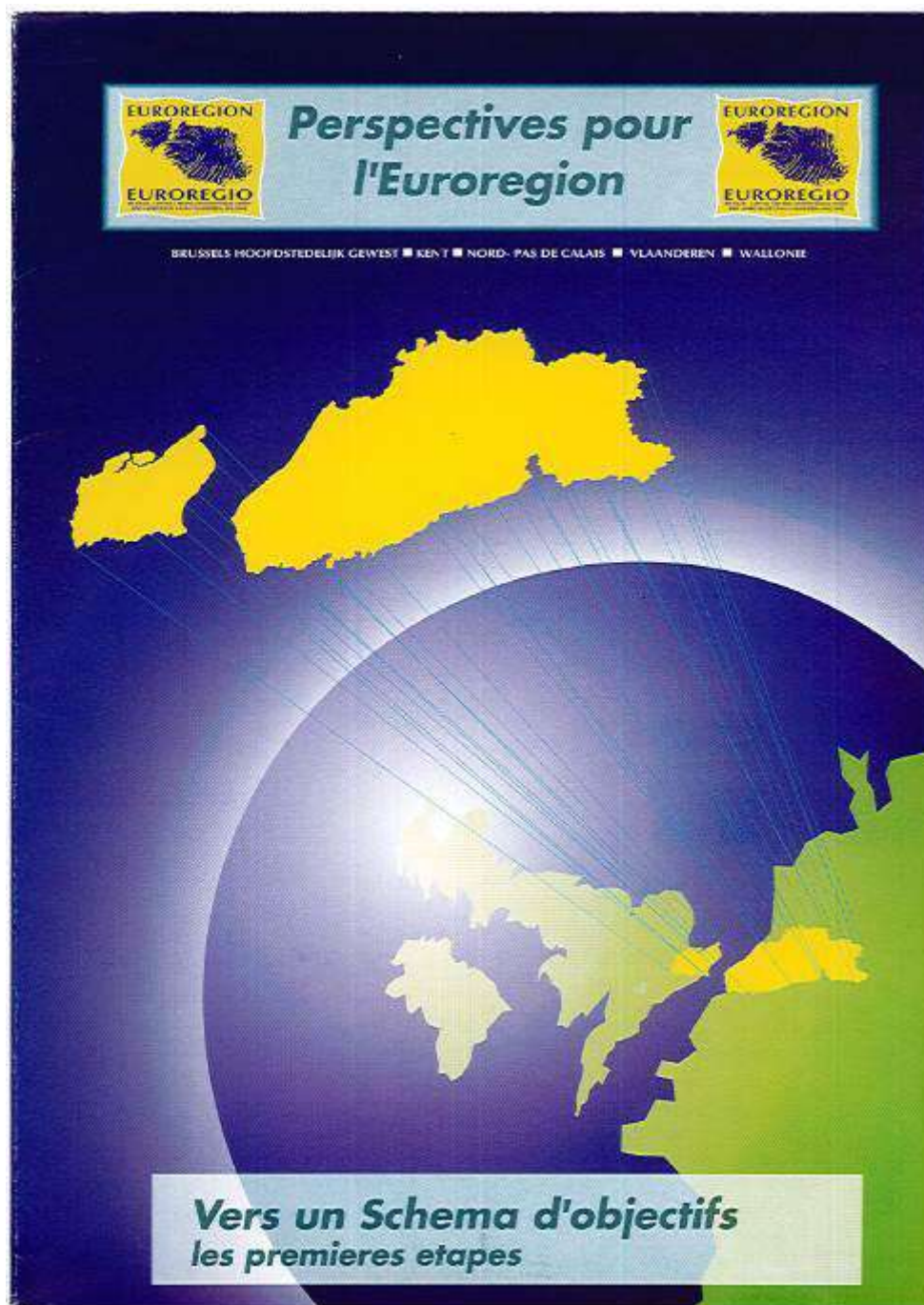
Cette carte officielle de l'Eurorégion Transmanche a été utilisée à partir de 1991, lorsque les régions belges rejoignent la coopération transfrontalière. La carte distingue deux périmètres emboîtés : le périmètre de coopération ainsi qu'une zone autour de ce dernier. Le premier, le plus restreint, correspond aux cinq membres de la coopération. Les « Cinq Régions de l'Eurorégion » que sont Nord-Pas-de-Calais, Kent, Vlaanderen, Wallonie et Bruxelles-Capitale sont représentées par un dégradé de verts qui ne correspond pas à une appartenance nationale. Le second périmètre, plus large d'environ 150 km, est figuré en orange et permet de représenter les villes de London, Den Haag, Bonn, Luxembourg et Paris. Il est appelé en français « Zone des capitales centrales ». La référence renvoie ici explicitement au rapport

*Europe 2000* publié par la Commission européenne en 1990 suite aux travaux des réunions des ministres en charge de l'aménagement du territoire (voir Chapitre 8). Le rapport *Europe 2000* (et son aboutissement dans le rapport *Europe 2000+*) esquisse une régionalisation du continent avec des « perspectives transnationales du développement territorial européen » où « le Centre des capitales » est un groupe territorial délimité (Commission Européenne, 1994). D'après le rapport, le Centre des capitales regroupe six capitales européennes et « comprend le sud-est de l'Angleterre, la moitié sud des Pays-Bas, la Belgique, le nord et le nord-est de la France, bassin parisien compris, le Luxembourg ainsi que le centre-ouest et le sud-ouest de l'Allemagne » (*ibid.*). La carte de l'Eurorégion Transmanche cite le document européen et s'inscrit volontairement dans ce cadre. Il conserve bien les six capitales<sup>26</sup> ainsi que le périmètre approximatif du Centre des Capitales en une zone d'influence d'environ 150 km. Le fond de carte permet la simple géolocalisation puisqu'il inclut les terres émergées en gris, la Manche en bleu et les frontières nationales en pointillé. Selon notre classification, cette carte correspond aux cartes politico-administratives de présentation de l'espace de coopération, mais avec déjà une orientation vers une représentation cartographique symbolique voire promotionnelle, qui va s'accroître avec le temps. Il s'agit d'insister sur la dimension européenne de la région et de l'inscrire dans une logique multiscalaire.

La première carte de l'Eurorégion Transmanche est reprise à l'identique dans le document programmatique de 1996 intitulé *Perspectives pour l'Eurorégion Transmanche. Vers un Schéma d'objectifs* (Eurorégion Transmanche, 1996). Le document innove cependant avec deux autres représentations cartographiques en couverture. La représentation cartographique (ci-après) en pleine page contraste par l'absence totale de frontières nationales, de villes ou de capitales. Sont représentées seulement des surfaces émergées de l'ouest européen, avec une sélection qui pourrait correspondre à l'intégration européenne contemporaine avec le Royaume-Uni et le Danemark (en partie seulement ?) mais sans la Suède et la Finlande et *a fortiori* sans la Norvège. Les réalités géographiques nationales et européennes ne semblent ici pas primordiales. L'échelle non plus n'est pas respectée puisqu'un jeu de perspectives fait apparaître l'horizon éclairé d'un globe terrestre sans autres pays ou continents. Le jeu d'échelles se poursuit avec un zoom sur l'Eurorégion, dont la silhouette semble projetée dans l'espace. Les délimitations de l'Eurorégion sont très précises et permettent à l'observateur averti de reconnaître le périmètre de coopération scindé par le Déroit de la Manche.

---

<sup>26</sup> Berlin deviendra officiellement capitale de l'Allemagne réunifiée en 2000 mais en cette année de 1991 la décision est déjà prise. Par ailleurs, la carte localise Den Haag, qui est la capitale administrative des Pays-Bas, et pas Amsterdam qui est la capitale officielle.



Carte 28 : Représentation cartographique de l'Eurorégion Transmanche

Une seconde représentation cartographique apparaît en titre de la couverture. Le logo choisi est un cartouche jaune qui schématise l'Eurorégion par une empreinte digitale. On devine le périmètre de coopération de l'Eurorégion avec le détroit par la forme que revêt cette empreinte. Les deux représentations cartographiques s'appuient sur une charte graphique qui copie les couleurs européennes avec des associations de jaune et de bleu. Les jeux de couleur et d'échelle insistent sur l'inscription européenne de l'espace de coopération déjà explicitée dans le nom de l'Eurorégion. Cette sémiologie abonde dans le sens du « mythe du carrefour

européen » et correspond au message déjà véhiculé par la référence au « Centre des Capitales » du document *Europe 2000*.

Ces deux exemples sont un aboutissement des représentations cartographiques symboliques et promotionnelles. Elles conservent des repères spatiaux à la condition qu'ils servent un positionnement politique, et s'affranchissent des règles cartographiques pour recentrer le message promotionnel. Les codes relèvent bien plus de la communication avec la création d'un logo, d'une charte graphique et la simplification du message. Ces représentations cartographiques servent au marketing territorial des régions métropolitaines transfrontalières. La première carte sert également à la simple localisation de l'Eurorégion Transmanche. Il s'agit de la rendre lisible pour des acteurs issus d'autres espaces et d'autres échelles.

À l'inverse des cartes du Rhin Supérieur, la carte de l'Eurorégion Transmanche illustre moins la cohérence et l'intégration transfrontalière que l'insertion et la centralité européenne des régions qui la composent. L'Eurorégion Transmanche s'inscrit dans une logique d'échelles imbriquées (Eurorégion, Centre des Capitales, Union Européenne), de réseaux (avec les capitales européennes) et de centralité en Europe de l'ouest. Elle semble pouvoir s'imposer à l'échelle continentale voire globale. Les métropoles, configurations ou fonctions métropolitaines internes à l'Eurorégion transmanche sont ignorées. De manière générale, les éléments représentés relèvent du découpage politico-administratif. Les frontières extérieures soulignent le périmètre de coopération au point de parfois ignorer les territoires adjacents. Les frontières nationales sont soit représentées légèrement, soit effacées ; elles ne constituent pas une information essentielle. Les frontières entre collectivités territoriales membres de la coopération transfrontalière sont souvent présentes. Les villes sont nommées en tant que capitales administratives et non en tant que centralités métropolitaines.

Avec des cartes politico-administratives, des cartes plus analytiques et statistiques, et enfin des représentations cartographiques relevant de la communication graphique, les deux espaces transrégionaux affirment un périmètre clair. Ce faisant, elles construisent un système sémique au service de la région métropolitaine transfrontalière.

### **6.1.2. L'influence des agences d'urbanisme dans les cartes translocales des espaces de coopération métropolitaine transfrontalière**

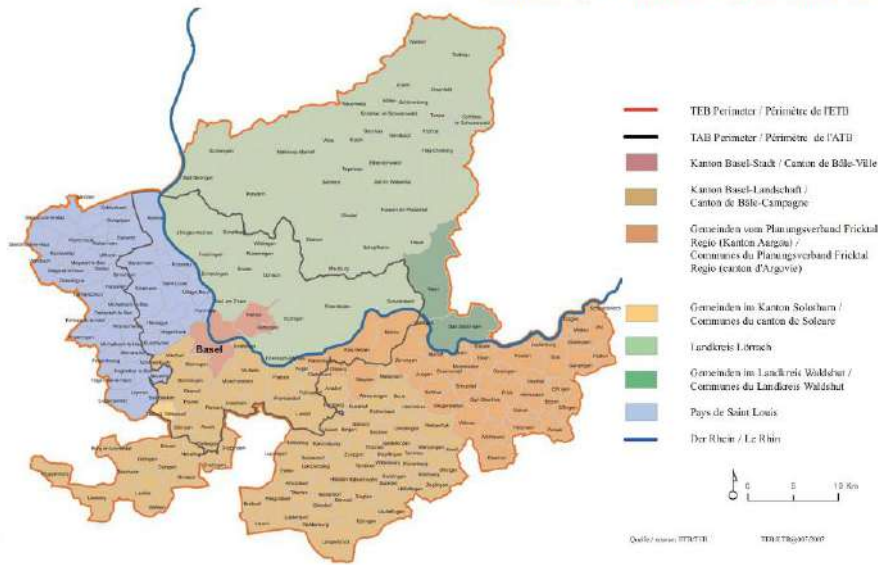
À l'échelle des agglomérations transfrontalières, les cas d'étude autour du littoral franco-belge, de Lille, de Strasbourg et de Basel produisent des cartes que l'on peut différencier selon ces mêmes trois groupes : cartes politico-administratives, cartes analytiques et statistiques, et enfin cartographies marketing. Comme illustré pour l'échelle régionale, on retrouve quasi systématiquement des cartes politico-administratives de présentation de l'espace de

coopération. Des cartes analytiques et statistiques sont produites dans les cas d'étude qui ont des ressources cartographiques propres ou ont recours à des agences d'urbanisme ou des bureaux d'études. Les représentations cartographiques symboliques et promotionnelles sont plus rares et semblent réservées aux cas d'étude qui investissent dans des stratégies de communication à destination du grand public.

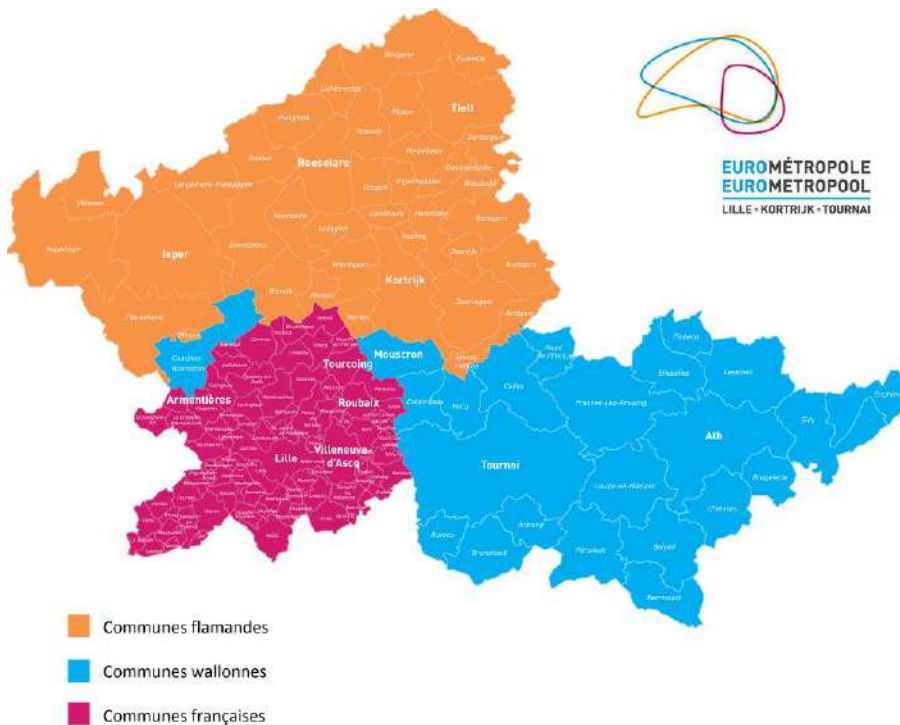
La carte de référence de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) et celle de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai sont des archétypes des cartes politico-administratives de présentation de l'espace de coopération ; elles sont mises en regard ci-après. La carte de l'ETB est extraite de la stratégie de développement de 2009 (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a) et elle a été utilisée auparavant et par la suite avec une sémiologie sensiblement identique. Très similaire à celle du Rhin Supérieur, la carte de l'ETB reprend le maillage administratif en communes, cantons, *Landkreise* et *Städte*. Une couleur correspond à un versant national et des nuances au sein de cette couleur différencient les communes par canton ou *Landkreis*. Les territoires adjacents sont invisibles dans une représentation où l'ETB apparaît comme insulaire. Le Rhin est néanmoins indiqué comme élément de contexte géophysique. La frontière nationale n'est pas spécialement représentée d'un figuré linaire, alors qu'à l'inverse, le périmètre de coopération est souligné. À l'époque de production de la carte en 2007, l'association Agglomération Trinationale de Bâle se transforme en l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Les deux périmètres distincts sont donc représentés sur la carte. Une telle évolution spatiale sera analysée dans la sous-partie 6.2 suivante.

La carte des communes de l'Eurométropole est une épure des cartes politico-administratives de présentation de l'espace de coopération. Présente sur le site internet et sur les supports de communications du GECT depuis qu'il s'est doté d'une charte graphique vers 2008, elle fait abstraction de tout élément physique comme des territoires adjacents. Seules les communes sont reconnaissables à leur limite et leur nom. La frontière nationale est moins marquée que la frontière régionale puisque trois couleurs vives différencient les communes françaises, des communes wallonnes et des communes flamandes. Sans surinterpréter une hiérarchisation urbaine, il est notable que les noms de communes sont de trois tailles différentes. Lille, Kortrijk, Tournai sont indiquées dans la plus grande police de caractère, ainsi que Leper, Roeselare, Tielt, Mouscron, Ath, Armentières, Tourcoing, Roubaix et Villeneuve d'Ascq. Toutes les autres communes belges sont dans une police de taille intermédiaire et il semble que les autres communes françaises soient dans la plus petite police en raison de l'équilibre entre échelle et lisibilité sur cette carte. La hiérarchie des polices traduit par conséquent une hiérarchie des communes selon leur taille et surtout selon leur poids politique, démographique et économique.

Perimeter des Trinationalen Eurodistricts Basel  
Périmètre de l'Eurométropole Trinational de Bâle



(Eurodistrict  
Trinational de  
Bâle, 2009a)



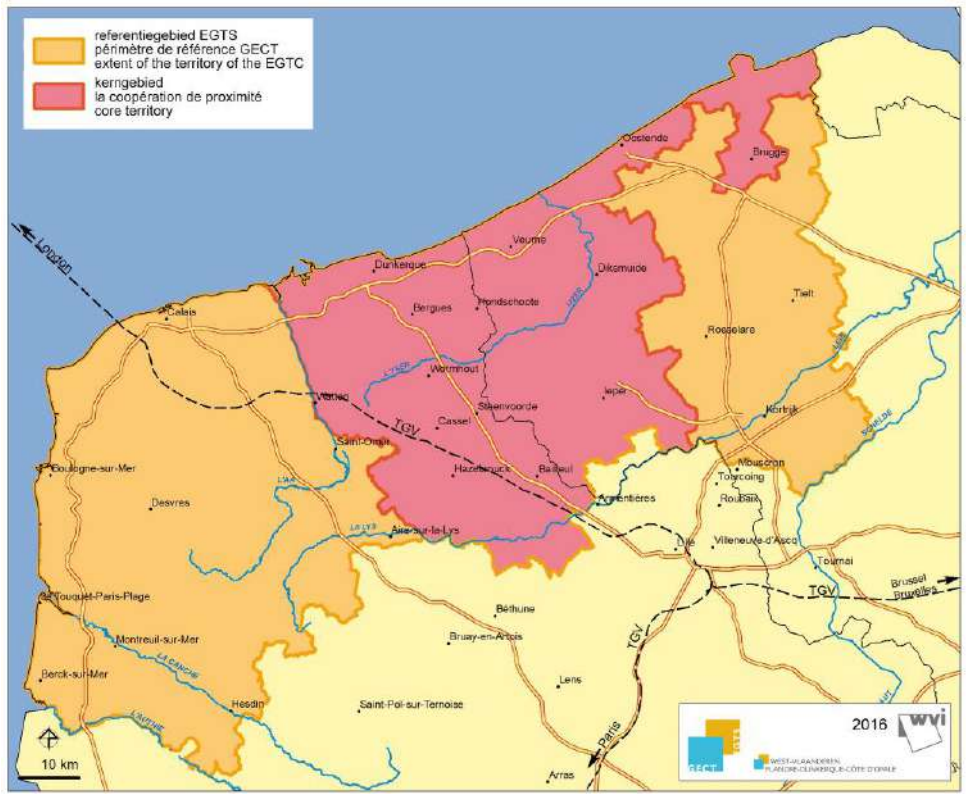
Site internet de  
l'Eurométropole  
LKT

Carte 29 : Mise en regard des cartes politico-administratives de l'Eurométropole Trinational de Bâle et de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau présentent leurs espaces de coopération plutôt à travers des cartes thématiques de situation. Les cartes ci-après, utilisées dans les stratégies comme sur les sites internet des régions métropolitaines transfrontalières, sont moins schématiques et intègrent des couches d'information traitées par SIG. Cela indique la présence de ressources humaines et techniques capable de créer et mobiliser une base de données. Cela est peu étonnant pour un pôle métropolitain doté d'une grande administration, c'est plus notable pour une structure

de coopération transfrontalière, souvent dotées de ressources modestes. Derrière cette capacité cartographique se révèle le portage par respectivement la Communauté Urbaine de Dunkerque Grand Littoral et la Ville et Eurométropole de Strasbourg, elles-mêmes épaulées par leurs agences d'urbanisme, respectivement l'AGUR et l'ADEUS. Les deux cartes intègrent le réseau hydrographique ainsi que les infrastructures de transport. Plusieurs voies de transports sont prolongées par un vecteur qui indique les grandes villes de destination. Le GECT littoral montre sa localisation entre les capitales London, Bruxelles et Paris. L'Eurométropole franco-allemande indique deux aéroports régionaux et les directions autoroutières de moyenne distance. Ce faisant, les deux cartes insistent sur la topologie de l'espace de coopération, son inscription dans un réseau régional ou européen. D'une certaine manière, la fonction *gateway* du périmètre est présentée. Sa centralité ou du moins son accessibilité est rappelée.

La carte de l'Eurométropole Strasbourg-Ortenau ajoute le tissu urbain, ce qui met en valeur l'agglomération transfrontalière continue de Strasbourg-Kehl. La carte du GECT littoral est la seule du corpus de cartes officielles de présentation institutionnelle à choisir un fond de carte détaillé au-delà du périmètre de coopération. Sont visibles avec la même sémiologie la Manche, les portions de littoral français au sud et flamand à l'est, ainsi que l'hinterland. Le périmètre de coopération est alors distingué par un figuré de surface orange pour le périmètre de référence et rouge pour la coopération de proximité. La frontière nationale est marquée par un figuré linéaire noir relativement discret, tandis que dans l'Eurométropole Strasbourg-Ortenau le fleuve du Rhin est indiqué sans mention de son nom ni de la frontière. Ainsi les noms des États disparaissent dans la première carte et la frontière disparaît dans la deuxième. Rien n'indique que le périmètre de l'Eurométropole Strasbourg-Ortenau diffère de toute autre entité territoriale par sa composante transfrontalière. Les représentations cartographiques choisissent de poser sur la carte de façon assez radicale les logiques de *debordering*. Participent-elles à la construction de la représentation d'un territoire transfrontalier ?



Site internet  
du GECT  
littoral



Site internet  
du GECT  
Strasbourg-  
Ortenau

Carte 30 : Mise en regard des cartes thématiques de situation du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale et de l’Eurodistrict Strasbourg-Ortenau



Les quatre cartes de présentation des régions métropolitaines transfrontalières passent de la plus abstraite autour de Lille, à la plus analytique autour de Strasbourg. Un travail de cartographie et de système d'information géographique a abouti dans certains cas à de véritables atlas transfrontaliers. La production cartographique est alors très riche mais souvent difficile à actualiser en raison du travail manuel important de collecte et d'harmonisation des données de chaque versant. Ce passage cartographique du politique au scientifique est très approfondi par certains cas d'étude qui produisent de l'analyse spatiale au service de la stratégie métropolitaine transfrontalière. À Strasbourg comme à Dunkerque, la structure de coopération métropolitaine transfrontalière sollicite régulièrement l'agence d'urbanisme locale pour des productions cartographiques.

Le GECT littoral a par exemple lui-même mandaté l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR), organisme public émanant de la Communauté urbaine de Dunkerque, pour une étude cartographique de leur périmètre transfrontalier (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006). Réalisé avec le partenariat de la province et de l'intercommunalité West-Vlaanderen, l'*Atlas transfrontalier* est bilingue et porte le sous-titre « *De Berck à Brugge : Une frontière, deux territoires, un seul horizon ; Ven Berck tot Brugge: Eén grens, twee gebieden, één gezamenlijke horizon* ». On a vu qu'il constitue le principal document qui assoit l'ambition métropolitaine du GECT littoral. Deux cartes portent ce message à travers un titre explicite « le territoire métropolitain littoral » et « le projet métropolitain ».

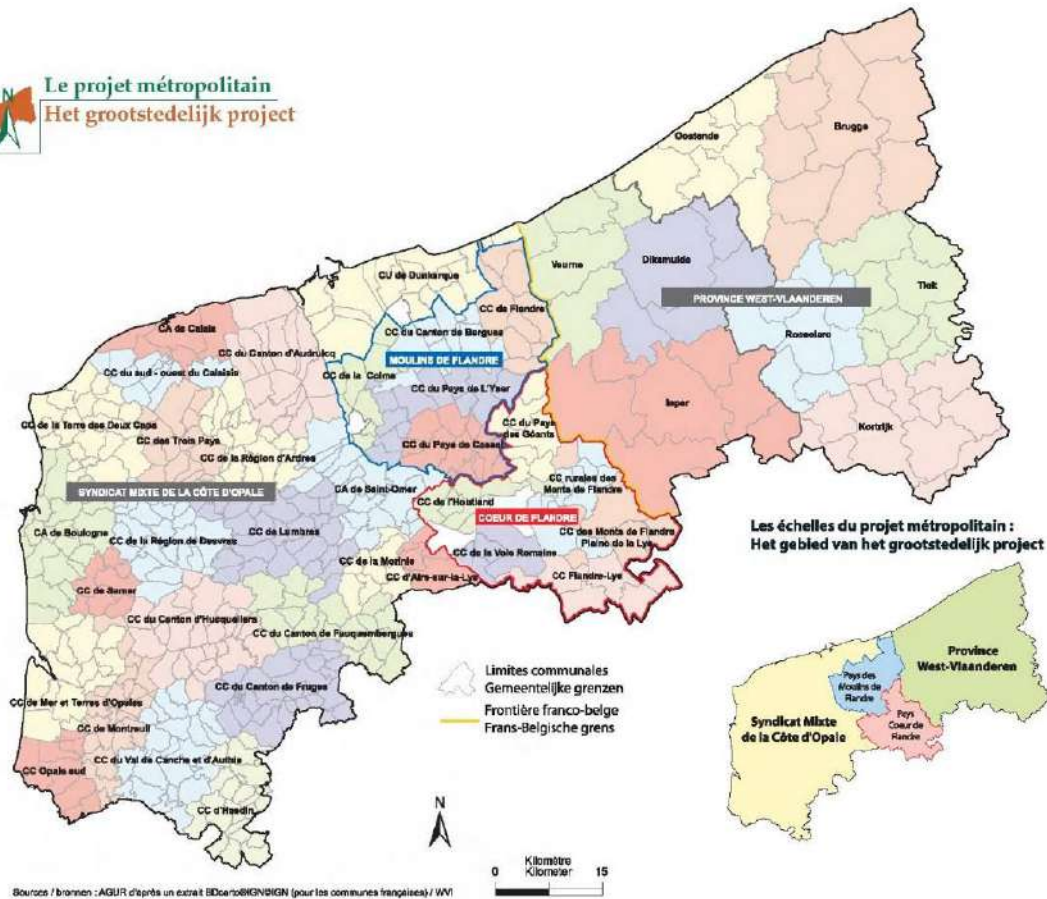
D'autres cartes et statistiques développent certaines fonctions métropolitaines en particulier économique (chômage et emploi, entreprises et secteurs d'activités) et de nœud de transport et de circulation (système portuaire, frontaliers, flux et pôles, infrastructures et réseaux). Des thématiques locales non spécifiquement métropolitaines sont abordées comme le tourisme côtier, les types d'habitat, la démographie, le vieillissement... La réalisation d'un tel atlas transfrontalier est une réussite de la coopération, mais le diagnostic territorial ainsi produit correspond, somme toute, aux standards de la géographie et de l'aménagement. Bien qu'il cherche à souligner les potentialités de coopération et la cohérence du périmètre transfrontalier, l'atlas révèle deux organisations spatiales distinctes, que ce soit en termes de centralisation dans les villes, de polarisation sur la côte, d'implantation des activités agricoles, des entreprises, des services ou de structure de la population. Il démontre la force de structuration des systèmes nationaux et ainsi la faible cohérence de l'espace de la région métropolitaine transfrontalière.

Page suivante :

Carte 31 : La carte politico-administrative du « projet métropolitain » du GECT littoral (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006)

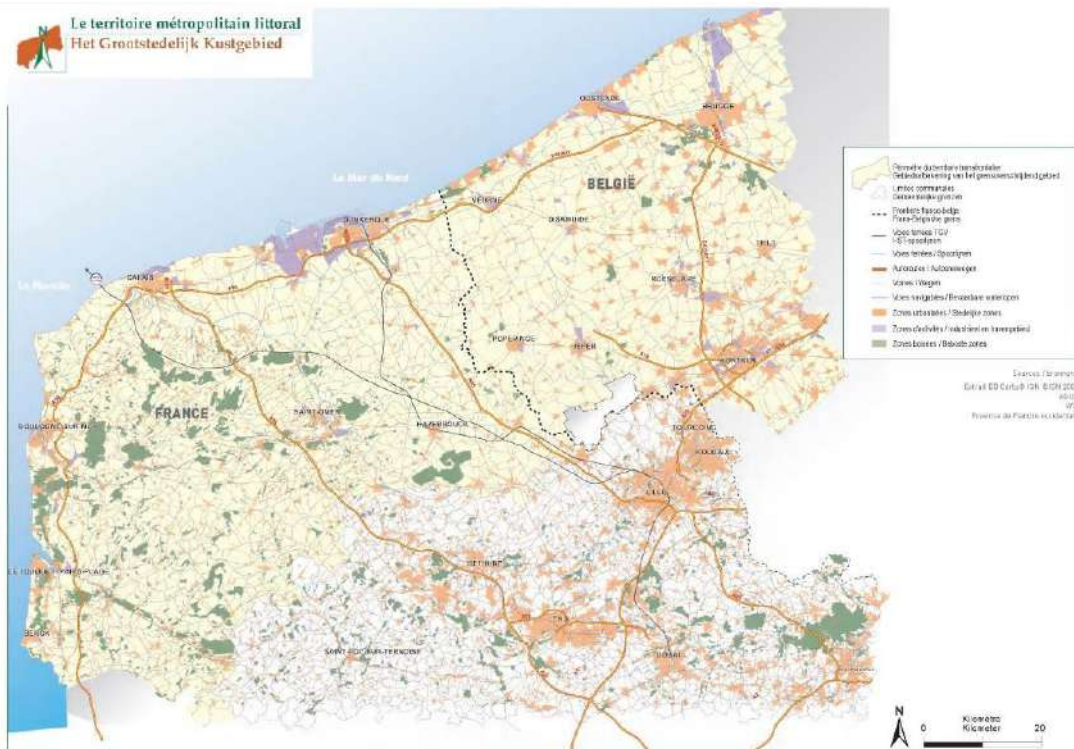
Carte 32 : Occupation des sols du « territoire métropolitain littoral » du GECT littoral (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006)

**Le projet métropolitain**  
Het grootstedelijk project



Bources / bronnen : AGUR d'après un extrait BDcaroBRGNIGN (pour les communes françaises) / WVI

**Le territoire métropolitain littoral**  
Het Grootstedelijk Kustgebied

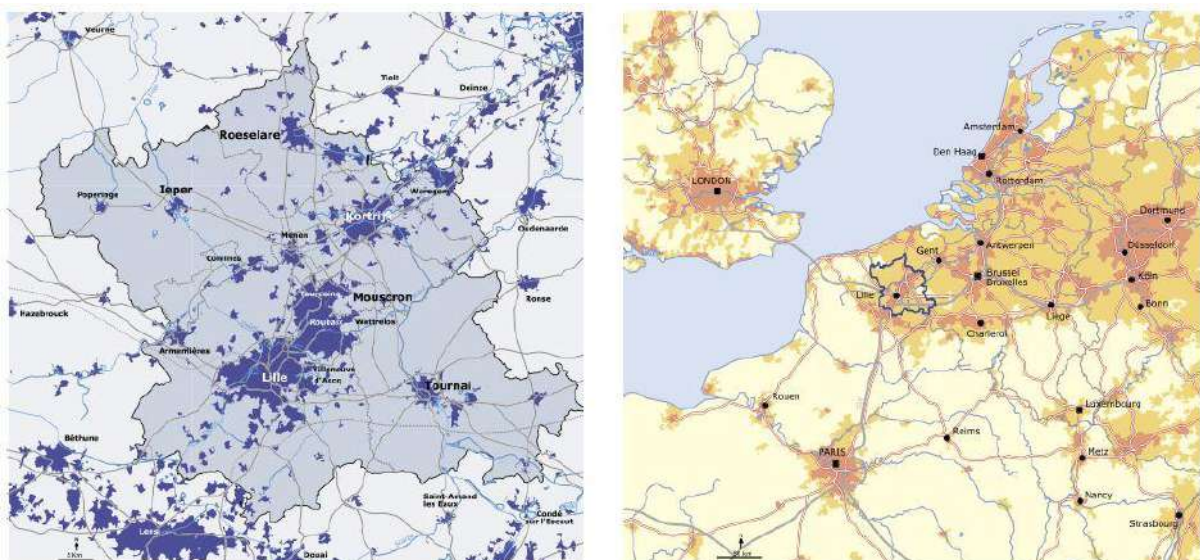


Bources / bronnen : Service ED Carib (2012, 2014) / WVI / Province de Flandre occidentale

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai n'a jamais réalisé pareil travail de cartographie. Mais d'autres coopérations et projets cartographiques alimentent sa représentation et sa connaissance de son territoire. Il s'agit de coopérations indépendantes de l'Eurométropole qui agissent selon leur propre agenda et leur propre périmètre d'observation.

En premier lieu, la COPIT a publié dans ses cahiers des cartes transfrontalières proches du périmètre de coopération de ce qui deviendra l'Eurométropole (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002). Au fil de 16 cahiers et 3 dossiers, des cartes alimentent les représentations de « concurrence et complémentarité économiques » (cahier 1) au sein d'une « métropolisation transfrontalière (cahier 3), avec « mobilité et accessibilité » (cahier 6) d'une « métropole en réseau » (cahier 12). Le chapitre précédent a démontré l'influence des travaux de la COPIT dans la construction d'un diagnostic territorial et d'une stratégie métropolitaine transfrontalière, cette influence est médiatisée par les cartes produites qui renforcent l'« imaginabilité de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » (Grosjean, 2019b).

Par ailleurs, un *Atlas transfrontalier* a été publié entre 2004 et 2009 en coopération entre l'INSEE et ses homologues belges et luxembourgeois (INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC, 2004). Composé de neuf volumes, il se veut exhaustif sur l'ensemble de la frontière nord française de Dunkerque à Metz, de la Belgique au Luxembourg. Il balaie les thèmes de la démographie, l'habitat, les activités économiques, l'emploi et la formation, la planification territoriale, le tourisme, l'environnement, les transports et infrastructures et enfin l'histoire. Trois tomes actualisent l'observation transfrontalière de la frontière par des publications de 2012 à 2016 et réalisent un zoom sur les périmètres de coopération institutionnalisés entre temps du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (INSEE Nord-Pas-de-Calais et al., 2012; INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC, 2013, 2016).



Carte 33 : Cartes de la trame urbaine de la COPIT et de son environnement régional (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002).



# ATLAS Transfrontalier

Deuxième Série

2012



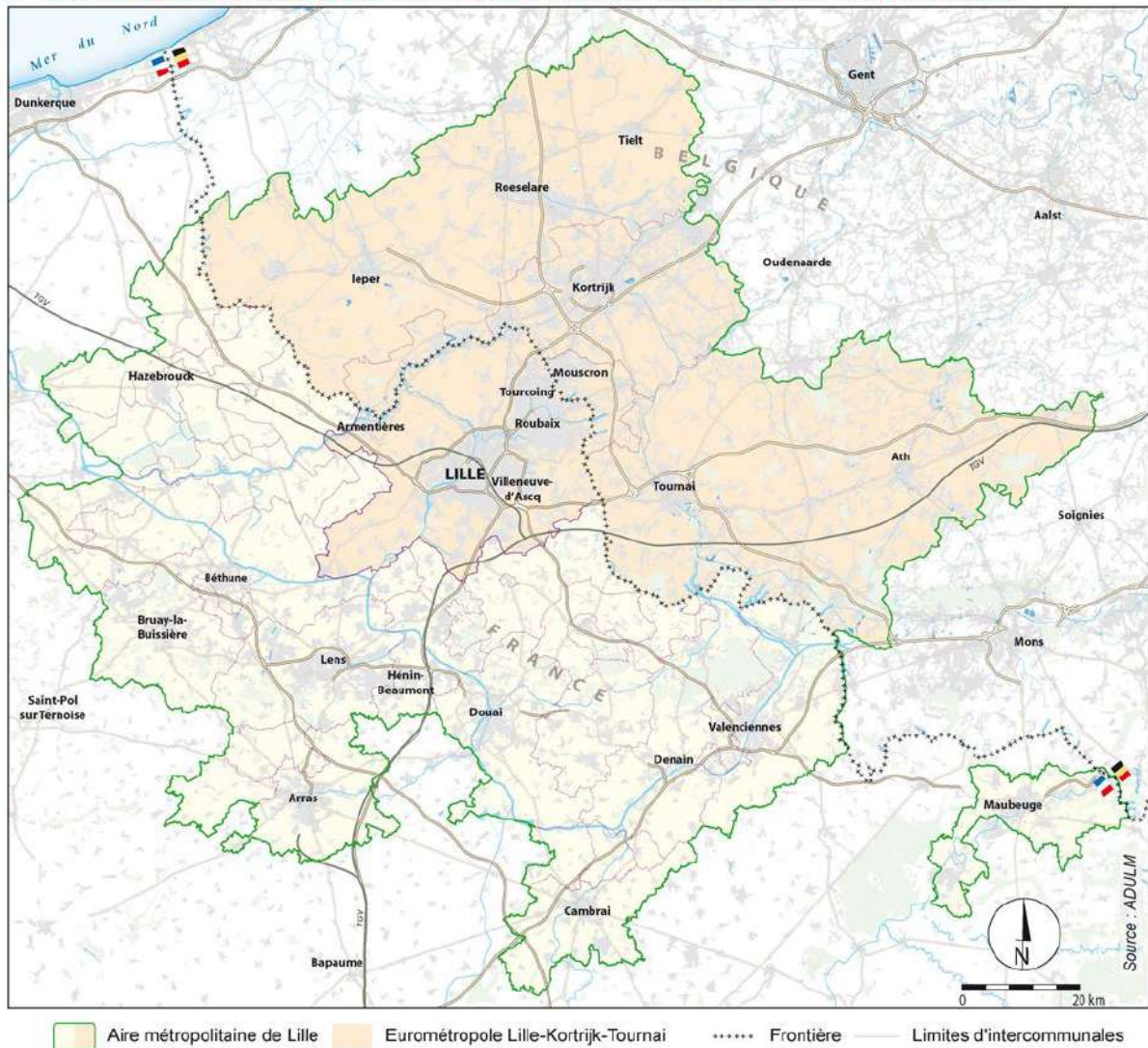
Carte 34 : Carte de couverture de l'Atlas Transfrontalier franco-belge (INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC, 2012)

Dans une démarche similaire, l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille-Métropole a dirigé en 2012 la publication de l'*Atlas de l'Aire métropolitaine de Lille* (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012). Le périmètre d'observation est plus large que la communauté urbaine et plus vaste que le GECT, il recoupe le périmètre de l'AML, l'Aire Métropolitaine de Lille qui insère Lille au centre d'un arc nord, avec les intercommunalités belges, et d'un arc sud, le Bassin Minier du Nord-Pas-de-Calais. Cet atlas fait la démonstration du phénomène de métropolisation avec des chapitres explicites comme « Une *randstad* franco-belge », « une aire métropolitaine densément peuplée », « des ressources humaines importantes », « des activités diversifiées », « l'accessibilité de l'aire métropolitaine de Lille, un atout important » et « les atouts d'un nouveau rayonnement ». L'AML défend par ce travail d'analyse cartographique la thèse d'une région métropolitaine plus large que l'Eurométropole.

Aucune de ces productions cartographiques ne correspond parfaitement au périmètre de l'Eurométropole LKT. En multipliant les échelles de référence et les périmètres d'observation, elles participent à un questionnement scalaire de la coopération métropolitaine autour de Lille et remettent *in fine* en question le périmètre de la coopération institutionnelle du GECT. L'*Atlas transfrontalier* des instituts statistiques repose sur une échelle nationale avec la coopération internationale de trois pays pour l'analyse d'une frontière de 350km. L'*Atlas de l'Aire métropolitaine de Lille* relève de l'analyse spatiale avec la prise en compte de la zone urbaine fonctionnelle de Lille. Face à cette concurrence, le GECT ne s'est jamais investi d'un

travail de SIG ou d'analyse cartographique et borne ses productions cartographiques à une démarche institutionnelle et symbolique de présentation de son espace. Il est intéressant de noter que la position de la Métropole Européenne de Lille est ici peu lisible : elle est le pôle métropolitain et le membre principal qui porte l'Eurométropole LKT mais son agence d'urbanisme défend un autre périmètre de coopération. Les relations entre ces acteurs font l'objet de la Partie 5.

### ■ L'EUROMÉTROPOLE LILLE-KORTRIJK-TOURNAI ET L'AIRE MÉTROPOLITAINE

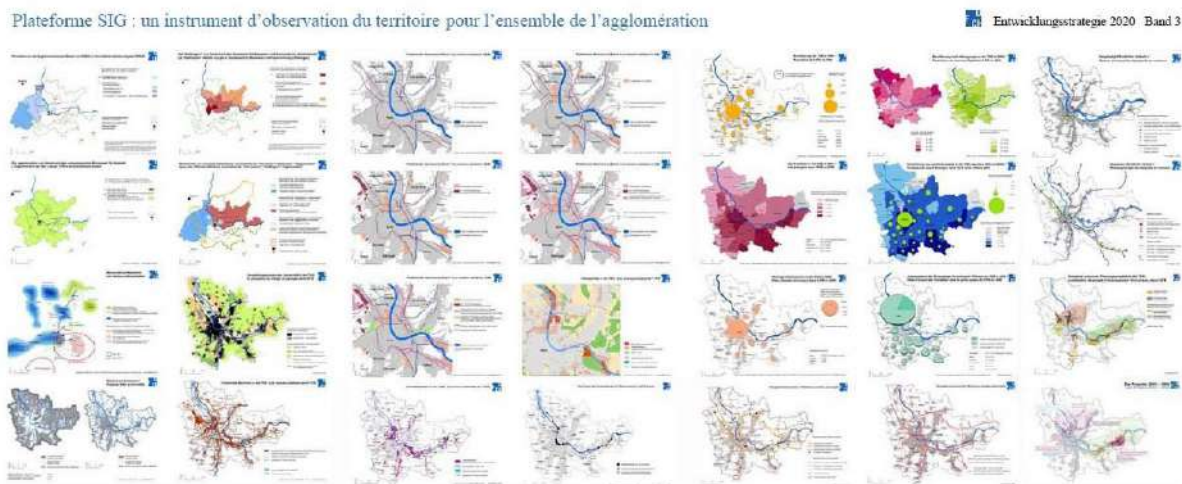


Carte 35 : Carte thématique de situation de l'Aire Métropolitaine de Lille avec l'Eurométropole (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012)

La production cartographique des régions métropolitaines transfrontalières est parfois assumée en interne par les structures mêmes de la coopération. Le personnel propre de la structure, un groupe de travail ou un projet INTERREG mobilise ses propres ressources humaines et ses propres compétences pour entretenir une base de données SIG. La Conférence du Rhin Supérieur et l'Eurodistrict Trinational de Bâle illustrent cette politique de production cartographique transfrontalière suivie. L'initiative est souvent soutenue

financièrement par la Politique de Cohésion dans un projet INTERREG à son démarrage mais est pérennisée en interne par les structures de coopération métropolitaines transfrontalières.

Ce fut le cas pour les cahiers de la COPIT qui retranscrivent les productions statistiques et cartographiques du projet INTERREG I « Cartographie de l'agglomération transfrontalière » et du projet de territoire innovant directement soutenu par la DG Regio de cette époque « *Grootstad: Grensoverschrijdend Ontwikkelings – en Ordeningsschema. Schéma Transfrontalier d'Aménagement et de Développement* » (1998-2001). À la frontière franco-belge, les cartes et atlas ont diffusé une compréhension commune des logiques spatiales, une connaissance de l'espace de coopération et finalement une culture commune d'aménagement.



Carte 36 : Aperçu de la production SIG de l'Agglomération Trinationale de Bâle (Eurodistrict Trinationale de Bâle, 2009a)

L'Eurodistrict Trinationale de Bâle est constitué d'une équipe dont la formation est plus proche de l'urbanisme que de l'administration. Le secrétariat de l'ETB se confond souvent avec une véritable agence d'urbanisme en raison de l'expertise cartographique, des analyses d'aménageurs et des connaissances en maîtrise d'ouvrage qu'il déploie. Incorporées dans l'ETB, les bases de données SIG actualisées sont mobilisées régulièrement. Les trois tomes de la *Stratégie de développement 2020 : Un Avenir à Trois* en sont une illustration convaincante (Eurodistrict Trinationale de Bâle, 2009a). Résultat du travail conjoint de 16 aménageur·se·s suisses, allemand·e·s et français·e·s, réuni·e·s en un Comité technique de coordination, ils sont un point d'étape après les projets INTERREG II et III de l'Agglomération Trinationale de Bâle. Le premier tome constitue un diagnostic territorial appuyé d'analyses cartographiques. Il est tout à fait tourné vers les thématiques urbaines et métropolitaines puisqu'il s'interroge sur la position de Bâle en tant que « cœur d'une métropole trinationale ». L'intégration urbaine est démontrée dans des analyses sur l'urbanisation, le rôle du Rhin et des transports, la structure de la population, les emplois et les frontaliers. L'illustration du projet INTERREG III SIG ci-dessus est extraite du tome 3 de la *Stratégie de développement 2020*, qui reprend les réalisations de l'association Agglomération Trinationale de Bâle. Ce travail cartographique

commun semble constituer une des étapes de la construction d'un diagnostic territorial partagé puis de la production d'une stratégie avec un schéma de territoire.

Que ce soit par externalisation à une agence d'urbanisme ou par internalisation dans les structures de coopération métropolitaine transfrontalière, plusieurs cas d'étude démontrent une grande capacité à produire de la donnée et à la visualiser. Spécialement le GECT littoral, le Rhin Supérieur et l'ETB parviennent à une connaissance géographique fine de leur territoire par le biais d'atlas et de SIG. Ils approfondissent un argumentaire géographique scientifique et délivrent des données, statistiques, cartographiques et visuelles sur le périmètre de coopération. Ces réalisations contribuent à la construction spatiale des régions métropolitaines transfrontalières. Les autres cas d'étude ne sont pas en reste mais n'investissent pas la production cartographique de manière aussi durable et cohérente. Le résultat en est des données parcellaires ou ponctuelles ou à une échelle concurrente du périmètre de coopération.

Dans tous les cas, ce travail d'observation et de cartographie transfrontalière métropolitaine mérite d'être salué tant il est complexe à mettre en œuvre. Entre autres moments, un séminaire transfrontalier s'est tenu à Tournai le 28 avril 2016 avec pour sujet « L'observation transfrontalière : quelle organisation pour quelles actions ? ». À l'initiative des instituts statistiques français, wallon et luxembourgeois pour la présentation du troisième tome de *l'Atlas transfrontalier* réédité, ce séminaire était parrainé par la MOT. Il a montré le caractère national de la production statistique et cartographique et de ce fait, la difficile compatibilité des données. L'analyse transfrontalière dénationalise la statistique, elle oblige à une déconstruction puis une reconstruction des données. Les enjeux d'harmonisation ou de comparaison des définitions et des découpages spatiaux et temporels sont bien connus et le séminaire a abondé d'exemples tant au niveau européen avec Eurostat, qu'au niveau transnational avec le Comité stratégique transfrontalier sur l'observation de l'INSEE qui travaille avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse et l'Italie, qu'au niveau local avec le projet de SIG transfrontalier de la Métropole européenne de Lille. Il est par exemple remarquable que les flux de travailleur·se·s frontalier·ère·s ne soient connus que partiellement, unilatéralement ou ponctuellement, alors que cet indicateur est souvent nommé comme représentatif d'une intégration fonctionnelle transfrontalière (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007).

Malgré les difficultés mentionnées, les résultats convaincants, les initiatives et projets multiples et répétés, les décideur·se·s estiment avoir peu de données sur leur région métropolitaine transfrontalière. L'absence de données d'observation transfrontalière peut être assimilée à un marronnier de la coopération métropolitaine transfrontalière, tant elle revient dans les discours. La structuration de données statistiques grâce à un projet INTERREG ponctuel pose la question de la continuité de l'observation et donc de la durabilité. Les élu·e·s sont toujours en demande de cartographies statistiques récentes qu'il·elle·s considèrent comme prérequis à tout projet. Le Directeur général adjoint « Planification stratégique et gouvernance » de la Métropole Européenne de Lille et le Directeur « Urbanisme et

Territoires » de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg abondent dans ce sens. Dans une réunion de coordination informelle en marge du Forum national POPSU Métropoles le 17 janvier 2018, ils comparent les enjeux de la métropolisation transfrontalière pour le pôle métropolitain et ébauchent des échanges d'expériences en vue de la validation des Schémas de coopération transfrontalière. Ils regrettent tous deux l'organisation « *des systèmes statistiques en silo* » qui seraient « *incompatibles en transfrontalier* ». Ils appellent de leurs vœux des données statistiques et cartographiques comme prémisse pour identifier les besoins et soutenir les projets. Le degré d'indépendance des agences d'urbanisme est mis en débat : l'ADULM comme l'ADEUS sont connues pour la qualité de leurs expertises mais leurs capacités à porter leurs propres messages selon leurs agendas et non selon les stratégies et calendriers des collectivités et personnels politiques sont critiquées. La discussion révèle la faible mémoire des travaux de production cartographique analytique. Les responsables de 2018 n'ont pas connaissance des savoirs produits en 2012-2016 dans des projets ponctuels. Le Directeur général adjoint de la MEL se dit demandeur d'une base de données statistiques et cartographiques transfrontalière mais ignore le projet SIG au sein de sa propre administration annoncée lors du séminaire de Tournai deux ans auparavant. *A fortiori* les études plus anciennes sur l'Aire Métropolitaine de Lille ou la frontière franco-belge ne sont pas connues et exploitées.

Il faut concéder que ces travaux sont premièrement relativement techniques et peu publicisés et deuxièmement rarement actualisés et poursuivis à long terme. Ils reflètent un engagement politique fort et une connaissance territoriale approfondie dans la temporalité du projet cartographique. En tant que photographie à un instant *t*, ils se révèlent moins durables et moins efficaces que les cartes politico-administratives de présentation de l'espace de coopération et que les représentations cartographiques symboliques et promotionnelles. On peut émettre deux hypothèses explicatives de la faible mémoire des productions statistiques et cartographique. Premièrement, ces projets sont essentiellement réalisés grâce au soutien financier des fonds structurels européens, or ceux-ci ne sont mobilisables que pour des projets pilotes à court terme et ne peuvent pas inclure de frais de fonctionnement. La faible durabilité des projets est un travers répandu du financement par projet de l'UE. L'engagement des partenaires uniquement pendant la durée d'un projet financé montrerait leur faible intérêt envers le transfrontalier mais leur opportunisme envers les financements européens. Mais cette difficulté structurelle aux mécanismes de projets transfrontaliers n'est peut-être pas la raison centrale des discours regrettant la moindre qualité des statistiques et cartographies transfrontalière. La deuxième hypothèse est que ces prérequis seraient brandis comme un socle de connaissance indispensable, comme le préalable à toute stratégie ou réalisation de projet d'envergure. Les services de la MEL et de l'Eurométropole de Strasbourg pourraient mobiliser cela comme un prétexte qui justifierait l'immobilisme. La Partie 5 sur la gouvernance et le leadership des régions métropolitaines transfrontalières devra vérifier si cela ne révèle pas un faible engagement des services administratifs et politiques des pôles métropolitains. Dans tous les cas, ces situations vont dans le sens de l'hypothèse d'un essoufflement de la coopération transfrontalière (A1).



### 6.1.3. La carte dans la communication graphique des régions métropolitaines transfrontalières : un système sémique transfrontalier

Parmi les représentations cartographiques symboliques, les logos des cas d'étude méritent une analyse comparative. Nombreux sont ceux qui s'appuient sur des évocations géographiques et cartographiques dans leur stratégie de communication et de promotion.



Figure 9 : Références géographiques nationales dans les logos de la Conférence du Rhin Supérieur et de l'Eurodistrict Trinational de Bâle

La Conférence du Rhin Supérieur (CRS), et dans une moindre mesure l'Eurodistrict Trinational de Bâle, utilisent la référence trinationale dans leur logo. La CRS, avec l'utilisation très explicite des drapeaux des trois pays, évoque plus la coopération intergouvernementale « franco-germano-suisse » que la coopération transfrontalière. Aucun élément graphique n'évoque la frontière ou la proximité. Ce même logo est utilisé pour la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur. Le représentant de l'Eurométropole de Strasbourg qui a participé aux groupes de travail lors de sa création explique que la dimension marketing est très présente dans la RMT-TMO : « *Le label de la RMT c'est une corporate identity. On ne veut pas créer de structure supplémentaire par rapport à la CRS, donc on a gardé le même visuel. Bon, il a eu un petit toilettage : on a mis du brillant, on a mis de la 3D. On a tous droit d'avoir un peu de botox de temps en temps.* » Pour lui, il s'agit d'assurer une continuité dans la communication à destination des autorités européennes tout en ajoutant l'argument métropolitain.

L'ETB mobilise la même référence nationale mais avec les abréviations des noms de pays en un code international. Le logo insiste bien plus sur la cohésion de l'espace avec le périmètre de coopération schématisé en un carré uniformément bleu (évocation du Rhin qui fait le lien ?). On note un respect de la topologie entre les trois pays dans ce carré où sur une carte, le F de la France est à l'ouest, le D de l'Allemagne au nord-est et le CH de la Suisse au sud-est.



Logo du GECT littoral



Logo de l'Eurométropole LKT



Logo de l'Eurodistrict SO

Figure 10 : Évocations géographiques des versants et de la frontière dans les logos du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

De façon plus imagée et sans reprendre de symboles nationaux explicites, le logo du GECT littoral réutilise le carré pour représenter chaque versant de la coopération. Les carrés se chevauchent pour illustrer la coopération et l'intégration transfrontalière. L'acronyme « Groupement européen de coopération territoriale » est repris dans la langue locale dans chaque carré : GECT en français au sud-ouest et *EGTS* en néerlandais au nord-est. Le logo de l'Eurométropole LKT est un travail graphique autour de la carte politico-administrative de présentation de l'espace de coopération déjà présentée (cf. Carte 29 : Mise en regard des cartes politico-administratives de l'Eurodistrict Trinational de Bâle et de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). La charte graphique reprend les couleurs attribuées aux communes flamandes, wallonnes et françaises et trace dans chaque couleur la forme respective de l'espace formé par ce versant de la coopération. Les communes de la MEL sont ainsi schématisées en un petit ovale rose, les communes wallonnes sont schématisées en un ovale plus allongé bleu et les communes flamandes sont schématisées en un ovale plus arqué orange. Au contraire des exemples de Bâle et du littoral belge, la topologie entre les trois régions n'est pas respectée puisque les trois formes ovales se chevauchent, seules les formes et échelles sont grossièrement reprises. La référence au périmètre de coopération est plus symbolique que géographique.

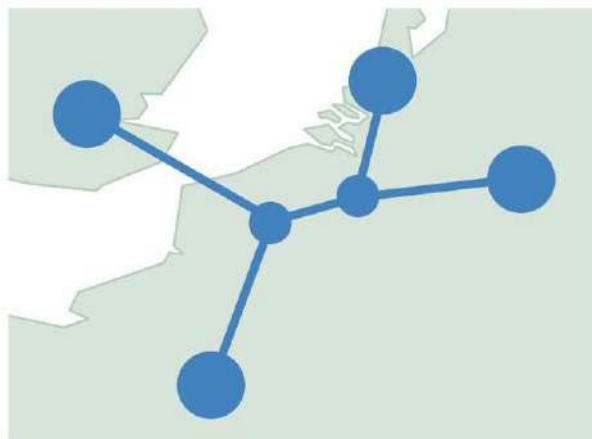
Le logo de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau s'éloigne encore de la cartographie et de la géographie et ne reprend pas les codes identifiés dans les précédents cas d'étude. Il représente une fleur dont les pétales sont les étoiles du drapeau européen. On pourrait lire dans la tige de cette fleur le cours du fleuve du Rhin, dans la feuille de gauche le versant français avec Strasbourg et dans la feuille de droite le versant allemand avec Kehl et Offenbourg. Mais la référence à l'espace géographique est peu évidente. Le message du logo s'ancre bien plus clairement dans la symbolique européenne, rappelant le statut de capitale européenne de l'agglomération transfrontalière de Strasbourg.



Carte 37 : Déclinaisons graphiques du périmètre de coopération pour le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Quelques reprises cartographiques du périmètre de coopération dans la communication des cas d'étude sont encore à noter. L'AGUR et l'ADEUS utilisent respectivement dans l'*Atlas transfrontalier* du GECT littoral et dans le *Projet métropolitain* de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau le découpage du périmètre de coopération dans leur charte graphique. La silhouette de chaque espace sert à la mise en page et sont utilisés comme puce d'ouverture de chapitre. Cet usage, bien anecdotique, révèle pourtant l'importance du rapport au périmètre de coopération dans la construction des régions transfrontalières. Par la répétition visuelle, on cherche à asseoir la connaissance de cet espace malgré les différences interculturelles et de représentation, l'ancrer comme périmètre de référence malgré la transgression de la frontière nationale et l'établir en un territoire porteur de sens et donc ensuite de stratégie et de projets.

Parmi les représentations cartographiques symboliques voire promotionnelles, les arguments métropolitains et/ou transfrontaliers s'affirment à travers le « mythe du carrefour européen ». Les cas d'étude de la frontière franco-belgo-britannique mobilisent systématiquement une référence réticulaire à l'espace européen dans une sorte d'avantage positionnel et d'objet de reconnaissance. À l'inverse, il est absent de façon notable du corpus des cas d'étude de la frontière franco-germano-suisse. Les cartes de la coopération autour de Lille, que ce soit du temps de la COPIT vers les années 2000 ou du temps du GECT vers 2015, et les cartes de l'*Atlas transfrontalier* de l'AGUR évoquent fortement les cartes de situation de l'Eurorégion Transmanche. La même sémiologie indique les pôles principaux que forment les capitales de London, Bruxelles, Paris (et Den Haag) et les flux qui les relient, qu'ils soient physiquement géolocalisés comme les voies ferrées du train à grande vitesse et du lien fixe sous la Manche, les axes routiers principaux ou les voies navigables, ou qu'ils soient les liaisons abstraites d'un réseau de ville.



Bâtir une métropole franco-belge solidaire : **une exigence aujourd'hui pour compter au plan européen**  
 Bouwen aan een solidaire Frans-Belgische metropool : **basisvoorwaarde voor internationale uitstraling**

La métropole franco-belge de la COPIT (COPIT, 2002)



« Être au cœur de l'Europe » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2012)



Le GECT littoral, « une localisation favorable aux échanges » (AGUR et al., 2006)

Carte 38 : Cartes réticulaires du « mythe du carrefour européen » à la frontière franco-belgo-britannique

Sur la frontière France-Belgique-Royaume-Uni, les régions métropolitaines transfrontalières utilisent et parviennent à justifier de façon convaincante leur localisation « au cœur de l'Europe » parmi la « banane bleue » ou la « Zone des Capitales centrales » (Commission Européenne, 1994). Des éléments cartographiques étayent la proximité des grandes métropoles et capitales européennes, que ce soit par la distance ou par la figure du réseau. Il ne s'agit pas d'un simple élément de langage relevant du marketing territorial en Europe puisque de tels messages n'apparaissent pas dans les cartes des régions métropolitaines transfrontalière entre la France, l'Allemagne et la Suisse. Dépassant le « mythe », l'Eurorégion Transmanche et les deux GECT franco-belges parviennent à mobiliser des arguments cartographiques et géographiques pour se positionner comme centralité européenne. Derrières ces cartes se révèle la construction d'un argument métropolitain en lien avec les capitales de l'Europe de l'Ouest et en lien avec les orientations du développement du territoire

européen, voire même du Schéma Communautaire de l'Espace Communautaire (cf. Chapitre 8 sur l'influence européenne). Elles montrent en creux également le besoin pour Lille, Dunkerque ou l'Eurorégion Transmanche d'étoffer un argument métropolitain assez faible en comparaison avec les grandes aires urbaines fonctionnelles de London, Paris, Bruxelles ou Amsterdam.

À l'époque de la généralisation du marketing territorial et des marques de territoire urbain, les régions métropolitaines transfrontalières ne font pas exception. L'étude du corpus cartographique des six cas d'étude fait émerger trois types de représentations cartographiques : les cartes politico-administratives de présentation de l'espace de coopération, les cartes analytiques et statistiques, et les représentations cartographiques symboliques et promotionnelles.

Plusieurs traits cartographiques forts s'expriment pourtant spécifiquement dans ces espaces en construction. Ils insistent plus sur la dimension transfrontalière que métropolitaine.

Lorsqu'il est mené, l'exercice d'analyse territoriale est pris en charge principalement par des agences d'urbanisme et des instituts statistiques, plus rarement par une équipe interne à la structure de coopération métropolitaine transfrontalière. Les analyses cartographiques et les diagnostics territoriaux s'attachent à démontrer la pertinence ou l'existence du territoire, s'appuyant parfois sur l'argument transfrontalier et/ou métropolitain pour démontrer méthodiquement et cartographiquement l'existence d'une unité fonctionnelle. Les cartes thématiques qui en résultent concluent sur la correspondance entre un périmètre d'études et un bassin de vie transfrontalier, une zone urbaine fonctionnelle, une aire métropolitaine. Selon la relation entre les cartographies et la structure de coopération métropolitaine transfrontalière, soit le périmètre préexiste à la démonstration qui relève alors *a posteriori* du diagnostic territorial cartographique (dans le cas du GECT littoral par exemple) ; soit la démonstration définit un périmètre qui peut ne pas coïncider avec le périmètre institutionnalisé (dans le cas de l'Aire Métropolitaine de Lille ou des études de l'ADEUS par exemple). Cette démarche semble prédominante dans les trois cas d'étude du Rhin Supérieur et dans les stratégies basées sur une approche-projet. L'Eurodistrict Trinational de Bâle notamment possède en interne les ressources pour réaliser de telles cartes.

À l'opposé, les cartes de présentation des périmètres de coopération ont une visée pédagogique de communication rapide. Relativement simple et rehaussée de codes couleurs, elles mettent l'accent sur les collectivités membres et les versants nationaux présents dans la coopération métropolitaine transfrontalière. Elles permettent ainsi, d'un regard, de localiser l'espace frontalier, les principaux partenaires de la coopération et l'échelle du périmètre. Puisque l'on sort des maillages nationaux géographiques et historiques, l'enjeu est l'explicitation d'un périmètre relativement nouveau et souvent inconnu. Il s'agit à la fois de créer de la lisibilité et de sauvegarder l'apparence d'une forme d'équilibre entre versants.

Pour ce faire, les cartographes ont quasi systématiquement recours à l'effacement des territoires adjacents. Les frontières nationales disparaissent également des cartes. Les

représentations insulaires engendrées veulent ainsi représenter un territoire cohérent, intégré, sans frontière. Ces choix cartographiques mettent en valeur le périmètre de coopération qui existe en lui-même sur les cartes et dans les logos et chartes graphiques. La dimension transfrontalière est d'ailleurs omniprésente dans la symbolique : les formes et les couleurs se recourent ou s'enchevêtrent, les symboles nationaux (drapeaux, noms de pays, langues) se répondent, les frontières nationales se font couture. L'ensemble forme une partie du système sémique de la coopération transfrontalière.

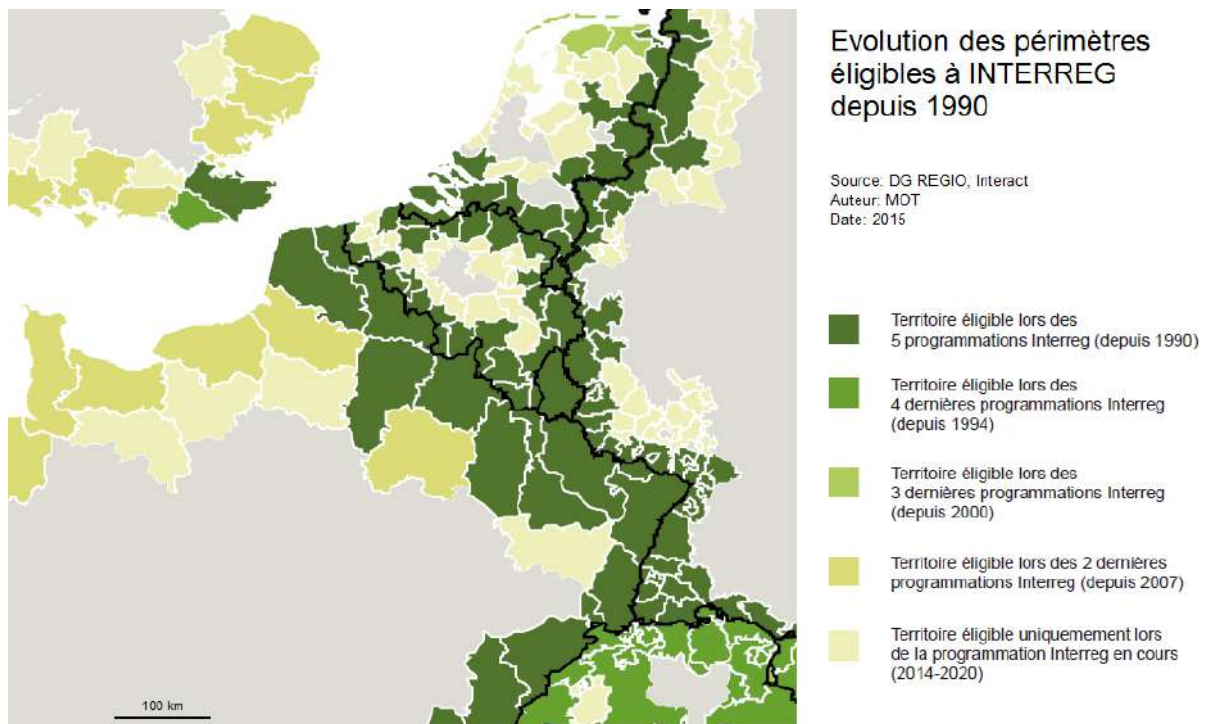
La dimension métropolitaine est observée bien plus rarement. Exception faite des démonstrations de cartographies statistiques, quelques références urbaines, réticulaires ou métropolitaines se lisent dans l'évocation européenne, dans la localisation au cœur des capitales du nord-ouest européen ou dans les destinations des réseaux de transports régionaux. Mais ces éléments restent très secondaires par rapport au transfrontalier. L'argument transfrontalier est bien plus traité par la cartographie que l'argument métropolitain.

Toutes ces déclinaisons cartographiques, bien que parfois imagées et symboliques, révèlent le besoin de construire un territoire de référence avant que les acteurs locaux publics puissent l'investir et de s'en saisir (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 1999). Constituer un territoire métropolitain transfrontalier passe par la construction cartographique et sa communication.

La carte comme outil technique, la silhouette du territoire et les symboles nationaux sont autant de signes et références partagés de part et d'autre des frontières. Ils contribuent au système sémique commun sur lequel s'appuie la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Ils sont mobilisés premièrement pour l'analyse de l'espace de coopération et la construction d'un savoir géographique partagé, deuxièmement pour la justification des arguments métropolitain et transfrontalier, et troisièmement pour élaborer une communication transfrontalière. Le système sémique ainsi construit présente des similarités cartographiques entre les cas d'étude où le maillage politico-administratif, la référence européenne, la représentation insulaire et l'effacement des frontières sont la norme. La disponibilité de ressources et de spécialistes est un facteur important à cette démarche. L'Eurodistrict Trinational de Bâle ou la RMT-TMO mobilisent facilement urbanistes et cartographes. Dans les pôles métropolitains français de Dunkerque, Lille et Strasbourg, les agences d'urbanisme apparaissent comme porteuses de ces techniques mais sont parfois en décalage avec les stratégies des régions métropolitaines transfrontalières telles qu'incarénées par la communauté urbaine de la ville-centre ou par la structure de coopération métropolitaine transfrontalière. La complexité de l'entreprise statistique et cartographique en contexte transfrontalier peut devenir prétexte au faible avancement de la stratégie et au faible engagement dans la coopération.

## 6.2. Évolution des espaces de coopération métropolitaine transfrontalière

L'enjeu de la représentation cartographique des régions métropolitaines transfrontalières est d'ancrer un périmètre relativement nouveau et de créer de la lisibilité pour celui-ci parmi les décideurs politiques. Les arguments transfrontaliers (les effets d'intégration de la frontière ou l'ampleur des flux de navetteur·rice·s) et ou/métropolitains (continuité morphologique ou bassin d'emploi transfrontalier) servent à délimiter le périmètre de la coopération. Cette sous-partie vise à retranscrire les évolutions de la définition du périmètre de la région métropolitaine transfrontalière et expliciter finalement comment ses limites sont déterminées.



Carte 39 : Multiplication et expansion des périmètres INTERREG depuis 1990 (Wassenberg, Reitel, & Peyrony, 2015b)

Depuis le début des années 1990, les périmètres de coopération des programmes INTERREG se sont progressivement étendus. À l'occasion des 25 ans des programmes INTERREG, la Commission européenne a publié une analyse historique et géographique, produite par Birte Wassenberg et Bernard Reitel, qui révèle une évolution permanente d'une période de programmation à l'autre. Les périmètres de coopération transfrontalière des programmes INTERREG connaissent à la fois un processus de multiplication – apparition de nouveaux programmes sur de nouvelles frontières – et d'expansion – périmètres élargis le long des

frontières ou vers l'hinterland. Cette double croissance géographique reflète l'enthousiasme historique des récentes décennies pour le développement de régions transfrontalières (Wassenberg et al., 2015b). Cela alimente notre hypothèse B1 du rôle de ressource de la frontière dans la construction de territoire.

Ces programmes INTERREG sont favorables à l'émergence de territorialités transfrontalières. Dans le contexte de l'intégration européenne, les régions transfrontalières, et d'autant plus les régions métropolitaines transfrontalières, reflètent l'émergence d'une territorialité intergouvernementale ou supranationale nouvelle. Leur territoire transfrontalier « *provides an opportunity to address mismatches between administrative and functional areas* » (Allmendinger et al., 2014). De ce fait, elles peuvent être considérées comme des « *soft spaces* », des espaces de l'aménagement du territoire qui font l'objet de (re-)négociations politiques, de (re-)découpages spatiaux selon des dynamiques temporelles (*ibid.*).

En tension entre les hypothèses d'essoufflement de la coopération transfrontalière et de frontière comme ressource, j'avance que les régions transfrontalières européennes, bien qu'elles existent souvent depuis plus de 20 ans, ne sont pas spatialement stabilisées. La production cartographique présentée dans la sous-partie précédente illustre l'enjeu de s'accorder sur une délimitation. Or, les régions métropolitaines transfrontalières ne semblent pas avoir un territoire clairement et durablement défini. La variabilité du périmètre pourrait témoigner d'un processus de construction régional non abouti. Parmi les régions transfrontalières, celles qui s'affirment métropolitaines parviennent-elles à s'accorder sur un périmètre commun ? Ou bien suivent-elles les mêmes dynamiques de multiplication et d'extension des programmes INTERREG ?

Cette sous-partie se donne pour objet d'explorer l'évolution et la variabilité des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. Elle analyse les cas d'étude parmi d'autres régions transfrontalières pour questionner leur évolution spatiale. Le périmètre d'une région métropolitaine transfrontalière se définit comme la délimitation de l'étendue territoriale sur laquelle une coopération métropolitaine transfrontalière met en œuvre une stratégie de territoire. La question de la limite du périmètre fait partie des enjeux majeurs de la construction territoriale (Amilhat-Szary & Fourny, 2006). La stabilité du périmètre de la région métropolitaine transfrontalière offre un cadre à une stratégie de long terme, et tout particulièrement pour l'aménagement du territoire. À l'inverse, un périmètre en extension peut suggérer que la région métropolitaine transfrontalière est attractive. Étudier les évolutions des périmètres s'avère pertinent pour plusieurs raisons. D'abord, le périmètre dévoile la composition de la coopération métropolitaine transfrontalière en recoupant les territoires des collectivités territoriales membres. Ensuite, il est un indicateur des représentations de la structure spatiale du cas d'étude puisqu'il définit les espaces considérés – ou qui se considèrent – comme transfrontaliers et métropolitains. Enfin, le périmètre peut alimenter des discours identitaires spatialisés en lien avec le processus de construction de régions métropolitaines transfrontalières.



Nous interrogeons ici les évolutions des étendues géographiques des régions métropolitaines transfrontalières en mobilisant le corpus de leurs documents fondateurs et leurs cartes. Les régions métropolitaines transfrontalières se développent-elle sur un périmètre clairement défini et stable ? Quelles évolutions spatiales subissent ces nouveaux périmètres ? Comment les catégoriser ? L'institutionnalisation des régions métropolitaines transfrontalières leur assure-t-elle finalement la stabilité de leur périmètre ? Et inversement, en quoi la stabilité d'un périmètre conforte-t-elle la région et la coopération ? Quelle articulation du politique et du spatial ? Ces questionnements apportent de premières réponses sur la recomposition scalaire (hypothèse C2) que subissent les régions métropolitaines transfrontalières.

La première étape est de vérifier si on relève des phénomènes de multiplication et d'expansion des régions métropolitaines transfrontalières comme c'est le cas des programmes INTERREG ou si, en accord avec l'hypothèse d'essoufflement de la coopération transfrontalière, des phénomènes inverse se produisent.

Pour cette étude, nous considérons les deux espaces transrégionaux que sont la frontière franco-belgo-britannique et la frontière franco-germano-suisse en ajoutant à nos cas d'étude métropolitains toutes les coopérations transfrontalières. Il sera ainsi possible de vérifier si les dynamiques spatiales des régions métropolitaines transfrontalières présentent des singularités.

Selon la définition de Markus Perkmann, une « coopération transfrontalière » est une collaboration plus ou moins institutionnalisée entre autorités infranationales contiguës de part et d'autre d'une frontière nationale (« *a more or less institutionalized collaboration between contiguous subnational authorities across national borders* »). Elle est à différencier d'une « région transfrontalière » qui est une unité territoriale délimitée composée des territoires des collectivités qui participent à une coopération transfrontalière (« *a bounded territorial unit composed of the territories of authorities participating in a CBC initiative* ») (Perkmann, 2003). Ces deux définitions distinctes peuvent aisément être opérationnalisées : elles permettent l'identification et le décompte des coopérations transfrontalières d'une part, et des régions transfrontalières d'autre part. L'analyse porte sur le périmètre des différentes régions transfrontalières et doit identifier les différences et les similitudes pour conclure sur des phénomènes-types d'évolution spatiale. La distinction entre une coopération transfrontalière (*CBC cross-border cooperation*) et une région transfrontalière (*CBR cross-border region*) doit être claire.

Les hypothèses d'évolutions spatiales possibles peuvent être classées selon une matrice analytique développée à partir des résultats obtenus par Birte Wassenberg et Bernard Reitel. (Wassenberg et al., 2015b). La matrice analytique couvre deux dimensions temporelles (l'existence et l'évolution) et deux dimensions dynamiques (croissance ou décroissance). Les dynamiques croissantes vont dans le sens de l'hypothèse de la frontière ressource alors que les dynamiques décroissantes vont dans le sens de l'hypothèse de l'essoufflement de la coopération transfrontalière. Les programmes INTERREG ont montré des tendances à la multiplication et à l'expansion, mais cela s'applique-t-il aussi aux régions métropolitaines transfrontalières ? N'y a-t-il pas également des phénomènes inverses de disparition et de

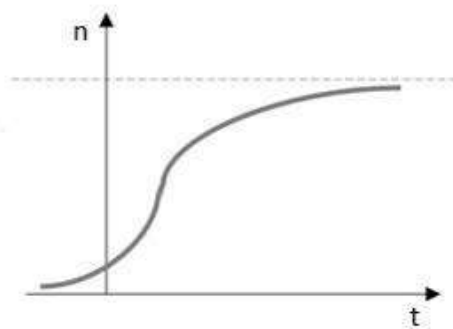
rétrécissement ? Cette hypothèse se fonde sur les résultats du projet COOP-RECOT II. Les géographes de la *Universitat Autònoma de Barcelona* ont créé une base de données exhaustive de ce qu'ils appellent une « Eurorégion » en Europe. « *From a total 214 Euroregions, 158 were active and 56 were inactive* » (Durà et al., 2018). Cette proportion impressionnante de 26% d'Eurorégions inactives pourrait avoir subi des dynamiques spatiales décroissantes telles qu'un rétrécissement ou même une disparition.

		Temporalités	
		Existence	Évolution
Dynamiques	Croissance	Multiplication	Agrandissement
	Décroissance	Disparition	Rétrécissement

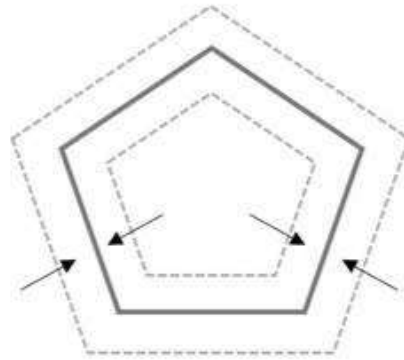
Tableau 8 : Matrice analytique des hypothèses d'évolutions spatiales

La matrice analytique ouvre deux hypothèses qui envisagent le périmètre comme l'expression ou le révélateur de la coopération transfrontalière :

- L'hypothèse d'existence correspond au nombre de régions transfrontalières et propose qu'il y a bien une multiplication des régions transfrontalières dans les deux espaces transrégionaux en Europe occidentale (n), mais que cette multiplication ralentit avec le temps (t). La multiplication pourrait s'appuyer sur le contexte d'opportunité financière générée par les programmes INTERREG et sur la diffusion des débats sur l'aménagement du territoire européen (Faludi, 2010). Son ralentissement pourrait être expliqué géographiquement par la longueur finie des frontières européennes et donc le nombre limité de configurations de coopérations transfrontalières possibles.
- L'hypothèse d'évolution concerne l'adaptation des périmètres dans le temps sur le modèle des dynamiques spatio-temporelles des « *soft spaces* » (Allmendinger et al., 2014). Cette hypothèse va dans le sens d'un *softening* des périmètres, d'une expérimentation et d'une instabilité spatiales liées à des transactions politiques, plutôt que dans le sens d'un *hardening*, d'une permanence et d'une sanctuarisation d'un périmètre de coopération. La stabilisation pourrait être une preuve de maturité du périmètre qui n'a plus matière à faire émerger de nouveaux cadres. Elle imagine des processus de redimensionnement, d'ajustement spatial des régions transfrontalières par des expérimentations de périmètres et des configurations des membres de la coopération. Les régions transfrontalières aux périmètres les plus vastes pourraient avoir tendance à rétrécir, tandis que les régions transfrontalières aux périmètres les plus petits pourraient avoir tendance à s'agrandir.



Hypothèse d'existence :  
Nombre, quantitative



Hypothèse d'évolution :  
Périmètre, qualitative

Schéma 7 : Hypothèses d'évolutions spatiales

L'observation de phénomènes croissants ou décroissants dans l'évolution spatiale des régions métropolitaines transfrontalières n'amène aucun jugement normatif. L'analyse ne présuppose pas qu'il soit souhaitable qu'il y ait plus de coopérations ni qu'elles soient plus vastes. De plus, une tendance croissante ne préjuge pas du régime de la frontière ni d'un processus de *debordering*, tout comme une tendance décroissante ne préjuge pas d'un processus de *rebordering* (Van Houtum et al., 2005). Les phénomènes de multiplication et d'expansion signifient plutôt un fort investissement des personnels politiques et des acteurs locaux en faveur de la coopération transfrontalière. Même si les phénomènes de rétrécissement et de disparition peuvent être révélateurs d'une crise ou d'un désengagement, ils peuvent tout autant indiquer une réorganisation interne de la région métropolitaine transfrontalière ou un tournant institutionnel vers d'autres stratégies et projets. Enfin, je ne crois pas qu'il puisse exister un « périmètre juste ». Reprenant les théories d'une « geography of spaces and flows » (Blatter, 2004; Castells, 1998), la chercheuse en aménagement du territoire Noémie Hinfray va jusque parler du « mythe du périmètre pertinent » (Hinfray, 2010) pour invalider les éternels débats sur la justesse des délimitations des périmètres de projet ou des périmètres administratifs. Dans cette optique, il n'est pas possible de formuler de recommandations normatives générales sur ce que serait le périmètre adéquat d'une région métropolitaine transfrontalière.

### 6.2.1. L'hypothèse d'existence : multiplication des régions transfrontalières

Pour vérifier l'hypothèse d'existence, le nombre de régions transfrontalières distinctes est décompté sur chaque espace transrégional. Leur évolution de statut juridique et la configuration des membres de la coopération font partie de leur processus d'institutionnalisation. Les listes suivantes ont été réalisées suivant les critères définis par

Perkmann et se veulent exhaustives : les régions transfrontalières opèrent « dans la sphère des institutions et entités publiques », dans une « coopération entre collectivités territoriales infranationales », elles s’attachent « à la résolution de problèmes concrets », et présentent « une certaine stabilisation » dans la durée (Perkmann, 2003).

### 6.2.1.1. Processus de construction politique à la frontière France-Belgique-Royaume-Uni

La coopération transfrontalière à la frontière franco-belgo-britannique a fait l’objet de monographies (Hamez, 2004; Perrin, 2013; Verger, 2011) et de nombreux articles (Church & Reid, 1999; Duhamel & Renard, 2002, 2007; Durand, 2013; Durand & Nelles, 2014; Durand & Perrin, 2017; Heddebaut, 2004; Leloup, 2010; Maneveau, 2008; Paris, 2002; Perrin, 2012). Le tableau suivant reprend de façon exhaustive les coopérations transfrontalières et les régions transfrontalières avec leurs évolutions spatiales. Les coopérations sont ordonnées par trois niveaux d’échelles et classées d’ouest en est, de la plus ancienne à la plus récente. Parmi cette liste, celles qui se revendiquent métropolitaines sont indiquées en gras.

#### Frontière France – Belgique – Royaume-Uni

Date	Nom	Périmètre
Échelle translocale		
1991	<b>Conférence permanente intercommunale transfrontalière COPIT</b>	Création
2005	<b>Eurodistrict (ED) Métropole Franco-Belge de Lille</b>	Élargissement et rétrécissement
2008	<b>GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai</b>	Inchangé
1996	Parc naturel transfrontalier du Hainaut	Création
Échelle intermédiaire		
2005	Plateforme transfrontalière West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale	Création
2009	<b>GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale</b>	Élargissement et concentration
2007	<b>Aire Métropolitaine de Lille</b>	Création
2018		Dissolution
Échelle transrégionale		
1987	<b>Eurorégion</b>	Création
1991	<b>GEIE Eurorégion Transmanche</b>	Élargissement
2001-2002	<b>Région Transmanche</b>	Retrait de partenaires
2004		Dissolution

Tableau 9 : Évolution juridique et spatiale des coopérations métropolitaines transfrontalières à la frontière franco-belgo-britannique

Nos deux cas d'étude d'agglomérations transfrontalières sont les plus connus.

- (1) Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque Côte d'Opale. Si les débuts remontent aux années 1970 et l'institutionnalisation à 2005, sa stratégie n'affirme sa dimension métropolitaine qu'à la publication de l'*Atlas transfrontalier* en 2006 (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).
- (2) Le GECT Lille-Kortrijk-Tournai s'affiche sans ambiguïté comme région métropolitaine transfrontalière et la dimension métropolitaine jalonne l'histoire de la coopération transfrontalière sur ce périmètre à partir de la COPIT. Le périmètre de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai réunit les arrondissements adjacents aux trois villes principales. Le périmètre du GECT diffère en trois endroits de celui de la COPIT : il est plus grand en Flandre où il inclut l'arrondissement de Tilt, plus grand en Wallonie où il inclut l'arrondissement d'Ath, et il est plus petit en France où le périmètre finalement retenu est celui de la Communauté urbaine de Lille, future Métropole Européenne de Lille, et non celui de l'arrondissement de Lille dont le syndicat mixte travaille sur les schémas directeurs d'aménagement du territoire.

À ceux-là s'ajoutent deux autres régions métropolitaines transfrontalières de plus vaste échelle qu'il faut considérer dans l'analyse de l'évolution des périmètres.

- (3) L'Aire Métropolitaine de Lille (AML) est une seconde région métropolitaine transfrontalière centrée sur Lille mais plus large et plus ancienne que l'Eurométropole LKT. La Carte 35 : Carte thématique de situation de l'Aire Métropolitaine de Lille avec l'Eurométropole (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012) illustre l'emboîtement des deux régions métropolitaines transfrontalières. L'AML doit être distinguée de la démarche de la COPIT puis du GECT Eurométropole car elle se développe selon son agenda et son périmètre propre. Alors qu'en 2005 la COPIT signe une déclaration d'intention pour créer la Métropole Franco-Belge de Lille qui sera le GECT Eurométropole LKT, l'Aire Métropolitaine de Lille se structure en association (française, lois de 1901) en 2007. Sa logique spatiale veut intégrer tous les partenaires de l'aire fonctionnelle de la métropole franco-belge et donc travailler sur un périmètre étendu. Pour cette raison, l'AML couvre le même territoire belge que l'Eurométropole dans sa partie nord, mais est plus large sur le territoire français dans sa partie sud. Elle inclut le cœur du bassin minier de Béthune à Valenciennes en passant par Lens et Douai, mais comprend aussi Hazebrouck, Arras, Cambrai et même Maubeuge. L'AML est élargie en 2014 entre Arras et Cambrai de la Communauté de Communes Osartis-Marquion de façon à coordonner les schémas d'aménagement. Comme la logique de création de l'AML, cet élargissement est arbitré par des arguments de géographie fonctionnelle et de gestion territoriale technique. L'AML a d'ailleurs implanté son siège loin de la frontière à Oignies en lien avec la Mission Bassin Minier, mais délègue à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) l'animation de ses travaux. L'Aire Métropolitaine de Lille a été dissoute le 6 décembre 2018<sup>27</sup>. Plusieurs enjeux émergents ont remis en question l'échelle de cette coopération peu active : l'institutionnalisation du GECT

---

<sup>27</sup> L'AML n'étant pas un cas d'étude de cette thèse, le contexte de sa disparition n'a pas pu être étudié en profondeur depuis sa dissolution fin 2018. Une demande d'entretien n'avait pas pu aboutir en 2016, preuve de la dormance de l'association, et j'avais été renvoyée vers l'ADULM.

Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, la fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, la réorientation des partenariats privilégiés de la MEL vers le littoral et Bruxelles au détriment du Bassin Minier.

- (4) L'Eurorégion Transmanche est la seule coopération transfrontalière où participent des membres britanniques. Le creusement du tunnel sous la Manche a d'abord associé la région Nord-Pas-de-Calais et le County of Kent en 1987. En 1991, les trois régions belges rejoignent la coopération et, ce faisant, élargissent la région métropolitaine transfrontalière à l'ensemble du pays. L'Eurorégion a été dissoute en 2004 comme explicité dans la partie suivante sur les phénomènes de décroissance spatiale de régions transfrontalières.

Le Parc naturel transfrontalier du Hainaut n'a, comme son nom l'indique, pas de dimension métropolitaine mais est bien une région transfrontalière depuis son institutionnalisation en 1996.

Il semble utile de préciser pourquoi d'autres initiatives existantes ou passées de coopération transfrontalière ne figurent pas dans cette liste qui se veut exhaustive des régions transfrontalières sur la frontière France-Belgique-Royaume-Uni. Le Détroit du Pas-de-Calais fait l'objet d'un accord entre le Kent et le Pas-de-Calais depuis 2005. Cet accord met en œuvre des projets et activités soit dans des partenariats bilatéraux soit au sein de l'Initiative des Détroits d'Europe, qui rassemble au total treize détroits depuis 2010. Cet accord se réalise donc sur des géographies variables, avec parfois la participation du département du Nord et de la *Provincie West-Vlaanderen*, avec parfois un réseau de partenaires européens, avec parfois la simple mise en relation de partenaires français et britanniques issus du monde économique. Le théâtre transfrontalier « Le Manège » à Maubeuge travaille plutôt en réseau avec les scènes de Mons mais aussi Gent et Bruxelles (Perrin, 2012). Il y a certes une coopération durable mais pas de continuité entre autorités infranationales et de fait pas de région transfrontalière. La région naturelle transfrontalière connue sous le nom de Thiérache française ou belge anime régulièrement des projets INTERREG et le Syndicat Mixte Thiérache Développement (français) avait noué des liens avec ses voisins belges avant sa dissolution entre 2004 et 2014. Pour autant, elle n'a jamais défini de périmètre d'action ni engagé de coopération stable institutionnalisée. La coordination des systèmes de soin et de santé sur la frontière franco-belge, très aboutie, a créé sept zones transfrontalières d'est en ouest. Les ZOAST (zones Organisées d'Accès aux Soins de Santé Transfrontaliers) présentent certes une spatialité transfrontalière claire et institutionnelle, mais elles relèvent plus d'un découpage administratif géré par une autorité centrale que d'une coopération transfrontalière institutionnalisée (Delecosse et al., 2017; Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007). De tels réseaux, projets et unités administratives traversent bien la frontière, mais ils ne rentrent pas dans le décompte des régions transfrontalières en raison de leurs faiblesses en termes de territorialité et/ou d'institutionnalisation. Il existe donc de nombreux cadres de coopération, dont certains sont formalisés, d'autres non, sur des thématiques différentes. Mais ces initiatives ne rentrent pas dans la définition d'une coopération transfrontalière de Perkmann.

Finalement, on dénombre sur l'espace transrégional franco-belgo-britannique cinq créations de différentes coopérations transfrontalières qui ont un périmètre clairement défini. La frontière France-Belgique-Royaume-Uni comprend donc cinq régions transfrontalières, telles que décrites dans leur processus de construction politique. Parmi elles, quatre coopérations métropolitaines transfrontalières forment quatre régions métropolitaines transfrontalières.

### 6.2.1.2. Compter les nombreuses régions transfrontalières à la frontière France-Allemagne-Suisse

Le décompte est bien plus complexe sur la frontière France-Allemagne-Suisse. Grâce aux travaux de politistes, d'urbanistes, de géographes et d'historien·ne·s (Beck & Wassenberg, 2010; Dupeyron, 2005; MOT, 2007; Schneider-Sliwa, 2008; Wackermann, 2008; Wassenberg, 2007), le tableau suivant rassemble toutes les coopérations transfrontalières sur cet espace transrégional très actif. La liste (ordonnée cette fois du nord au sud) se veut exhaustive selon les critères précités des définitions de Perkmann (Perkmann, 2003) et permet le décompte des coopérations transfrontalières et des régions transfrontalières. Elle permet également de suivre les évolutions spatiales des périmètres de coopération. Pour autant, elle n'a pas pu être exhaustive d'un point de vue historique et juridique de changement de statut ou de nom. Seules les modifications de statut juridique ayant des implications spatiales apparaissent. Malgré cette restriction méthodologique, il est possible de compter le nombre de coopérations transfrontalières et de régions transfrontalières, et il se révèle bien plus important que sur la frontière France-Belgique-Royaume-Uni.

#### Frontière France – Allemagne – Suisse

Date	Nom	Périmètre
Échelle translocale		
2001	ED Wissembourg-Bad Bergzabern	Création
1990	Conseil municipal conjoint à Strasbourg et Kehl	Création
1998	<b>Commission Strasbourg-Kehl</b>	Inchangé
2004	ED Vis à Vis	Création
2013	ED Pays des Deux Brisach/Zwei-Breisacher-Land	Création
2017		Expansion
1998	ED Centre Hardt/Mittelhardt	Création
2017		Expansion
1995	Agglomération Trinationale de Bâle	Création
2001	<b>Association Agglomération Trinationale de Bâle</b>	Inchangé
2007	<b>Eurodistrict Trinationale de Bâle</b>	Expansion
2013		Rétrécissement

Échelle intermédiaire		
1988	Espace PAMINA	Création
2001	<i>Regio PAMINA</i>	Inchangé
2006		Expansion
2008	ED Eurodistrict Regio PAMINA	Inchangé
1991	INFOBEST PAMINA	Création
1993	INFOBEST Kehl-Strasbourg	Création
1993	GEIE Euro-institut Kehl-Strasbourg	Création
2005	<b>Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</b>	Création
2009	<b>GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau</b>	Inchangé
2013		Élargissement
1964	Communauté d'Intérêt Moyenne Alsace-Breisgau	Création
2006	Eurodistrict Région Freiburg-Centre et Sud Alsace	Inchangé
1996	INFOBEST Vogelgrun-Breisach	Création
1993	INFOBEST PALMRAIN	Création
2008	<b><i>Metrobasel</i></b>	Création
Échelle transrégionale		
1971	Conférence tripartite permanente	Création
1975	Comité régional tripartite (sud)	Inchangé
1995	<i>Regio TriRhena</i> (fusion des 3 Regios)	Création
1975	Comité régional bipartite (nord)	Création
1991	Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (fusion des 2 Comités régionaux)	Création
1975	Commission intergouvernementale franco-germano-suisse	Création
2000		Expansion
1976	Groupe franco-allemand de concertation des élus	Création
1991	Rencontres permanentes entre le Conseil Régional d'Alsace et le Landtag de Bade-Wurtemberg	Inchangé
1997	Conseil Rhénan	Inchangé
1983	Congrès tripartite	Création
2008	<b>Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur</b>	Inchangé

Tableau 10 : Évolution juridique et spatiale des coopérations métropolitaines transfrontalières à la frontière franco-germano-suisse

La complexité et la diversité de la liste soulève à nouveau la question de ce qu'est une région transfrontalière. La définition de Perkmann se révèle très inclusive. Selon ses critères, le Conseil municipal conjoint de Strasbourg et Kehl, la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, le Conseil Rhénan et les Congrès Tripartites sont des coopérations

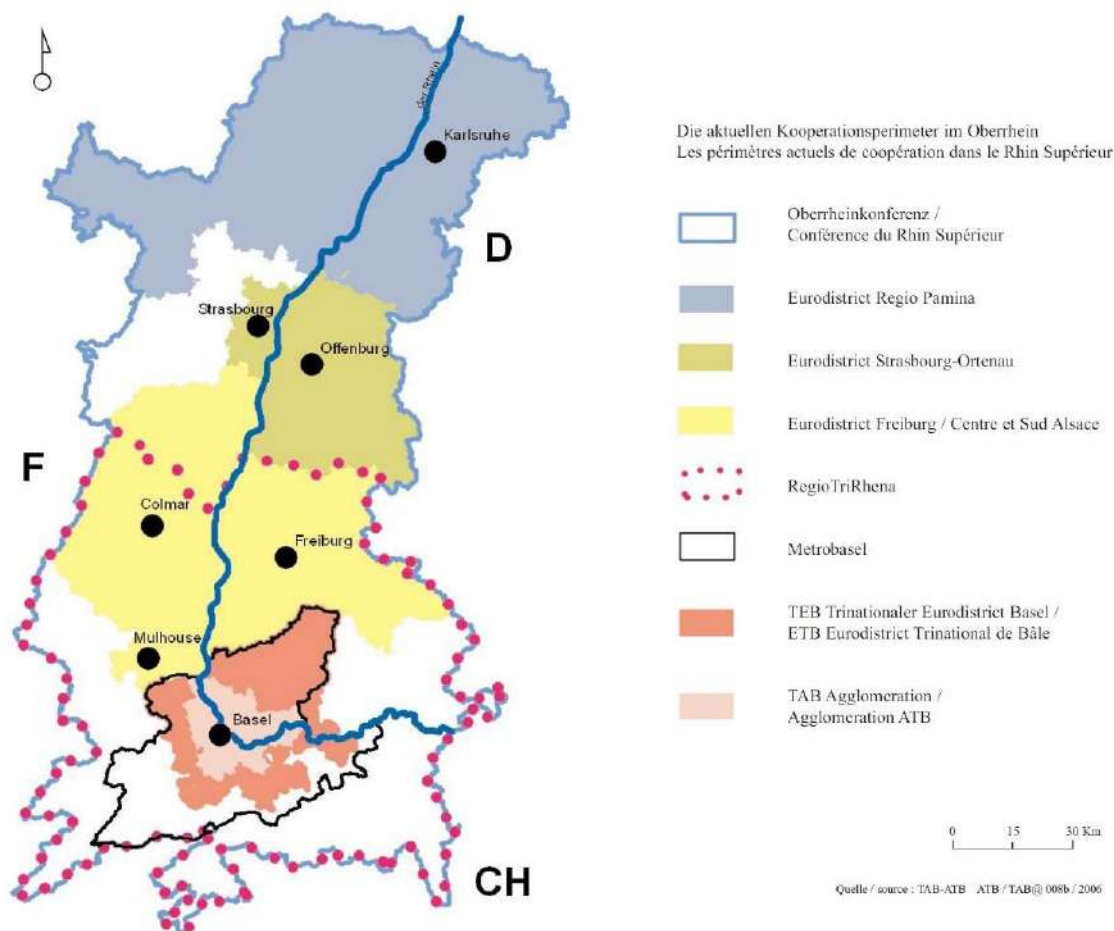


transfrontalières. Ils sont en effet de « *more or less institutionalized collaboration[s] between contiguous subnational authorities across national borders* » et valident les quatre critères de « public agency », « subnational authorities », « practical problem-solving » et « stabilization » (Perkmann, 2003). Les INFOBEST et l'Euro-Institut délivrent leur expertise transfrontalière auprès d'entreprises, de citoyen·ne·s et de collectivités territoriales sur un espace bien délimité. Ils sont par ailleurs soutenus et financés par des autorités publiques. La présence de *Metrobasel* dans la liste pourrait être débattue puisqu'elle a été créée comme une association publique-privée qui regroupe des acteurs variés comme les collectivités territoriales et les associations mais aussi des entreprises et des personnes physiques. Pour autant, ses objectifs sont bien le développement d'une région métropolitaine trinationale intégrée autour de Basel. La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur est indiquée dans la liste, même si elle est une émanation de la Conférence du Rhin Supérieur et des Congrès Tripartites. Elle pourrait être interprétée comme le simple produit d'une politique de labellisation et de création d'une marque de territoire. Mais plusieurs éléments parlent pour elle, comme le fait qu'elle existe depuis dix ans, qu'elle ait du personnel dédié qui travaille régulièrement au sein de ses quatre piliers et qu'elle soit parvenue à se maintenir d'une période de programmation INTERREG à une autre.

À l'inverse, la liste n'inclut pas la *Regio Basiliensis* (ni les autres *Regios*), qui est pourtant un acteur central de la coopération transfrontalière dans la région depuis sa création en 1963. Il est difficile de qualifier la *Regio Basiliensis* de transfrontalière en elle-même puisqu'elle représente les Cantons suisses dans différents sujets et dans différentes institutions transfrontalières. L'Euro-Airport Bâle-Mulhouse ou l'administration commune des ports de Kehl et Strasbourg ne sont pas des régions transfrontalières, entre autres raisons parce qu'ils ne forment pas une unité territoriale délimitée.

Au total, l'espace transrégional franco-germano-suisse compte pas moins de 22 créations de coopérations transfrontalières. Ces coopérations transfrontalières opèrent sur des périmètres qui se recoupent parfois, résultant en la somme de 13 régions transfrontalières.

Ce résultat en termes de régions pourrait être discuté au vu des ressemblances entre certains périmètres. Par exemple, l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle pourrait être confondu dans la même région que *Metrobasel* mais il existe des différences (visibles sur la carte) dans la définition du périmètre. Un autre point sensible est la reconnaissance ou non d'anciens périmètres de coopération transfrontalière comme région transfrontalière. Le Comité régional bipartite du nord a disparu dans une fusion, alors que l'ancienne Eurorégion Transmanche a été purement dissoute. Les chiffres proposés en résultat sont donc à lire à la lumière des critères méthodologiques définis en amont et débattus ici.



Carte 40 : Multiplication des régions métropolitaines transfrontalières : le Rhin Supérieur (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009c)

Les coopérations transfrontalières qui se revendiquent métropolitaines sont indiquées en gras dans le tableau. Elles sont au nombre de cinq coopérations métropolitaines transfrontalières, qui produisent cinq régions métropolitaines transfrontalières distinctes :

- (1) La commission Strasbourg-Kehl ne recoupe que le périmètre des villes jumelles puisqu'il s'agit d'une coopération entre les deux collectivités locales. La commune et l'intercommunalité strasbourgeoise ayant néanmoins fusionné, le versant français de ce périmètre correspond à l'Eurométropole de Strasbourg. En comparaison le versant allemand est réduit et ne correspond qu'à la commune de Kehl. Même si le nom de la Commission Strasbourg-Kehl n'affirme pas de dimension métropolitaine, les politiques strasbourgeoises s'ancrent indubitablement dans une stratégie métropolitaine comme l'a montré l'analyse de la « Métropole des Deux-Rives ».
- (2) Le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est centré sur la même agglomération transfrontalière mais est sensiblement plus vaste avec 61 communes françaises (l'Eurométropole de Strasbourg et le Canton d'Erstein) et 51 communes allemandes (l'Ortenaukreis). La stratégie « Grandir à 360° » mis en œuvre depuis 2016 par l'Eurodistrict insiste peu sur la dimension métropolitaine, mais il s'est engagé dans cette voie lors de l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR en 2004.

- (3) L'Eurodistrict Trinational de Bâle incorpore et développe la dimension métropolitaine déjà présente dans la coopération transfrontalière de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB). Dès sa création en 1995, l'ATB se fixe les objectifs d'une région métropolitaine transfrontalière en définissant un périmètre correspondant à l'aire urbaine fonctionnelle de Basel.
- (4) L'initiative *Metrobasel* se présente sur son site internet comme « le nom abrégé de la région métropolitaine trinationale de Bâle ». Cette affirmation paraît abusive d'un point de vue politique, puisqu'il s'agit d'un *think-tank*, d'une plateforme de réflexion et de lobbying essentiellement portée par des acteurs du monde économique, mais qui associe des membres publics et politiques. Le programme *Metrobasel* a vu le jour à l'initiative du bureau d'études *BAK Basel Economics* en 2005 et a été repris par l'association *Metrobasel* créée conjointement par le Canton de Bâle-Ville et la société Novartis International. Elle porte une stratégie résolument métropolitaine ; la « vision 2020 » puis la « vision 2050 » prescrivent des évolutions d'aménagement et d'urbanisme sur un périmètre défini. Une région métropolitaine transfrontalière couvre donc le périmètre de cette coopération avec le Pays de Saint Louis en France, le *Landkreis Lörrach* en Allemagne et un versant suisse élargi par rapport à l'ETB avec les Cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, et des districts autour de Delémont (Jura), Thierstein, Dorneck (Solothurn) et Fricktal (Aargau).
- (5) La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur RMT-TMO est née des réflexions de la Conférence du Rhin Supérieur à partir de 2006 mais n'a été officialisée qu'en 2008. Cette coopération transfrontalière repose sur une mise en réseau des forces vives du périmètre du Rhin Supérieur qu'elles proviennent de la sphère publique, privée ou citoyenne.

#### **6.2.1.3. Création, remplacement et superposition, juxtaposition et emboîtement**

La distinction qu'opère Markus Perkmann entre une coopération transfrontalière et une région transfrontalière s'avère forte de sens. La frontière franco-belgo-britannique compte 5 régions transfrontalières pour 5 coopérations transfrontalières. En comparaison, la frontière franco-germano-suisse compte 13 régions transfrontalières pour 22 coopérations transfrontalières. Le Graphique 11 : Multiplication des coopérations et régions transfrontalières permet de visualiser ces chiffres (cf. 6.2.3).

Sur la base de cette analyse des périmètres, il n'est pas possible de conclure qu'il y a autant de régions que de coopérations transfrontalières dans le Rhin Supérieur. Par exemple, la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse, la Conférence du Rhin Supérieur, le Conseil Rhénan, les Congrès Tripartites et la Région Métropolitaine Trinationale agissent tous strictement sur le même périmètre que l'on appelle la région du Rhin Supérieur. Ils ne sont pas la même coopération transfrontalière, ils ont différents statuts, membres et procédures, mais ils travaillent de concert et ambitionnent d'accomplir des objectifs très similaires pour le développement d'un unique territoire. Ce phénomène de superposition est

poussé à l'extrême dans le Rhin Supérieur mais se retrouve dans d'autres cas de coopérations transfrontalières en Europe. Dans plusieurs cas, le périmètre des INFOBEST coïncide avec celui des Eurodistricts ; les Eurodistricts mettent en œuvre des stratégies spatiales intégrées alors que les INFOBEST fournissent une expertise sectorielle. Un même périmètre se révèle pertinent pour plusieurs initiatives transfrontalières, ce qui renforce l'idée de la frontière ressource dans le processus de construction régionale.

La présence de plusieurs coopérations transfrontalières sur le même périmètre résulte en l'existence d'une unique région transfrontalière ; c'est le *phénomène de superposition*. Par conséquent, une région transfrontalière peut comprendre un très grand nombre de coopérations transfrontalières. Finalement, cela peut alimenter la multiplication des coopérations transfrontalières mais contraint le nombre de régions métropolitaines. Il y aura toujours moins ou autant de régions que de coopérations transfrontalières. Le périmètre de la ou des coopérations transfrontalières définit la région transfrontalière.

De manière générale, les deux espaces transrégionaux révèlent une forte activité de création et de refonte des coopérations transfrontalières. Il y a une véritable multiplication des coopérations transfrontalières. Eurocités, Eurodistricts, Eurorégions, Eurométropoles... les noms donnés aux initiatives transfrontalières ces 50 dernières années sont foisonnants. En termes de représentation, ils promettent des projets phares d'aménagement du territoire, des structures de gouvernance innovantes ou des visions emblématiques d'un futur territoire intégré. Pourtant, l'analyse des tableaux démontre que ces noms ambitieux ne durent pas, ils semblent surtout appartenir au vocabulaire à la mode dans les politiques publiques du moment. Certains noms sont apparus récemment, d'autres ont déjà disparu ; il est clair qu'ils relèvent de politiques de marketing territorial et de marque de territoire. Alors que la diversité des noms et des initiatives laissait suggérer un très grand nombre de coopérations transfrontalières, elle masque surtout la permanence et la flexibilité des coopérations transfrontalières puisqu'elle est principalement le résultat des réformes de quelques coopérations transfrontalières. Une plateforme devient un GECT, un Espace devient une Regio, une Association devient un Eurodistrict... Ces événements sont des *phénomènes de remplacement*, des transformations d'une coopération transfrontalière sans modification de son périmètre. Ils peuvent traduire une forme d'approfondissement, de maturité de la coopération. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme la création d'une nouvelle coopération et à plus forte raison d'une nouvelle région transfrontalière. Les coopérations transfrontalières sont créées, sont transformées, le nom ou le statut juridique sont changés, des partenaires s'ajoutent ou se désengagent, le périmètre est redéfini... La coopération transfrontalière et les régions transfrontalières se révèlent très flexibles et démontrent une capacité à s'adapter et se réinventer sur le temps court pour finalement perdurer plusieurs décennies.

La comparaison des deux espaces transrégionaux met en lumière le grand nombre et la forte densité de coopérations transfrontalières entre la France, l'Allemagne et la Suisse. La multiplication des régions transfrontalières s'explique sur cet espace par des phénomènes de juxtaposition et d'emboîtement comme l'illustre la carte précédente du Rhin Supérieur. La succession des quatre Eurodistricts du nord au sud du Rhin illustre le phénomène de

juxtaposition. Contigus, ils recouvriraient presque la totalité du Rhin Supérieur. Le *phénomène de juxtaposition* se produit lorsqu'au moins deux régions transfrontalières sont contigües. La juxtaposition peut être appréciée au sens strict – quand deux périmètres qui partagent une même limite – ou dans un sens plus libre – quand deux périmètres se recoupent légèrement ou sont légèrement distants.

Le *phénomène d'emboîtement* concerne deux ou plusieurs régions transfrontalières qui sont imbriquées. En raison de leur emboîtement, une région transfrontalière de grande taille contiendra une ou plusieurs autres régions transfrontalières de plus petite taille. Il a lieu lorsqu'une région transfrontalière de petite taille est incluse dans une autre région transfrontalière plus vaste. Ce jeu d'échelles emboîtées est récurrent autour des centralités métropolitaines transfrontalières. Un exemple multiple serait l'Eurodistrict Trinational de Bâle, qui est localisé à l'intérieur du périmètre de *Metrobasel*, lui-même localisé à l'intérieur du périmètre de la *Regio TriRhena*, elle-même localisée à l'intérieur du périmètre du Rhin Supérieur. Les régions transfrontalières qui sont dans de telles relations de juxtaposition ou d'emboîtement restent distinctes et indépendantes, mais elles coopèrent bien souvent à travers des échanges d'informations, des rencontres, des événements conjoints et parfois des projets communs. Cette logique est très présente dans le Rhin Supérieur et y a été théorisée en un système multi-niveau (Nagelschmidt, 2005).

Avec les phénomènes de création et de superposition, la multiplication des coopérations transfrontalières sur une même frontière est potentiellement infinie. Avec les phénomènes de juxtaposition et d'emboîtement, la multiplication des régions transfrontalières sur une frontière s'avère potentiellement très élevée. La capacité de la frontière à générer des régions la révèle comme une ressource.

### **6.2.2. L'hypothèse d'évolution : expansion, rétrécissement et même disparition de régions transfrontalières**

Après la multiplication des régions transfrontalières et leur distribution spatiale, ce paragraphe vise à analyser les évolutions spatiales des régions transfrontalières en général et des régions métropolitaines transfrontalières en particulier. Suivant une tendance croissante, le périmètre des régions transfrontalières grandit bien souvent, et seules quelques cas d'étude présentent ponctuellement la tendance décroissante inverse d'un rétrécissement ou d'une disparition. Le Schéma 8 : Phénomènes-types d'évolution spatiale des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières selon des logiques institutionnelles ou fonctionnelles généralise ces résultats (cf. 6.2.3).

### 6.2.2.1. Agrandissement des régions transfrontalières : un phénomène récurrent

L'agrandissement du périmètre d'une région transfrontalière est un phénomène très commun qui se produit dans différentes situations que l'on peut distinguer entre les élargissements, les expansions et les fusions.

Quand une nouvelle collectivité locale rejoint une coopération transfrontalière, son territoire est ajouté au précédent périmètre et élargit ainsi la région transfrontalière. Nous appelons ce phénomène un *élargissement selon une logique politique*, par similitude avec l'élargissement de l'Union européenne vers l'est. La question est alors : pourquoi cette demande d'adhésion de la part d'une nouvelle collectivité locale ? Est-ce la région transfrontalière qui attire de nouveaux membres ? Ou bien l'élargissement provient de logiques internes ?

L'Eurorégion Transmanche a connu un tel élargissement politique lorsque les trois régions belges ont rejoint le partenariat entre Kent et Nord-Pas-de-Calais comme expliqué précédemment. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau offre un cas similaire à une échelle plus locale. Lors de sa transformation en un GECT en 2010, il était composé d'un membre français, la Communauté urbaine de Strasbourg (qui deviendra l'Eurométropole de Strasbourg), et de six membres allemands, le *Landkreis Ortenau*, et les villes d'Offenburg, Lahr, Kehl, Achern et Oberkirch. En 2013, trois collectivités territoriales françaises rejoignent le GECT. Les Communautés de Communes du Pays d'Erstein, du Rhin et de Benfeld et environs ont accepté une forme « d'acquis de la coopération transfrontalière » en intégrant le GECT. Ce faisant, le versant français de la région transfrontalière a doublé de superficie, estompant l'asymétrie géographique du précédent périmètre de la région métropolitaine transfrontalière.

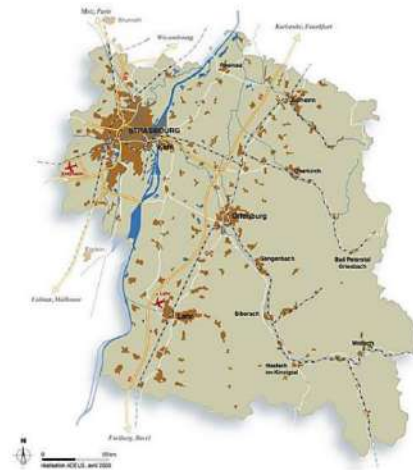
Page suivante :

Carte 41 : Évolutions spatiales des régions métropolitaines transfrontalières : exemples d'élargissement, d'expansion et de concentration

Élargissement  
selon une logique  
institutionnelle :

GECT Eurodistrict  
Strasbourg-Ortenau

© ADEUS



2010  
Création: Ortenaukreis, Communauté urbaine de  
Strasbourg



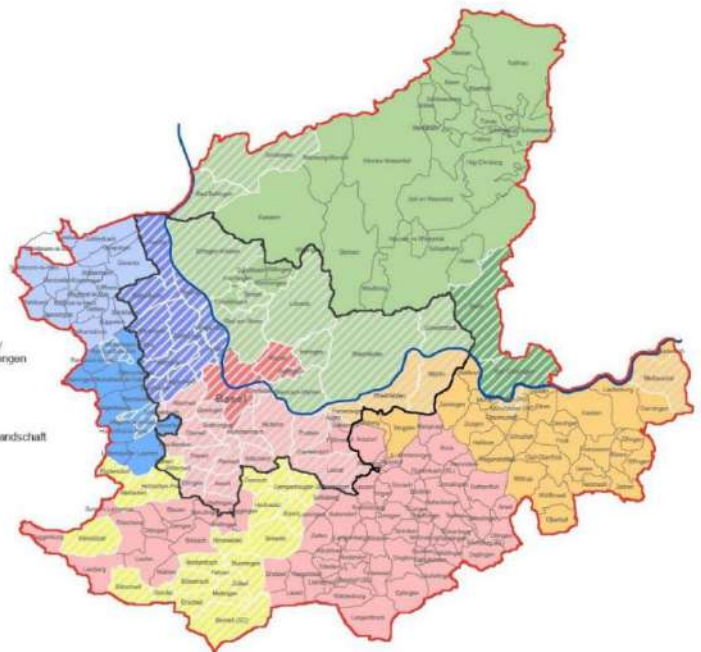
2013  
Élargissement: Communautés de Communes du Pays  
d'Erstein, du Rhin, de Benfeld et environs

Expansion  
selon une logique  
fonctionnelle :

Eurodistrict  
Trinational de Bâle

© Eurodistrict  
Trinational  
de Bâle

- Périmètre de TATB /  
ATB Perimeter (2001)
- Périmètre de TETB /  
ETB Perimeter (2018)
- ▨ Communes membres de TETB /  
TEB Mitgliedsgemeinden (2013)
- Communauté de communes  
du Pays de Sierentz
- Communauté de communes  
de la porte du Sundgau
- Communauté de communes  
des Trois Frontières
- Landkreis Lörrach
- Communes du Landkreis Waldshut-Tengen /  
Gemeinden aus dem Landkreis Waldshut-Tengen
- Canton de Bâle-Ville / Kanton Basel-Stadt
- Canton de Bâle-Campagne / Kanton Basel-Landschaft
- Communes du canton de Soleure /  
Gemeinden aus dem Kanton Solothurn
- Communes du canton d'Argovie /  
Gemeinden aus dem Kanton Aargau
- Le Rhin / der Rhein



Source/Quelle : ETB/TEB  
1:330 000

Concentration  
selon une logique  
fonctionnelle :

GECT West-  
Vlaanderen/Flandre-  
Dunkerque-Côte  
d'Opale

© GECT West-  
Vlaanderen/Flandre-  
Dunkerque-Côte d'Opale



Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale présente un élargissement politique sensiblement différent. Lors des négociations sur le changement de statut juridique de la coopération transfrontalière en 2009, les cinq membres officiels de la Plateforme franco-belge (la *Provincie West-Vlaanderen*, la *West-Vlaamse Intercommunale*, la Communauté urbaine de Dunkerque, le Pays Moulins de Flandre, et l'agence d'urbanisme AGUR) ouvrent les discussions à d'autres membres potentiels des régions adjacentes. Les voisins britanniques, avec lesquels existent des échanges réguliers et des projets ponctuels sans institutionnalisation, ont suivi le processus à titre d'information et d'observation sans pour autant rejoindre la coopération transfrontalière. À l'opposé, trois nouveaux membres continentaux ont signé les statuts du nouveau GECT : le *Regionaal Sociaal-Economisch Overlegcomité Westhoek*, la Communauté de Communes des Hauts de Flandre et le Syndicat mixte du Pays Cœur de Flandre. Ce cas illustre surtout l'institutionnalisation d'une coopération transfrontalière préexistante de façon informelle, et la réorganisation de sa gouvernance. En effet, ces nouveaux membres étaient déjà étroitement engagés dans les prises de décision de la Plateforme. Pour autant, le remplacement de la Plateforme par le GECT a engendré un phénomène d'élargissement de la région métropolitaine transfrontalière.

À la même période de création du GECT littoral, la Communauté urbaine de Dunkerque s'est transformée et est devenue Dunkerque Grand Littoral Communauté Urbaine, modifiant la configuration des membres de la coopération métropolitaine transfrontalière mais pas la région métropolitaine transfrontalière. À l'inverse, la réforme territoriale s'appliquant à Lille a eu des conséquences sur la région métropolitaine transfrontalière du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. En 2015, les lois NOTRe et MAPTAM<sup>28</sup> réorganisent les collectivités territoriales métropolitaines et Lille Métropole Communauté Urbaine devient la Métropole Européenne de Lille avec l'ajout de quelques communes. Ces communes intègrent alors automatiquement le GECT Eurométropole en l'état et en acceptent l'acquis métropolitain transfrontalier. En résultat, l'Eurométropole voit sa région métropolitaine transfrontalière s'élargir sans qu'il n'y ait de changement ni dans les statuts ni dans la configuration des membres. Il s'agit d'un *phénomène d'élargissement selon une logique institutionnelle*. La MEL connaît régulièrement de mineurs ajouts de communes de sorte que la région métropolitaine transfrontalière croît progressivement sur son versant français au rythme de petits élargissements institutionnels.

Sur la frontière franco-allemande, trois Eurodistricts ont connu pareils élargissements institutionnels en 2017 en raison de la réforme territoriale. La Communauté de Communes des Châteaux a intégré l'Eurométropole de Strasbourg, élargissant encore la région métropolitaine de Strasbourg par l'ajout de son territoire. Plus au sud, les intercommunalités françaises Pays de Brisach et Essor du Rhin ont fusionné. Or celles-ci étaient chacune membres d'une coopération transfrontalière et d'une région transfrontalière distincte. Par conséquent,

---

<sup>28</sup> La réforme territoriale française de 2014-2015 fusionne plusieurs régions (loi NOTRe) et transforme les grandes communautés urbaines en métropoles avec des compétences élargies (loi MAPTAM). L'effet *top down* de ces politiques nationales sera évoqué dans le chapitre 7.



l'Eurodistrict Pays des Deux Brisach/Zwei-Brisacher-Land et l'Eurodistrict Centre Hardt/Mittelhardt ont tous les deux connu un élargissement de leur versant français. Les intercommunalités françaises font ainsi partie de deux Eurodistricts.

Le remplacement de l'Association Agglomération Trinationale de Bâle par l'Eurodistrict en 2007 a engendré un autre type d'agrandissement de la région métropolitaine transfrontalière : *un phénomène d'expansion selon une logique fonctionnelle*. La configuration des membres n'a pas fondamentalement changé lors de ce remplacement puisque les deux prennent la forme juridique d'une association où les membres peuvent être des collectivités territoriales mais aussi des personnes morales ou physiques du monde public ou privé. Par contre, le périmètre a changé significativement d'échelle et la région métropolitaine transfrontalière s'est agrandie sur tous ses versants. La croissance s'est produite « en tâche d'huile » comme dans l'évolution habituelle des agglomérations et régions métropolitaines (Saez & Bassand, 1997). En vérité, le périmètre précédent avait été défini comme un territoire de projets urbains qui ne couvrait pas la totalité des territoires des partenaires. Dès 2001, l'ATB fait une distinction entre un périmètre central et un périmètre étendu dans sa stratégie. Cette logique spatiale est sous-tendue par des réflexions fonctionnelles sur la taille de l'agglomération et de sa région grâce à des mesures de l'interdépendance économique et des flux pendulaires de travailleur·se·s. Les activités de l'ATB étaient concentrées sur le périmètre central alors que celles de l'ETB se déploient à présent sur le périmètre élargi. Mais les distinctions spatiales et juridiques ne sont pas à prendre à la lettre. La délimitation en périmètres autour de Basel est le résultat d'années de coopération transfrontalière sous la forme flexible d'une association. Elle reflète une coopération à géométrie variable : l'*IBA Basel 2020* labellise des projets hors du périmètre de l'ETB à Mulhouse par exemple ; l'ETB met à présent en œuvre le très grand projet *3Land* sur un petit périmètre de coopération renforcée entre Basel-Stadt, Huningue et Weil-am-Rhin. La stratégie par approche-projet fait que différents membres de l'ETB peuvent travailler de concert sur une portion d'espace de la région métropolitaine transfrontalière le temps d'un projet commun porté par l'ETB. Dans une compréhension lâche de la territorialité, le périmètre de l'ETB ne résulte pas strictement de la composition de son association, il n'est pas la simple addition des territoires de ses membres.

Cette nuance est très bien exprimée dans les expressions allemandes de *Vertragsraum*, soit l'espace du contrat, le périmètre des institutions partenaires, et de *Mandatsraum*, soit l'espace du mandat, le périmètre stratégique des projets (ESPON, 2010; Evrard, 2013; Evrard & Chilla, 2014). Dans l'ETB, le *Mandatsraum* est le seul périmètre officiel, c'est lui qui définit les limites de la région métropolitaine transfrontalière. Cette distinction est également valable dans les cas de coopération transfrontalière avec une gouvernance multi-niveau. Par exemple, les régions françaises et belges sont membres des GECT littoral et eurométropolitain mais, évidemment, ces membres n'apportent pas leur territoire national entier à la région métropolitaine transfrontalière. Dans ces cas, le périmètre du *Mandatsraum* est défini par les territoires des membres de niveau local, à savoir les intercommunalités. Ce qui semble évident dans une configuration de membres à gouvernance multi-niveau s'applique à Basel en raison

d'une culture politique et administrative spécifique qui se retrouve dans le pragmatisme et la flexibilité de la coopération métropolitaine transfrontalière suisse.

Ici, la définition apportée par Perkmann nécessite donc une précision. La région métropolitaine transfrontalière de l'Eurodistrict Trinational de Bâle n'est pas strictement « *a bounded territorial unit composed of the territories of authorities participating in a [cross-border cooperation]* » (Perkmann, 2003). La souplesse de la structure juridique associative et le pragmatisme de l'approche-projet diffèrent grandement des approches territoriales institutionnelles des coopérations métropolitaines transfrontalières de culture politique française. L'une est justifiée par une logique fonctionnelle (mise en œuvre de projets urbains) et l'autre par une logique plus politique (recherche de partenaires). Entre l'ATB et l'ETB, l'expansion a eu lieu selon une logique fonctionnelle.

Après l'élargissement et l'expansion, l'observation des évolutions spatiales de croissance ne serait pas complète sans le *phénomène de fusion*. La frontière franco-germano-suisse en offre plusieurs exemples alors qu'aucun phénomène inverse de division n'a pu être répertorié.

L'accord de Bonn, signé en 1975, établit trois coopérations transfrontalières différentes : la Commission Intergouvernementale franco-germano-suisse couvre la région transfrontalière du Rhin Supérieur dans son ensemble ; le Comité Régional Bipartite se situe dans la moitié nord, et le Comité Régional Tripartite dans la partie sud (il remplace la précédente coopération sur cette région transfrontalière, la Conférence Tripartite Permanente). Ainsi l'accord de Bonn crée trois régions transfrontalières. Après leur troisième rencontre commune en 1991, les deux Comités Régionaux sont fusionnés et leur fusion résulte en la création de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur. Cette fusion signifie la disparition de deux régions transfrontalières, même si la coopération transfrontalière perdure dans le périmètre fusionné qui recoupe la région transfrontalière préexistante du Rhin Supérieur.

L'évolution des trois *Regios* a suivi un autre développement spatio-historique. Elles ont été créées séparément mais parallèlement : la *Regio Basiliensis* à Basel en 1963, la *Regio du Haut-Rhin* en 1976 à Colmar, la *Regio Freiburg* à Freiburg-im-Breisgau en 1985. Chacune agit sur un périmètre strictement national mais elles construisent un « esprit de communauté régionale », spécialement dans leurs échanges sur la coopération transfrontalière autour de l'agglomération bâloise où elles partagent un objectif commun (Wassenberg, 2012). Dans cette configuration, elles ne peuvent cependant pas compter comme coopération et *a fortiori* comme région transfrontalière. Mais en 1995, elles se rassemblent au sein de l'association *Regio TriRhena*. Dans ce cas, la fusion est alors une création : la coopération transfrontalière d'entités nationales est institutionnalisée et une nouvelle région transfrontalière est créée. Il est intéressant que le périmètre de la *Regio TriRhena* coïncide avec le périmètre du précédent Comité Tripartite alors disparu. Cette région transfrontalière apparaît et disparaît au gré des évolutions mais on observe une certaine permanence spatiale liée à la force structurante de l'agglomération trinationale de Basel.

#### 6.2.2.2. Deux disparitions à la frontière franco-belgo-britannique

Aux tendances croissantes de multiplication et d'agrandissement s'opposent les tendances décroissantes d'évolution spatiale. Ces dernières sont très rares sur les deux espaces transrégionaux. La coopération étant une pratique délicate de « micro-diplomatie » (Wassenberg, 2007), les critiques et les désaccords font partie des processus de négociation et de prises de décision. On s'attendrait à identifier des phénomènes de rétrécissement, de retrait et de disparition. Ces phénomènes décroissants pourraient être le signe de crises, mais aussi de réorganisation ou même de succès. Pourtant, les résultats ne pointent que deux exemples de dissolution. C'est le cas de l'Eurorégion Transmanche qui a connu des retraits de partenaires puis une dissolution. C'est également le cas de l'AML, dont la dissolution le 6 décembre 2018, n'a malheureusement pas pu être étudiée en profondeur.

Le percement du Tunnel sous la Manche représente un défi et une chance considérable pour la coopération transfrontalière avant et après son inauguration en 1994. Les membres de l'Eurorégion Transmanche poursuivent leurs actions dans le cadre de projets INTERREG. Lorsque l'important projet *SPACE (Spatial Planning And Cities in the Euroregion)* prend fin en 2000, les membres questionnent les objectifs, les résultats et la pérennité de la coopération transfrontalière. Les travaux de construction et la nécessaire régulation, liés au tunnel et à l'Eurostar, sont terminés. La nouvelle connexion facilite manifestement les échanges mais renforce aussi les effets de compétition économique et aiguise les politiques concurrentes d'attractivité territoriale. Dans un effet tunnel bien connu, la grande vitesse rapproche plus Paris, London et Bruxelles que le Kent, Vlaanderen et le Nord-Pas-de-Calais (Halbert, 2010). Finalement, en l'espace de quelques mois en 2001-2002, les trois régions belges se retirent l'une après l'autre de la coopération transfrontalière : Bruxelles-Capitale, puis Vlaanderen et enfin la Wallonie. La région métropolitaine transfrontalière se réduit progressivement avec chaque retrait. Elle perd à chaque fois le territoire du membre qui quitte la coopération transfrontalière. Dans cette évolution spatiale, l'Eurorégion a pris un périmètre discontinu inhabituel pour quelques mois avec d'abord Bruxelles-Capitale comme enclave exclue, puis l'absence de Vlaanderen dont la côte est pourtant en vis-à-vis du Kent. Cela a aussi eu une influence sur la localisation du siège de l'Eurorégion qui a dû déménager d'Etterbeek-Bruxelles à Lille en 2002. En réaction, les membres français et britanniques instaurent une nouvelle stratégie basée principalement sur la coordination portuaire et sur le tourisme, lancent plusieurs projets bilatéraux et renomment la région transfrontalière « Région Transmanche ». On pourrait voir dans ces événements l'abandon de la dimension métropolitaine et donc le passage d'une région métropolitaine transfrontalière d'échelle transrégionale à une région transfrontalière d'échelle intermédiaire. Le 4 juin 2003, la liquidation du GEIE Eurorégion suit son cours et les représentants des cinq anciens membres votent dans une assemblée générale extraordinaire la dissolution de l'Eurorégion. La région transfrontalière disparaît. L'argument métropolitain n'a pas pris à cette échelle transrégionale où les pôles métropolitains ne sont pas partenaires. Les avantages de la frontière ressource n'ont pas pris à cette échelle où la frontière n'est pas une proximité directe. L'influence européenne du rapport *Europe 2000*

lisible dans la création n'a pas eu suffisamment d'effet pour maintenir la coopération entre les régions partenaires.

D'après les résultats de l'étude COOP-RECOT, 26% des « Eurorégions » en Europe semblent inactives (Durà et al., 2018). Ces régions transfrontalières ont été actives par le passé mais ne montrent plus aucun signe d'activité au moment où l'étude a été conduite (pas de projet, pas de mise à jour des sites internet, pas de réponses aux tentatives de contact). Cela semble indiquer qu'un nombre important de structures de coopérations transfrontalières ne coopèrent plus, mais qu'elles ne connaissent pas de processus de retrait ou de dissolution, laissant apparemment intacte la région transfrontalière. Le cadre existe, mais il n'y a plus d'action. À cet éclairage, l'Eurorégion Transmanche constitue une curiosité, un cas extrême d'une dissolution de région transfrontalière après trois retraits. En termes spatiaux, il s'agit d'un phénomène de disparition après trois phénomènes de retrait. Un *phénomène de retrait* est une évolution décroissante du périmètre d'une région transfrontalière en raison du désengagement d'un membre de la coopération transfrontalière. Un *phénomène de disparition* d'une région transfrontalière intervient lorsque la dernière coopération transfrontalière sur son périmètre est dissoute officiellement par ses membres. Un retrait est lié, dans l'hypothèse d'évolution, à une tendance décroissante du périmètre d'une région transfrontalière ; une disparition est liée dans l'hypothèse d'existence à une tendance décroissante du nombre de régions transfrontalières.

Les deux phénomènes de disparition de régions métropolitaines transfrontalières de l'AML et de l'Eurorégion interviennent sur la frontière franco-belgo-britannique. Ce sont à chaque fois des coopérations régionales ou intermédiaires qui disparaissent, alors que les régions métropolitaines translocales se transforment mais perdurent. L'essoufflement de la coopération transfrontalière (hypothèse A1) serait-il plus fort entre la France, la Belgique et le Royaume-Uni ? Ou bien les acteurs cherchent-ils à clarifier les échelles les plus efficaces à la coopération ? Dans ce cas, l'échelle translocale de l'agglomération métropolitaine transfrontalière semble la plus solide et la plus durable.

### **6.2.2.3. Très rares tendances décroissantes de retrait et de rétrécissement**

L'Eurodistrict Trinationnel de Bâle présente, à ma connaissance, le seul autre exemple de retrait. Il est bien moins impressionnant que le cas de l'Eurorégion Transmanche et ne peut lui être comparé.

La commune française de Steinbrunn-le-Bas est située à l'extrême nord-ouest de l'ETB. Elle décide en 2013 de rejoindre Mulhouse Alsace Agglomération, récemment créée. Elle quitte par conséquent la Communauté de Communes de Sierentz, qui fait partie du périmètre de la région métropolitaine transfrontalière de l'ETB. La raison de ce retrait réside plus dans un *pull factor*, c'est-à-dire l'attraction de l'aire urbaine de Mulhouse, remodelée dans une nouvelle forme administrative et renouvelée dans son personnel politique, plutôt que dans un *push factor*, c'est-à-dire le rejet de l'ETB, ses stratégies et ses projets. Steinbrunn-le-Bas a rejoint

Mulhouse Alsace Agglomération, et dans une chaîne de conséquences, a quitté la Communauté de Communes de Sierentz. Cette dernière faisant partie du Pays de Saint-Louis, qui est le périmètre de référence du versant français de l'ETB, ces trois entités territoriales ont perdu le même territoire de la commune de Steinbrunn-le-Bas. Cela devrait se vérifier de la même façon pour *Metrobasel*, mais cette coopération ne semble pas avoir acté de modification de sa région métropolitaine transfrontalière en conséquence. Il faut dire que Steinbrunn-le-Bas est un village d'à peine 700 habitant·e·s, sans activité économique majeure. Il est effectivement plus proche de Mulhouse que de Basel, situées respectivement à 8 km et 20 km. Les enjeux réciproques entre Steinbrunn-le-Bas et Basel sont négligeables, alors que l'influence de l'agglomération mulhousienne est bien plus forte. Des logiques fonctionnelles et politiques ont prévalu dans la décision de Steinbrunn-le-Haut de rallier Mulhouse Alsace Agglomération. L'ETB perd moins de 9km<sup>2</sup> de son *Vertragsraum* et ne s'en trouve pas pour autant fragilisé ou remis en question. Son *Mandatsraum* est de toute façon plus resserré autour de l'agglomération trinationale.

La commune de Steinbrunn-le-Bas peut certes être considérée comme marginale en termes de superficie, éloignement, force politique ou poids économique, cela engendre tout de même, en termes spatiaux, un petit retrait de la région métropolitaine transfrontalière bâloise. L'illustration précédente de l'expansion de l'ETB (cf. Carte 41 : Évolutions spatiales des régions métropolitaines transfrontalières : exemples d'élargissement, d'expansion et de concentration) permet de visualiser également ce phénomène de retrait. Co-existent donc au sein de l'ETB des logiques fonctionnelles liées au *Mandatsraum* et des logiques institutionnelles liées au *Vertragsraum*.

Les tendances décroissantes s'avèrent très rares. L'hypothèse d'essoufflement de la coopération transfrontalière (A1) ne trouve ici pas de traduction. On compte le cas singulier de l'Eurorégion Transmanche, l'abandon de l'Aire Métropolitaine Transfrontalière, le marginal retrait de Steinbrunn-le-Bas et le retrait du versant français lors du passage de la COPIT à l'Eurométropole déjà explicité lors de son élargissement. Les négociations, désaccords et conflits ont beau faire partie intégrante de la coopération transfrontalière, ils ne génèrent que très exceptionnellement une évolution spatiale de la région transfrontalière. Les périmètres perdurent ou croissent.

Dans le Rhin Supérieur, les cantons du sud expriment régulièrement critiques et scepticisme quant à l'efficacité de la coopération transfrontalière et à la multiplicité des institutions de gouvernance. Les Cantons Aargau, Solothurn et Jura appellent à un plus grand pragmatisme et à la réalisation de projets concrets. Ils ont rejoint la Conférence du Rhin Supérieur relativement récemment, avec l'accord de Basel signé en 2000. Pourtant, leurs critiques visent à améliorer les structures existantes et aucun retrait ne se dessine sérieusement.

À la frontière franco-belge, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a fait face à une importante crise en 2015 qui est allée jusque questionner le futur de l'Eurométropole. Toutefois, c'est moins le périmètre qui est critiqué que la stratégie et le mode de gouvernance. Aucun membre de l'Eurométropole ne se retire de la coopération transfrontalière pendant cette période

critique et la région métropolitaine transfrontalière reste inchangée. La dernière partie de la thèse reviendra sur les enjeux politiques de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale et le cas particulier de l'Eurométropole LKT.

Parmi les tendances décroissantes de l'hypothèse d'évolution, le retrait est le pendant de l'élargissement. Des phénomènes de rétrécissement seraient donc le pendant du phénomène d'expansion. Le seul cas approchant est *un phénomène de concentration* au sein du GECT littoral franco-belge. À la création du GECT, les membres définissent un territoire à deux échelles, comme l'illustre la carte précédente (Carte 41 : Évolutions spatiales des régions métropolitaines transfrontalières : exemples d'élargissement, d'expansion et de concentration). Un périmètre de « coopération de proximité » inclut la frontière, une bande frontalière d'environ 60 km de la côte jusque dans l'hinterland, et la côte flamande sur une faible profondeur. Le « territoire de référence » s'étend sur toute la région métropolitaine transfrontalière et comprend des espaces plus éloignés comme Kortrijk, Calais ou Boulogne. Cette évolution rappelle la logique fonctionnelle qui a prévalu dans le phénomène d'expansion de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. La distinction entre *Vertragsraum* et *Mandatsraum* semble la même mais est opérée en sens inverse. Une région métropolitaine transfrontalière jugée trop petite à Basel a été étendue pour cadrer avec la stratégie déployée. Une région métropolitaine transfrontalière jugée grande par le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale a été réorganisée selon une hiérarchie d'échelles emboîtées avec un périmètre concentré en son sein. Mais cette concentration ne peut pas être considérée comme une évolution spatiale décroissante, comme un rétrécissement, puisque la région métropolitaine transfrontalière perdure dans son périmètre.

### **6.2.3. Phénomènes-types d'évolution spatiale**

Les coopérations transfrontalières et les régions transfrontalières sont fortement liées mais ne sont pas synonymes. Cette démonstration complexifie la définition de ce qu'est une région transfrontalière. L'analyse des périmètres transfrontaliers dans les espaces transrégionaux France-Belgique-Royaume-Uni et France-Allemagne-Suisse ont révélé de nombreux cas de phénomènes d'évolution spatiale. Les phénomènes-types sont repris dans le tableau suivant.

Temporalités

		Existence	Évolution
Dynamiques	Croissance	Multiplication : - Remplacement - Superposition - Juxtaposition - Emboîtement	Agrandissement : - Élargissement - Expansion - Fusion
	Décroissance	Disparition : - (Remplacement) - (Fusion) - Dissolution	Rétrécissement : - Retrait - Concentration

Tableau 11 : Phénomènes-types d'évolution spatiale des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières

En ce qui concerne la multiplication des coopérations transfrontalières, un *remplacement* est la transformation d'une coopération transfrontalière par une nouvelle coopération transfrontalière sur le même périmètre. Il peut s'agir d'un changement politique : nouveau nom, nouvelle forme juridique, nouvelle stratégie, etc... Cela n'affecte pas la région transfrontalière puisque le périmètre de référence ne change pas. Une *superposition* est la présence de plusieurs coopérations transfrontalières sur un même périmètre et donc dans une même région transfrontalière. En ce qui concerne la multiplication des régions transfrontalières, une *juxtaposition* a lieu quand deux régions transfrontalières sont contigües. Un *emboîtement* intervient quand une région transfrontalière de petite taille est incluse dans une autre de plus grande taille. Les relations topologiques particulières que sont la superposition, la juxtaposition et l'emboîtement justifient que le nombre de coopérations et de régions transfrontalières puisse continuer à croître.

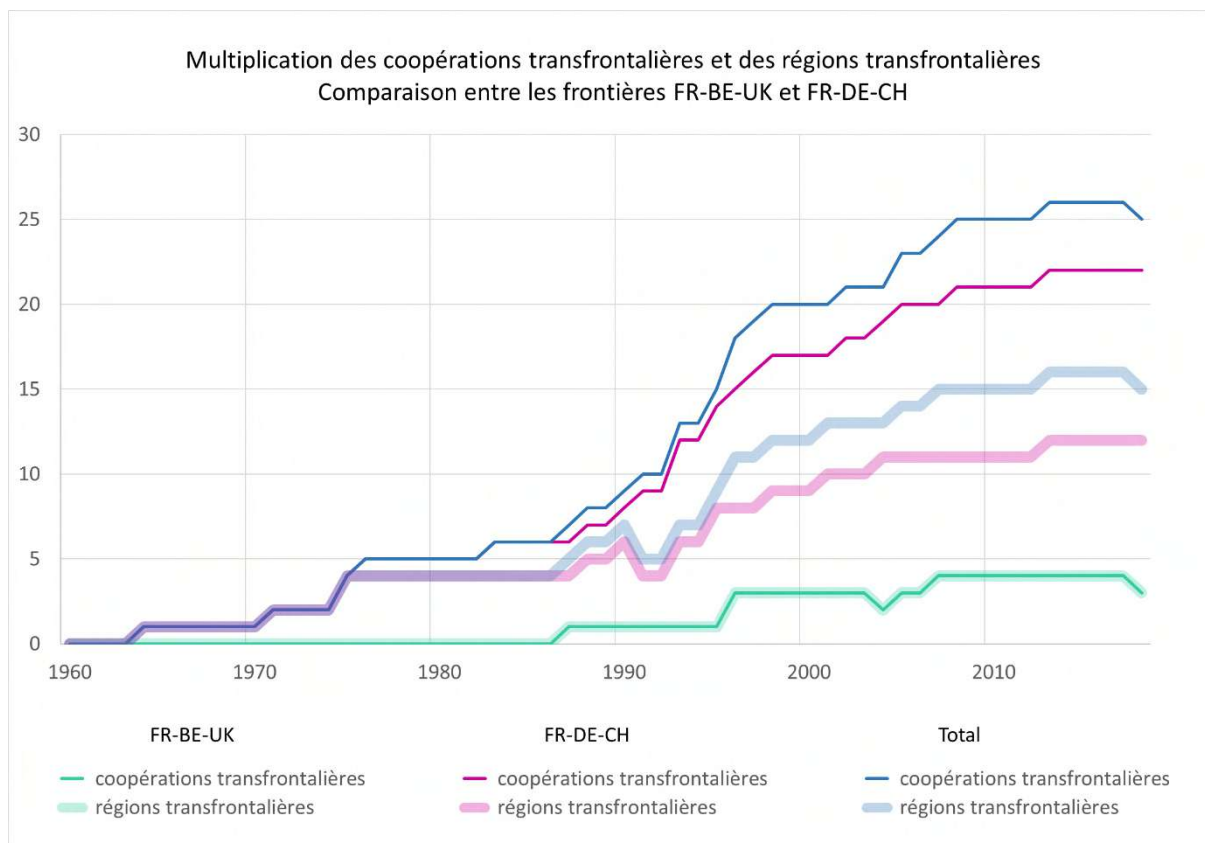
Le décompte des coopérations (22) et régions transfrontalières (13) apporte des chiffres impressionnants sur la frontière France-Allemagne-Suisse. Parmi elles, 5 sont métropolitaines. Une spécificité en comparaison avec la frontière France-Belgique-Royaume-Uni est que, bien souvent, plusieurs coopérations transfrontalières opèrent sur le même périmètre et forment la même région transfrontalière. Dans l'espace franco-belgo-britannique, chacune des 5 coopérations transfrontalières constitue une région transfrontalière. Parmi elles, 4 sont des régions métropolitaines transfrontalières.

Dans chacun des deux espaces transrégionaux existe une région métropolitaine transfrontalière d'échelle régionale : l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur. En leur sein, chaque agglomération transfrontalière de grande taille génère au moins une région métropolitaine transfrontalière. Cela se vérifie pour Lille, Strasbourg et Basel et, dans une moindre mesure, pour le littoral franco-belge. On observe bien l'emboîtement des régions métropolitaines transfrontalières dans un système à deux échelles : transrégionale et translocale.

Mais les agglomérations transfrontalières ne génèrent pas nécessairement une seule région métropolitaine transfrontalière d'échelle translocale. Une même situation d'emboîtement de deux régions métropolitaines transfrontalières d'échelles différentes se retrouve autour de Lille (avec l'Eurométropole LKT et l'AML), autour de Strasbourg (avec la Commission Strasbourg-Kehl et l'Eurodistrict) et autour de Bâle (avec l'ETB et *Metrobasel*). En fait, dans les cas évoqués, cela signifie qu'il y a une revendication métropolitaine de la part des acteurs locaux présents. Pourtant il n'y a pas un périmètre de référence, mais bien deux. Les deux périmètres de Basel traduisent l'existence de deux orientations différentes alors qu'à Lille et Strasbourg, il s'agit de changements de périmètres qui s'inscrivent dans une dynamique temporelle.

La professeure Rita Schneider-Sliwa précise le rapport à la fois de complémentarité et de concurrence entre les deux régions métropolitaines à Basel. « Le développement de la région métropolitaine trinationale de Bâle est ainsi marqué par deux initiatives : d'une part l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB), d'autre part l'initiative *Metrobasel* » (Schneider-Sliwa, 2008). Les deux étant soutenues par le Canton de Basel-Stadt qui organise une répartition des compétences entre les deux régions : l'Eurodistrict a pour mission de développer l'espace métropolitain et *Metrobasel* se charge du suivi en termes de promotion et d'évaluation (Sohn, Reitel, & Walther, 2009). Dans une répartition différente, l'AML prenait en charge les études spatiales et, avec le soutien de l'ADULM, animait les débats sur les schémas d'aménagement (principalement français et parfois transfrontaliers), tandis que l'Eurométropole LKT structure la communication et la négociation politique tout en mettant en œuvre quelques projets INTERREG. Enfin, l'Eurométropole de Strasbourg orchestre le développement métropolitain de l'agglomération transfrontalière avec des projets urbains conséquents, laissant à l'Eurodistrict les missions de la représentation symbolique européenne et du vivre-ensemble transfrontalier. Ainsi la délimitation de deux régions métropolitaines transfrontalières à l'échelle translocale relève bien souvent d'une distinction entre un périmètre fonctionnel et technique et un périmètre de dialogue politique.





Graphique 11 : Multiplication des coopérations et régions transfrontalières

Le graphique temporel ci-dessus résume la multiplication des coopérations et régions transfrontalières et permet de répondre à l'hypothèse d'existence formulée précédemment. Le profil des courbes agglomérées (total des coopérations transfrontalières) n'est pas si différent de celui de l'hypothèse initiale (cf. Schéma 7 : Hypothèses d'évolutions spatiales). Dans le Rhin Supérieur, quelques premières coopérations voient le jour dans les années 1960. À partir de 1985, la croissance des coopérations transfrontalières devient une véritable multiplication, faisant également croître de façon significative les régions transfrontalières. Les années 2000 marquent un très léger ralentissement de la croissance mais pas une stabilisation. La période 1990-2010 montre un clair dynamisme dans la coopération transfrontalière. Les financements INTERREG ont été une incitation forte pour entamer des coopérations transfrontalières même si toutes les coopérations n'ont pas été des succès. Cette période correspond ainsi à un enthousiasme transfrontalier qui minore les obstacles – Stefanie Dühr et Phil Allmendinger évoquent une mode (« *hype* ») à ce titre (Allmendinger et al., 2014; Dühr, Colomb & Nadin, 2010). Sans parler d'un véritable essoufflement (hypothèse A1), une normalisation dans le nombre de coopérations transfrontalières semble s'opérer depuis les années 2010.

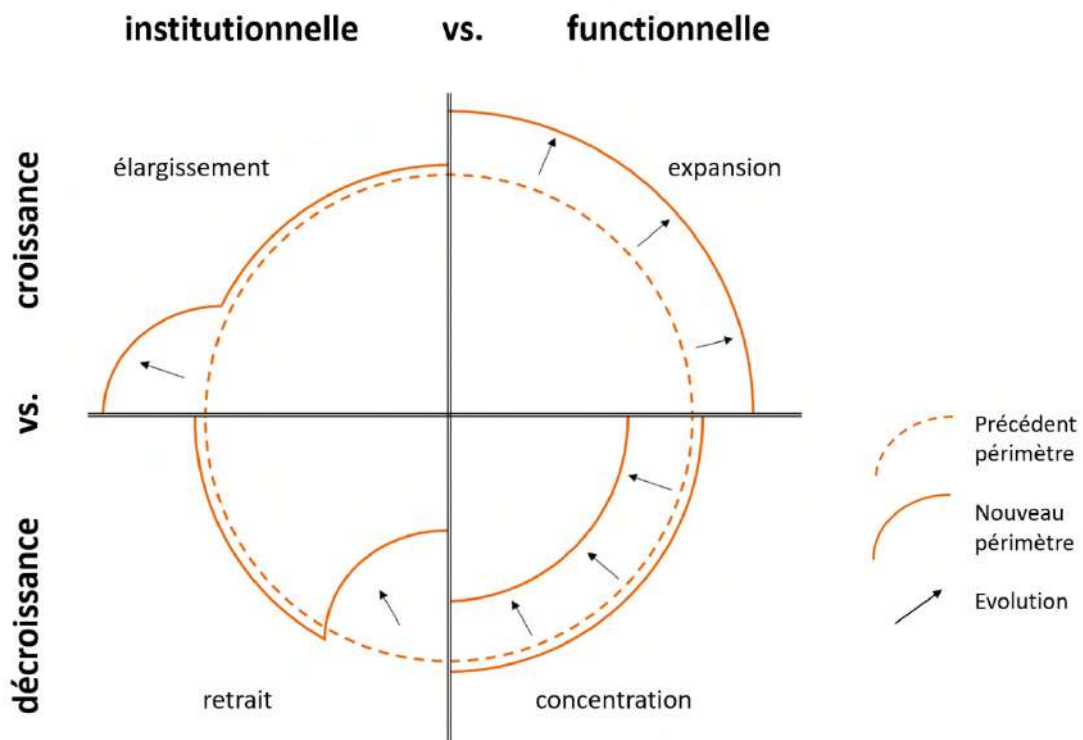


Schéma 8 : Phénomènes-typiques d'évolution spatiale des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières selon des logiques institutionnelles ou fonctionnelles

Le schéma ci-dessus résume les phénomènes dynamiques et permet de répondre à l'hypothèse d'évolution spatiale : dans la plupart des cas, les régions transfrontalières connaissent des phénomènes d'agrandissement. Une *fusion* entre deux régions transfrontalières peut être comprise comme un agrandissement, bien que cette fusion signifie à la fois la création d'une région transfrontalière plus vaste, et la disparition des deux précédentes régions transfrontalières. Un *élargissement* politique est un autre type d'agrandissement ; il s'agit de l'addition du territoire d'un nouveau membre au périmètre d'une région transfrontalière préexistante. Un *élargissement* institutionnel se produit lorsque la région transfrontalière s'agrandit sans aucun changement dans la configuration de ses membres ; c'est simplement que l'un des membres connaît lui-même un agrandissement de son territoire. Une *expansion* n'est pas non plus occasionnée par un changement dans la configuration des membres mais par un agrandissement du *Mandatsraum*, c'est-à-dire du périmètre stratégique de référence de la coopération transfrontalière. Un élargissement suit donc une logique spatiale administrative (« *spaces of places* »), alors qu'une expansion suit une logique spatiale fonctionnelle ou (« *spaces of flows* »). Un périmètre qui met en avant l'argument métropolitain devrait plutôt s'appuyer sur une logique de flux et d'aire fonctionnelle (comme l'Eurodistrict Trinational de Bâle). On observe pourtant bien plus souvent des périmètres définis par des logiques institutionnelles d'addition des périmètres administratifs des membres (l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-

Tournai). D'après Joachim Blatter, la gouvernance territoriale génère des échelles de territoires avec des définitions claires et harmonisées, alors que la gouvernance fonctionnelle se satisfait de géographies plus floues (Blatter, 2004). Même au sein de l'UE où la gouvernance territoriale fait fortement référence à des « *spaces of places* », certaines régions métropolitaines transfrontalières font preuve de souplesse dans la définition de leur périmètre et s'adaptent plutôt à des « *spaces of flows* ». Une telle gouvernance fonctionnelle remet en question la définition territoriale de Markus Perkmann puisqu'une région transfrontalière n'est pas nécessairement la somme des périmètres des membres de la coopération transfrontalière.

En opposition à la quantité et la variété des phénomènes d'évolution spatiale croissante, seuls quelques cas présentent des régions transfrontalières aux périmètres décroissants. Le phénomène de concentration observé au sein du GECT littoral franco-belge correspond surtout à une réorganisation et une hiérarchisation interne. Cela relève dans une certaine mesure d'une logique fonctionnelle où un périmètre de proximité est délimité là où les flux sont les plus importants. Le remplacement de la COPIT par l'Eurométropole a donné lieu à un retrait partiel sur le versant français, contrebalancé plus tard par des élargissements institutionnels successifs. Les coopérations transfrontalières font certes face à des difficultés mais celles-ci n'ont généralement pas d'effet sur les régions transfrontalières. Le contre-exemple est évidemment l'Eurorégion Transmanche qui a connu une disparition suite à trois retraits. Le périmètre défini par l'AML selon l'aire fonctionnelle lilloise n'a pas survécu aux réformes territoriales et réorientations politiques ; dans ce cas, l'institutionnel a pris le pas sur le fonctionnel.

Pour répondre à l'hypothèse d'évolution, les régions transfrontalières s'agrandissent souvent et rétrécissent extrêmement rarement. Le processus d'ajustement spatial s'opère surtout dans le sens croissant d'un agrandissement des régions transfrontalières depuis les années 1980, même si une stabilisation des périmètres s'observe depuis les années 2000.

Pour répondre aux hypothèses générales de cette thèse, la frontière est, dans ces résultats, massivement mobilisée comme ressource à travers des coopérations et des régions transfrontalières depuis les années 1985. Le foisonnement de nouvelles coopérations sur de nouveaux périmètres est impressionnant entre 1990 et 2010. À partir des années 2000, on n'observe pas un essoufflement clair de la coopération transfrontalière mais plutôt la fin de cet engouement qui passe par une normalisation et une stabilisation de la coopération transfrontalière que ce soit dans ses statuts, ses configurations de membres ou ses périmètres. Après des phases d'ajustement, l'institutionnalisation participe à moyen terme à la stabilisation géographique des régions transfrontalières sur les frontières France-Belgique-Royaume-Uni et France-Allemagne-Suisse. L'évolution spatiale des régions transfrontalières ne démontre pas d'essoufflement ou de crise de la coopération transfrontalière en Europe occidentale.

Il n'est pas raisonnable de conclure que l'évolution spatiale des régions transfrontalières reflète parfaitement la santé de la coopération transfrontalière. La partie 5 sur la gouvernance devra répondre plus finement sur les relations de pouvoir entre membres des régions

métropolitaines transfrontalières. Mais incontestablement, la diversité des phénomènes d'évolution spatiale démontre la grande capacité des coopérations transfrontalières à repenser leur périmètre. Dans un sens géographique, une région transfrontalière est alors « *the result of a process of political and social construction* », mais pas à proprement parler « *a bounded territorial unit composed of the territories of authorities participating in a [cross-border cooperation] initiative* » (Perkmann, 2003). Le lien entre le périmètre additionné des collectivités locales membres de la coopération transfrontalière et la région transfrontalière peut être variable. Dans une compréhension de géographie politique, une région transfrontalière est donc **le périmètre auquel font référence une ou plusieurs coopérations transfrontalières, c'est-à-dire l'aire géographique délimitée sur laquelle la coopération transfrontalière prétend mettre en œuvre une stratégie spatiale.**

Les coopérations et régions transfrontalières ont prouvé leur grande capacité d'adaptation et d'invention en ajustant leurs périmètres. Maniant l'évolution spatiale et juridique, elles contournent les obstacles et se préservent de la disparition. Cette flexibilité est encore plus grande dans les régions transfrontalières qui s'acceptent comme « *soft spaces* » et ne se cantonnent pas à des découpages administratifs nationaux. Ainsi, les coopérations transfrontalières s'épargnent les formes variées d'essentialisme et de fétichisme (« *various form of essentialism and fetishism* » (Paasi & Metzger, 2017)) ou d'anxiété cartographique (« *cartographic anxiety* » (Celata & Coletti, 2015)) envers leur périmètre. Elles ont l'opportunité d'expérimenter dans le temps et l'espace leur région transfrontalière. Ce processus de construction se révèle erratique et progressif mais joue finalement en faveur d'une grande résilience (Wassenberg, 2007). La coopération transfrontalière fait montre de créativité et de flexibilité, elle peut être considérée comme un laboratoire de la construction territoriale en Europe. Les régions transfrontalières contribuent en effet à « *the complex, evolving and contested nature of reterritorialization of European space* » (Allmendinger et al., 2014).

Les régions métropolitaines transfrontalières adoptent dans un processus évolutif des périmètres selon des logiques variables et des échelles variables. Devant ces capacités d'évolution, les acteurs locaux s'accordent-ils sur une délimitation ? Celle-ci est-elle soutenue par des arguments transfrontaliers et/ou métropolitains ?

### 6.3. Définition par les acteurs d'un périmètre pertinent

Dans leur contribution de 1997 « Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier », Guy Saez et Michel Bassand suggèrent un modèle d'expansion spatiale urbaine aboutissant à la construction d'une métropole. Dans ce processus spatial de métropolisation, ils distinguent deux modes de formation : soit la « croissance d'une agglomération urbaine, [...] par un processus en "tâche d'huile" et par continuité, assimile un ensemble de localités et communes jusqu'au seuil du million d'habitants ou plus », soit la métropole naît « par l'interconnexion (en termes de transport ou de télécommunication) de deux ou plusieurs grandes agglomérations urbaines relativement proches » (Saez & Bassand, 1997). Par « métropole », les auteurs entendent ici à la fois l'aire urbaine métropolitaine et la construction politique d'une collectivité territoriale métropolitaine. Que ce soit par extension ou par interconnexion, la métropole présente une dynamique croissante, elle peut rencontrer d'autres éléments géographiques tels qu'une frontière.

Les espaces générés par la frontière en Europe occidentale peuvent, dans la littérature, prendre trois formes spatiales différentes. Premièrement, une zone-frontière forme une bande continue qui court le long de la frontière et inclut les espaces frontaliers de part et d'autre d'une frontière étatique. La largeur de cette bande serait positivement corrélée à l'ouverture de la frontière qui autorise les flux et interdépendances fonctionnelles (Gottmann, 1952). Les notions de *Borderscapes* (Brambilla, 2015; Dell 'Agnese & Amilhat-Szary, 2015) ou d'épaisseur de la frontière se rapprochent de cette première forme spatiale. Les programmes INTERREG peuvent entrer dans cette catégorie. Le concept de « *borderscapes* » reprend les composantes de construction sociale, historique et culturelle des frontières nationales. D'un point de vue spatial, il joue de la proximité avec le terme de *landscapes* – paysages – et insiste sur l'élargissement de la frontière ligne à une dimension d'espace frontalier. Ce sont plus des zones de transition inscrites dans des processus de *bordering/debordering* dont la construction subit dynamique et flexibilité. Deuxièmement, la coopération transfrontalière, surtout si elle atteint un fort degré d'institutionnalisation, forme des aires ponctuelles sur la frontière. Délimité par un périmètre précis, un espace de coopération transfrontalière inclut deux espaces frontaliers nationaux et une section de la frontière. Les espaces de coopération métropolitaine transfrontalière rentrent dans cette seconde catégorie définie politiquement. Troisièmement, les processus de dématérialisation des fonctions de régulation et de filtre des frontières modernes en Europe occidentale transforment la spatialité de la frontière qui peut intervenir dans des lieux en réseau, selon les personnes concernées et selon des temporalités variables. La frontière génère des espaces ponctuels ou éphémères de contrôle renforcé comme par exemple les passages de douanes aux aéroports ou les contrôles de police infranationaux qui touchent de manière différenciée certains individus et populations. Dans cette biopolitique, certain·e·s auteur·rice·s proposent le terme de *mobile borders* (Amilhat-Szary & Giraut, 2015b). La bande, l'aire ou le réseau schématisent les formes spatiales que peut adopter la frontière.

Partant de ces caractéristiques spatiales de la métropole et de la frontière, on interroge les expert·e·s de l'enquête en ligne sur le périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière. La méthodologie, inspirée de celle mise en place par le rapport METROBORDER (ESPON, 2010), dévoile la géographie de ce que pourrait être la région métropolitaine transfrontalière. Celle-ci est-elle structurée, d'une part, de la même façon que la frontière bande, aire ou réseau ? Est-elle, d'autre part, structurée par l'influence des configurations urbaines et métropolitaines ? Quel(s) périmètre(s) prend la région métropolitaine transfrontalière à la frontière franco-belgo-britannique et à la frontière franco-germano-suisse ?

La visée de cette sous-partie est que les acteurs locaux eux-mêmes définissent le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière au moyen d'une carte mentale interprétative. Ce sont leurs représentations spatiales et cartographiques qui sont sollicitées.

La méthodologie par carte mentale interprétative a été délicate à mettre en place et tou·te·s les répondant·e·s à l'enquête ne s'en sont pas saisi (1). Les résultats agrégés peuvent cependant être analysés par fréquence. Il en ressort la cartographie d'une frontière-bande avec des concentrations métropolitaines transfrontalières (2). L'analyse par gradients révèle les périmètres et délimitations dans une logique de régions métropolitaines emboîtées (3).

### **6.3.1. La méthodologie des cartes mentales interprétatives**

La méthodologie de l'enquête est explicitée dans la sous-partie 5.3.3 du chapitre méthodologique ; le recours à des cartes mentales interprétatives (Breux et al., 2011; Cauvin, 1999; Didelon et al., 2011; Kitchin, 1994) y est également introduit. Ce passage est un bref rappel du protocole d'enquête en ligne, il inclut des précisions techniques sur l'encodage cartographique nécessaire à la production de cartes mentales interprétatives et sur l'échantillon spécifique des répondant·e·s aux questions cartographiques.

Le questionnaire saisit les représentations liées aux régions et stratégies métropolitaines transfrontalières auprès d'un public cible d'expert·e·s des collectivités territoriales et des structures de coopération transfrontalière. Il analyse dans une démarche de regard croisé les deux espaces transrégionaux que sont l'ancienne Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur. L'enquête en ligne s'est étalée sur deux périodes de 16 semaines et a reçu un total de 118 réponses.

Les questions 27 et 28 du formulaire visent à créer des cartes mentales interprétatives des régions métropolitaines transfrontalières et sont respectivement posées aux répondant·e·s ayant choisi de s'intéresser soit à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, soit à la frontière France – Allemagne - Suisse. L'intitulé de la question est normatif : « Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière [à cette frontière] ? ». La figure suivante illustre l'interface de question et de réponse qui s'affiche à un·e répondant·e pour l'ancienne Eurorégion Transmanche.

**Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière France - Belgique - Royaume-Uni ?**



*Merci de mettre en évidence ce(s) périmètre(s) sur la carte interactive ci-dessous. Pour ce faire, cliquez sur les carreaux de la carte que vous voulez inclure. Les carreaux devenus rouges sont alors sélectionnés. Pour annuler la sélection d'un carreau, cliquez à nouveau dessus. Pour valider le périmètre sélectionné, passez simplement aux questions suivantes puis cliquez sur « Suivante ».*

Figure 11 : Question cartographique sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni [Q27]

Le format méthodologique de la carte mentale autorise une formulation subjective qui invite à donner une opinion, un jugement (Cauvin, 1999; Kitchin, 1994). Dans une logique d'enquête et d'entretiens strictement qualitatifs, la méthode aurait pu reposer sur une carte mentale sur fond vierge ou sur un fond de carte dont les éléments, l'échelle, le centrage, etc. auraient été choisis par les répondant·e·s. C'est une méthodologie employée par exemple par Julien Schiebel dans son travail de thèse sur la mobilité transfrontalière autour du Luxembourg (Schiebel, 2016). On applique ici une méthodologie de carte mentale interprétative (Breux et al., 2011; Didelon et al., 2011) plus adaptée à la systématisation de l'enquête et à son traitement agrégé. La carte mentale est interprétative en cela que sa production est cadrée, ici par un fond de carte prédéfini et une méthode de sélection sur carroyage. Cette méthodologie a déjà été utilisée dans la recherche METROBORDER sur la métropolisation transfrontalière dans la Grande Région et dans le Rhin Supérieur (ESPON, 2010).

Le fond de carte *Openstreetmap* choisi inclut entre autres les villes hiérarchisées et les frontières nationales. Une couche de carroyage cliquable de 25km sur 25km laisse toute latitude au répondant·e pour mettre en évidence un périmètre. Aucune restriction ne contraint le·a répondant·e qui peut tracer un périmètre continu ou discontinu, ne couvrant qu'un carreau ou bien toute la carte. Une couche supplémentaire indique le périmètre de la coopération métropolitaine transfrontalière transrégionale, soit le périmètre de la Conférence

du Rhin Supérieur, soit le périmètre de l'Eurorégion Transmanche. Les répondant·e·s peuvent, s'il·elle·s le souhaitent, s'appuyer sur ce figuré linéaire pour l'épouser ou le remettre en question. Ces conditions cartographiques font bien de l'exercice une carte mentale interprétative puisque le support n'est pas strictement vierge. Il inclut plusieurs éléments cartographiques qui servent de références et permettent l'agglomération et la comparabilité statistique. La démarche est ici hypothético-déductive.

Le logiciel utilisé pour l'enquête, *Modalisa*, n'inclut pas de fonctionnalité cartographique. Les échanges avec les services techniques de *Modalisa* n'ont pas permis de monter de partenariat pour développer une telle solution dans les temporalités de la thèse. Les questions cartographiques ont donc nécessité un développement web spécifique et extérieur, adapté au langage du logiciel *Modalisa*. Ces manipulations, à la fois techniques et artisanales, prenaient en compte les contraintes d'expertise, de temps et de financement de cette thèse et mériteraient améliorations et adaptations en vue d'autres utilisations. Elles sont décrites à la demande de collègues qui envisagent de reproduire cette méthodologie de cartes mentales interprétatives dans des enquêtes en ligne avec *Modalisa*. En accord avec ses auteur·rice·s, le code développé pour ces questions est à disposition en *open source* pour d'autres projets de recherche, d'enseignement ou tout usage non-commercial.

Le découpage par carroyage est comparable entre les deux cas d'étude transrégionaux puisque les carreaux mesurent 25km de large. Le carroyage a été calé sur le fichier image du fond de carte sur *Photoshop* pour découper chaque carreau en un fichier image numéroté, respectivement de 1 à 200 pour la frontière France – Belgique – Royaume-Uni et de 1 à 132 pour la frontière France – Allemagne – Suisse. Les fichiers images des carreaux ont été insérés dans le code de façon à ce que leur agencement reproduise l'image fond de carte originale sur l'enquête en ligne et à ce qu'ils soient sélectionnables à la manière d'une case à cocher (*checkbox*). L'interaction de clic et de surbrillance des carreaux cliqués était enregistrée par numéro de carreau dans la base de données relai, *MySQL*, hébergée par l'entreprise roubaisienne *OVH*. La base de données devait elle-même ensuite être réintégrée manuellement à *Modalisa*. Finalement, les données des questions cartographiques prennent la forme d'une liste de numéros de carreaux cliqués par répondant·e. *Modalisa* peut facilement traiter ces données comme celles d'une question à choix multiples avec autant de choix possibles que de carreaux (200 pour la frontière France – Belgique – Royaume-Uni et 132 pour la frontière France – Allemagne – Suisse). Le logiciel fournit les fréquences de clic par carreau et donc les fréquences d'appartenance de l'espace de ce carreau au périmètre de la région métropolitaine transfrontalière.

Diffusé pendant un total de 16 semaines en 2017, l'enquête a recueilli 118 questionnaires de réponses. Lors de la première période de diffusion, entre mai et juin, le taux de réponse aux deux questions cartographiques est resté faible. Seuls 55% des répondant·e·s ont produit une carte mentale interprétative. En raison du recodage extérieur de ces questions, il était techniquement compliqué de rendre cette étape obligatoire dans *Modalisa*, de sorte que les



répondant·e·s pouvaient passer à la question suivante sans avoir défini de périmètre sur une des cartes. Ce faible taux de réponse peut s'expliquer par l'exercice de cartographie qui est lui-même technique, par l'accessibilité intuitive de l'outil cliquable en ligne qui est peu courant, par la clarté de la question et de la consigne, par le temps pour répondre à cette question qui peut rebuter, et enfin par le souhait de ne pas répondre à cette question géographique et donc de ne pas délimiter de périmètre pour la région métropolitaine transfrontalière. Pour éviter les premiers cas, la consigne de la question a été explicitée dans une sorte de mode d'emploi de la cartographie cliquable. La consigne indiquait à l'origine simplement « Merci de cocher les cases correspondantes à ce(s) périmètre(s) sur la carte. » Après modification, elle expliquait : « Merci de mettre en évidence ce(s) périmètre(s) sur la carte interactive ci-dessous. Pour ce faire, cliquez sur les carreaux de la carte que vous voulez inclure. Les carreaux devenus rouges sont alors sélectionnés. Pour annuler la sélection d'un carreau, cliquez à nouveau dessus. Pour valider le périmètre sélectionné, passez simplement aux questions suivantes puis cliquez sur « Page suivante ». ». La question et le fond de carte n'ont pas été modifiés pour conserver une comparabilité intacte entre toutes les réponses. Avec cette explicitation des consignes, le taux de réponse à la cartographie cliquable a considérablement augmenté, passant de 55% à 87%. Avec un total final de 82 cartes remplies sur les 118 questionnaires, l'échantillon cartographique permet de travailler sur les données tout en conservant à l'esprit sa taille réduite.



Carte 42 : Répartition régionale et par versant de l'échantillon des répondant·e·s aux questions cartographiques

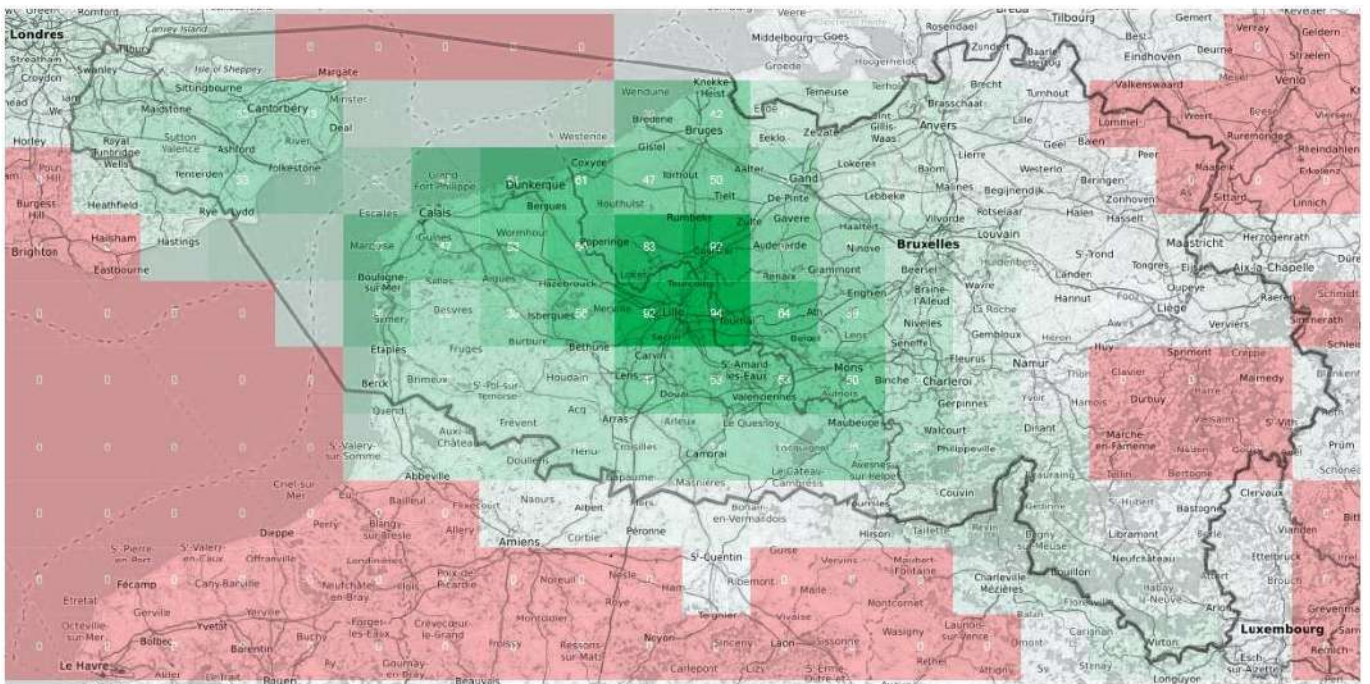
L'illustration ci-dessus détaille le profil des répondant·e·s aux questions de cartographie selon leur pays et région de travail. L'échantillon sur lequel s'appuie cette analyse comprend donc 82 cartes mentales interprétatives. 36 cartes ont été réalisées sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni avec une forte surreprésentation de répondant·e·s travaillant en France, mais un équilibre satisfaisant entre répondant·e·s travaillant en Vlaanderen et en

Wallonie. Tout comme pour l'échantillon global de l'enquête, la répartition des répondant·e·s par pays et région de travail dévoile quelques biais. Un biais linguistique a pu décourager les répondant·e·s néerlandophones et germanophones puisque le questionnaire et la cartographie n'étaient disponibles qu'en anglais et en français. Un biais de diffusion a significativement augmenté le nombre de réponses françaises grâce aux relais actifs de l'enquête par des institutions françaises majeures comme la Métropole Européenne de Lille et la Mission Opérationnelle Transfrontalière. L'absence de répondant·e·s du Royaume-Uni dévoile cependant un désintérêt pour l'étude qui peut se justifier par l'absence de coopération métropolitaine transfrontalière institutionnalisée depuis la dissolution de l'Eurorégion Transmanche. À l'inverse, le grand nombre de réponses françaises indique une certaine appropriation de la thématique des régions métropolitaines transfrontalières par ces acteurs. La même remarque sur l'intérêt français se vérifie dans le Rhin Supérieur où 54% des réponses aux questions cartographiques proviennent de répondant·e·s travaillant en France. L'échantillon pour la frontière France – Allemagne – Suisse comprend au total 46 cartes mentales interprétatives. Le taux de réponse aux questions cartographiques est plus élevé dans le Rhin Supérieur que dans l'Eurorégion Transmanche avec une meilleure répartition entre versants. Il comprend 28% de répondant·e·s travaillant en Allemagne, 15% en Suisse. Une carte sur cette frontière a été réalisée par un·e répondant·e travaillant à Bruxelles.

Au vu de la faible taille des échantillons, les réponses n'ont pas été analysées par sous-populations nationales ou régionales. Les six cas d'étude n'ont pas fait l'objet d'analyse des résultats séparées. Par contre, les deux espaces transrégionaux peuvent aisément être étudiés et même comparés grâce à des échantillons satisfaisants de 36 cartes pour la frontière franco-belgo-britannique et 46 cartes pour la frontière franco-germano-suisse. La méthodologie a été menée comme une expérimentation innovante et donne des résultats stimulants, qui pourraient être reproduits dans d'autres études.

### **6.3.2. Analyse par fréquence : une frontière-zone avec des concentrations métropolitaines transfrontalières**


Un premier résultat des questions cartographiques consiste en l'agrégation des cartes mentales individuelles. L'illustration suivante présente ces cartes de résultats agrégées avec la fréquence d'appartenance respectivement à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni et France – Allemagne – Suisse. Le fond de carte est identique à celui de la question de l'enquête à la différence près qu'il est en niveau de gris pour permettre un traitement sémiologique colorisé des réponses. Le dégradé de couleur correspond à la fréquence d'appartenance par carreau au périmètre de la région métropolitaine transfrontalière. Plus un carreau a été sélectionné par une grande proportion d'expert·e·s répondant·e·s, plus le vert est foncé. L'intensité du vert correspond à une forte fréquence de sélection, le blanc à une très faible fréquence. Les cases rouges (rose) représentent une fréquence nulle, c'est-à-dire qu'elles n'ont jamais été sélectionnées. Dans le détail, la fréquence est indiquée en blanc en pourcentage pour chaque carreau.

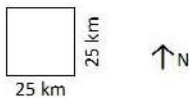


**Périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière**

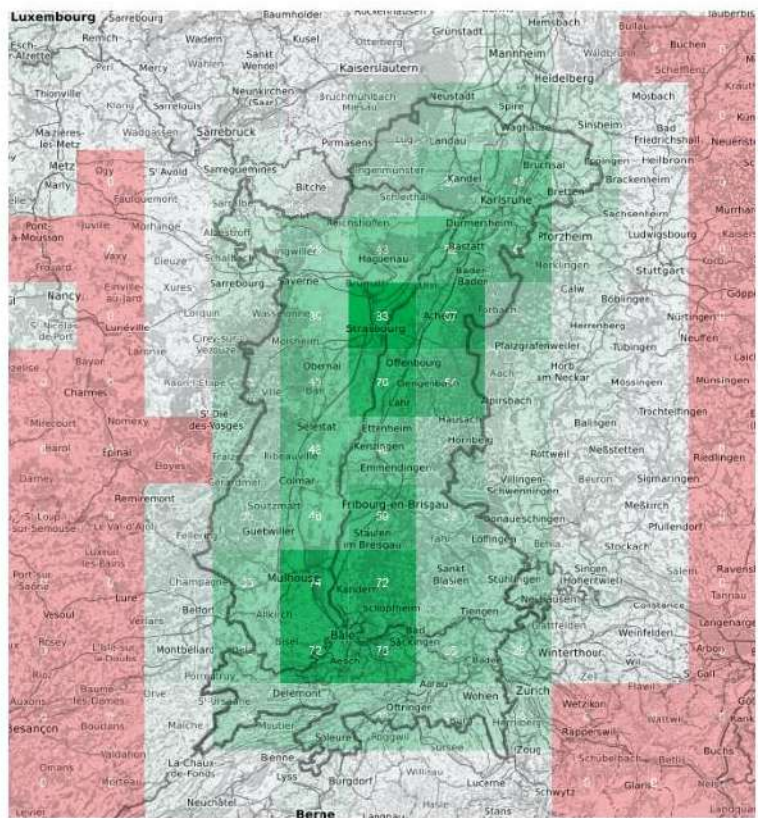
Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière [France - Belgique - Royaume-Uni / France - Allemagne - Suisse] ?

En fréquence de réponses positives (%)

 Limite institutionnelle de [l'Eurorégion Transmanche / du Rhin supérieur]



Fond de carte : Open Street Map, Géoportail  
Données : Pauline Pupier, *Explore*, 2017  
Réalisation : Pauline Pupier, 2019



Carte 43 : Cartes mentales interprétatives par fréquence d'appartenance aux périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière

Sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, les fréquences d'appartenance des carreaux au périmètre d'une région métropolitaine transfrontalière vont de 0 à 94%. La quasi totalité des répondant.e-s (94%) a sélectionné le carreau situé à la frontière franco-wallonne entre 386

Lille et Tournai, ainsi que ceux centrés sur Lille et sur Kortrijk à l'intersection des trois versants régionaux (92%). Le triangle urbain du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai fait donc consensus comme centralité métropolitaine transfrontalière sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni. Pour retrouver le périmètre institutionnel du GECT, il faut inclure plusieurs carreaux adjacents, notamment celui d'Ieper (83%), mais aussi ceux de Popperinge (64%), Tielt (50%) et Ath (64%) dont la fréquence d'appartenance diminue fortement. Plus que le périmètre institutionnel du GECT, il ressort de l'analyse par fréquence une structuration progressivement décroissante en ovales concentriques. Les ovales sont centrés sur le triangle urbain Lille-Kortrijk-Tournai et leur diamètre le plus long épouse la frontière franco-belge dans un axe nord-ouest/sud-est. On remarque ainsi une poussée vers le littoral entre France et Belgique ; une centralité moyenne émane de la partie nord de la frontière franco-belge (61% à Dunkerque et Koksijde). À la frontière France – Belgique, la région métropolitaine transfrontalière présente une forte polarité qui s'exprime par un centre univoque et par une influence diffuse sur de vastes périmètres.

Jamais l'Eurorégion Transmanche n'est sélectionnée dans son entiereté historique. Certaines zones qui appartenaient à sa périphérie ne sont pas incluses : la frontière belgo-néerlandaise au nord-est ainsi que le cœur de la Wallonie jusqu'aux frontières allemandes et luxembourgeoises apparaissent en rouge car elles n'ont jamais été sélectionnées. À part ces deux zones, le périmètre de l'Eurorégion Transmanche apparaît majoritairement en blanc dans la sémiologie choisie. Le blanc, qui suit approximativement les frontières extérieures de l'Eurorégion et couvre la portion orientale de la Belgique, signifie que ces carreaux ont été sélectionnés par seulement un ou deux répondant·e·s. Les gradients n'augmentent que vers le cœur de cet espace transrégional. L'Eurorégion Transmanche n'est ici définitivement pas un périmètre de référence consensuel pour une stratégie métropolitaine transfrontalière. Les répondant·e·s ont majoritairement arrêté le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière avant les limites externes de l'Eurorégion Transmanche : au sud du Bassin minier, à l'est de Charleroi, Bruxelles et Anvers, à la frontière néerlandaise au nord et au-delà de la côte britannique à l'ouest. L'absence de lisibilité de l'Eurorégion Transmanche peut s'expliquer par la disparition de cette coopération en 2004 mais aussi par la géographie inhabituelle de cet espace. Bien que centrée sur des activités autour de la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, l'Eurorégion Transmanche incluait toute la Belgique et ses limites coïncidaient donc avec les frontières des Pays-Bas, de l'Allemagne et du Luxembourg. Ces frontières sont particulièrement minorées dans les cartes mentales de l'étude.

La seule carte mentale qui n'inclut pas le carreau Lille-Tournai suit la côte franco-flamande, sans parfaitement épouser le périmètre du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. Le périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière d'après ce-tte répondant·e longe la côte de Boulogne-sur-Mer à Brugge sans prendre en compte l'hinterland. Environ la moitié des répondant·e·s aux cartes mentales a sélectionné ces carreaux du littoral franco-flamand. Le GECT littoral ne ressort cependant pas clairement de la carte agrégée. Les fréquences d'appartenance à une région métropolitaine transfrontalière sont fortes juste à la frontière autour de Dunkerque et Koksijde (61%), elles restent élevées à Zeebrugge (42%) et Calais (47%), par contre elles déclinent après Boulogne

(39, 22, 11 puis 0%). Un continuum émane de la frontière franco-belge de Dunkerque jusque Mons/Maubeuge, c'est-à-dire que les gradients se fondent entre les deux GECT West-Vlaandere/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et Eurométropole Lille-Tournai-Kortrijk.

Alors qu'aucun·e répondant·e ne travaille au Royaume-Uni, la côte britannique est sélectionnée sur un tiers des cartes mentales interprétatives. Le Détroit du Pas-de-Calais en lui-même est moins fréquemment sélectionné (de l'ordre de 10 à 20% pour les carreaux entièrement maritimes). Cela indiquerait que, pour la vaste majorité des répondant·e·s, une stratégie métropolitaine transfrontalière devrait couvrir un périmètre terrestre et non maritime.

Selon les répondant·e·s, le périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière est parfois très étroit (2 300 km<sup>2</sup> pour le premier décile qui correspond aux trois-quatre carreaux centraux de Lille-Kortrijk-Tournai), parfois très vaste (44 700 km<sup>2</sup> pour le dernier décile). Pour autant, jamais il n'atteint la superficie de l'ancienne Eurorégion Transmanche qui selon le carroyage correspondrait à environ 110 carreaux, soit 70 000 km<sup>2</sup>. Dans la lecture de la carte agrégée, la fréquence d'appartenance au périmètre de la région métropolitaine transfrontalière décroît avec la double distance à la centralité métropolitaine et à la frontière. Finalement, la région métropolitaine transfrontalière apparaît structurée premièrement par la frontière terrestre, deuxièmement par la frontière maritime et troisièmement par le triangle métropolitain transfrontalier. Les périmètres de l'Eurorégion Transmanche, de l'Eurométropole et du GECT littoral ne sont pas clairement identifiables.

Sur la frontière France – Allemagne – Suisse, les fréquences d'appartenance au périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine ne sont pas aussi élevées qu'à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni. La fréquence maximale de 83% correspond au carreau incluant Strasbourg et Kehl, avec à l'est et au sud des fréquences fortes de 67 et 70%. La seconde plus grande fréquence est de 74% pour le carreau incluant Basel-Mulhouse, avec un carré de quatre carreaux entre 72 et 74%. Malgré l'imprécision du carroyage, le carreau le plus élevé semble correspondre à Mulhouse et non précisément à l'intersection des trois frontières ni au centre-ville de Basel-Stadt. Cela surprend par rapport à la centralité métropolitaine que constitue indubitablement Basel et peut s'expliquer par la surreprésentation des répondant·e·s travaillant en France. La règle qui ressort de la cartographie est plutôt la concordance entre les territoires identifiés et les pôles métropolitains transfrontaliers.

Environ la moitié des cartes mentales inclut également les carreaux situées le long du Rhin et donc de la frontière franco-allemande, que ce soit entre les deux pôles métropolitains transfrontaliers ou en aval de Strasbourg jusque Karlsruhe. Les fréquences d'appartenance à la région métropolitaine transfrontalière diminuent à mesure que l'on s'éloigne du Rhin. Mais la transition est moins progressive, moins diffuse qu'à la frontière franco-belge. Des seuils se distinguent entre différents périmètres que l'analyse par gradients du paragraphe suivant éclairera.

On peut noter que le périmètre institutionnel de la Conférence du Rhin Supérieur est toujours inclus dans des carreaux verts d'au moins 20 à 30% de fréquence d'appartenance. Ce périmètre, qui s'affichait sur le fond de carte de l'enquête, a donc été suivi par près d'un tiers des répondant·e·s. Contrairement au périmètre de l'Eurorégion Transmanche, le périmètre du Rhin Supérieur est bien considéré comme pertinent pour une stratégie métropolitaine transfrontalière. Alors que le périmètre de l'Eurorégion Transmanche paraissait bien trop vaste à l'immense majorité des répondant·e·s sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, le périmètre du Rhin Supérieur semble trop étroit pour quelques répondant·e·s sur la frontière France – Allemagne – Suisse. Même s'ils signifient une faible fréquence d'appartenance à la région métropolitaine transfrontalière, des carreaux blancs (de 2 à 9%) ou verts clairs (de 11 à 15%) apparaissent bien au-delà des limites extérieures du périmètre institutionnel du Rhin Supérieur. C'est le cas sur toutes les dyades (France – Allemagne, France – Suisse et Allemagne – Suisse) et sur presque toute leur longueur ; et c'est le cas à des fréquences plus élevées dans les agglomérations proches d'une frontière (Luxembourg et Saarbrücken à 7%) ou du périmètre du Rhin Supérieur (Bern à 7%, Mannheim à 11%). L'espace transrégional gagne donc une certaine pertinence.

Entre Strasbourg-Kehl à 83% et Basel-Mulhouse à 74%, les fréquences avoisinent les 50%. Apparaît donc sur cette frontière une claire bipolarité avec les deux agglomérations transfrontalières. Non seulement deux pôles se distinguent avec une discontinuité, mais leurs fréquences maximales éloignées de 100% montrent qu'ils sont concurrents et non complémentaires dans les représentations des répondant·e·s. En effet, un pourcentage significatif de 17% des répondant·e·s n'a pas cliqué sur Strasbourg et un pourcentage encore plus important de 26% n'a pas cliqué sur Basel. L'échantillon de répondant·e·s a parfois arbitré entre une carte locale centrée sur Strasbourg ou sur Basel : certain·e·s ont produit une carte unipolaire avec Strasbourg pour centre et certain·e·s une carte unipolaire avec cette fois Basel pour centre. Notons que la bipolarité est conditionnée par le fond de carte imposé : si l'étude avait porté sur un espace transrégional plus vaste, on peut supposer qu'au moins Luxembourg et Genève auraient constitué des pôles concurrents.

L'illustration suivante propose un travail d'analyse plus fin des réponses de l'échantillon répondant sur la frontière franco-germano-suisse. Les 46 cartes ont été triées et différenciées selon qu'elles incluent le carreau de Strasbourg uniquement, celui de Mulhouse-Basel uniquement, les deux à la fois ou qu'elles recoupent le Rhin Supérieur dans son ensemble. La différenciation génère donc quatre sous-cartes. Cette analyse, fastidieuse car manuelle en raison de la réintégration des données recodées dans *Modalisa*, n'est véritablement fructueuse que pour la frontière France – Allemagne – Suisse où des périmètres distincts avec deux polarités concurrentes se dessinent clairement parmi l'échantillon. L'analyse n'a pas été menée avec le même succès pour la frontière France – Belgique – Royaume-Uni.

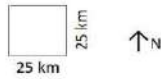
# Différenciation des périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière

Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière France - Allemagne - Suisse ?

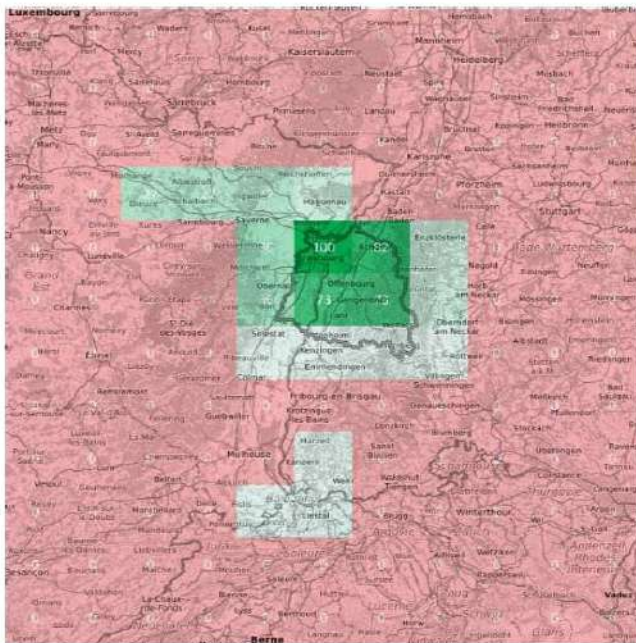
En fréquence de réponses positives (%)



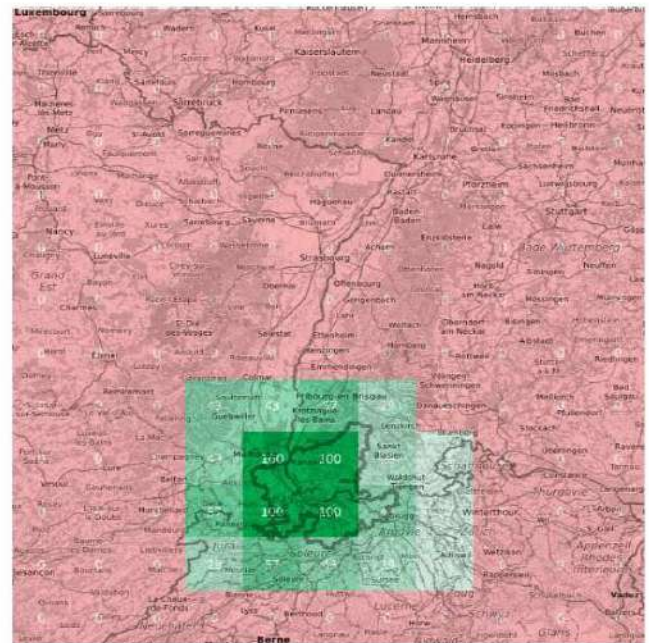
Limite institutionnelle des coopérations transfrontalières



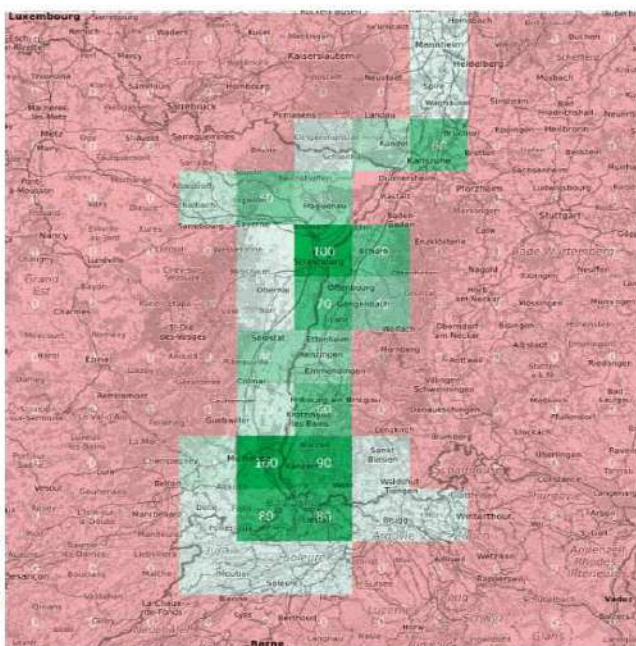
Fond de carte : Open Street Map, Géoportail  
Données : Pauline Pupier, *Explore*, 2017  
Réalisation : Pauline Pupier, 2019



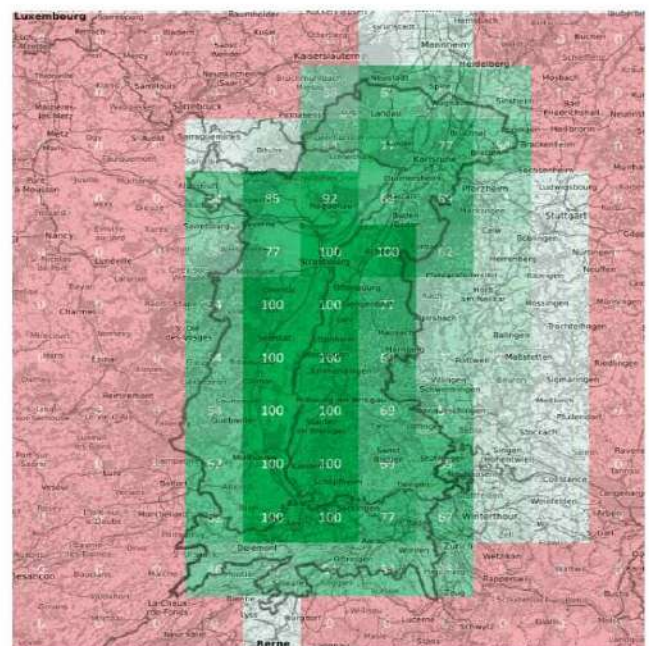
**Centrage Strasbourg**  
Nombre de cartes : 11  
Superficie moyenne : 4 300 km<sup>2</sup>  
Agglomération transfrontalière



**Centrage Bâle**  
Nombre de cartes : 7  
Superficie moyenne : 6 500 km<sup>2</sup>  
Agglomération transfrontalière



**Bâle et Strasbourg**  
Nombre de cartes : 10  
Superficie moyenne : 7 600 km<sup>2</sup>  
Réseau urbain transfrontalier



**Centrage Rhin Supérieur**  
Nombre de cartes : 13  
Superficie moyenne : 23 000 km<sup>2</sup>  
Région transfrontalière

Page précédente :

Carte 44 : Différenciation des périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière parmi les cartes mentales interprétatives de la frontière France – Allemagne – Suisse

La différenciation opérée rassemble dans une première catégorie les cartes qui incluent Strasbourg mais pas le carreau le plus cliqué à Basel-Mulhouse. Elles sont au nombre de 11, soit 24% des cartes de l'échantillon. Leur périmètre définit une agglomération transfrontalière de faible superficie, 4 300km<sup>2</sup> de moyenne, qui correspond très clairement au périmètre de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Quelques carreaux ont été sélectionnés autour du GECT, ainsi que plus à l'ouest et au sud avec des formes spatiales discontinues, formes qu'ils ne faudrait pas surinterpréter puisqu'il s'agit là que de 1 à 3 clics.

La deuxième catégorie est le pendant de la première avec les cartes mentales interprétatives qui incluent Basel-Mulhouse mais excluent Strasbourg-Kehl. Au nombre de 7, elles représentent quand même 15% des cartes produites sur cette frontière. Encore plus distinctement qu'à Strasbourg-Kehl, elles se concentrent sur l'agglomération transfrontalière et le périmètre de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Plusieurs cartes mentales incluent les carreaux directement adjacents, agrandissant la superficie moyenne des cartes de cette catégorie à 6 500 km<sup>2</sup>.

Pour rappel, seul le périmètre du Rhin Supérieur était indiqué par un figuré linéaire sur le fond de carte de l'enquête en ligne. Que les périmètres des Eurodistricts ressortent avec une précision et un pourcentage significatifs montre leur ancrage dans les représentations cartographiques des répondant·e·s. L'échelle translocale de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et de l'Eurodistrict Trinational de Bâle est validée. Cela est d'autant plus impressionnant que ce n'est pas le cas pour les GECT de la frontière franco-belge, où les périmètres sont enchevêtrés. L'Eurométropole LKT et le GECT littoral semblent être beaucoup plus dans une logique continue et complémentaire.

La troisième catégorie rassemble les cartes mentales qui incluent Basel et Strasbourg mais présentent une structure spatiale discontinue et peu étendue. Ces 10 cartes, assez disparates, définissent différents périmètres : parfois une bipolarité d'échelle locale avec seulement Strasbourg-Kehl et Basel-Mulhouse, parfois une seule des agglomérations transfrontalières et un carreau sur la seconde, parfois une bande longeant la frontière et parfois une logique de réseau de villes avec Basel et Strasbourg mais aussi Karlsruhe, Freiburg-im-Breisgau, Sélestat, Colmar. Elles forment une sorte de réseau urbain transfrontalier. Par leur diversité, ces cartes sont faiblement représentatives mais elles illustrent le champ des possibles des périmètres que peut couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière. Certain·e·s répondant·e·s mettent un accent exclusivement urbain, soit local soit réticulaire, d'autres favorisent la logique de proximité à la frontière. Ces cartes mentales interprétatives déconstruisent le « mythe du périmètre pertinent » (Hinfray, 2010) en proposant des alternatives aux modèles institutionnalisés des régions métropolitaines transfrontalières. Elles font fi des découpages



politico-administratifs et des périmètres continus. Elles pointent la nécessaire complexité et richesse des débats sur la construction spatiale de telles régions.

La quatrième catégorie de cartes mentales interprétatives regroupe 13 cartes qui incluent Basel, Strasbourg et tous les carreaux qui les relient (elle exclut deux cartes qui, même si elles remplissent ce critère, apparaissent exceptionnelles de par leur très grande superficie et l'inclusion en réseau de Luxembourg, Metz ou Nancy). Avec une étendue allant de 12 500 km<sup>2</sup> à 30 000 km<sup>2</sup>, la superficie moyenne de ces cartes est de 23 000 km<sup>2</sup>, proche de la superficie approximative du Rhin Supérieur qui selon le carroyage serait d'environ 26 000 km<sup>2</sup>. Un périmètre transrégional se dessine clairement le long du figuré correspondant à la frontière extérieure de la Conférence du Rhin Supérieur. En son cœur, une bande transfrontalière présente des fréquences encore plus élevées le long du Rhin entre Strasbourg et Basel. L'homogénéité et la coïncidence de ces cartes justifient qu'on estime que le centrage soit sur le Rhin Supérieur dans son ensemble et qu'il s'agisse d'une région métropolitaine transfrontalière. Ces cartes représentent 28% de l'échantillon des cartes mentales interprétatives sur la frontière France – Allemagne – Suisse.

Si l'on revient maintenant à la comparaison des deux cartes agrégées France – Belgique – Royaume-Uni et France – Allemagne – Suisse (cf Carte 43 : Cartes mentales interprétatives par fréquence d'appartenance aux périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière), les fréquences les plus fortes se situent toujours dans les centralités métropolitaines à proximité immédiate des frontières. Les agglomérations transfrontalières de Lille, Strasbourg et Basel non seulement appartiennent aux régions métropolitaines transfrontalières, mais elles les structurent par leur polarité. Ces agglomérations transfrontalières forment un centre consensuel de l'ordre de 2 500 km<sup>2</sup> dans la région métropolitaine transfrontalière. Elles valident l'échelle translocale des régions métropolitaines transfrontalières. Une différence notable est l'unipolarité de Lille-Kortrijk-Tournai et la bipolarité dans le Rhin Supérieur.

Les cartes mentales se révèlent structurées autant par les configurations métropolitaines que par les frontières. Les faibles fréquences qui apparaissent sur d'autres centralités métropolitaines éloignées des frontières en sont la preuve : certaines hors des cas d'étude comme London à 11%, Zürich à 20% ou Stuttgart à 4% ; certaines dans les cas d'étude mais éloignées des frontières, c'est le cas spécialement en Belgique avec Bruxelles à 19%, Antwerpen à 14%, Namur et Liège à 3%. Les fréquences autour de Luxembourg-Ville et de la Grande Région ne peuvent être lues de façon significative puisque les questions et cartes n'étaient pas centrées sur cet espace relevant potentiellement d'une autre région métropolitaine transfrontalière. Des centralités métropolitaines éloignées des frontières sont donc exclues des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières.

L'inverse ne se vérifie pas nécessairement : les zones transfrontalières plus éloignées des centralités métropolitaines sont variablement incluses dans les périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. À la frontière France – Allemagne – Suisse, des zones rurales sont incluses dans les périmètres et spécialement dans celui du Rhin Supérieur. À la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, les zones transfrontalières franco-belges au sud-

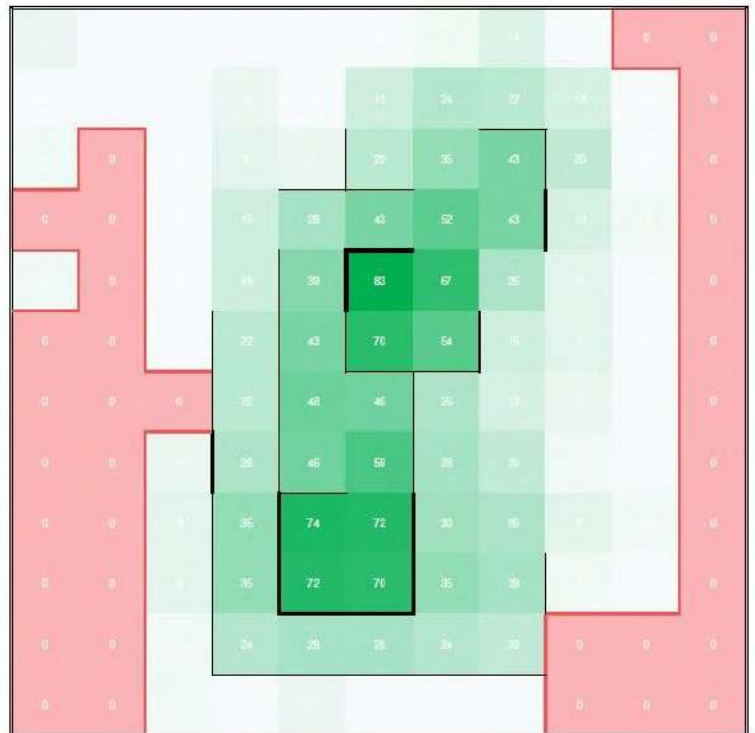
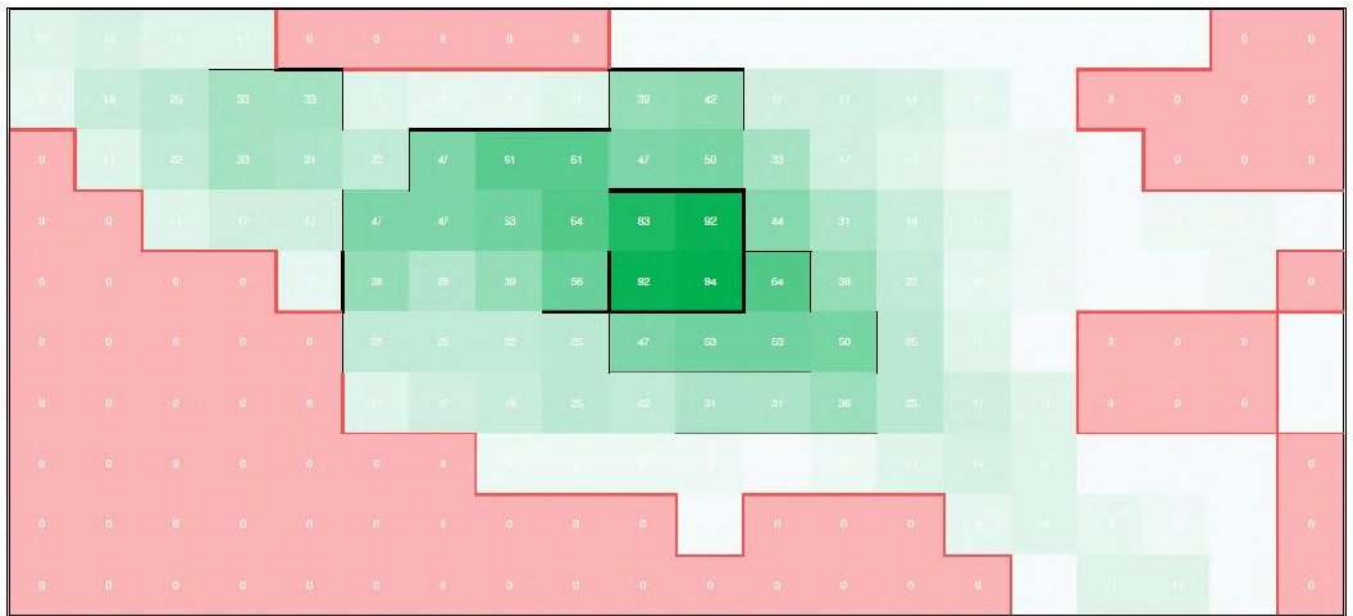
est de Mons ne sont pas incluses. De faibles fréquences apparaissent sur d'autres zones transfrontalières si elles sont hors des cas d'étude : les côtes britanniques, françaises et flamandes où le détroit s'élargit présentent souvent des fréquences à 0%. La frontière maritime est traitée très différemment des frontières terrestres par les répondant·e·s et est quasiment exclue des périmètres que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière. Les expert·es cantonnent la stratégie métropolitaine transfrontalière à un périmètre terrestre et urbain. La frontière physique et le Brexit sont des facteurs qui peuvent aussi expliquer ce traitement différencié du Détroit du Pas-de-Calais.

Ainsi, certains cas d'étude apparaissent ostensiblement dans les périmètres délimités par les cartes mentales interprétatives. Les périmètres du Rhin Supérieur, du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et de l'Eurodistrict Trinational de Bâle se lisent chacun très distinctement. En contraste, l'Eurorégion Transmanche est totalement illisible. Les GECT franco-belges sont entremelés dans une région métropolitaine transfrontalière au périmètre plus diffus, leurs frontières sont peu claires et semblent plus transitoires.

### **6.3.3. Analyse par gradients : les délimitations de régions métropolitaines transfrontalières d'échelles emboîtées**

L'analyse des cartes mentales interprétatives agrégées par fréquence d'appartenance a mis en lumière les concentrations et les polarités au sein des deux espaces transrégionaux. La morphologie spatiale des deux espaces régionaux est structurée par les configurations urbaines métropolitaines proches de la frontière et les frontières nationales majoritairement terrestres. L'analyse par différenciation des cartes mentales pour la frontière France – Allemagne – Suisse des sous-cartes révèle des périmètres liés à des polarités concurrentes.

L'analyse par gradients permet de dévoiler les discontinuités et, de fait, les périmètres qui s'imposent au sein des cartes agrégées. On suit ici la méthodologie développée par Claude Grasland des discontinuités dans les phénomènes surfaciques, et plus précisément des discontinuités associées à un maillage (Grasland, 2008; Grasland & François, 1997). Le spécialiste d'analyse spatiale élabore dans un article de 2008 l'exemple de l'analyse des discontinuités du relief. Il souligne l'importance des arbitrages méthodologiques qui amènent à la construction d'un carroyage et donc à la détermination sur cette base du seuil significatif de discontinuités. « La taille et la forme du maillage sont alors des problèmes cruciaux qui vont peser lourdement sur les résultats puisque la méthode conduit à considérer comme homogènes toutes les mailles ainsi délimitées et à négliger *de facto* les discontinuités qui pourraient exister à l'intérieur de celles-ci. Dans cette optique, mesurer les discontinuités revient à construire une mesure de dissemblance entre les unités territoriales contiguës et à repérer les limites d'unités territoriales qui correspondent aux niveaux de dissemblance les plus élevés. » (Grasland, 2008).



Carte 45 : Cartes mentales interprétatives par gradients des périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière [Q27-Q28]

Suivant cette méthodologie, les cartes suivantes effacent le fond de carte pour ne reprendre que le carroyage des fréquences d'appartenance au périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière. Les dissemblances entre carreaux contigus sont mesurées et celles qui sont jugées significatives sont représentées par un figuré linéaire

hiérarchisé. Une ligne noire épaisse entre deux carreaux indique un gradient de dissemblance supérieur à 30 points. Une ligne noire fine indique un gradient de dissemblance supérieur à 20 points. Les lignes rouges indiquent la discontinuité de fréquence nulle correspondant à aucune sélection d'aucun·e expert·e répondant·e. La délimitation des gradients fait apparaître des discontinuités qui sont liées en noir à des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières, et en rouge aux limites extérieures de leur influence.

Sur la frontière France – Allemagne – Suisse, le figuré linéaire rouge forme une double ligne parallèle suivant un axe nord-sud. Celle-ci délimite une bande large d'environ 150-200 km au-delà de laquelle les fréquences sont à 0%. Les carreaux rouge en périphérie de la carte sont, à l'unanimité des répondant·e·s, exclus du périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière. Le figuré rouge constitue la limite extérieure étendue de la région métropolitaine transfrontalière.

À l'opposé, tous les carrés situés entre la double ligne rouge appartiennent – à des fréquences diverses – à la région métropolitaine transfrontalière. Il est intéressant de noter qu'ils forment une bande dont la topologie suit la frontière et le Rhin et, si l'échelle de la cartographie le permettait, pourrait se poursuivre au nord-ouest le long de la frontière franco-allemande et franco-luxembourgeoise, ainsi qu'au sud le long de la frontière franco-suisse. C'est donc la présence de la frontière qui définit en premier lieu le tracé de la discontinuité rouge.

Sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, les carreaux rouges correspondant à 0% d'appartenance représentent une partie significative de la carte, près de la moitié. La discontinuité rouge suit parallèlement certaines frontières et les contourne lorsqu'elles se rencontrent. Le rapport topologique entre la frontière et la bande de discontinuité rouge est moins clair dans cet espace où de nombreuses frontières s'entrecroisent. Elle forme bien une discontinuité parallèle à environ 30 à 100 km au sud de la frontière franco-belge, ainsi qu'au nord de la frontière franco-néerlandaise. La discontinuité n'est, par contre, pas parallèle à la frontière germano-belge dans les Ardennes à l'est, où les densités de population sont faibles. Enfin, la discontinuité rouge longe à environ 10 à 30 km la côte flamande et en partie la côte britannique. Elle croise par contre la côte française après Berck qui se retrouve hors de tout périmètre métropolitain transfrontalier. La bande frontalière suit plutôt le lien fixe du Déroit du Pas-de-Calais de la même façon que si c'était une frontière. La bande frontalière est donc plus complexe, ou plus floue, sur cet espace où les limites de l'ancienne Eurorégion Transmanche sont aussi des frontières nationales et où le Déroit du Pas-de-Calais et la frontière maritime introduisent une distance frontalière certaine.

La discontinuité de fréquence nulle d'appartenance au périmètre, que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière, dessine donc un *corridor transfrontalier* qui suit les frontières terrestres en une bande de 50 à 100 km de part et d'autre de la frontière. Les frontières maritimes génèrent un corridor plus étroit qui s'arrête à environ 10 à 30 km du littoral et disparaît même lorsque les terres et les polarités métropolitaines sont trop éloignées. Le concept de frontière nationale comme délimitation en une frontière ligne n'est ici pas pertinent par rapport au concept de *frontière bande* ou *frontière zone*. L'influence de

la frontière se fait sentir dans la totalité d'une région transfrontalière. La littérature parle à ce titre de « *borderlands* » ou de « *borderscapes* ». Oscar J. Martinez élabore en 1994 une théorie des « *borderlands milieux* » (Martinez, 1994), dans laquelle deux régions frontalières contigües entretiennent des relations spécifiques dont l'intensité diminue avec la distance à la frontière. Plus récemment, le concept de « *borderscapes* » (Brambilla, 2015; Dell'Agnese & Amilhat-Szary, 2015) reprend les composantes de construction sociale, historique et culturelle des frontières nationales. On en démontre ici la spatialité.

Les discontinuités rouges soulignent la fréquence nulle d'appartenance au périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière d'après l'échantillon de l'enquête. Elles délimitent les limites extérieures de la zone d'influence de la frontière, l'épaisseur de la frontière, soit un corridor transfrontalier. Les discontinuités noires, elles, mettent en valeur les dissemblances entre fréquences d'appartenance contigües, les forts gradients qui peuvent exister entre deux carreaux. Elles matérialisent les périmètres des régions métropolitaines transfrontalières potentielles. Ce sont ces périmètres qui méritent en définitive le caractère de transfrontalier et de métropolitain.

Sur les deux espaces transrégionaux étudiés, plusieurs carreaux contigus présentent des fréquences très dissemblantes, leurs gradients atteignant plus de 40 points d'écart. Généralement, ces très forts gradients encerclent les carreaux d'une agglomération métropolitaine transfrontalière : autour de Lille-Kortrijk-Tournai, on passe subitement de 92-94% à 44-55%, autour de Strasbourg-Kehl de 83 à 39-43%, autour de Basel-Mulhouse de 70-74% à 28-35%. Les agglomérations transfrontalières, d'une superficie de 2 500 km<sup>2</sup>, se révèlent être un véritable périmètre de référence pour une région métropolitaine transfrontalière. À cette échelle translocale de l'agglomération et de l'interurbain, la coopération métropolitaine transfrontalière peut s'appuyer sur un périmètre consensuel clairement délimité d'après les répondant·e·s. Il s'agit du cœur de la démarche de coopération telle qu'elle est perçue par les expert·e·s.

Une seule autre zone présente des gradients aussi univoques de plus de 30 points, il s'agit du trait de côte en France (qui passe de fréquences d'appartenance de 39-47% à 8-17%) et surtout en Vlaanderen (où elles passent de 39-61% à 3-11%). Ce gradient fort est également très intéressant puisqu'il correspond à la frontière maritime, suggérant qu'une stratégie métropolitaine transfrontalière peut s'arrêter à la frontière et donc n'être que frontalière et non transfrontalière dans sa nature. On peut en proposer trois interprétations. La première est que la région métropolitaine transfrontalière ne concernerait que la coopération franco-belge et que le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière correspondante s'arrêterait donc à l'interface avec le Royaume-Uni. Le fait qu'aucun expert·e répondant·e dans l'échantillon de l'enquête ne provienne du Royaume-Uni pourrait appuyer cette interprétation. Il·elle·s ne se seraient pas senti·e·s concerné·e·s par l'enquête sur les stratégies métropolitaines transfrontalières, sous-entendues continentales. La seconde interprétation reposerait sur le régime de cette frontière particulière. Les gradients soulignent une frontière internationale où les processus de *debordering* sont contrebalancés par des

processus de *rebordering*. On peut rappeler quelques éléments forts pour le justifier : l'insularité du Royaume-Uni par rapport au continent, la frontière de la zone euro et surtout de Schengen qui passe par la Manche, le Déroit du Pas-de-Calais et la Mer du Nord, et les débats euro-séparatistes sur le Brexit. D'après l'analyse par gradients, la stratégie métropolitaine transfrontalière qui incluerait des territoires britanniques comme le Kent serait d'une nature plus intergouvernementale que de proximité, plus réticulaire que surfacique. La troisième interprétation qui s'appuie sur la nature maritime de la frontière conforte cette logique. La stratégie métropolitaine transfrontalière couvrirait des espaces terrestres et non maritimes. Malgré l'importance des flux maritimes et des infrastructures portuaires dans les fonctions *gateway*, la mer n'est que faiblement identifiée comme faisant partie d'un périmètre des régions métropolitaines transfrontalières. Le caractère métropolitain dans le Kent ne peut alors provenir que de London.

Une série de gradients plus faibles est soulignée d'une fine ligne noire sur les cartes, les gradients étant de l'ordre de 20 à 30 points.

À la frontière France – Allemagne – Suisse, ces gradients d'au moins 20 points forment des lignes presque continues, délimitant ainsi des périmètres très clairs des régions métropolitaines transfrontalières. De façon concentrique, deux périmètres se dessinent. Le plus vaste (environ 25 000 km<sup>2</sup>) correspond quasi parfaitement au périmètre institutionnel du Rhin Supérieur – cela corrobore l'analyse précédente par sous-cartes. En son cœur, se distingue un périmètre métropolitain transfrontalier nouveau. À proximité immédiate de la frontière (50 km est-ouest), il longe le Rhin de Basel à Karlsruhe (175 km). Cette bande transfrontalière de proximité ne correspond à aucune coopération métropolitaine transfrontalière institutionnalisée. Elle semble délimiter le sillon rhénan et donc la plaine où les principales activités et populations sont localisées. L'échelle translocale recoupe les Eurodistricts et l'échelle translocale recoupe la RMT-TMO, alors que cette bande transfrontalière de proximité est un apport supplémentaire des répondant·e·s. Elle insuffle une logique géographique de proximité en plus des logiques institutionnelles, dans la définition des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. La proximité de la frontière, même en milieu rural traversé par le Rhin, justifie l'élaboration d'une stratégie métropolitaine transfrontalière et éventuellement un nouveau périmètre d'échelle intermédiaire. Ici, la coopération métropolitaine transfrontalière serait une fine couture entre les deux rives du Rhin.

Une structure imbriquée de périmètres de régions métropolitaines transfrontalières est finalement très lisible dans l'espace transrégional franco-germano-suisse : les agglomérations transfrontalières sont incluses dans une bande transfrontalière de proximité, elle-même au cœur du périmètre de la coopération institutionnelle du Rhin Supérieur, qui s'inscrit dans le plus vaste ensemble qu'est le corridor transfrontalier de la frontière France – Allemagne – Suisse. Sur cette frontière, la région métropolitaine transfrontalière est indéniablement multiscalaire avec des logiques d'emboîtement.

La même analyse en structure imbriquée ne peut être faite à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni : les gradients sont moins continus et ne délimitent pas de périmètres aussi clairs. Tout au plus peut-on distinguer au sud-est de Lille-Kortrijk-Tournai des gradients parallèles en arcs de cercle qui s'éloignent régulièrement de l'agglomération transfrontalière. Ils pourraient évoquer le périmètre de l'Aire Métropolitaine de Lille, mais le rapprochement est hasardeux. Sur cette carte, les gradients se révèlent plutôt faibles (à l'exception déjà notée de l'Eurométropole et du trait de côte). Cela démontre les faibles dissemblances entre carreaux contigus ; la fréquence d'appartenance au périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière décroît progressivement et la région métropolitaine transfrontalière se révèle plus diffuse que délimitée. La frontière et la métropolisation génèrent ici une *zone de transition* dont l'influence diffuse s'estompe avec la double distance à la centralité métropolitaine transfrontalière et à la frontière (franco-belge et maritime). Les périmètres institutionnels du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et de l'Eurorégion Transmanche n'apparaissent pas. L'absence de discontinuité interroge les périmètres institutionnalisés par la coopération métropolitaine transfrontalière. La logique institutionnelle ne prévaut pas sur la logique fonctionnelle, elle ne parvient pas comme dans le Rhin Supérieur à cristalliser des périmètres consensuels. Cela signifie-t-il que les périmètres institutionnels sont jugés non-pertinents ? Quelle est la causalité entre cette carte et la disparition de l'Eurorégion Transmanche et de l'Aire Métropolitaine de Lille ? Soit la cartographie mentale interprétative montre que le périmètre institutionnel a disparu car il était jugé non pertinent ; soit, à l'inverse, la fin de la coopération transfrontalière fait disparaître la représentation de cette région métropolitaine transfrontalière des cartes mentales puisque son espace et ses actions perdent en lisibilité. La carte par gradient éclaire les expériences de coopération métropolitaines transfrontalières de l'Eurorégion et de l'AML aujourd'hui dissoutes. Elle révèle la difficulté des expert·e·s à s'accorder sur des périmètres de référence, le « mythe du périmètre pertinent » (Hinfray, 2010) s'étirole. Le débat sur les périmètres des régions métropolitaines transfrontalières n'est pas clôt dans leur construction sur cette frontière. S'il est si délicat de délimiter un périmètre consensuel à la frontière franco-belgo-britannique, une piste pourrait proposer d'abandonner la recherche d'un périmètre institutionnel et de se tourner vers une stratégie moins territoriale, comme les stratégies par mise en réseau ou par approche-projet.

Pour les deux GECT, l'absence de mise en évidence de leur périmètre par l'analyse en gradients pourrait remettre en question la pertinence de leur délimitation actuelle. Pour autant, l'analyse en gradient ne propose aucun autre périmètre alternatif puisque la région métropolitaine transfrontalière se révèle diffuse. Les deux GECT forment en réalité un continuum métropolitain transfrontalier qui court du littoral franco-flamand jusqu'à Mons/Maubeuge. Leurs périmètres ne semblent pas invalidés par la cartographie. Finalement, les cartes mentales valident plutôt la démarche mise en œuvre par le GECT littoral qui dissocie dans un phénomène de concentration un périmètre de coopération de proximité d'un périmètre de référence plus vaste.

## La région métropolitaine transfrontalière : une organisation spatiale multiscalaire



Figure 12 : La région métropolitaine transfrontalière : une organisation spatiale multiscalaire

Enfin, l'analyse par gradients fait ressortir des similitudes dans la définition des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. La figure ci-dessus reprend les caractéristiques principales. La frontière révèle son épaisseur dans des corridors transfrontaliers de vaste échelle qui s'étendent de 30 à 100 km de part et d'autre des frontières. À la périphérie de ces corridors, de faibles gradients montrent que la zone de transition frontalière s'estompe progressivement. De forts gradients délimitent les agglomérations métropolitaines transfrontalières d'une échelle locale urbaine d'environ 2 500 km<sup>2</sup>. Spécialement à la frontière franco-germano-suisse, les discontinuités mises en évidence par les gradients délimitent des périmètres clairs des régions métropolitaines transfrontalières. Ceux-ci sont organisés dans une structure imbriquée multiscalaire qui va de l'agglomération, à une bande transfrontalière de 50 km, à la région, pour finir en un corridor transfrontalier.

En conclusion, les cartes mentales interprétatives délivrent une représentation experte des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. Elles valident la double structuration spatiale par les centralités métropolitaines et par le régime des frontières. Des précisions s'imposent cependant. Les centralités métropolitaines proches de la frontière, à savoir les agglomérations transfrontalières de Lille, Strasbourg et Basel, polarisent la région métropolitaine transfrontalière et constituent même un périmètre urbain significatif. En comparaison, les centralités métropolitaines éloignées de la frontière sont effacées des régions métropolitaines transfrontalières. Sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni, la région métropolitaine transfrontalière présente une spatialité diffuse du littoral au Parc transfrontalier du Hainaut. Son intensité décroît avec l'éloignement à la frontière et à la centralité métropolitaine. Sur la frontière France – Allemagne – Suisse, la région métropolitaine transfrontalière correspond à une structure en périmètres emboîtés : les deux agglomérations transfrontalières, une bande rhénane transfrontalière de proximité, l'espace de coopération du Rhin Supérieur et un vaste corridor transfrontalier. Le Rhin Supérieur est exemplaire de la multiscalarité des régions métropolitaines transfrontalières. Avec des



délimitations en forts gradients, on peut à cette frontière parler de régions métropolitaines transfrontalières, en utilisant un pluriel puisqu'il est possible de délimiter et identifier précisément différents périmètres. Les périmètres de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, de l'Eurodistrict Trinational de Bâle et du Rhin Supérieur sont bien lisibles dans l'échantillon de cartes mentales interprétatives alors que les périmètres de l'Eurorégion Transmanche et des GECT franco-belges sont illisibles.

Les frontières nationales connaissent aussi un traitement différencié dans l'échantillon. La frontière maritime représente une discontinuité avec un fort gradient qui délimite la frontière extérieure de la région métropolitaine transfrontalière. En règle générale, les frontières terrestres sont incluses dans les périmètres des régions métropolitaines transfrontalières. Elles génèrent un corridor transfrontalier de 50 à 200 km de large où l'influence de la frontière permet aux répondant·e·s d'envisager la coopération métropolitaine transfrontalière. La frontière nationale est donc une discontinuité féconde en Europe occidentale, elle crée de la coopération transfrontalière et même crée du territoire puisque des périmètres définis émergent de cette étude sur les représentations. Les acteurs du territoire perçoivent la frontière, se la représentent comme structurante dans les régions métropolitaines transfrontalières. Les cartes mentales interprétatives sont une méthodologie innovante qui permet de confirmer les concepts de la frontière ressource (Sohn, 2014a) puisque la frontière contribue à un processus de territorialisation (Perkmann, 2003), elle est un opérateur scalaire de spatialité (hypothèse B2).

Pour autant, les résultats amènent à « penser au-delà de la dichotomie continu/discontinu » (Lussault, 2008). La force des gradients observés révèle l'ancrage des périmètres métropolitains transfrontaliers dans les représentations. En raison d'un phénomène de diffusion en une zone d'influence progressivement décroissante, la centralité métropolitaine transfrontalière ne s'oppose pas au corridor transfrontalier. Les différentes échelles se complètent et forment un système imbriqué.

L'exercice cartographique est un moment fort de la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Les cartes localisent en un regard l'espace frontalier, les principaux partenaires de la coopération et l'échelle du périmètre. Puisqu'il sort des maillages nationaux géographiques et historiques, leur objectif est de justifier et expliquer un périmètre nouveau dont le versant étranger est souvent mal connu. Il s'agit à la fois de créer de la lisibilité et de sauvegarder l'apparence d'une forme d'équilibre entre versants.

D'abord, l'enjeu est de s'accorder sur un périmètre de référence sur lequel les membres ont une capacité d'action. La logique institutionnelle de délimitation d'un périmètre repose sur la composition de la coopération métropolitaine transfrontalière, elle recoupe les territoires des collectivités territoriales membres. Ensuite, le périmètre est un indicateur des représentations de la structure spatiale du cas d'étude puisqu'il définit les espaces considérés – ou qui se considèrent – comme transfrontaliers et métropolitains. À ce titre, les pôles métropolitains et leurs agences d'urbanisme déploient bien souvent un discours fonctionnel pour inclure une vaste aire d'influence dans le périmètre. L'efficacité plaide parfois dans les stratégies de mise en réseau et d'approche-projet pour des périmètres à géométrie variable selon les thématiques, les projets urbains envisagés et les constellations d'acteurs engagés. C'est le cas autour de Basel et sur le littoral franco-belge. Enfin, le périmètre et le diagnostic territorial réalisé peuvent bâtir un système sémique partagé par les acteurs de la région métropolitaine transfrontalière et mobilisé pour sa communication. Plusieurs traits cartographiques forts (absence de la frontière, représentation insulaire, mise en valeur des interdépendances transfrontalières et de l'inscription dans un réseau européen) s'expriment spécifiquement dans ces espaces en construction, ils insistent plus sur la dimension transfrontalière que métropolitaine. Ces signes (cartes, symboles, logos, profil du périmètre, référence européenne...) participent à la construction de représentations et favorisent l'« imaginabilité » (Grosjean, 2019a) des régions métropolitaines transfrontalières.

Les coopérations transfrontalières se sont multipliées dans les années 1990-2010 et avec elles les périmètres qui définissent de nouvelles régions transfrontalières. Cette époque correspond à un foisonnement dans la coopération transfrontalière où plusieurs formes juridiques et périmètres sont testés (hypothèse B1 frontière ressource). La frontière franco-germano-suisse compte en son sein 22 coopérations différentes, soit 13 périmètres différents et autant de régions transfrontalières. Une région transfrontalière est le périmètre auquel font référence une ou plusieurs coopérations transfrontalières, c'est-à-dire l'aire géographique délimitée sur laquelle la coopération transfrontalière prétend mettre en œuvre une stratégie spatiale. Les périmètres présentent une tendance à la croissance avec l'élargissement d'un partenaire, l'adhésion de nouveaux partenaires, l'expansion à un périmètre plus vaste ou la fusion de deux régions. Les régions transfrontalières font montre d'une grande flexibilité, ce qui semble assurer leur durabilité.

Pourtant, deux régions métropolitaines transfrontalières ont disparu sur la frontière franco-belgo-britannique. L'Eurorégion Transmanche et l'Aire Métropolitaine de Lille ont été dissoutes après respectivement 17 et 11 ans d'existence. Dans les deux cas, les périmètres

sélectionnés se sont révélés trop vastes par rapports aux relations effectives à l'échelle transrégionale des liaisons à grande vitesse et à l'échelle translocale de l'aire d'influence lilloise. Dans les deux cas également, les réorientations politiques des partenaires ont épuisé les thématiques de la coopération et les intérêts communs. L'observation statistique et la définition d'un périmètre de référence se révèlent comme des exercices plus délicats sur un espace transfrontalier que sur un espace national. Parmi d'autres obstacles à la coopération métropolitaine transfrontalière, la difficulté à s'accorder sur un périmètre est révélateur des difficultés à coopérer. Cela peut participer à décourager et détourner des partenaires dont les priorités politiques ne coïncident plus (hypothèse A1 essoufflement de la coopération transfrontalière).

À la frontière franco-germano-suisse, les périmètres métropolitains transfrontaliers sont fortement ancrés dans les représentations des expert.e.s. Ils forment un système multiscalaire en emboîtement avec les deux agglomérations transfrontalières, une bande rhénane transfrontalière de proximité, l'espace de coopération du Rhin Supérieur et un vaste corridor transfrontalier. Grâce au dispositif expérimental innovant des cartes mentales interprétatives en ligne, les acteurs locaux ont pu dessiner le périmètre que devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière. Les régions ainsi formées sont clairement structurées par les frontières (terrestres) et les configurations métropolitaines les plus proches de la frontière. La bipolarité observée entre Strasbourg et Basel diffère de l'unipolarité de l'Eurométropole. À la frontière franco-belgo-britannique, les gradients peinent à délimiter des périmètres, révélant finalement une région métropolitaine transfrontalière plus diffuse. Finalement, le périmètre des régions métropolitaines transfrontalières fait l'objet d'évolutions, il démontre des recompositions scalaires (hypothèses C2) aux frontières internes de l'UE.

Toutes ces déclinaisons cartographiques révèlent le besoin de construire un territoire de référence afin que les acteurs locaux publics puissent l'investir et s'en saisir. Un objectif est éventuellement de convaincre les autres échelles de la pertinence des régions métropolitaines transfrontalières. La prochaine partie s'attache à analyser les relations multi-scalaires avec les échelles nationales et européennes. Les processus de construction ascendants (*bottom-up*) se complètent-ils de logique descendantes (*top down*) ?

**Partie 4 :**

**Logiques d'imposition : recompositions  
nationales et européennes *top-down***



# Chapitre

## 7. La relative dimension transfrontalière des politiques nationales de métropolisation

En contexte transfrontalier, construire une région métropolitaine nécessite de se retrouver sur ce que recoupe ce terme. Les démarches *bottom-up* élaborées par les acteurs locaux reposent sur un diagnostic territorial préalable, des stratégies territoriales, des cartes de la région métropolitaine transfrontalière. La sémantique et les définitions partagées collectivement par les acteurs locaux vont alors enrichir le système sémique permettant la construction d'une région métropolitaine transfrontalière. Les usages vernaculaires du terme « métropole » dépendent du contexte linguistique, culturel et national (Reitel, 2012). Ils sont empreints d'influences provenant des débats scientifiques et des politiques publiques d'aménagement du territoire.

Le chapitre 4 a démontré que la coopération transfrontalière repose sur des arguments métropolitains depuis ses débuts dans les cas où il existe une agglomération transfrontalière, c'est-à-dire l'Eurodistrict Trinational de Bâle, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. L'argument métropolitain est cependant apparu plus tardivement à l'occasion d'une réorientation stratégique dans le GECT littoral et dans le Rhin Supérieur. L'hypothèse est que le discours métropolitain se soit imposé dans les structures de coopération transfrontalière sous l'effet d'un nouveau paradigme métropolitain venu des échelles nationale et européenne. Sa validation amène le raisonnement vers l'hypothèse d'une recomposition scalaire liée à des dynamiques entre échelles (hypothèse C2).

Le constat géographique et politique est univoque : il n'existe dans aucun pays membre de l'UE une correspondance systématique entre les concentrations de fonctions métropolitaines et les découpages politico-administratifs. D'après Thorsten Wiechmann, on assiste dans la plupart des cas à une définition de la métropole qui est un compromis entre définition fonctionnelle et définition politique :

*« Metropolregionen im Sinne von „Standorträumen metropolitaner Funktionen“ finden in keinem Land eine systematische Entsprechung im Rahmen politisch-administrativer Grenzen. Institutionell stark gefasste Stadtregionen, wie Stuttgart und Hannover in Deutschland oder Marseille, Nizza und St. Etienne in Frankreich, stellen seltene Ausnahmen dar. Allgemein ist ein „Mismatch“ zwischen den wachsenden funktionalen Verflechtungen und der fragmentierten politischen Institutionalisierung der großen Stadtregionen zu konstatieren » (Wiechmann, 2009).*

Les politiques nationales d'aménagement du territoire en Europe ont traité différemment la métropolisation. Elles ont produit de nombreux documents de planification ou de politiques

publiques en soutien au développement de métropoles sur leur territoire national. Ces documents forment un corpus hétérogène dont l'étude sur les versants d'une même région métropolitaine transfrontalière permet d'enquêter sur la compréhension nationale de la métropole et sur la provenance de l'argument métropolitain. Les politiques nationales de soutien aux métropoles ont-elles pris en considération les processus métropolitains à leurs frontières ? Quels traitements font ces politiques des espaces frontaliers et *a fortiori* des coopérations qui se déclarent « régions métropolitaines transfrontalières » ? Si les politiques nationales identifient la frontière comme une potentielle ressource métropolitaine pour les configurations urbaines à proximité des frontières, cela alimentera l'hypothèse B1 sur le rôle de ressource de la frontière et B2 sur son rôle comme ascenseur scalaire.

Les politiques nationales de soutien aux métropoles précèdent-elles l'argument métropolitain dans les stratégies métropolitaines transfrontalières ? En d'autres termes, les coopérations transfrontalières se sont-elles réorientées comme métropolitaines en raison d'un paradigme métropolitain nouveau provenant des États ? Il s'agit ici de traquer l'influence *top-down* des politiques nationales sur les régions métropolitaines transfrontalières. Le chapitre suivant prolongera la démarche avec l'échelle européenne. L'hypothèse du paradigme métropolitain comme renouveau de la coopération transfrontalière (A2) est au cœur de cette partie 4 sur les logiques d'imposition. Elle pourra démontrer ou invalider l'hypothèse selon laquelle les régions métropolitaines transfrontalières s'inscrivent dans une recomposition scalaire multi-niveau entre les dynamiques locales et les influences nationales et européenne (hypothèse C2).

Le projet de cette partie est d'identifier le traitement et l'évolution du concept de régions métropolitaines dans les pays des cas d'étude pour mieux comprendre son émergence dans les stratégies de coopération transfrontalière. Afin d'éviter une énumération de politiques comparées dans les cinq contextes nationaux (Royaume-Uni, Belgique, France, Allemagne, Suisse), on place la focale sur l'espace transrégional du Rhin Supérieur et l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Ces cas d'étude apparaissent spécialement pertinents dans la démarche, puisqu'ils associent trois versants avec des régimes politiques, des cultures administratives et des contextes linguistiques différents. En outre, la Suisse, la France et l'Allemagne portent chacune des politiques de soutien aux métropoles qui s'avèrent assez différentes dans leur philosophie et leurs effets sur les régions métropolitaines transfrontalières.

Le Royaume-Uni ne sera pas abordé car, en dépit du tunnel, la Manche constitue une forte discontinuité, comme le suggère la cartographie mentale du chapitre précédent. Les politiques nationales britanniques n'apparaissent pas essentielles à la thèse. La faible implication d'acteurs britanniques dans les régions métropolitaines transfrontalières a été démontrée par l'évolution de l'Eurorégion Transmanche et du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, ainsi que dans la non-participation à l'enquête en ligne. On peut néanmoins souligner rapidement la faible tradition politique en matière d'aménagement du territoire au Royaume-Uni (Breuillard, 2004) et son refus d'un développement territorial européen concerté (Wiechmann, 2009). Les politiques de soutien

aux métropoles s'apparentent à des politiques économiques et commerciales. Selon le modèle anglo-belge des partenariats-publics-privés, l'attractivité des centres-villes (*Town-Center-Management*) se joue dans la marchandisation des équipements et fonctions métropolitaines (Dolez & Paris, 2004). Dans les années 1950, la création des *Metropolitan Area* pour les aires urbaines avec un centre de plus de 500 000 habitant·e·s a servi l'observation statistique du territoire (Lefèvre, 1997). Le *Greater London* est de son côté une construction politique visant à doter de compétences renforcées une institution sur espace défini. En 1974, un rassemblement politico-administratif fonde six *Metropolitan counties*, mais ceux-ci perdent leurs fonctions politiques en 1985 sous Margaret Thatcher au profit des communes et districts (*ibid.*). Ces développements ne concernent pas les espaces frontaliers des cas d'étude.

Les politiques de soutien aux métropoles et d'aménagement du territoire élaborées en Belgique s'inspirent fortement des discussions européennes et seront, pour cette raison, analysées dans le chapitre suivant.

Les tentatives de traduction du terme de « métropole » ne renvoient pas aux mêmes concepts selon les versants d'une même région métropolitaine transfrontalière. Les frontières linguistiques et culturelles qui les parcourent induisent des compréhensions nationales différentes de la métropole (1). La Suisse, la France et l'Allemagne ont investi le champ de l'aménagement du territoire et du soutien aux métropoles nationales. Leurs politiques peinent à penser au-delà du cadre du territoire national et à saisir les enjeux de la métropolisation transfrontalière (2). De ce fait, plusieurs politiques nationales se juxtaposent ou se confrontent sur une unique région métropolitaine transfrontalière. L'enjeu pour les acteurs locaux est de faire reconnaître leur région métropolitaine transfrontalière par les politiques nationales pour accéder aux dispositifs afférents (3).



## 7.1. Compréhensions nationales de la métropole : frontières linguistiques et culturelles

Andreas Faludi et Bas Waterhout insistent sur les difficultés linguistiques liées à une perspective de politique d'aménagement comparée. Ils y ont été particulièrement confrontés lors de l'écriture de leur ouvrage sur la fabrication du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). La langue elle-même pose problème, l'usage d'un jargon technicien anglophone typique des milieux politiques européens ne résout pas les imprécisions de traduction, car, derrière, se cachent des conceptions différentes de certains concepts. La signification de certains concepts est empreinte non seulement par la langue du locuteur-riche, mais aussi par sa culture nationale d'aménagement.

*« Conceptual problems [...] are inherent in policy making, and even more so in an international context, where misunderstandings are common. The difficulties are more fundamental than mere communication problems. They have a great deal to do with the different contexts in which the protagonists operate. [...] Another problem with writing a book about the ESDP is language. Whilst having made every attempt to write in proper British-English, the authors (themselves not native English speakers) have felt constrained by the nature of what this book is about; a multi-lingual discourse in which most of the exchanges are conducted in that idiom described above as Euro-English. »*  
(Faludi & Waterhout, 2002)

La rigueur de définition et de méthodologie du vocabulaire scientifique parvient à produire des termes monosémiques. Mais un concept aussi étudié que « métropolisation » fourmille d'interprétations différentes qui participent à la construction d'un sens enrichi de la métropole, construit par la communauté scientifique. Ces tentatives au niveau européen seront analysées dans le prochain chapitre.

Pour autant, le mot de métropole conserve une grande polysémie en français. Son utilisation dans les politiques publiques et son appropriation par le monde socio-économique créent des acceptions juridiques et vernaculaires qui complexifient son usage.

La traduction du terme nécessite donc des précautions et aucune symétrie parfaite entre deux mots ne pourra exclure l'influence du contexte linguistique et national. Malgré une racine commune, les mots français, anglais, allemand et néerlandais de métropole, *metropolis*, *Metropole*, *metropool*, ont des sens significativement différents dans l'usage vernaculaire et politique. Cette sous-partie brosse rapidement les termes et définitions les plus répandues dans chacun des pays des cas d'étude. Une analyse au fil des lectures est complétée par quelques extraits d'entretiens.

### 7.1.1. Comment parler de métropolitain dans la coopération transfrontalière ?

Le mot même de « métropole » est polysémique dans le dictionnaire français comme dans la littérature scientifique.

Le terme français de « métropole » provient, on l'a dit, du grec *mêtêr*, la mère, et *polis*, la ville. La métropole peut se référer à un niveau de la hiérarchie catholique et désigner une ville qui accueille un archevêché. Elle peut également indiquer le territoire de l'État central par rapport à ses colonies (Pumain et al., 2006a). Ces deux sens sont en dehors de notre sujet même s'il peut être intéressant de noter qu'ils se retrouvent dans plusieurs langues des cas d'étude.

La métropole et ses déclinaisons (« métropolitain », « métropolisation ») sont des mots courants depuis près d'un siècle en France. Depuis la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, la métropole est un marronnier de l'aménagement du territoire français (cf. sous-partie suivante sur les politiques d'aménagement comparées). Pour Guy Burgel, le mot de métropole est porteur de fortes d'ambivalences. Dans les premières démarches de l'État français à construire des métropoles dans les années 1960, il y identifie des « réminiscences colonialistes » et les « maléfices du gigantisme » (Burgel, 1995). La métropole tombe en désuétude avant de revenir dans les discours dans les années 1990 (*ibid.*). Le mot « métropole » est depuis très employé dans le marketing territorial et nombreuses sont les municipalités ou communautés urbaines qui se qualifient de « métropole ». Il s'agit de tentatives de labellisation, de création d'une marque pour leur ville dans le but d'affirmer leur rayonnement et leur conférer une dimension supérieure au simple rapport local. En 1996, soit bien avant la loi MAPTAM de 2014, l'agglomération lilloise s'était déjà doté de la dénomination « Lille Métropole Communauté Urbaine ». Strasbourg construisait déjà son projet urbain de « Métropole des Deux Rives ». Le mot semble être (ou avoir été) à la mode. Ces politiques locales vulgarisent le terme de métropole que l'on retrouve dans différents domaines. Les journaux locaux qualifieront les pages qui relatent des événements situés dans le périurbain de « Métropole ». Les hôtels, les cinémas, parmi d'autres équipements culturels reprendront le mot dans leur nom. Les agences commerciales adjoignent aussi l'adjectif à leur devanture. Dans le même champ lexical, on trouvera d'autres expressions plus techniques comme les dérivés « aire métropolitaine » et « région métropolitaine ». Ville monde, ville mondiale sont des termes moins fréquents, traductions des concepts et expressions anglaises *world city* et *global city*. L'expression « Grand Paris » sous-entend également le fait métropolitain mais en omettant le mot. On assiste finalement à une forme de valorisation de ce terme de « métropole », au-delà de son propre champ de référence.

Dans la géographie et les disciplines qui traitent de sciences urbaines, le terme de « métropole » semble avoir connu une évolution qui va de pair avec la compréhension du rôle des villes dans la mondialisation. La « ville-mère » originelle correspond au pôle régional des années 1960, elle a surtout des fonctions de capitale régionale. Par un changement d'échelle,

la métropole est ensuite devenue un pôle urbain majeur, inscrit dans la mondialisation. C'est grâce à son positionnement comme nœud dans un système mondialisé de flux qu'elle affirme sa suprématie (Castells, 1998). En tant que lieu qui draine et polarise, la métropole concentre des populations de grande richesse comme d'extrême pauvreté, ségréguées dans une organisation spatiale sectorisée (Sassen, 1996). Le fait métropolitain caractérise une vaste agglomération qui se projette dans le monde et qui constitue un pôle d'excellence et qui surtout dispose de la capacité à se doter de nouvelles formes d'excellence (Lévy, 1995). En France, la préférence dans le vocabulaire scientifique géographique va au processus de métropolisation plus qu'à l'objet métropole, jugé plus politique.

En plus de sa polysémie, le mot métropole est utilisé pour les cas d'étude qui intéressent cette thèse dans plusieurs langues et plusieurs pays. Chaque langue apporte une nuance au terme. Selon sa prononciation, ses synonymes, son inscription grammaticale et orthographique, le mot métropole s'insérera différemment dans la langue parlée. Chaque pays ajoute un contexte spatial et politique qui modifie l'usage et le sens du mot. Selon le degré d'urbanisation du pays et son inscription dans les réseaux mondiaux de circulation, le mot métropole sera plus ou moins usité pour parler des grandes villes nationales. De même les politiques d'aménagement ou d'organisation territoriale peuvent rendre le terme plus courant en lui associant un sens plus précis, soit statistique, soit juridique.

Chaque langue et chaque pays apporte donc une compréhension située, de la métropole. C'est ce que la chercheuse en sciences politiques européennes Linda Hantrais nomme la « *non-equivalence of terms or concepts* » (Hantrais & Mangen, 1996). Il existe des réalités linguistiques et nationales d'un objet dont on peut penser qu'il est cependant pensé de manière unique dans le champ scientifique. « *Consistent use of terminology is difficult because many of the words we use to practice and explain spatial planning are culturally rooted.* » (Dühr, Colomb, Nadin, 2010) Si la définition scientifique qui se construit dans une communauté internationale constitue un référentiel unique solide quel que soit le contexte linguistique et national de la métropolisation, le terme n'est plus univoque dès qu'il est associé à une politique publique nationale ou à une politique de communication territoriale (*marketing et branding territorial*).

Même au niveau européen, la construction d'un lexique commun est un processus inachevé. Thorsten Wiechmann insiste sur ce point dans les débuts du développement territorial européen où des « difficultés terminologiques considérables » persistent. La raison en est bien sûr les différentes langues nationales et langues administratives mais également les différences de systèmes d'aménagement du territoire et l'hétérogénéité des structures spatiales des États-membres :

*« Auch in diesem Dokument [von 1995 „Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik“] werden – wie schon in zeitgleich vorgelegten Kommissionsbericht „Europa 2000+“ – erhebliche terminologische Schwierigkeiten deutlich. Die Diktion ist ausgesprochen vage, den beigefügten Karten wird rein illustrativer Charakter bescheinigt. Die begrifflichen Schwierigkeiten haben ihre Ursache sowohl in den verschiedenen Amtssprachen als auch in den unterschiedlichen*

*Planungssystemen und den heterogenen raumstrukturellen Gegebenheiten in den EU-Staaten.* » (Wiechmann, 2009).

Pour Andreas Faludi, même le terme de *spatial planning* est une production ambiguë de l'euro-anglais en cours dans les institutions européennes :

« *The term 'spatial planning' warrants an explanation. Spatial planning is 'Euro-English': a non-British (and non-American) concept conveyed in English words (Williams, 1996: 57). Euro-English combines concepts drawn from various different contexts.* » (Faludi & Waterhout, 2002)

Ainsi lorsque Guy Baudelle coordonne un ouvrage sur le développement territorial en Europe « rédigé par trois universitaires praticiens du développement », il précise chacun des termes du développement territorial en Europe : développement, territoire, aménagement du territoire, développement local... (Baudelle et al., 2011).

La confusion entretenue par l'usage vernaculaire, journalistique et publicitaire brouille la rigueur monosémique scientifique. La « métropolisation », ou plutôt la « métropole » comme le montre les prochains paragraphes, est un thème en vogue depuis les années 1990. Ce mélange entre langage courant mais aussi universitaire pose problème et nécessite de préciser les acceptions linguistiques de la métropole dans les cas d'étude.

### **7.1.2. Métropole : une même racine pour des traductions polysémiques**

La traduction du mot français dans les langues concernées par les cas d'étude semble facilitée par l'étymologie commune. Le terme français de métropole a des pendants très proches en anglais avec *metropolis*, en allemand avec *Metropole* et en néerlandais avec *metropool*. Ces trois termes font principalement référence à une très grande ville. Grâce à l'étymologie commune, le terme de « métropole » peut sembler multilingue, pourtant des nuances existent selon les pays et les langues d'usage.

En allemand, les mots *Metropole* et *Metropolis* existent mais sont peu usités. L'encyclopédie allemande *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, publiée entre 1972 et 1997 et qui fait référence dans l'histoire des concepts de sciences sociales, estime de façon lapidaire que le terme de *Metropole* est un mot étranger naturalisé (« *eingebürgertes Fremdwort* ») (Reif, 2006). En allemand, *Metropole* s'impose donc tardivement dans la littérature académique en comparaison avec la littérature anglo-saxonne et francophone. La géographie urbaine est très imprégnée de la théorie des lieux centraux (« *Theorie des zentralen Orte* ») de Christaller (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017; Kunzmann & Wegener, 1991). À la tête d'un réseau de villes

hiérarchisé se trouvent les *Oberzentren*. Les sciences régionales ont introduit le terme de *regiopole* dans les écrits académiques allemand pour désigner une grande ville structurant une région mais n'ayant pas de fonctions métropolitaines lui permettant d'accéder à un rang mondial (Altrock, Aring, Hahne, & Reuther, 2011).

On favorisera selon le contexte les mots *Großstadt* (grande ville) et *Hauptstadt* (capitale) et plus spécifiquement *Millionenstadt* (ville millionnaire) (Wiechmann, 2009). La *Weltstadt* (ville mondiale ou ville monde) est une expression plus ancienne déjà introduite par Georg Simmel et Max Weber. Pour désigner un espace métropolisé autour d'une très grande ville, l'expression vernaculaire utilisera le mot « espace » ou « grand espace » qualifié de l'adjectif de la ville en question : *Berliner Raum*, *Frankfurter Großraum*. La signification de ces dernières expressions s'approche de la notion d'agglomération ou d'aire fonctionnelle, *Ballungsraum*. Le terme de *Stadtregion* a aussi été proposé (Boustedts, 1960). Pour Berlin, Bremen et Hamburg, on parlera parfois de *Stadtstaat*, ville-État, selon les spécificités du fédéralisme allemand. Il est alors fait référence au *Land* et à son territoire structuré par une seule grande ville. Le terme de *Metropolregion* est plus courant que *Metropole*, et est mobilisé en premier lieu dans les sphères académiques et politiques depuis le lancement de la politique des *Metropolregionen* par l'État fédéral en 1997 (cf. partie 7.2. Politiques d'aménagement comparées). La racine du mot *Metropole* se retrouve aussi sous la forme de déclinaisons thématiques d'une centralité dans une acception soit fonctionnelle soit symbolique : *Finanzmetropole*, *Handelsmetropole*, *Industriemetropole*, *Kulturmetropole*, *Kunstmetropole* (métropole financière, commerciale, industrielle, capitale culturelle ou métropole artistique). Elle donne également le terme *Metropolisierung* employé en géographie pour désigner le processus de métropolisation. Finalement, le terme qui l'emporterait dans le vocabulaire courant serait sans doute *Großstadt*.

En néerlandais, l'usage du mot *metropool* est très courant autant au Pays-Bas qu'en Belgique. Les structures très urbanisées et polycentriques des deux pays conditionnent l'usage vernaculaire du mot *metropool*. Il existe au Pays-Bas trois *Metropoolregio's* (*Metropoolregio Amsterdam*, *Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, *Metropoolregio Eindhoven*) qui démocratisent l'expression néerlandaise de région métropolitaine. La prospective flamande ambitionne *een metropool Vlaanderen 2050*, où la Région entière ferait métropole.

On croise aussi le mot *metropolis* ou bien *wereldstad* (ville monde ou ville mondiale) pour de plus grandes villes à l'échelle mondiale. *Hoofdstad* signifie capitale (littéralement ville de tête) et peut être associé à un pays ou à une région. Dans le vocabulaire courant, on préférera *grote stad* (grande ville) dans un contexte national belge ou néerlandais. Le phénomène de métropolisation est exprimé précisément dans le mot *metropolisering* même si *metropoolvorming* ou *metropolitaan ontwikkeling* sont parfois utilisés. L'adjectif *metropolitaan* par contre est très peu usité. Il est réservé au jargon géographique et aux documents d'aménagement. Pour parler d'aire métropolitaine, on favorisera l'adjectif « urbain », comme dans *stedelijke agglomeratie* ou *stadsgebied*. Parler de *metropool* est donc assez naturel en néerlandais, plus aux Pays-Bas qu'en Belgique flamande.

*Metropolis*, en anglais, est une ville ou une agglomération de grande taille. Si le terme est utilisé dans la langue courante, il n'est pas pour autant fréquent. L'anglais associe à la racine *metropole* les deux mêmes acceptions annexes que le français, à savoir : *Metropolis*, la juridiction religieuse qui est le siège d'un évêque métropolitain, et *Metropole*, la région où se trouve la capitale d'un État colonial. *Metropolisation* (ou *metropolitanisation*) est également assez rare, même dans la littérature scientifique où pour parler du processus on utilisera plus volontiers *urbanisation*, *over urbanisation*, parfois de *metropolis development* ou *metropolitan development*.

La racine *metropole* se retrouve très majoritairement dans l'adjectif *metropolitan*, qui est lui bien plus courant. Il qualifie divers équipements qui participent à la gestion de la région urbaine : les transports, les déchets et le réseau d'eau, les tribunaux... mais aussi divers objets culturels qui caractérisent la métropole dans son urbanité : les universités, les musées et les opéras, ou encore un hôtel, un journal, un cocktail... En géographie, l'adjectif se décline en *metropolitan area*, une aire fonctionnelle métropolitaine constituée d'un centre urbain densément peuplé et des territoires périurbains moins densément peuplés, et en *metropolitan region*, la région associée.

En politique britannique, l'adjectif *Metropolitan* fait référence à un niveau du découpage politico-administratif en zone urbaine. Les *Metropolitan boroughs of the County of London* étaient entre 1900 et 1965 les arrondissements ou les municipalités qui constituaient l'agglomération de London. La création du *Greater London* en 1965 amène leur restructuration. Le *Local Government Act* de 1972 instaure par ailleurs des *Metropolitan Counties* autour des grandes villes de Manchester, Liverpool, Sheffield, Newcastle, Birmingham et Leeds. Les *Metropolitan boroughs* ou *Metropolitan districts* en sont les sous-divisions.

Pour désigner une métropole en anglais, la formulation « *Greater + Nom de la ville* » est courante. Elle fait écho à *Berliner Großraum* en allemand, Grand Lyon ou Grand Genève en français. Les expressions *world city* ou *global city* appartiennent autant au vocabulaire scientifique qu'au vocabulaire vernaculaire. L'usage du terme *city-region* s'est accru à partir des années 1990 à la fois dans la sphère scientifique et politique. « *Since the 1990s, there has been a remarkable resurgence of the concept of the city-region in both academic and policy communities. In broad terms, the concept articulates the relationships between the city and its environs.* » (Davoudi, 2008). Tout comme la métropole ou la région métropolitaine, le terme est polysémique et ne correspond pas à une définition claire. « *Despite its long history, however, the concept of the city-region does not enjoy a common definition, neither in its use as an analytical term nor in its upsurge as a political one.* » (Davoudi, 2008). Les définitions et méthodologies qui ont tenté de cerner la *city-region* se basent sur une compréhension de la centralité urbaine et de son rôle dans la structuration économique de sa périphérie voire de sa région. La *city-region* se rapproche plus d'une vaste région métropolitaine que de la définition française de l'INSEE de l'aire urbaine. Cependant si la centralité urbaine présente

une forte concentration de fonctions métropolitaines, la *city-region* sera alors l'aire fonctionnelle métropolitaine ou la région métropolitaine.

*« The different methodologies that have been employed over the last 50 years for defining and mapping the city-region [...] share two common features—an urban-centric view of the city-region and an economically driven approach to its definition. These are further elaborated by focusing on the prevailing conception of the city-region as a functional economic space and the dominant top-down approach to delineate the boundaries of what is known as the functional urban region. »* (Davoudi, 2008)

La question de la langue ainsi posée pour chaque contexte national doit être déclinée pour les pays multilingues. Qu'en est-il des pays multilingues comme la Belgique et la Suisse ? Zürich et Bruxelles font partie de la 3<sup>ème</sup> catégorie (les villes alpha) dans la hiérarchie des métropoles mondiales du GaWC, c'est-à-dire qu'elles sont de « *very important world cities that link major economic regions and states into the world economy* » (Globalization and World City Research Network, 2017). Le français, l'allemand ou le néerlandais parlés localement diffèrent chacun par la langue et par le contexte du français de France, de l'allemand d'Allemagne ou du néerlandais des Pays-Bas. Pour autant, la distinction entre aires nationales est plus forte de sens que la distinction entre aires linguistiques. Les cadres nationaux semblent transformer fortement les langues en fonction du vocabulaire des politiques publiques et de la structure urbaine interne de chaque pays. Dans l'exemple de la Suisse, l'organisation confédérale oblige la production de documents statistiques, politiques ou d'aménagement qui sont traduits au moyen de glossaires et de termes équivalents rigoureusement définis (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, & ACS, 2012). C'est moins vrai pour la Belgique où la régionalisation et l'accentuation de l'organisation fédérale ne prévoit pas toujours de coordination dans les politiques d'aménagement du territoire entre Vlaanderen et Wallonie (Cabus, 2012; GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2017).

On verra que la politique d'aménagement suisse s'est d'abord articulée autour du concept d'« agglomération », avant de pointer des « espaces métropolitains » ou *Metropolitanräume* (Conseil fédéral suisse, 2001, 2015; Conseil fédéral suisse et al., 2012). Pour autant, l'existence d'une « métropole lémanique » a alimenté un vif débat, preuve que le terme métropolitain active l'imaginaire. Philippe Leresche décrit dans l'article « Mythes et réalités de la métropole lémanique » comment la publication d'une étude scientifique sur le constat d'un processus de métropolisation polycentrique autour de Genève et Lausanne a brutalement lancé un débat politique, économique, universitaire et médiatique sur la « métropole lémanique ». Il analyse combien la métropole est ici alimentée voire créée par le discours – qu'il soutienne ou infirme l'existence de la métropole – et estime que l'étude a été un véritable « énoncé performatif » alors que ces conclusions de l'étude étaient plus nuancées (Leresche, 1995).

Bruxelles pour sa part est appelée Bruxelles-Capitale. Il s'agit du nom de la Région dans le cadre de l'organisation fédérale du pays. Le terme de « capitale » recouvre une dimension métropolitaine mais Bruxelles est rarement qualifiée de « métropole ». Pourtant les dynamiques métropolitaines de Bruxelles dépassent les limites administratives régionales et

la périphérie de la ville est composée de communes situées essentiellement en Vlaanderen (Bonfiglioli, 2017; Vanderstraeten & Van Hecke, 2019).

L'exercice de vocabulaire et de traduction constitue une précaution sémantique d'autant plus indispensable qu'elle est une prémisse à un système sémiologique partagé. Les relations politiques entre acteurs montreront également combien l'interculturalité est essentielle dans la coopération transfrontalière. Les cadres nationaux différents accolés dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière conditionnent la compréhension qu'ont les acteurs de l'objet métropole et de la stratégie métropolitaine.

Dans les différentes langues vernaculaires des cas d'étude, le dénominateur commun des acceptions et traductions spécifiques du mot « métropole » pourrait se résumer comme suit. **Il s'agit d'une grande ville qui structure un espace d'échelle au moins régionale et qui s'inscrit (ou peut s'inscrire) dans la mondialisation en raison de ses fonctions d'exception.**

Dans le vocabulaire courant, on dira très facilement métropole en français et *metropool* en néerlandais. Ces acceptions renvoient au rang d'une grande ville, elles désignent toutes deux plutôt l'agglomération que la région urbaine. Cela signifie que la traduction et le dialogue plurilingue dans l'espace de coopération franco-belge pourraient se faire en bonne compréhension entre les locuteurs de France, de Wallonie et de Vlaanderen. Les tensions linguistiques et politiques resurgissent pourtant dans les jeux de pouvoirs entre acteurs, comme le démontrera la partie 5.

En allemand, on préférera sans doute *Großstadt* pour l'équivalent de l'aire urbaine morphologique et *Großraum* pour l'équivalent de l'aire urbaine fonctionnelle. Si cela se vérifie dans le contexte de l'Allemagne fédérale, c'est faux pour la partie germanophone de la Suisse qui utilise, prononcé en allemand, le mot de racine latine *Agglomeration*. En Suisse, la traduction ne produit pas de changement de sens ni de concept puisque le mot germanisé *Agglomeration* traduit le mot français d'agglomération. D'ailleurs, les stratégies métropolitaines du cas d'étude bâlois font référence à l'Agglomération Trinationale de Bâle (Agglomération Trinationale de Bâle, 2001; Eurodistrict Trinationale de Bâle, 2009a) et au « programme d'agglomération de Bâle » *AggloProgramBasel* ou *AggloBasel* (Conseil fédéral suisse, 2015). Seul le groupement d'intérêt économique *MetroBasel* reprend l'expression de métropole.

Par exemple, sur l'espace concerné par la région métropolitaine transfrontalière de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle, le même espace fonctionnel transfrontalier pourra être considéré comme une métropole en langue française courante, mais comme une *Großstadt* en allemand et plutôt comme une agglomération/*Agglomeration* côté suisse, laissant apparaître des différences de dénomination mais éventuellement aussi de compréhension de la région métropolitaine. Sur la base de ces différences de vocabulaire, les politiques nationales de soutien aux métropoles se différencient également entre la France, l'Allemagne et la Suisse. À propos de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur, le secrétaire général de la Conférence du Rhin Supérieur déclare qu'il n'y a pas de définition stricte de la



métropole : « *Chacun, comment dire, a sa présentation du concept.* » Le représentant de l'Eurométropole de Strasbourg va dans le même sens : « *Toutes les villes peuvent s'affirmer métropole. Il n'y a pas de définition de ce qu'est la métropole. [...] Chacun a plus ou moins ses critères.* » Le flou sémantique et conceptuel de « région métropolitaine » n'est finalement peut-être pas un obstacle à l'élaboration d'une stratégie dont c'est l'objectif. Les fluctuations de sens permettent à chaque versant national et à chaque acteur d'investir la stratégie de construction de région métropolitaine transfrontalière selon l'angle qu'il choisit. Cependant, les quiproquos ne peuvent manquer de surgir lors de l'approfondissement de la stratégie et de sa mise en œuvre.

## **7.2. Politiques d'aménagement comparées : le paradigme métropolitain, prise en compte du fait transfrontalier ?**

Les métropoles et les États sont dans une situation d'instrumentalisation réciproque (Le Galès, 2003) : les États mobilisent leurs métropoles nationales pour s'inscrire dans des réseaux mondiaux et se projeter sur la scène internationale, quand les métropoles ont besoin des ressources étatiques pour asseoir leur domination et conforter leurs fonctions métropolitaines. Mais cette relation est dépendante du cadre national. « Les métropoles ont d'abord répondu au mouvement interne des États-Nations ; elles portent, dans leur constitution, les marques d'une historicité particulière : celle du rapport économique entre le développement de l'espace urbanisé et de la désertification de l'espace rural, du rapport de contrôle politique centre/périphérie dans les systèmes politiques centralisés, de l'héritage et des évolutions du polycentrisme politique dans les systèmes fédéraux. » (Saez & Bassand, 1997). Il est par conséquent nécessaire de démêler les similitudes et les différences des rapports entre métropoles et État dans les pays qui concernent les cas d'étude.

Même si l'urbanisation et la métropolisation ne s'arrêtent pas aux frontières nationales dans leur développement fonctionnel, le cadre de l'État-Nation y joue un rôle important. « Le développement urbain aux frontières, plus qu'ailleurs, est largement lié à l'État et dépend donc de l'influence et des orientations politiques de ce dernier. » (Reitel et al., 2017). En matière de développement des métropoles, le cadre national influence donc fortement le développement transfrontalier (Sohn & Reitel, 2016). Identifier l'émergence de l'argument métropolitain dans la coopération transfrontalière est une des clés de compréhension pour saisir le sens des stratégies politiques de construction de régions métropolitaines transfrontalières. L'hypothèse d'un paradigme métropolitain en Europe expliquerait pourquoi plusieurs coopérations transfrontalières ont réorienté leur stratégie par un argument métropolitain. Elle doit être vérifiée dans cette sous-partie en traçant les grandes lignes des politiques de soutien aux métropoles dans chaque pays. Il s'agit bien souvent plus de politiques de reconnaissance des métropoles (qui leur confèrent un statut ou des ressources juridiques) que de politiques de métropolisation (qui ont pour objectif d'accentuer les effets de concentration, de renforcer les fonctions métropolitaines ou d'accompagner les externalités de la métropolisation). Pour autant, reconnaître la métropole signifie aussi favoriser l'attractivité et, de ce fait, la métropolisation. Il s'agit de soutenir un développement métropolitain afin de favoriser les flux et la concentration.

Pour ce faire, les politiques d'aménagement du territoire et de réforme territoriale sont au cœur de l'analyse. Le corpus correspondant fait l'objet d'un recensement dans un tableau (en annexe) avec une entrée chronologique et une entrée scalaire (échelle nationale et européenne, échelle transrégionale et translocale). Il s'agit premièrement de dater et d'identifier la définition et la reconnaissance de métropoles sur les territoires nationaux respectifs et spécialement sur les territoires des cas d'étude franco-germano-suisse ; deuxièmement de qualifier leur prise en compte de la frontière et du versant voisin ; et troisièmement de déceler les références croisées d'une échelle supérieure issues de la

coopération internationale et européenne, ainsi que les références inspirées des pays voisins (inter-étatique).

Pour présenter les cadres nationaux, l'attention méthodologique d'analyse des textes et des cartes du corpus est donc portée sur :

- le concept de métropole et la hiérarchie urbaine (définition, sélection et délimitation),
- la prise en compte des versants étrangers des dyades frontalières (recherche du mot transfrontalier, cartes aveugles au-delà de la frontière),
- les échelles de référence (infranationale, nationale, européenne, mondiale).

Certains détails sur les négociations des documents et sur leurs interprétations sont alimentés par les entretiens qualitatifs menés auprès de la MOT en France, du BBSR et du BMVI en Allemagne. La tradition d'État aménageur en France influe fortement sur les stratégies métropolitaines locales et régionales françaises et sa démarche prospective inspire les pays voisins (2). L'Allemagne a créé plus tardivement des « régions métropolitaines européennes » (*Europäische Metropolregionen*) en prenant en compte ses frontières dans un deuxième temps (2). Le cadre national suisse est le plus récent mais le plus structurant pour la reconnaissance des régions métropolitaines transfrontalières. Il prédomine en raison de la localisation de Basel sur son territoire (3).

### **7.2.1. La construction de métropoles strictement nationales par l'« État aménageur » français**

La France, seul État unitaire centralisé de notre étude, exploite depuis les années 1950 sa compétence nationale en matière d'aménagement du territoire pour questionner le rapport centre-périphérie et par là-même la métropolisation. Parfois qualifiée d'« État aménageur » (Frémont, Allemand, & Heurgon, 2008), elle se distingue par une abondance de politiques publiques qui soutiennent les métropoles dès les années 1960 et dans les années 1980-1990 parvient à se hisser en modèle auprès de ses voisins et de l'Union européenne, participant grandement à l'émergence d'un aménagement du territoire européen. Pourtant, ces différentes politiques, pensées de la capitale étatique, peinent à saisir les enjeux transfrontaliers des métropoles nationales et *a fortiori* des métropoles étrangères proches de ses frontières.

À la sortie de la seconde guerre mondiale, les géographes et aménageur·se·s constatent les déséquilibres du développement territorial français. L'expression clivante de « Paris et le désert français » émise par Jean-François Gravier en 1947 (Gravier, 1947), crée la controverse. L'urbaniste Marcel Roncayolo y voit par exemple une simplification trompeuse (Leménorel, 2008). L'expression a le mérite d'ouvrir le débat sur l'urbanisation et la polarisation françaises et marque le point de départ de politiques ayant pour objectif de limiter la puissance et la croissance de Paris au profit d'autres espaces urbains (Delamarre, Lacour, & Thoin, 2013).

L'acteur public national majeur qui pilote ces réflexions et politiques est la DATAR<sup>29</sup>. Créée en 1963, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale constitue une « administration de mission » rattachée directement au Premier Ministre. Elle mène de grands programmes d'aménagement avec l'idée que l'État, structurant et déterminant par ses actions, se doit de façonner le territoire, multiplier les activités industrielles et développer des métropoles destinées à contrebalancer l'hypertrophie parisienne (Delamarre et al., 2013). La DATAR est chargée en 1963 de la mise en œuvre de la *Politique des métropoles d'équilibre*. L'esprit volontariste est d'encourager le développement métropolitain de pôles urbains pour équilibrer le poids de la capitale. Les débats sur la sélection des villes oscillent entre des arguments démographiques qui ne mettent en valeur que trois à quatre villes millionnaires françaises et les arguments économiques qui visent à une balance où près de 20 villes structurantes à l'échelle régionale seraient retenues (Dolez, 2004). L'arbitrage en faveur de 8 métropoles d'équilibre repose finalement sur la réunion de plusieurs critères : selon leur « niveau supérieur de l'armature urbaine » (démographie), leur « pouvoir de commandement » (politique) et leur « aire d'influence » (économique). Paris gardant son statut de métropole à fonctions internationales (Delamarre et al., 2013), il s'agit de Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Metz-Nancy, Nantes, Strasbourg et Lille-Roubaix-Tourcoing (« la métropole Nord »).

La Politique des Métropoles d'équilibre prévoit d'encourager des processus de développement régional plus autonomes et plus harmonieux grâce à des équipements et investissements publics majeurs. Ces grandes villes françaises, dont les fonctions métropolitaines doivent être renforcées, élaborent des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des Métropoles d'équilibre (SDAU) (Delamarre et al., 2013). Les métropoles d'équilibre sont renforcées par la création des communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966. Ce sont d'abord Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, auxquelles s'ajouteront par la suite une dizaine d'autres. À cette époque, une communauté urbaine est une intercommunalité des communes d'une même agglomération de plus de 500.000 habitant-e-s.

Lille, comme quatre autres métropoles d'équilibre, obtient le soutien d'un OREAM (organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines) à partir de 1966 pour réaliser son SDAU et coordonner les équipements majeurs et les investissements prévus en matière de transport, d'équipement culturel et de projets d'urbanisme. « Entre 1968 et 1970, [deux] « livres blancs » de l'aménagement présentent successivement au public une vision d'avenir. Le premier, au titre éponyme, expose en février 1968 les principes définis par l'OREAM-Nord pour une politique d'aménagement régional. En mai 1969, paraît le deuxième, *Construire une métropole*. Proposé par l'AUAM [l'agence qui précède l'ADULM], il prépare l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing. [...] Ces documents pédagogiques, amplement diffusés, veulent susciter un large débat au sein de la population, marquant ainsi la volonté de rompre avec les procédures centralisatrices utilisées jusqu'alors. » (Estienne, 2007). L'OREAM Métropole Nord

---

<sup>29</sup> Transformée en DIACT, CGET puis ANCT, la DATAR perd progressivement de son pouvoir à partir des années 2010.

choisit le Nord-Pas-de-Calais comme périmètre d'étude mais constate que la zone urbaine s'étend d'une part vers Arras et le Bassin Minier, et d'autre part au-delà de Lille, vers la frontière belge. Par ailleurs, l'OREAM « replace cet espace dans le vaste contexte nord-européen », estime le géographe Pierre Flatrès citant le deuxième Livre Blanc :

« Le Nord, sur la frange de cette Europe de la Mer du Nord et de l'axe rhénan, où s'accumulent tant d'hommes, tant d'activités, tant de richesses, est en fait en situation plus centrale que Paris : « Dans un rayon de 300 à 350 km autour de la région, nous signale l'OREAM, se trouve concentrée une population de plus de 85 millions d'habitants, supérieure à celle de l'Allemagne de l'Ouest, du Royaume-Uni ou de la Megalopolis Est des États-Unis ». l'heure des ouvertures des frontières de la Communauté Économique Européenne, à la veille des travaux du tunnel sous la Manche, la situation géographique du Nord est en effet parmi les régions françaises, singulièrement unique et privilégiée. » (Flatrès, 1968)

Dans une forte vision prospective (Estienne, 2007), les acteurs locaux représentant Lille, Roubaix, Tourcoing et le Nord-Pas-de-Calais et les urbanistes sont parvenus à convaincre Paris de l'inscription favorable de la Métropole Nord dans un espace européen. La frontière n'est pas pensée comme un obstacle et est plutôt synonyme d'ouverture sur la dorsale européenne et ses fonctions métropolitaines. La coordination locale se cantonne cependant au versant français.

À Strasbourg, les débats sont tout autres et le maire de Strasbourg Pierre Pflimlin témoigne des réticences nationales à reconnaître une ville frontalière comme métropole d'équilibre :

*« Lors du choix des métropoles d'équilibre, il n'était pas question de Strasbourg. Olivier Guichard [Directeur de la DATAR] m'a alors reçu et m'a opposé un argument qui m'a fait bondir, moi qui suis un Européen convaincu. Il m'a dit ceci : « Strasbourg est accolé à la frontière. Sa zone d'influence n'est que de cent quatre-vingts degrés. Vous êtes dans la même situation que Nice. » J'ai répondu que les frontières ne sont pas éternelles et que l'influence de Strasbourg pouvait s'étendre bien au-delà du Rhin, ce qui est réellement le cas. Un débat s'était instauré en pays de Bade pour savoir s'il fallait favoriser le développement, en face de Strasbourg, d'une ville importante avec des équipements culturels, sociaux, économiques. Mais la thèse inverse, disant que le centre régional était à Strasbourg, l'a emporté.*

*La DATAR avait choisi huit métropoles d'équilibre, dont cinq étaient dotées d'une OREAM. J'ai demandé avec insistance qu'il en soit créé une pour la région de Strasbourg. Mais il n'y avait plus d'argent. C'est alors qu'est née l'idée de l'OEDA [Organisation d'étude de Développement et d'Aménagement de la région Alsace]. Celle-ci a été créée avec une équipe de fonctionnaires qui pensaient beaucoup mais ne produisaient rien qui fût immédiatement réalisable. »* (interview de Pierre Pflimlin rapportée par (Cuillier, 1994))

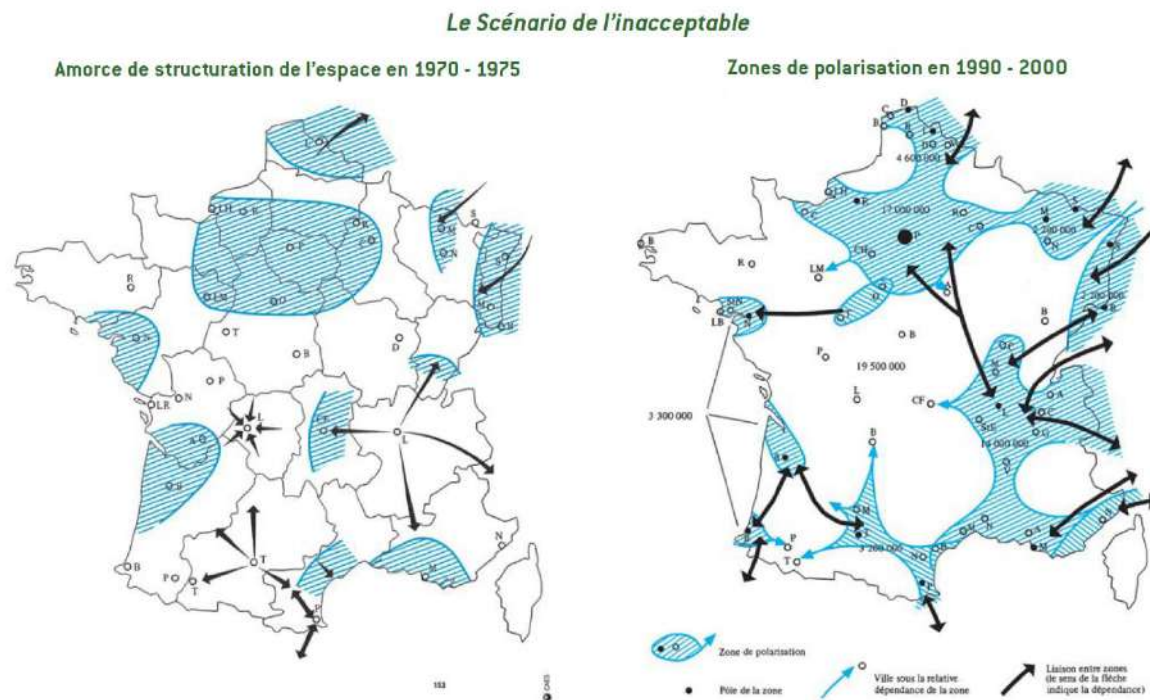
Pierre Pflimlin se présente comme grand défenseur de l'aménagement stratégique de Strasbourg, de l'Alsace et de l'espace rhénan. Il rapporte que la vision étatique s'arrête à la frontière considérant Strasbourg comme une ville périphérique en impasse, ouverte seulement « à 180° ». De cette critique provient la récurrence de l'expression « à 360° » que

l'on retrouve régulièrement dans les documents transfrontalier et jusque dans la dernière stratégie de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau *Grandir à 360°* (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015). Il est vrai que la Politique des Métropoles d'équilibre apparaît comme la concrétisation d'une vision étatique cantonnée au territoire national, aveugle sur ses frontières et pensée en relation avec Paris. Elle ne vise pas à renforcer les fonctions métropolitaines de la capitale, déjà considérée comme métropole de rang internationale, mais plutôt à favoriser le développement régional dans une logique de cohérence territoriale nationale. « Un temps de préparation, d'apprentissage, d'acculturation sera nécessaire pour sensibiliser et rassurer les différents acteurs au fait transfrontalier, bousculer leurs pratiques et les inciter à s'extraire d'un fonctionnement "autarcique" national pour raisonner plus de manière transfrontalière. » (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002). La Politique des Métropoles d'équilibre confère toutefois des ressources organisationnelles, juridiques, symboliques et financières dont les acteurs locaux se saisissent. L'émergence des Métropoles d'équilibre a beau être un processus descendant, la concertation et la coordination ont lieu par la suite dans une logique horizontale. Malgré des projets en matière d'infrastructures de transport ou d'équipements culturels, le bilan de la Politique des Métropoles d'équilibre est jugé « mitigé » (Dolez, 2004). Les « intentions généreuses des Livres blancs et premiers SDAU » (Estienne, 2007) ne trouvent pas de concrétisation immédiate. Les apports sont cependant notables dans la prospective et la coordination d'acteurs locaux.

La Politique des Métropoles d'équilibre relève d'une « ambition nationale, caractéristique du 'keynésianisme spatial', de redistribution volontariste des ressources allouées aux territoires » (Olive, 2015). Elle s'adosse à la pratique de géographie prospective de la DATAR : l'analyse des dynamiques spatiales engagées doit permettre de dégager des scénarios de développement, des politiques volontaristes d'aménagement du territoire peuvent alors arbitrer pour proposer des orientations pour l'organisation de l'espace français. Plusieurs visions prospectives ont marqué l'aménagement français et les politiques de soutien aux métropoles. On verra également que ce travail de la DATAR a constitué un exemple dans le cadre européen de ce que peut être une vision d'organisation spatiale.

Pour établir les schémas directeurs des aires métropolitaines des huit métropoles d'équilibre, un « schéma général d'aménagement de la France » est publié en 1971 (DATAR, 2012). Il marque les esprits par le « scénario de l'inacceptable » qui y est présenté (cf. cartes ci-dessous). Y figure une France qui se désagrège sur les décennies 1970-2000. Les espaces fonctionnent de manière isolée selon des zones de polarisation distinctes. Les fractures territoriales sont représentées par des liens de dépendance envers les espaces métropolisés. Plusieurs zones de polarisation sont clairement transfrontalières. L'Alsace en est une mais elle est représentée « sous la dépendance » d'autres pôles allemands. Une co-dépendance régit plutôt la frontière franco-belge qui apparaît comme une zone de polarisation transfrontalière. Les dynamiques transfrontalières sont donc bien prises en compte et le rapport thématise certes l'intégration européenne et l'ouverture à la mondialisation. En revanche, cette prédiction est présentée comme « inacceptable » : il en ressort une impression de menace d'éclatement due à l'ouverture des frontières et à la dépendance envers des zones de

polarisation transfrontalières ou étrangères. Ce scénario illustre une vision westphalienne de la frontière comme périphérie et du transfrontalier comme éclatement. Sa radicalité permet de justifier l'action de l'État central sur les territoires par le biais de la DATAR. C'est la doctrine de l'« État stratège » (Delamarre et al., 2013).

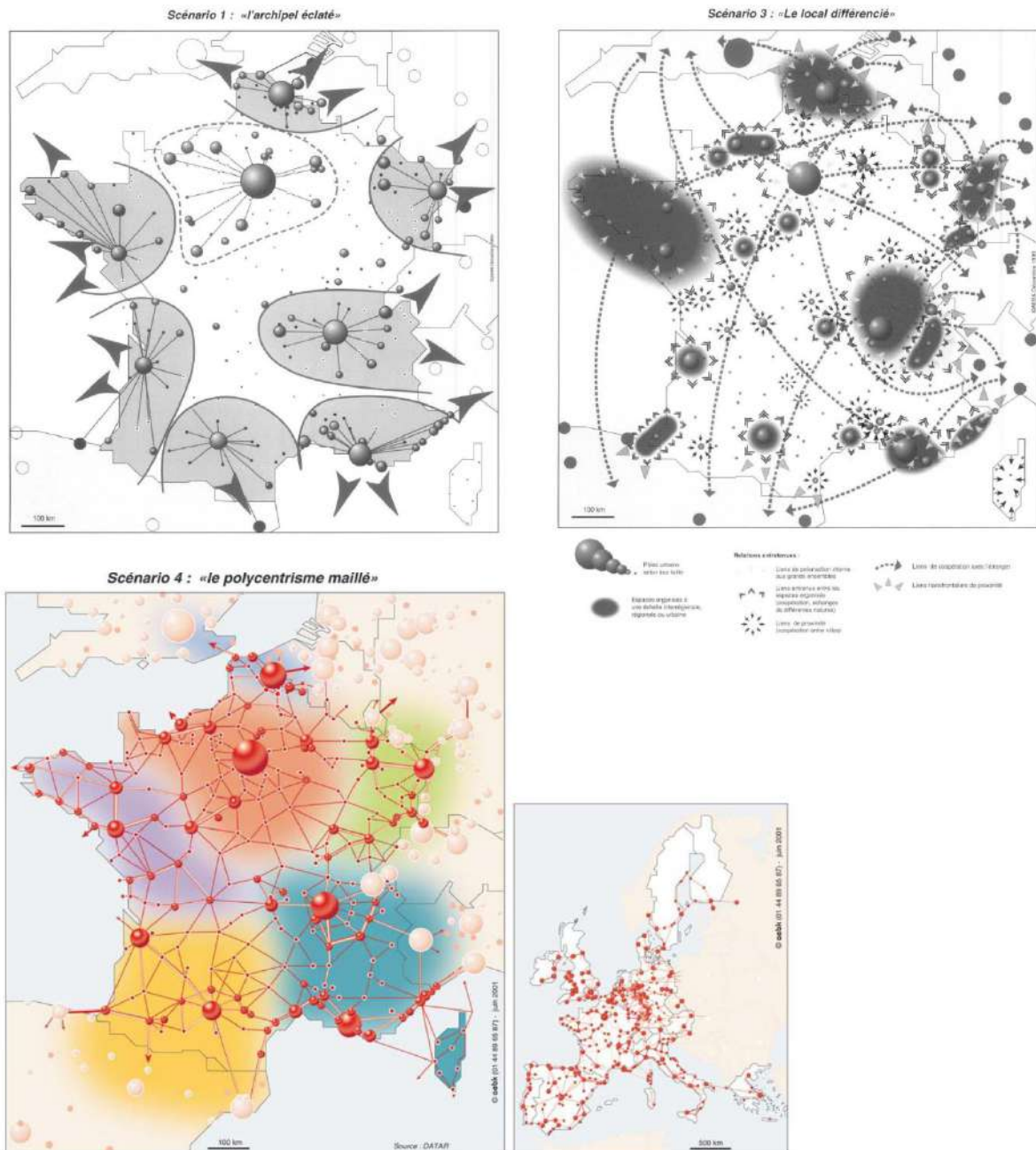


Carte 46 : « Le scénario de l'inacceptable » dans le rapport de la DATAR de 1971 *Une image de la France en l'an 2000* (DATAR, 2012)

Dans les décennies 70 et 80, la DATAR délaisse la thématique métropolitaine pour soutenir les territoires qui subissent la crise de la désindustrialisation. Elle multiplie des actions « néo-managériales » (Olive, 2015) de contractualisation avec les espaces ruraux, les villes moyennes et les pays. Une rare initiative qui inclut l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier est la signature de Contrats triennaux « Strasbourg, ville européenne » entre la Communauté urbaine de Strasbourg et l'État depuis 1980 à travers la DATAR (Héraud & Nonn, 2013).

Au début des années 1990, la prospective est relancée sous l'initiative ministérielle avec des thématiques ouvertes sur la dimension européenne et internationale avec la métropolisation, la mondialisation et l'ouverture internationale, en particulier l'ouverture à l'Europe de l'Est (DATAR, 2012). Le rapport intitulé « Aménager la France de 2020, Mettre les territoires en mouvement » concrétise ces réflexions. Il publie quatre scénarios de développement et veut « proposer une alternative à deux situations extrêmes : un État homogène et centralisé et l'émergence d'un tribalisme régional et microlocal » (DATAR, 2000). Le scénario « néo-jacobin » centralisé sur Paris est écarté comme depuis le début de l'aménagement du territoire en France. Les scénarios de « l'archipel éclaté » et du « local différencié » sont également rejetés. Les cartes suivantes synthétisent ces deux scénarios dans le rapport. Elles notent à chaque fois la montée en puissance de pôles urbains (dont Lille et dans une moindre

mesure Strasbourg) grâce à la dérégulation économique et la profusion des flux internationaux : « ces villes ont su s'affirmer comme lieux de polarisation des activités et comme têtes de réseaux dans les relations avec d'autres pôles comparables dans l'espace national, européen et mondial. Elles constituent autant de points locaux d'ancrage du global, donc autant d'incomparables opportunités » (*ibid.*). L'image du « local différencié » insiste même sur les « liens de coopération avec l'étranger » et les « liens transfrontaliers de proximité ». L'État français parvient à sortir de son strict cadre national et appréhender les interactions transfrontalières sur toutes ses frontières et particulièrement dans le Rhin Supérieur et l'Eurorégion Transmanche.



Carte 47 : Les scénarios du rapport Aménager la France de 2020 (DATAR, 2000)



Mais le rapport réfute ces deux images du développement de l'espace français pour deux raisons. Premièrement, les métropoles creuseraient les écarts de développement avec les villes moyennes et les espaces ruraux à la faveur d'effets tunnels interrégionaux ou internationaux. Deuxièmement, les initiatives locales encouragées par les programmes européens génèreraient des développements distincts digne d'une nouvelle « féodalité » territoriale (*ibid.*). À chaque fois, la DATAR pointe le manque de cohérence d'ensemble et le pouvoir diminué de l'État : « il se trouve en effet pris en étau entre les différents échelons infra-nationaux et le niveau supra-national européen » (*ibid.*). La frontière n'est en aucun cas une ressource et les dépendances transfrontalières sont présentées comme des menaces pour l'équilibre national.

Le scénario retenu est celui du « polycentrisme maillé ». L'État applique une politique différenciée en privilégiant les territoires vécus. « Le rôle prégnant de l'État central et l'importance accordée à la définition de stratégies nationales ne sont pas remis en cause. » (*ibid.*). On assiste à une redéfinition des missions des espaces urbains. Le développement est structuré « grâce à la puissance publique centrale » (*ibid.*) par un réseau urbain polycentrique. Selon les cartes en couleur présentées du ci-avant, le polycentrisme s'y affirme à trois échelles :

- Celle des métropoles, des agglomérations et des pays qui doivent être les gestionnaires des projets locaux ;
- Celle des ensembles interrégionaux qui sont des cadres de coopération-concurrence entre les villes ;
- Celle de l'Union Européenne qui déploie des coopérations transnationales et des dynamiques spatiales diversifiées, à l'encontre du rapport centre-périphérie de la « banane bleue ».

La période de prospective 1970-1990 est marquée par une forte résistance étatique envers les métropoles et les dynamiques transfrontalières. Le développement lillois est qualifié de métropolitain et d'europpéen. L'influence des grandes configurations urbaines en Allemagne est comprise pour l'Alsace comme une concurrence. L'enjeu pour l'État français réside dans « la capacité de ces régions à faire face au champ de force européen qui les concerne » (*ibid.*).

Alors que la Politique des Métropoles d'équilibre a moins d'effets que les décentralisations successives (cf. présentation du contexte français dans le chapitre 3), le terme de métropole refait surface régulièrement soit dans des politiques de découpage administratif (statut de métropole) soit dans des politiques de développement économique (pôles métropolitains) (Dolez & Paris, 2004). Dans les années 1990, le contexte d'ouverture économique à la mondialisation fait ressurgir des politiques de soutien aux métropoles. L'objectif est de renforcer Paris et conforter quelques autres futures « villes européennes » (Delamarre et al., 2013).

C'est l'objet de l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR de 2005. Il s'agit d'accompagner les métropoles françaises, qualifiées de « régionales », à se positionner à l'échelle internationale en misant sur leurs excellences et leurs potentiels. La démarche est encore une fois d'abord *top-down* puis horizontale : la DATAR donne un cadre et ouvre un

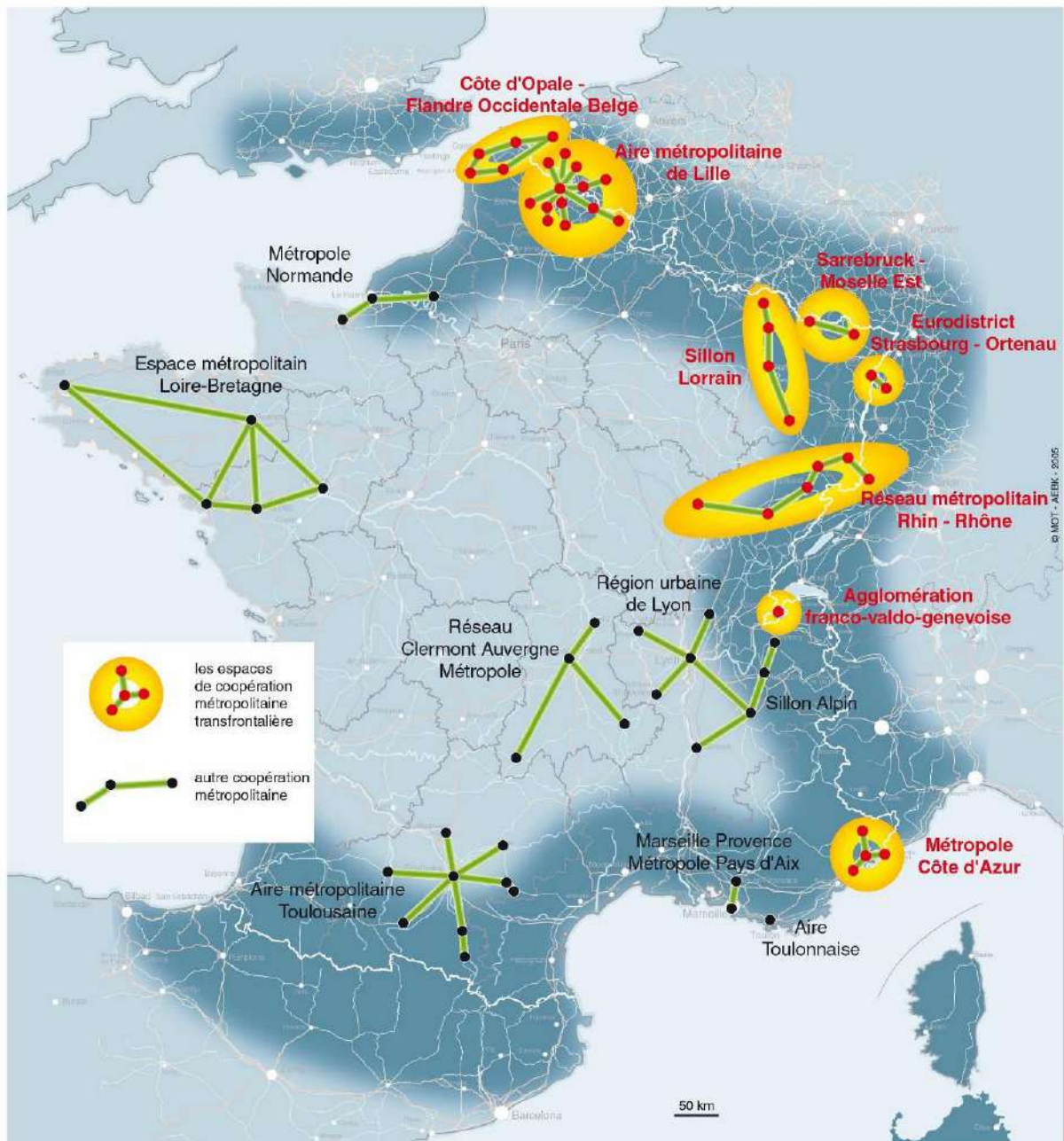
appel à coopération, les collectivités locales se réunissent pour monter une candidature commune cohérente à l'échelle d'une région métropolitaine. C'est surtout la « gouvernance de projets à l'échelle de grands territoires métropolitains » (DATAR, 2012) qui est ainsi soutenue. Quinze lauréats sont retenus dans ce cadre dont la MOT souligne que huit sont des « espaces de coopération métropolitaine transfrontalière » (cf. carte ci-après). La démarche stato-centrée est réorientée par les acteurs locaux vers les réalités transfrontalières des espaces métropolitains proches des frontières. « *Yet the composition of the partners does not always reflect the functional realities of cross-border regions.* » (Sohn & Reitel, 2016).

La coopération « Côte d'Opale Flandre Occidentale belge » recoupe les partenaires de la Plateforme West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. Celle de l'« Aire métropolitaine de Lille » est menée par la Communauté urbaine de Lille Métropole avec son agence. Elle correspond aux réflexions fonctionnelles de l'AML et inclut le Bassin Minier comme les villes de Tournai et Kortrijk. Dans le sud du Rhin Supérieur, par contre, la démarche de coopération est inédite : Le réseau métropolitain Rhin-Rhône est d'abord exclusivement français selon un axe est-ouest avec Mulhouse, Belfort-Montbéliard, Besançon et Dijon. Basel rejoint la coopération lors d'un second temps de négociation (Delamarre et al., 2013).

Autour de Strasbourg, c'est même l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau qui porte la candidature. « La CUS a tenu à proposer un dossier bi-national agréé en 2007 avec le soutien des autres grandes collectivités régionales. Ce dossier ne préfigurait pas de structure ni de périmètre, mais il englobait à la fois les champs de l'attractivité, du rayonnement et de l'accessibilité d'une métropole en Europe et l'amélioration des rapports quotidiens ou courants des territoires des deux côtés du Rhin – les aspects de gestion et d'aménagement étant considérés comme relevant des ententes entre collectivités locales. » (Héraud & Nonn, 2013). Pour l'ADEUS, « la position de l'État français sur ce dossier a changé au cours de la démarche : L'appel à coopération métropolitaine de juin 2004 précisait que certains projets métropolitains feraient l'objet d'une contractualisation spécifique à l'issue de leur phase d'élaboration, cofinancée par la DATAR. Finalement aucune politique contractuelle spécifique n'a été mise en place. » (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, 2007). Seule une ligne du Contrat de Projet État Région 2007-2013 est consacrée en Alsace à l'« Ingénierie de coopération transfrontalière et d'animation des réseaux métropolitains » pour les trois coopérations métropolitaines transfrontalières (*ibid.*). Ce désaveu étatique doit se lire à l'aune des précédentes réflexions sur la prospective nationale. La prise en compte des enjeux transfrontaliers est difficilement acceptée par Paris qui se concentre sur les besoins internes de l'équilibre du territoire national français. Pour Jean Peyrony, le Président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, « *après le grand coup de l'appel à coopération métropolitaine, ça s'est cassé la gueule. Le statut de prospective de la DATAR a perdu de sa superbe.* » Il estime que « *la France a des arrière-pensées pour affirmer la dimension européenne de Strasbourg* ». L'objectif est moins de s'appuyer sur une stratégie transfrontalière que de mobiliser Strasbourg comme capitale européenne pour renforcer une métropole française. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau qui a bâti sa stratégie métropolitaine transfrontalière à cette période (Livre Blanc en 2004, Eurodistrict en 2005,

Projet métropolitain en 2007, GECT en 2009), se retrouve démuné du cadre financier et programmatique escompté.

### La coopération métropolitaine transfrontalière



Carte 48 : Les projets à dimension transfrontalière de l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR en juin 2004 (MOT-ARBK, 2005)

Depuis, le nouvel accent métropolitain se concrétise dans de nouvelles études et surtout dans l'introduction progressive d'un statut juridique de « métropole ». L'analyse des grandes agglomérations en France et en Europe affine la compréhension de la spécialisation des métropoles (Cattan et al., 1999; Halbert et al., 2012). Mais dès que l'analyse porte sur le territoire français, les interdépendances métropolitaines transfrontalières sont oubliées. Lorsqu'en 2012, la DATAR produit une étude sur *Les systèmes urbains français* (Berroir et al., 2012), elle s'appuie sur des données collectées à l'échelle nationale et ne peut ainsi pas prendre en compte les connexions transfrontalières. La carte du système urbain lillois est ainsi représentée avec ses interdépendances avec Roubaix et Tourcoing, ainsi qu'avec le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Mais aucune connexion n'en traverse la frontière. L'étude, par sa méthodologie, reproduit le regard distant que porte le centre sur les zones proches des frontières. Elle considère les régions frontalières comme des périphéries étatiques. Pour l'anecdote, les résultats de cette étude ont été très critiqués par la Métropole européenne de Lille qui estime que la fonction nodale et de centralité de Lille est sous-estimée par l'occultation des phénomènes transfrontaliers. D'après le représentant de la Métropole Européenne de Lille, les cadres de référence restent ceux de l'État-Nation. L'échelle nationale peine à considérer les dynamiques transfrontalières, ou bien refuse de les reconnaître :

*« Pour faire court, on reste quand même une Europe des Nations ! Et c'est vrai aujourd'hui encore plus qu'hier à cause des aspects sécuritaires, mais c'était déjà présent. Les frontières sont une réalité. Et là, on vient poser un objet qui bouscule cet état de fait et qui oblige à constituer une sorte de lieu d'extraterritorialité, un lieu où on crée une nouvelle citoyenneté, une nouvelle façon d'agir. Voilà une contradiction, avec les États qui sont membres des GECT et qui doivent gérer cette contradiction. »*  
(entretien MEL).

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et surtout la loi dite MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) de janvier 2014 renforcent l'échelle intercommunale métropolitaine. Elle crée un nouveau statut de « métropole » pour les agglomérations de plus de 400 000 habitant·e·s. Pour justifier le renforcement des métropoles, la réforme de 2010 fait valoir, outre la nécessité d'une plus grande prise en compte de « la montée en puissance du fait urbain », celle de trouver « un nouveau cadre de gouvernance » en réponse à l'accentuation de « la compétition entre les agglomérations, européennes ou internationales » (Olive, 2015). La loi MAPTAM consacre les grandes communautés urbaines en métropoles aux compétences élargies.

Elles ignorent cependant majoritairement l'autre côté de la frontière. La dimension transfrontalière de la métropolisation n'est prise en compte que si la centralité métropolitaine est sur le territoire français. Cela concerne ainsi les métropoles de Lille, Strasbourg et Nice. Les communautés urbaines prennent le nom de « Métropole européenne de Lille » et « Eurométropole de Strasbourg ». Ces dénominations reflètent là une dimension métropolitaine et européenne mais non directement transfrontalière. En tant que strate du « mille-feuille administratif français » (Olive, 2015), le périmètre des métropoles reste exclusivement français. Il n'ignore toutefois pas complètement les territoires adjacents puisque la loi prévoit l'élaboration d'un « Schéma de Coopération Transfrontalière (SCT) »

pour les métropoles limitrophes d'un état étranger. Cela concerne donc Lille et Strasbourg mais pas la région bâloise. « La loi MAPTAM prévoit que la métropole a la charge de l'élaboration du schéma ainsi que de la définition des modalités d'association du département, de la région et des communes concernées. Elle ne précise ni le contenu, ni la portée juridique, ni le mode d'élaboration de ce schéma de coopération transfrontalière. » (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2017). Le SCT aurait pu être une opportunité de réaffirmation stratégique pour les régions métropolitaines transfrontalières. Le travail de terrain révèle qu'il n'en est rien. D'après mes observations lors du Forum POPSU Métropole à Strasbourg en 2019, les métropoles de Lille, Strasbourg et surtout Nice (où la coopération transfrontalière n'a pas la même ancienneté et la même intensité) ne savent comment se saisir de cet outil dans la temporalité impartie. Le SCT devient plus une contrainte administrative qu'une opportunité de rouvrir le dialogue transfrontalier en matière de stratégie métropolitaine. Les administrations de Lille et Strasbourg favorisent l'échange de bonnes pratiques en la matière entre elles deux et non avec les partenaires étrangers respectifs. Ainsi, les données de terrain et les entretiens à la MEL et à l'ADULM montrent que les SCT en construction sont imaginés par une constellation d'acteurs locaux français autour de la métropole, mais que les partenaires transfrontaliers n'y sont associés que pour information en fin de processus. Le Conseil de Développement de la MEL devant légalement être consulté sur cette question, il s'est réuni en une session conjointe avec le FORUM de l'Eurométropole. C'est uniquement la société civile organisée qui a été invitée à s'exprimer sur le SCT. Les institutions partenaires wallonnes et flamandes du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai n'ont paradoxalement pas participé à l'élaboration du Schéma de Coopération Transfrontalière.

En matière d'aménagement du territoire, le « chantier des métropoles semble être mené avec un minimum de constance depuis 2010 » (Delamarre et al., 2013), ces acteurs territoriaux renforcés deviennent des partenaires éminents de l'État aménageur, au même titre que les régions redécoupées. Maniant l'argument métropolitain, l'État a d'abord mobilisé des ressources financières et d'ingénierie dans des projets d'aménagement et des grands équipements (*hard policies*), pour ensuite fournir exclusivement des ressources juridiques, politiques et symboliques (*soft policies*). En revanche, les dynamiques transfrontalières du développement métropolitain sont appréhendées avec une grande réserve par le niveau étatique. L'argument transfrontalier a beau être régulièrement avancé par les acteurs locaux, la réponse nationale se détourne bien souvent des frontières. Les réformes territoriales françaises actent *a minima* la métropolisation transfrontalière. Ici l'argument métropolitain est systématiquement mobilisé dans un contexte national, et le transfrontalier n'est que peu pris en compte par Paris. La dimension européenne ne signifie pas que la frontière est considérée comme une ressource, mais que la concurrence accroît la pression sur les grandes configurations urbaines françaises dans une logique de concurrence.

## 7.2.2. *Europäische Metropolregionen en Allemagne*

En tant que fédération, l'État allemand n'a que peu de compétences en matière d'aménagement du territoire, par conséquent il investit la dimension métropolitaine bien plus tardivement qu'en France (Knieling, 2009b). Les réflexions sur l'organisation du territoire s'imposent à partir de 1990 en raison des enjeux majeurs de la réunification des deux Allemagnes et de l'intégration de Berlin. Une autre explication avancée par la littérature est la prédominance du principe d'« équilibre territorial » dans la culture de l'aménagement allemand :

« La politique allemande d'organisation spatiale a longtemps ignoré l'importance stratégique des métropoles. C'est d'ailleurs tout l'inverse de pays comme la France. Ce déficit peut s'expliquer par la tradition dominante de l'objectif d'équilibre, qui garantit des conditions de vie égales dans toutes les espaces du territoire national. » (Blotevogel, 2001).<sup>30</sup>

Selon le *Statistisches Bundesamt*, une ville-centre (*Kernstadt*) compte plus de 80 000 habitant.e.s. Elle peut être incluse dans une zone centrale (*Kerngebiet*), définie par la densité d'emplois et de logements. La région urbaine (*Stadtregion*) comprend un périmètre plus large en fonction des relations pendulaires domicile-travail. Les *Verdichtungsräume* et *Verflechtungsräume*, régions densément peuplées ou régions fortement urbanisées, profitent de mesures étatiques pour gérer les externalités négatives des fortes concentrations de populations. Ce terme est largement répandu et n'a pas disparu avec l'introduction du terme, moins fonctionnel, plus institutionnel, de régions métropolitaines (*Metropoleregionen*).

Pourtant, d'après Jean Peyrony, « *les Allemands étaient 'gagas' des cartes et travaux de la DATAR* ». La démarche française de prospective et de soutien aux métropoles est ainsi prise en exemple à partir du milieu des années 1990 en Allemagne.

En Allemagne, la compétence est partagée entre *Bund* et *Länder*. Les *Länder* doivent réaliser des plans de développement de leur territoire qui prennent en compte les plans sectoriels réalisés à l'échelle fédérale (Queva, 2007). Les *Länder* sont ainsi des acteurs majeurs de la planification territoriale et ils produisent leurs propres diagnostics et schémas. C'est dans la réunion au niveau fédéral des Ministres des *Länder* en charge de l'aménagement du territoire que peut s'exprimer l'action de l'État fédéral. Nous considérons la *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)*, la conférence des ministres des *Länder* chargés de l'organisation du territoire, comme le niveau national, en comparaison par exemple avec la Confédération suisse.

C'est au sein de la *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)* du 8 mars 1995 que les *Länder* définissent la première fois des « régions métropolitaines européennes », ou « *Europäische*

---

<sup>30</sup> Traduction de l'auteure : « *Die deutsche Raumordnungspolitik hat die strategische Bedeutung von Metropolen lange Zeit ignoriert, übrigens ganz im Gegensatz zu Frankreich und anderen Ländern. Erklären lässt sich dieses Defizit mit der traditionellen Dominanz des Ausgleichsziels, um gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Staatsgebiets zu gewährleisten.* » (Blotevogel, 2001).

*Metropolregionen* ». Le *Raumordnungspolitische Handlungsrahmen* (Cadre d'action de la politique d'organisation du territoire) qu'ils publient alors en recense six : Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Rhein-Main et Rhein-Ruhr (Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau, 1995). Une septième est envisagée dans les nouveaux Länder autour de Dresden, Halle et Leipzig avec le nom de *Sachsendreieck*. Elle sera officiellement reconnue lors de la MKRO de 1997, portant à 7 le nombre de *Europäische Metropolregionen* (Adam & Gödecke-Stellmann, 2002). L'inclusion de *Europäische Metropolregionen* dans le territoire de l'ex-RDA relève d'une nécessité d'équilibre politique. Malgré les très fortes disparités spatiales des années 1990, il est symboliquement fort de reconnaître un second espace métropolitain à côté de Berlin. Un travail est également mené sur la frontière qui disparaît entre la RDA et la RFA, ce sont les *deutschen-deutschen Grenzregionen*, les régions transfrontalières allemandes-allemandes (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017).

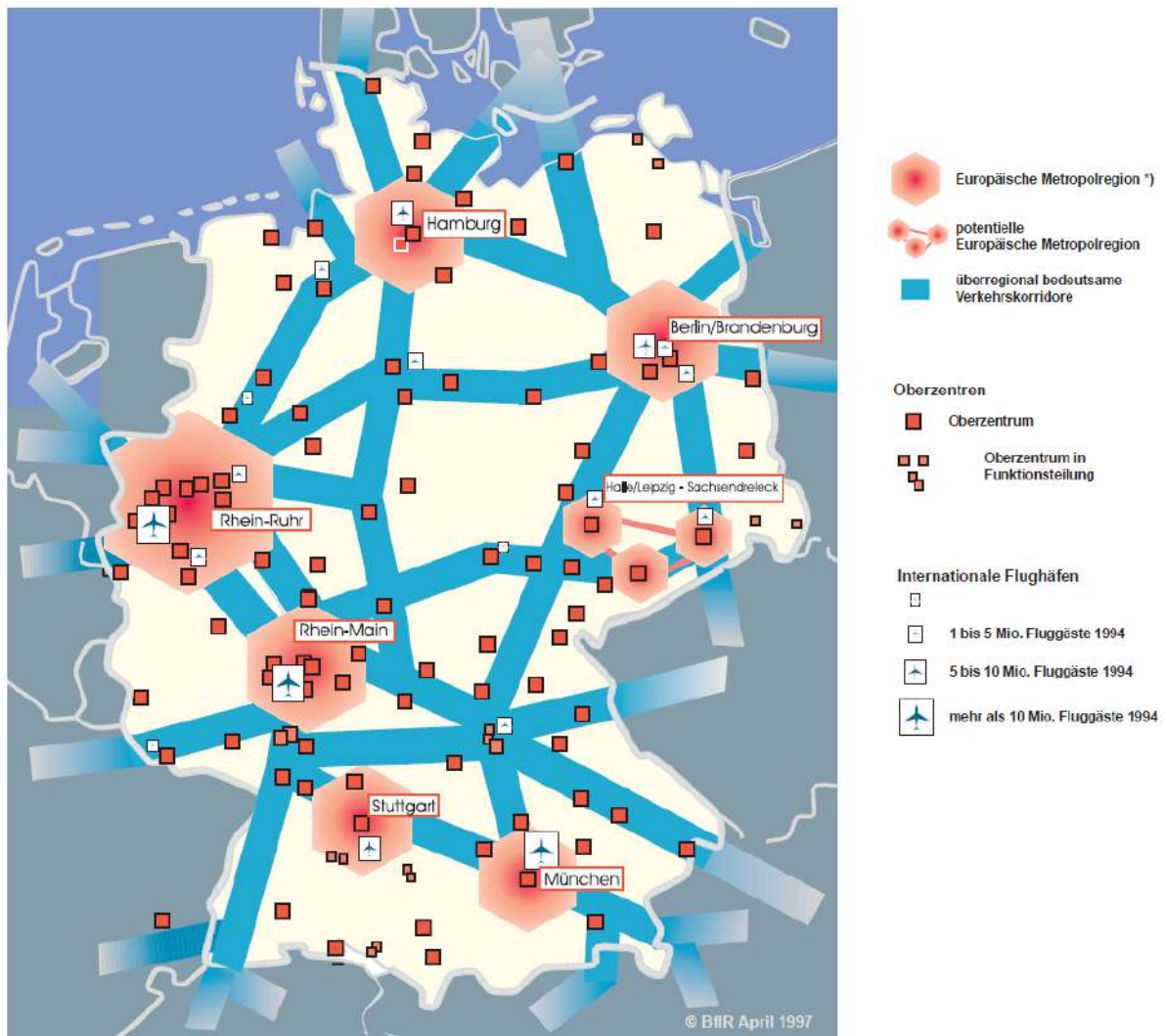
La terminologie politique allemande préfère identifier des « régions métropolitaines » que des « métropoles ». Parfois centrée sur une grande agglomération, parfois organisées de façon polycentrique, les régions métropolitaines sont moins caractérisées par un pôle métropolitain que par les fonctions métropolitaines présentes dans une région fortement urbanisée. Le bassin de vie économique est primordial dans cette reconnaissance fonctionnelle de régions métropolitaines. Aucune nouvelle entité administrative n'est créée à l'occasion. La définition des régions métropolitaines européennes reprend des théories du développement territorial et économique (Blotevogel, 2001) :

Les *Europäische Metropolregionen* sont « des lieux morphologiques et fonctionnels dont les fonctions exceptionnelles à l'échelle internationale rayonnent au-delà des frontières nationales. En tant que moteurs du développement sociétal, économique, social et culturel, elles visent à garantir les performances et la compétitivité de l'Allemagne et de l'Europe, pour accélérer le processus d'intégration européenne » (Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau, 1995).<sup>31</sup>

Le concept de *Europäische Metropolregion* prolonge la théorie prévalent en Allemagne des *zentrale Orte*, des lieux centraux, mais s'inspire ouvertement de la politique française d'aménagement du territoire (Schmitt, 2009) et dont nous verrons qu'elle s'impose dans les années 1990 à l'échelle européenne (cf. Chapitre 8). Il s'agit d'une manière d'inscrire l'idée de compétitivité dans la stratégie fédérale.

---

<sup>31</sup> Traduction de l'auteure : *Europäische Metropolregionen sind « räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg strahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen. »* (Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau, 1995).



Carte 49 : Les *Europäische Metropolregionen* allemandes telles que définies en 1995 et 1997 (Adam & Götdecke-Stellmann, 2002)

On lit bien dans cette définition de la MKRO que les *Europäische Metropolregionen* s'inscrivent dans une double échelle de rang supérieur. Le niveau européen et le niveau mondial priment sur la force d'organisation spatiale que peuvent avoir les régions métropolitaines localement, régionalement ou nationalement. L'Allemagne insiste sur l'importance de l'échelle européenne jusque dans le nom *Europäische Metropolregionen*. La MKRO du 2 juin 1997 souligne précisément la nécessité d'intégrer le concept de région métropolitaine européenne dans le document européen en débat à l'époque, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (Adam & Götdecke-Stellmann, 2002; Schmitt, 2009). Pour autant la dimension transfrontalière n'est prise en considération que dans les relations de transport et les régions et pays adjacents restent à cette période encore en dehors des réflexions.

Les six premières *Europäische Metropolregionen* ouvrent un débat parmi les géographes, les aménageur·seus·es et les politiques allemand·e·s. Premièrement, les critères de sélection et de délimitation restent assez indéfinis malgré une littérature abondante sur les fonctions métropolitaines et leur opérationnalisation. Par conséquent, le reproche est formulé d'un



mélange des genres entre diagnostic territorial (empirique et analytique) et politique volontariste (normative et planificatrice) (Grove, 2017)<sup>32</sup>.

Deuxièmement, la reconnaissance des *Europäische Metropolregionen* est perçue comme un politique *top-down*, imaginée par un niveau fédéral qui formule des vœux sans donner les moyens de leur réalisation (*ibid.*)<sup>33</sup>.

Troisièmement, la reconnaissance de « moteur » du développement va à l'encontre des objectifs fondamentaux d'équilibre territorial et d'égalité des chances et des conditions de vie sur le territoire allemand. Le paradigme métropolitain, même dans une version polycentrique, correspond mal à la culture territoriale du pays et fait craindre une concentration des moyens dans les pôles métropolitains déjà favorisés.

Les *Länder* et les collectivités territoriales concernées se saisissent cependant à moyen terme dans leur majorité du concept de *Europäische Metropolregionen* et le reprennent dans leur planification. Ils participent d'un bilan positif et plusieurs autres collectivités s'organisent pour être reconnues à leur tour, c'est le cas notamment de régions transfrontalières. Les *MKRO* suivantes tentent alors d'atténuer ces deux critiques en intégrant plus de *Europäische Metropolregionen*.

Les schémas et statistiques allemandes impressionnent en retour la France. « *Dans les années 1990-2004, on invente d'une nouvelle vision française de l'aménagement du territoire, sous influence allemande. On a l'impression que l'Allemagne est en avance avec son schéma.* » (Jean Peyrony, MOT). Cela participe à la préparation de l'appel à coopération métropolitaine de la DATAR qui à son tour influencera l'Allemagne à élargir le cercle des *Europäische Metropolregionen*.

Le travail de terrain à Berlin et Bonn révèle qu'une association voit le jour en 2001 pour porter les intérêts et demandes de reconnaissance des *Europäische Metropolregionen* existantes ou en devenir, le *Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (IKM)*. D'abord encouragée par un programme pilote fédéral, *Modellvorhaben (MORO)* du *BBSR*, *IKM* s'émancipe des autorités fédérales allemandes pour participer d'un lobbying européen prônant le soutien aux régions métropolitaines, en particulier aux côtés du réseau *METREX*<sup>34</sup>. Les efforts de reconnaissance *bottom-up* de plusieurs régions urbaines sont récompensés lorsque la *MKRO* élargit le club des *Europäische Metropolregionen* à quatre nouveaux

---

<sup>32</sup> « *Trotz eines ausführlichen Diskurses fehlen bis heute allgemein anerkannte Kriterien, nach denen Metropolregionen identifiziert und von anderen Regionen abgegrenzt werden können. Probleme ergeben sich vor allem aus einer Vermischung von Abgrenzungen aufgrund eines empirisch-analytischen Ist-Zustands und eines normativ-planerischen Soll-Zustands.* » (Grove, 2017).

<sup>33</sup> « *Die Anerkennung von Metropolregionen wird als „Metropolisierung von oben“ (Blotevogel 2000: 164) auch kritisch gesehen, da Diskrepanzen zwischen Wunsch und Wirklichkeit bei der Erfüllung der Rolle als Motoren der Entwicklung zur Diskreditierung einer metropolienorientierten Politik führen können.* » (Grove, 2017).

<sup>34</sup> Le réseau *METREX*, acronyme de *METROPOLITAN EXCHANGE*, est une association fondée en 1996 qui représente les intérêts de dizaines de métropoles européennes membres. Il peut être assimilé à un *lobby* de collectivités locales et régionales publiques en matière de développement métropolitain auprès des institutions européennes.

espaces : Bremen-Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Rhein-Neckar, Nürnberg. Dans ce cas, les *Europäischen Metropolregionen* sont sélectionnées selon un processus politique d'appel à participation (Schmitt, 2009). Cela permet un rééquilibrage politique puisque de nouveaux *Länder* se voient reconnaître une région métropolitaine.

La MKRO de 2006 entérine ses décisions dans le document intitulé *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Document de planification non contraignant, il présente les visions et stratégies d'actions pour le développement territorial en Allemagne. La carte suivante reprend le schéma de 2006. Dans le premier scénario *Wachstum und Innovation*, les forces des onze *Europäische Metropolregionen* sont précisées selon quatre fonctions principales. Alors que les précédentes décisions ne s'appuyaient sur « aucune conceptualisation terminologique consistante » (Blotevogel, 2005), ici les *Europäische Metropolregionen* se caractérisent par la présence de fonctions de contrôle et de commandement, de fonctions d'innovation et de compétitivité, de fonctions *gateway* et de fonctions symboliques (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006)<sup>35</sup>.

Depuis, les régions métropolitaines européennes nationales voient leur existence confirmée par le *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* qui réalise un suivi statistique et cartographique d'indicateurs déclinés à partir de la définition de ces quatre fonctions métropolitaines.

En plus des quatre nouvelles *Europäische Metropolregionen*, la problématique transfrontalière métropolitaine est thématisée dans le document de 2006 : Les espaces métropolitains transfrontaliers sont signalés comme importants pour l'Allemagne. L'espace de coopération franco-germano-suisse du Rhin Supérieur est cité avec la coopération entre Aachen, Liège, Maastricht et Heerlen. La MKRO reste malgré tout évasive puisqu'il s'agit de vérifier lors de la mise en œuvre comment ces espaces peuvent être intégrés au concept de *Europäische Metropolregionen* (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006)<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> « In Metropolregionen bündeln sich europäisch und global bedeutsame Steuerungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Gateway- und Symbolfunktionen. Prägend dafür sind:

- die Konzentration politischer und ökonomischer Schaltstellen sowie die Kontrolle internationaler Finanz- und Informationsströme;
- eine hohe Dichte an Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sowie das Vorhandensein hochwertiger kultureller Angebote und kreativer Milieus;
- eine gute internationale Erreichbarkeit durch ein hochrangiges Verkehrsinfrastrukturangebot und vielfältige Optionen für den Austausch von Gütern, Wissen und Informationen;

ein hohes Maß an historischer, politischer, kultureller sowie städte- baulicher Bedeutung und ein entsprechendes internationales Ansehen. » (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006).

<sup>36</sup> Libre traduction de l'auteure : « Darüber hinaus gewinnen für Deutschland grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume zunehmend an Bedeutung, wie z. B. die Entwicklung des deutsch-schweizerisch-französischen Kooperationsraums am Oberrhein oder die Zusammenarbeit im Raum Aachen, Lüttich, Maastricht und Heerlen zeigen. Bei der Konkretisierung des Leitbilds wird zu prüfen sein, wie solche Räume in das Konzept der europäischen Metropolregionen einbezogen werden können. » (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), 2006).

Par conséquent, la carte du schéma de 2006 correspondante inclut des éléments transfrontaliers sans que ceux-ci soient centraux ni explicités (cf. ci-après Carte 50 : Les *Europäische Metropolregionen* en 2006 et 2016 (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006, 2016). Quelques lieux concentrant des fonctions métropolitaines sont signalés au-delà des frontières allemandes et parfois reliés par un figuré linéaire semblant indiquer un réseau avec d'autres lieux concentrant des fonctions métropolitaines en territoire allemand. C'est notamment le cas dans le Rhin Supérieur, où Strasbourg, Basel, mais aussi Colmar et Mulhouse sont reliés à Freiburg. Si les relations transfrontalières sont reconnues, la dimension métropolitaine semble déniée puisqu'il s'agit d'un espace de croissance considéré par la légende comme « en dehors des espaces métropolitains les plus étroitement reliés » (*Wachstumsräume ausserhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume*) (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006).

L'inclusion de réflexions transfrontalières est largement influencée par les débats européens sur l'aménagement du territoire communautaire et le SDEC, le *Raumordnungsbericht* de 2000 est très explicite sur les recommandations européennes d'observer les interdépendances transfrontalières et d'élargir la planification nationale aux espaces transfrontaliers (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2000). Le *Raumordnungsbericht* de 2005 ne systématise pas d'analyse transfrontalière, estimant que les régions frontalières (*Grenzregionen*) ne constituent pas une catégorie spatiale homogène pertinente. Malgré cette moindre préoccupation transfrontalière, certaines interdépendances métropolitaines transfrontalières sont explicitées en détail, c'est le cas du Rhin Supérieur (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005) :

« Régions métropolitaines transfrontalières :

Certains centres importants ayant des fonctions métropolitaines sont situés en dehors de l'Allemagne dans des espaces proches de la frontière. Cela est particulièrement vrai pour la région du Rhin supérieur dont tous les centres régionaux à l'exception de Freiburg ne sont pas en Allemagne. Basel, Strasbourg et Zürich ont un fort impact sur cet espace. Néanmoins, des fonctions métropolitaines sont présentes dans cet espace national, ou facilement accessibles dans une Europe aux frontières ouvertes, ce qui pourrait lui conférer les qualités d'une métropole européenne transfrontalière. » (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005)<sup>37</sup>.

Les questionnements sur les régions métropolitaines transfrontalières s'approfondissent en effet dans la version actualisée des *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* de 2016. Assumant l'existence d'interdépendances

---

<sup>37</sup> « *Grenzüberschreitende Metropolregionen: In grenznahen Gebieten liegen teilweise wichtige Zentren mit Metropolfunktionen außerhalb Deutschlands. Dies gilt vor allem für die Region am Oberrhein. Mit Basel, Straßburg und Zürich, das teilweise auch auf diesen Raum ausstrahlt, befinden sich mit Ausnahme von Freiburg alle Oberzentren nicht in Deutschland. Dennoch sind auch in diesem Raum Metropolfunktionen vorhanden bzw. in einem offenen Europa leicht zugänglich, der dem Raum Qualitäten eines grenzüberschreitenden europäischen Metropolraums verleihen könnte.* » (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005).

transfrontalières générées par les fonctions métropolitaines situées à proximité d'une frontière nationale, la MKRO y intègre les « *metropolitane Grenzregionen* », ou régions frontalières métropolitaines :

« Dans de plus en plus d'espaces, les structures et développements régionaux ne peuvent plus être expliqués uniquement sur la base d'une localisation nationale insulaire. Pour ces raisons, les régions voisines doivent être incluses dans l'analyse régionale thématique. Par conséquent, la coopération dans les régions transfrontalières gagne en importance. La coopération approfondie des régions frontalières métropolitaines et d'autres zones métropolitaines transfrontalières potentielles doit être soutenue par la planification spatiale des gouvernements fédéral et des *Länder*. L'objectif est d'augmenter le potentiel de coopération dans les domaines de l'intégration transfrontalière. Pour ce faire, des délimitations régionales plus larges devraient être prises en compte, selon les intérêts communs et l'identification commune dans la coopération. La problématique des questions transfrontalières, des approches de planification et des procédures de coordination nécessitent une attention accrue. » (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016)<sup>38</sup>.

Dans ce document encore, aucune définition précise n'est donnée et la terminologie oscille entre « *metropolitane Grenzregion* », « *grenzübergreifende Verflechtungsräume* » et « *anderer potenzieller grenzübergreifender Metropolräume* ». De même, les moyens et ressources mises à disposition par les *Länder* et l'État fédéral restent peu clairs. On assiste à la construction d'un objet géographique et politique par tâtonnement et approfondissement. L'argument métropolitain déjà en place dans les *Leitbilder* de 2006 se conforte d'un argument transfrontalier en 2016. Mais la frontière n'est pas explicitement considérée comme une ressource

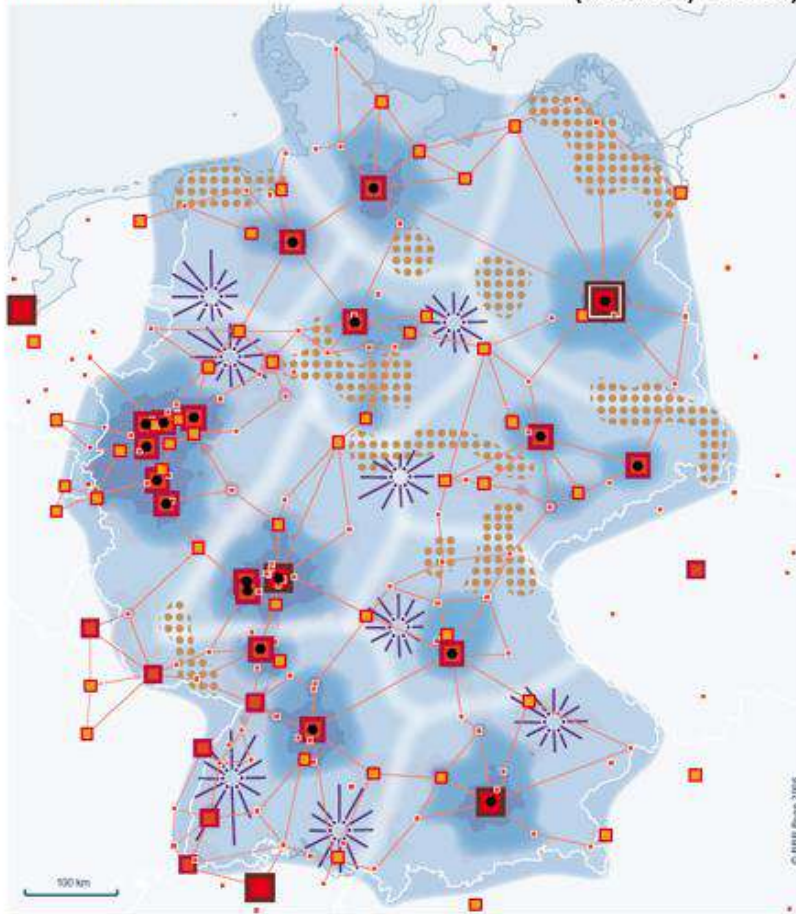
Page suivante :

Carte 50 : Les *Europäische Metropolregionen* en 2006 et 2016 (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006, 2016)

---

<sup>38</sup> « Regionale Strukturen und Entwicklungen lassen sich in immer mehr Bereichen nicht mehr nur auf der Basis einer nationalen Insellage erklären. Aus diesen Gründen müssen in vielen Fragestellungen die benachbarten Regionen in die regionale Betrachtung mit einbezogen werden. Daher gewinnen Kooperationen in grenzüberschreitenden Regionen an Bedeutung. Die vertiefte Zusammenarbeit der metropolitanen Grenzregionen und anderer potenzieller grenzübergreifender Metropolräume soll durch die Raumordnung von Bund und Ländern weiter unterstützt werden. Es gilt, die Potentiale der Kooperation in den grenzübergreifenden Verflechtungsräumen zu heben. Dabei sind eher größere Regionsabgrenzungen in den Blick zu nehmen, die über gemeinsame Kooperationsinteressen und Identifikationen verfügen. Die Problematik grenzüberschreitender Fragen, Planungsansätze und Abstimmungsverfahren bedürfen einer verstärkten Aufmerksamkeit. » (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016).

## Leitbild Wachstum und Innovation (MKRO, 2006)



### Metropolräume

- Kerne der Hauptstadtregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen
- weitere Standorte von Metropolfunktionen
- engerer metropolitane Verflechtungsraum
- weiterer metropolitane Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
- Übergangszonen zwischen metropolitane Verflechtungsräumen

### Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitane Verflechtungsräume



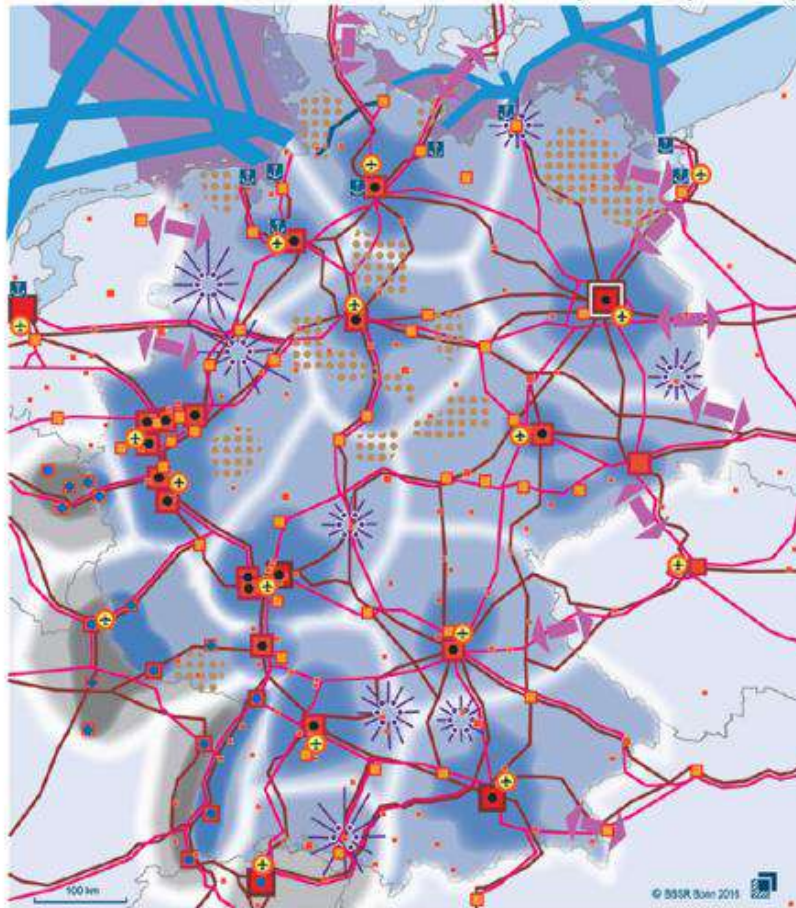
### Stabilisierungsräume



### Raumstruktur

- hochverdichteter Zentralraum
- verdichteter Zwischenraum

## Wettbewerbsfähigkeit (MKRO, 2016)



### Metropolräume

- Kerne der Hauptstadtregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen
- weitere Standorte von Metropolfunktionen
- engerer metropolitane Verflechtungsraum
- weitere metropolitane Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
- Übergangszonen zwischen metropolitane Verflechtungsräumen

### Kerne der metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)

- engerer metropolitane Verflechtungsraum in metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)
- Metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)

### Beispiele potenzieller grenzüberschreitender Verflechtungsräume



### Ländliche und verstärkte wirtschaftliche Wachstumsräume



### Räume mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf



### Verkehrsinfrastruktur

(gemäß Transzeuropäisches Verkehrsnetz 2013)

- Straße
- Schiene
- Internationaler Flughafen
- Internationaler Seehafen
- Hauptschifffahrtswege
- Nord-Ostsee-Kanal
- maritimer Planungsraum

La carte (cf. mise en regard ci-dessus entre les cartes de 2006 et 2016) est pourtant explicite avec la déclinaison transfrontalière – volontairement schématique – de tous les figurés concernant les *Europäische Metropolregionen* nationales. Ainsi les *metropolitane Grenzregionen* sont représentées avec un figuré ponctuel pour le centre de la région et deux figurés surfaciques pour les espaces métropolitains les plus étroitement reliés et pour la région métropolitaine plus vaste. Deux nuances de couleur, bleu et gris, différencient les phénomènes nationaux des phénomènes étrangers en deux versants différents des *metropolitane Grenzregionen*. Le Rhin Supérieur y est facilement reconnaissable en tant que *metropolitane Grenzregionen* aux côtés de la coopération Saar-Lor-Lux et de l'Euregio MHAL. La coopération du Bodensee est représentée de manière plus légère et des exemples de potentiels espaces d'interdépendance transfrontalière émaillent toutes les autres frontières allemandes dans toutes les directions cardinales.

Ce traitement différencié par frontière est le résultat du *lobbying* de plusieurs coopérations transfrontalières dont fait partie la Conférence du Rhin Supérieur. Le travail de terrain à Berlin et Bonn révèle qu'elles se sont rassemblées le 17 mars 2011 au sein d'une association, *Initiativkreis Metropolitaner Grenzregionen (IMeG)*, qui est le pendant transfrontalier de l'association IKM. Tout comme IKM, cette organisation a été créée suite à des projets pilotes accompagnés par les agences fédérales. Il s'agit des projets pilotes MORO « cercle d'initiative des régions allemandes dans les espaces transfrontaliers fortement urbanisés » et « Partenariats suprarégionaux dans les espaces transfrontaliers fortement urbanisés » (Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, 2013; Growe, 2017)<sup>39</sup>. Ceux-ci ont permis aux acteurs locaux d'élaborer un argumentaire métropolitain transfrontalier commun aux frontières du sud-est de l'Allemagne et d'articuler leurs revendications auprès du niveau fédéral.

Finalement, les politiques allemandes d'aménagement du territoire se sont saisies tardivement de la problématique métropolitaine, seulement lorsque le sujet s'est imposé dans l'aménagement du territoire européen. En 1995, elles ont d'abord reconnu dans un processus *top-down* six espaces nationaux stratégiques, les *Europäische Metropolregionen*. D'abord relativement ignoré en raison de l'absence d'instruments financiers et opérationnels d'aménagement, le concept a mobilisé des collectivités territoriales à partir des années 2000. Celles-ci ont vu leur engagement reconnu dans l'identification plus politique de onze *Europäische Metropolregionen* en 2006. Elles recherchaient alors une forme de label dans une logique de compétition territoriale qui confère de la lisibilité leur territoire. Le statut octroie également des accès privilégiés aux projets pilotes portés par le *Bund* et permet ainsi de structurer une gouvernance autour de l'élaboration d'un projet de territoire. Pour Jörg Knieling, il n'est pas étonnant, au vu de la tradition d'équilibre territorial de la politique allemande de développement du territoire, qu'il y ait à présent onze régions métropolitaines qui couvrent la quasi-totalité du territoire de la République fédérale.

---

<sup>39</sup> *Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) « Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen »* et « *Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen* » (Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung, 2013; Growe, 2017).

« Im Zusammenhang mit der Ausgleichstradition der deutschen Raumentwicklungs- politik verwundert es allerdings nicht, dass sich in der Praxis zwischenzeitlich elf Metropolregionen über die gesamte Bundesrepublik verteilen, die mit ihren Einzugsbereichen beinahe die ganze Landesfläche umfassen. » (Knieling, 2009)

Le concept de *Europäische Metropolregionen* s'est ensuite opérationnalisé avec la construction d'une définition fonctionnelle. Celle-ci est déclinée en une série de variables en quatre indicateurs composites des fonctions métropolitaines régulièrement actualisés par un *monitoring*. Les *Europäische Metropolregionen* ont donc été un concept stratégique, puis un symbole politique et pour finir un instrument d'analyse spatiale. Le processus initial, inspiré des pratiques de prospective française, relève d'une logique *top-down*. Mais la montée des enjeux métropolitains a suscité l'intérêt des acteurs locaux dans un processus suivant tout à fait *bottom-up*. De ce point de vue, on peut reconnaître ici une forme de « *theory led by policy* » (Heine, 2011).

Les régions métropolitaines frontalières allemandes sont initialement restées dans l'angle mort de la politique des *Europäische Metropolregionen*. Elles ont réussi, par un lobbying national, transfrontalier et européen (La MKRO cite en 2016 le Traité de Lisboa de l'UE et l'intégration de la cohésion territoriale à la cohésion économique et sociale pour justifier l'intensification des coopérations transfrontalières, comme on le verra dans la prochaine sous-partie), à intégrer les documents prospectifs de 2016 sous le nom de *metropolitane Grenzregionen*. Il y a donc une émergence, tardive mais aboutie, d'une vision transfrontalière à l'échelle nationale. Le regard français de Jean Peyrony est admiratif de la démarche qui ne crée pas de nouvelle structure institutionnelle mais optimise plutôt la coordination multiscalaire : « Je pense que l'Allemagne est le pays où non seulement on a été le plus loin dans la définition de politiques métropolitaines articulées entre les échelles locale, nationale et européenne, mais je dirais même que c'est le pays qui a été le plus loin dans la réflexion, y compris en termes politiques et constitutionnels, sur le rôle des différents niveaux dans l'aménagement du territoire ».

### **7.2.3. La métropole jusqu'en territoire étranger : la Politique des agglomérations en Suisse**

La reconnaissance des interdépendances transfrontalières dans les politiques confédérales de soutien aux métropoles en Suisse est récente mais très aboutie. Pour Jean Peyrony, « les Suisses ils sont aussi très bons pour renforcer leurs métropoles par l'aménagement. Ils ont une politique fédérale totalement assumée ». L'analyse du cas suisse est approfondie afin d'en saisir la méthodique compréhension du fait métropolitain transfrontalier, la construction multiscalaire favorisée par la compétence des cantons en matière d'aménagement et l'investissement financier en des projets d'envergure.

Les aires métropolitaines transfrontalières et les agglomérations transfrontalières sont reconnues et dotées de moyens principalement à partir de la *Politique des agglomérations* de 2001. Les agglomérations transfrontalières sont reconnues par l'Office Fédéral de la Statistique dès 1990, mais elles ne sont qu'une maille d'observation statistique. Avant 2001, seules quelques initiatives de coordination (Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire de 1997), d'observation du « système urbain suisse décentralisé en réseau de villes » (les *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* de 1996) et de stratégies politiques (la *Nouvelle politique régionale* de 1996) participent à la progressive prise en considération du fait métropolitain qui est immédiatement analysé dans sa composante transfrontalière. La question urbaine est apparue récemment, à partir des années 1980. La proximité à la frontière de Genève, Lausanne et Basel expliquent en partie la prise en compte appuyée de l'analyse transfrontalière.

L'aménagement du territoire en Suisse est fortement conditionné par l'organisation fédérale du pays et le pouvoir des communes et des cantons. La *Constitution fédérale* du 18 avril 1999 assoit dans l'article 50 l'autonomie des communes et la relation verticale entre commune, canton et Confédération.

« Art. 50 :

1 L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

2 La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

3 Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. » (Constitution fédérale de la Confédération suisse, 1999)

L'article fait une distinction entre trois situations communales particulières, présentées comme des exceptions aux autres communes : les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne. Il est intéressant de souligner l'importance donnée à la question urbaine. Les activités de la Confédération seraient différentes selon ce contexte urbain, la Constitution l'autoriserait à élaborer des politiques urbaines spécifiques qui s'appliqueraient aux communes malgré le principe d'autonomie. Ainsi deux principes se rencontrent dans cet article – l'autonomie locale des communes (alinéa 1) et les politiques urbaines de la Confédération (alinéa 3) – dont les conséquences peuvent entrer en contradiction. De telles contradictions doivent cependant être prises en compte par la Confédération dans un esprit de conciliation propre au système suisse (alinéa 2), dont on verra les effets dans la Politique des agglomérations.

La contradiction est résolue d'abord par le biais de la statistique. La Constitution s'appuie sur une définition des « agglomérations » qui provient de l'Office fédéral de la statistique suisse (OFS). Les agglomérations sont des ensembles de communes réunissant au moins 20 000 habitant·e·s avec une « zone centrale » (commune-centre, ville-centre et éventuellement



d'autres communes fortement liées morphologiquement ou fonctionnellement) et des « communes d'agglomérations » dont au moins un sixième de la population active travaille dans la zone centrale (parmi d'autres critères optionnels).

L'article 75 de la Constitution concerne explicitement l'aménagement du territoire.

« Art. 75 Aménagement du territoire.

1 La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

2 La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

3 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire. » (Constitution fédérale de la Confédération suisse, 1999)

Si la Confédération en fixe les principes, ce sont les cantons qui définissent et mettent en œuvre l'aménagement de leur propre territoire. Dans une logique fédérale, la Suisse organise son territoire en respectant l'autonomie des communes et par la compétence des cantons en matière d'aménagement. La Confédération peut intervenir sur les principes de l'aménagement du territoire et plus spécifiquement concernant les espaces urbains, villes et agglomérations urbaines.

La Confédération n'avait pas le droit d'élaborer une vision du territoire national et de mettre en œuvre une politique d'aménagement avant la révision constitutionnelle de 1999. Depuis, elle peut donner des orientations et un cadre en accord avec les cantons. Ce contexte explique la longue absence de politique fédérale de soutien aux métropoles avant que ne soit votée en 2001 la Politique des agglomérations de la Confédération. Le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 qui établit cette politique explique au préalable la répartition des pouvoirs entre communes, cantons et Confédération pour justifier la prise de compétences confédérales.

« Pour mettre en œuvre l'article 50 de la Constitution fédérale, de même que pour concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et de la nouvelle politique régionale de 1996, une action de la Confédération à l'égard de l'ensemble de l'espace urbain est envisagée. Elle reste toutefois subsidiaire à une action nécessaire et prioritaire des cantons et des communes » (Conseil fédéral suisse, 2001).

La Politique des agglomérations poursuit quatre objectifs qui relèvent de la gestion de l'urbanisation (développement durable, attractivité, qualité de vie, équilibre territorial, densification, lutte contre l'étalement urbain) :

« 1. Contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse.

2. Assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée à leurs habitants.
3. Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations grandes, moyennes et petites.
4. Limiter l'extension spatiale des zones urbaines, les structurer et favoriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. » (Conseil fédéral suisse, 2001).

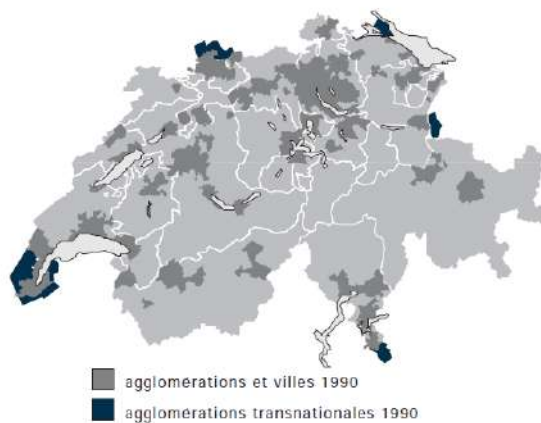
La stratégie repose sur une série de mesures parmi lesquelles on compte un observatoire de l'espace urbain et des instances de coordination politique. Est instauré un « Projet d'agglomération », qui sera développé en coopération horizontale par les cantons pour chaque agglomération. « Instrument d'aménagement du territoire, [il] assurera un développement territorial et une gestion cohérente des transports au niveau d'une agglomération », il induit une refonte profonde des instruments d'aménagement du territoire et conditionne l'engagement financier de la Confédération. Des projets concrets d'aménagement du territoire sont également prévus comme le renfort d'infrastructures de transport urbain et des « projets-modèles novateurs en matière [...] d'urbanisation vers l'intérieur ». Des politiques sociales s'ajoutent aux politiques plus clairement du ressort de l'aménagement. Plusieurs mécanismes conséquents de financement fédéral sont mis en place avec une « réforme de la répartition des tâches et de la péréquation entre Confédération et cantons », « un système de prestations complémentaires » ainsi qu'un « soutien financier ». L'essence de la coopération repose sur l'idée que le développement urbain doit être coordonné en coopération entre cantons (dans une échelle intercommunale ou interrégionale) afin de ne pas devenir anarchique. Cela induit sur le plan thématique, l'objectif d'articuler urbanisation et réseaux de transport. L'investissement dans les infrastructures semble par conséquent essentiel. De ce fait, l'objectif de limiter la consommation de terrain peut aussi être rempli. « *This recognition on the part of the Confederation of the transnational dimension of the Basel and Geneva agglomerations has been evidenced by the granting of federal subsidies for the financing of structural cross-border projects, especially in the field of transport.* » (Sohn & Reitel, 2016).

La dimension européenne est essentielle dans la Politique des agglomérations. La stratégie comporte un axe propre centré sur « l'intégration au réseau de villes européennes ». Celui-ci insiste sur les opportunités de coopération transnationales, transfrontalières et interrégionales ouvertes par les programmes INTERREG de l'UE et sur la connexion des trains à grande vitesse suisse avec les pays voisins dans le réseau européen. Cette dimension européenne et de mise en réseau des villes suisses à l'échelle continentale rappelle fortement certaines définitions de la métropolisation basée sur une géographie des flux.

L'accent est donc porté sur les transports comme équipements structurant les flux et l'urbanisation. L'engagement financier de la Confédération dans la Politique des agglomérations est important et confère à la politique suisse une valeur d'exception en Europe. Il ne s'agit pas d'une simple vision, ni même d'un schéma prescripteur mais d'une stratégie d'ensemble, incluant des politiques sectorielles, des mécanismes de coopération et des orientations budgétaires conséquentes. Le Projet d'agglomération est un nouvel

instrument fort qui ouvre des opportunités de financement importantes pour les espaces urbains concernés. Les espaces urbains concernés peuvent de surcroît être transfrontaliers et les projets financés peuvent se situer sur le territoire d'un pays voisin tant qu'ils présentent une cohérence avec le Projet d'agglomération local suisse. La Confédération finance 30 à 50 % des coûts d'investissement des projets éligibles en Suisse ou à l'étranger.

Agglomérations et villes



Source: Office fédéral de la statistique: 1994. Les niveaux géographiques de la Suisse. Berne.

Réseau de villes suisses



- grandes agglomérations urbaines d'importance internationale
- agglomérations d'importance nationale
- agglomérations moyennes d'importance régionale
- petites agglomérations d'importance régionale
- centres régionaux
- ▲ grands centres touristiques
- ◆ centres étrangers

Bases: Office fédéral de la statistique: Recensement de la population 1990 et la statistique de la hôtellerie et de l'hébergement collectif. Berne

Carte 51 : Reconnaissance d'agglomérations transnationales et transfrontalières par l'Office fédéral de la statistique puis par la Politique des Agglomérations (Conseil fédéral suisse, 2001)

La Politique des Agglomérations produit l'effort, rare dans nos cas d'étude, de porter le regard au-delà du territoire national et d'inclure dans son analyse les espaces frontaliers adjacents. Elle développe les raisons de la faible prise en considération des interdépendances urbaines transfrontalières :

« Dans le contexte de l'observation du territoire, les agglomérations transfrontalières occupent une position particulière. En effet, le manque de connaissance au niveau statistique de la partie internationale des agglomérations transfrontalières ne facilite pas la prise en considération adéquate, par les politiques fédérales, de la réalité de ces agglomérations. [...]

En conséquence, la taille des agglomérations transfrontalières, leur potentiel de développement, et leur place dans la hiérarchie urbaine sont sous-estimés, et la complexité à laquelle elles sont confrontées dans la gestion de leur développement n'est pas suffisamment prise en considération. Des conséquences négatives peuvent en résulter lors de décisions stratégiques relatives, par exemple, aux réseaux nationaux d'infrastructures (planification et développement du réseau ferroviaire, choix de localisation des HES, ...). » (Conseil fédéral suisse, 2001)

Elle pointe également les « déficits de collaboration horizontale » dont souffrent spécifiquement les agglomérations transfrontalières dans leur développement avec les partenaires étrangers : « les incompatibilités juridiques et administratives [...], la non-correspondance des compétences et des ressources entre les partenaires [...], la question de la forme juridique à donner aux projets concrets de la coopération transfrontalière [...] » (Conseil fédéral suisse, 2001). En plus du soutien des programmes INTERREG, des accords internationaux de coopération transfrontalière sont envisagés pour « renforcer les relations transfrontalières par l'élaboration d'instruments juridiques internationaux appropriés » (Conseil fédéral suisse, 2001). La Suisse a saisi l'ampleur des obstacles à la coopération transfrontalière en matière métropolitaine et se dote de mécanismes pour y remédier.

La Politique des agglomérations de la Confédération définit les périmètres d'action en se basant sur la classification urbaine de l'OFS. Elle inclut entre autres des « aires métropolitaines » : Zürich, Bern, Basel, Genève-Lausanne et le Tessin, et des « agglomérations transfrontalières (ou transnationales) de Genève, Bâle, Chiasso-Mendrisio, Kreuzlingen, Schaffouse, et Vaduz-Buchs »,

Les aires métropolitaines sont « des systèmes d'agglomérations ayant d'étroites relations fonctionnelles et présentant souvent un lien de continuité territoriale » (Conseil fédéral suisse, 2001). Basel et Genève-Lausanne sont donc retenues par la Politique des agglomérations sur les bases statistiques de l'OFS dans les deux catégories, elles forment des aires métropolitaines transfrontalières. On voit dans la Politique nationale suisse des agglomérations la prise en compte du fait urbain transfrontalier, ce qui est très rare parmi les politiques nationales étudiées. Le versant étranger des agglomérations transfrontalières est considéré, et ce même lorsque la ville-centre est située en territoire étranger (comme pour Chiasso-Mendrisio, Kreuzlingen, Schaffouse et Vaduz-Buchs). La rigueur de l'observation statistique peut expliquer la considération du transfrontalier, mais c'est sans doute également le contexte constitutionnel d'émergence *bottom-up* de la Politique en concertation avec les cantons qui a permis cela.

La formalisation des aires métropolitaines est introduite dans l'aménagement du territoire suisse par ce texte de la Politique des agglomérations. Si l'OFS sert de base scientifique et statistique à la définition des agglomérations, les aires métropolitaines sont bien moins rigoureusement définies. Leur diversité illustre plus un arbitrage politique et symbolique qu'une catégorie statistique. En effet, le Tessin est inclus dans sa totalité alors qu'il n'apparaît dans aucun classement international des métropoles. Zürich est incontestablement une métropole de rang mondial. Berne en tant que capitale concentre des fonctions de

commandement très importantes. Basel et Genève-Lausanne sont bien des agglomérations de grande taille avec une vraie puissance économique insérée dans les réseaux mondiaux. Il semble délicat de comparer ces aires métropolitaines avec le Tessin.

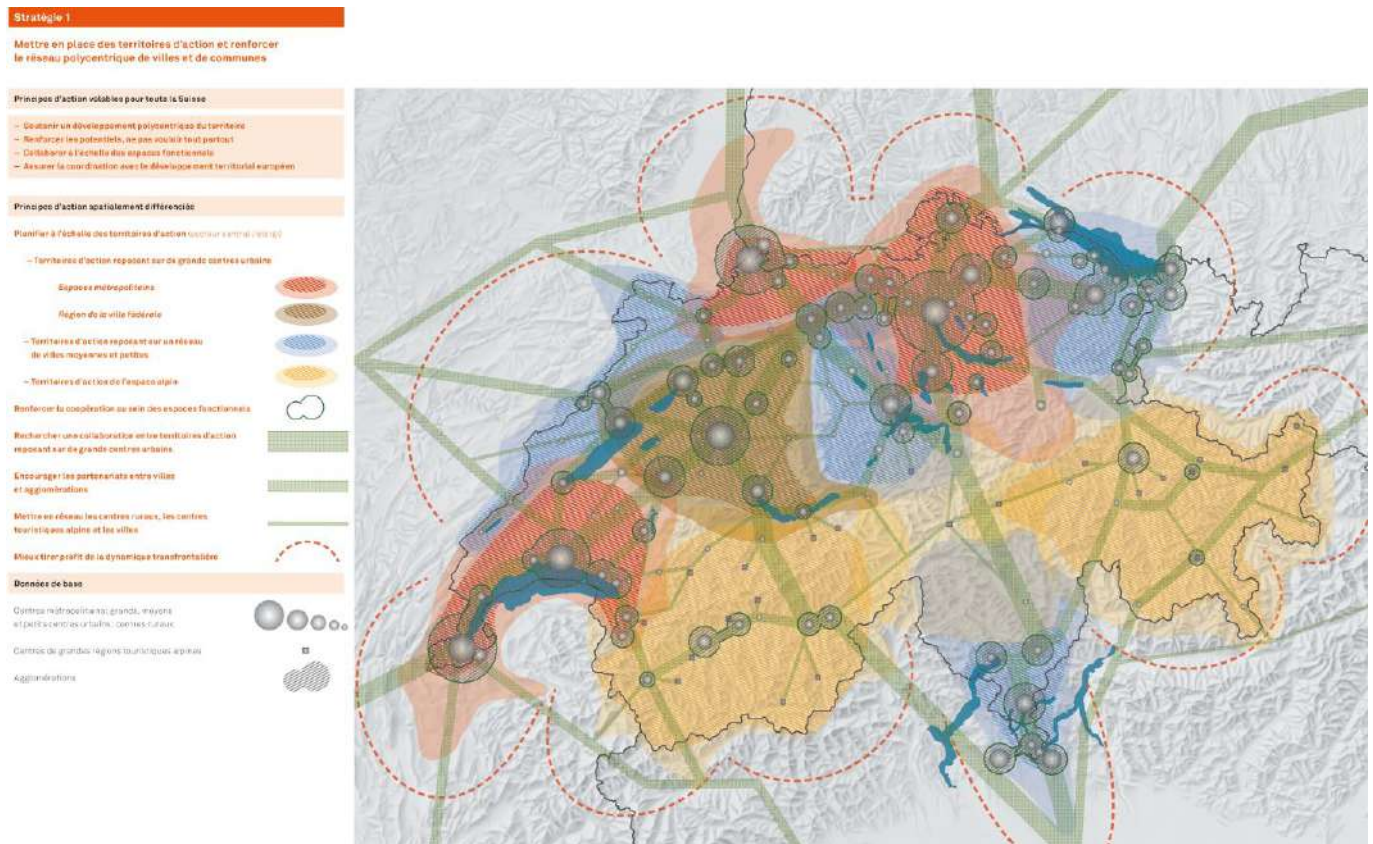
La comparaison à l'intérieur de la Suisse peut être complétée par une remarque sur le chapitre 5 de la Politique des agglomérations qui est entièrement consacré au « contexte international et européen ». Il recense les politiques en la matière des pays voisins et réalise une comparaison en incluant des exemples de bonnes pratiques (un véritable *benchmarking*). Ce chapitre indique bien l'influence horizontale des politiques des pays voisins et l'influence verticale de l'UE, du Conseil de l'Europe et même de l'OCDE sur la genèse de la Politique suisse des agglomérations. Il ne propose pas de solutions transnationales mais explique la prise en considération des interdépendances transfrontalières. La culture politique suisse, celle d'un petit pays très développé non adhérent à l'UE, porte systématiquement le regard vers l'extérieur.

En 2015, la Politique des agglomérations fait l'objet d'une évaluation positive et il est décidé qu'elle sera poursuivie avec quelques ajustements. C'est la *Politique des agglomérations 2016+* (Conseil fédéral suisse, 2015). Il est particulièrement intéressant de noter que les instruments transfrontaliers comme les GECT et les financements INTERREG y sont expliqués. La possibilité d'un financement par la Suisse de projets transfrontaliers sur le territoire voisin y est réaffirmée.

Avec la Politique des agglomérations de 2001, le *Projet de territoire suisse* de 2012 est un jalon dans la reconnaissance et l'aménagement des régions métropolitaines transfrontalières. Il fait le constat de la rareté du sol disponible et acte des « stratégies élaborées en commun en vue d'un développement territorial plus durable ». Document non contraignant, il a été élaboré en concertation entre les trois niveaux de gouvernement suisses compétents que sont la Confédération, les cantons et les communes, de sorte qu'il constitue un « cadre d'orientation et d'aide à la décision » consensuel entre les échelles (Conseil fédéral suisse et al., 2012). Le *Projet de territoire suisse* vise à « maintenir et renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité du pays » selon cinq objectifs déployés en trois stratégies. Les principes affirmés en matière de métropolisation sont le polycentrisme, la densification qualitative du milieu bâti et la planification en commun de l'urbanisation et des transports (Conseil fédéral suisse et al., 2012). Le document se saisit véritablement des enjeux des métropoles suisses.

Modifiant la précédente classification, le *Projet de territoire suisse* identifie 49 agglomérations dont 3 « espaces métropolitains » structurés par un « centre métropolitain » : Zürich, Genève-Lausanne et Basel. De cinq « aires métropolitaines », on passe à trois « espaces métropolitains » par l'exclusion du Tessin et de Bern (devenue « région de la ville fédérale »). Pour ce faire, la définition des espaces métropolitains est précisée selon des données démographiques et des flux pendulaires (un centre métropolitain compte au total au moins 200 000 habitants ou personnes actives). Elle est également élargie à des fonctions métropolitaines plus qualitatives sans pour autant verser dans des considérations d'équilibre politique. Les espaces métropolitains « présentent d'étroites interdépendances économiques, sociales et culturelles. Les espaces métropolitains sont les principaux moteurs de l'économie

suisse ; ils assurent des fonctions essentielles pour la formation, la recherche et la culture, et bénéficient d'un rayonnement international. » (Conseil fédéral suisse et al., 2012).



Carte 52 : Les territoires d'action transfrontaliers des espaces métropolitains dans le Projet de territoire suisse (Conseil fédéral suisse et al., 2012)

La dynamique transfrontalière des espaces métropolitains est cartographiée dans les cartes respectives des trois stratégies du Projet de territoire suisse (Conseil fédéral suisse et al., 2012). La carte de la stratégie 1 « mettre en place des territoires d'actions et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes », schématique, prend le parti d'englober dans tous les territoires d'action une bande transfrontalière qui permet de penser la frontière comme une interface et l'influence des agglomérations au-delà de la frontière nationale. Spécialement pour l'espace métropolitain de Basel, le figuré de surface rouge du territoire d'action se prolonge au nord suivant le Rhin et la frontière franco-allemande du département français du Haut-Rhin et jusque Freiburg-am-Breisgau. Un autre figuré insiste pour « mieux tirer profit de la dynamique transfrontalière ». Il s'agit de mobiliser des moyens transfrontaliers pour renforcer la centralité de la métropole bâloise et ainsi son attractivité. L'agglomération est représentée par un figuré à cheval sur le point des trois frontières. En outre, quelques centres urbains et agglomérations étrangères sont représentés lorsqu'ils présentent une interdépendance avec un centre urbain ou une agglomération suisse. Ainsi, Lörrach est symbolisé sur la carte en tant que petit centre urbain de l'agglomération bâloise.

### Stratégie 3

Coordonner transports, énergie et développement territorial

#### Principes d'action valables pour toute la Suisse

- Favoriser le développement de systèmes de transports et le développement territorial
- Optimiser les connexions entre les espaces urbains
- Améliorer les liaisons interrégionales
- Assurer la desserte des espaces ruraux
- Exploiter la complémentarité des modes de transport selon leurs atouts respectifs
- Créer des conditions optimales propres à favoriser les économies d'énergie
- Permettre un approvisionnement énergétique efficient
- Réviser les espaces nécessaires à la réalisation des infrastructures
- Utiliser les infrastructures de manière optimale et en réduire les effets défavorables

#### Principes d'action spatialement différenciés

Maintenir et améliorer de manière ciblée les liaisons de transport entre les grands et moyens centres urbains



Optimiser le trafic d'agglomération



Maintenir la desserte des aires d'influence des grands centres urbains



Maintenir une bonne desserte des centres ruraux et des zones caractéristiques alpines



Gérer les conflits entre le trafic de transit, le trafic national et la desserte régionale



Assurer le raccordement aux principaux axes de transport européens



Assurer une intégration territoriale optimale des aéroports internationaux



Localiser et aménager judicieusement les zones de transbordement de marchandises



#### Données de base

Réseau ferroviaire lignes principales / autres lignes



Réseau routier (niveau de base / réseau complémentaire)



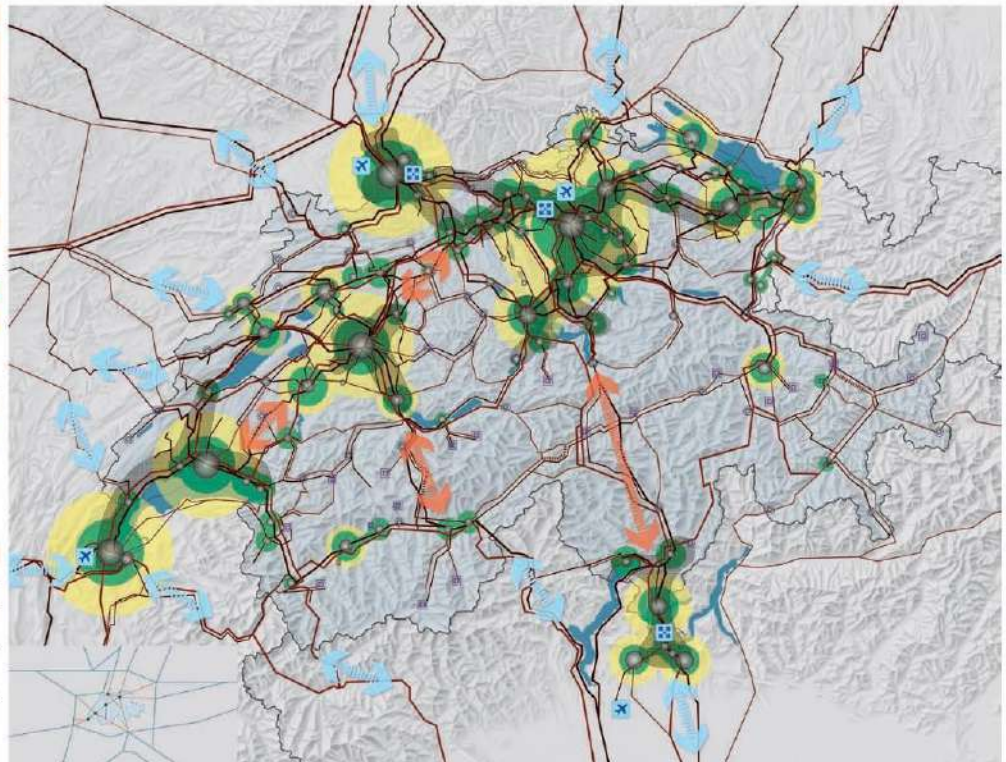
Centres métropolitains (grands, moyens et petits centres urbains, centres ruraux)



Centres de grandes régions touristiques alpines



Principaux axes de transport européens



Carte 53 : La coordination transfrontalière et internationale dans le Projet de territoire suisse (Conseil fédéral suisse et al., 2012)

La carte de la stratégie 3 « Coordonner transports, énergie et développement territorial » reflète la priorité d'investissement de la Confédération dans les infrastructures de transport. Elle est assez fournie quant aux relations transfrontalières en raison de l'orientation stratégique d'inscrire le réseau de transports suisse dans l'échelle continentale européenne. Les figurés linéaires des réseaux routier et ferroviaire sont prolongés dans les pays voisins de la Suisse. Les aéroports étrangers proche de la frontière, comme celui de l'EuroAirport de Mulhouse, sont représentés. La desserte des agglomérations est comprise dans son emprise transfrontalière à travers des figurés concentriques sur le trafic d'agglomération et l'aire d'influence des grands centres urbains. Le raccordement aux principaux axes de transports européen et les potentiels conflits d'usage sont schématiquement représentés en des corridors qui dépassent les frontières suisses. Le Projet de territoire adopte une approche pragmatique qui considère l'importance des interactions transfrontalières et leurs effets bénéfiques pour le développement de ses métropoles. Il ne considère pas la frontière comme la limite stricte de son territoire puisqu'il prend en considération ses potentialités. La frontière n'est pour autant pas mobilisée explicitement comme une ressource jusqu'ici.

Illustrant les objectifs et les stratégies, la deuxième partie du Projet de territoire suisse creuse plusieurs espaces d'action. Le passage sur « l'espace métropolitain trinational de Bâle »

occupe les pages 69 à 71 et est le support du Programme d'agglomération de Basel, *AggloProgrammBasel*. Les atouts métropolitains de Basel recouvrent plusieurs secteurs économiques ; sont cités l'industrie chimique, la culture et l'industrie créative, le secteur financier, les ports et la logistique. Le caractère transfrontalier de Basel, à savoir son intégration dans les réseaux européens et « sa situation au carrefour de trois pays », est ici présenté comme un avantage comparatif crucial. « Son avenir dépendra dans une large mesure de son aptitude à poursuivre la collaboration transfrontalière, ainsi qu'à définir et à mettre en œuvre une stratégie territoriale commune par-delà les frontières. » (Conseil fédéral suisse et al., 2012). Comme 50 ans plus tôt avec la *Regio Basiliensis*, Basel envisage son développement dans un cadre transfrontalier et y est incitée également par la Confédération.

Parmi les orientations stratégiques retenues pour le développement territorial de l'espace métropolitain trinational de Bâle, plusieurs concernent le transfrontalier. Celles-ci relèvent presque toutes du domaine des transports, comme si la frontière-interface ouvrait des fonctions métropolitaines de *gateway*. Seule une mesure de diversification de l'économie prévoit la mise en réseau des universités à l'échelle transfrontalière et leur rapprochement des acteurs économiques. Déjà identifié comme fonction métropolitaine structurante dans la Politique des agglomérations, le transport et la fonction nodale semblent devoir être des éléments clés du développement métropolitain transfrontalier sur au moins trois points :

- « En collaboration avec les services étrangers concernés, le RER existant doit être développé en un système transfrontalier, et l'offre étoffée si nécessaire. » L'attention est portée sur l'intermodalité avec une desserte de proximité faite de bus, tram, mobilité douce, parkings d'échanges et stations de vélos.
- « Le rôle de l'aéroport de Bâle-Mulhouse en tant que troisième aéroport international de la Suisse doit être renforcé, en collaboration avec les partenaires français et allemands. Le raccordement de l'aéroport au réseau ferroviaire régional, national et international est notamment un objectif. »
- La coordination transfrontalière doit intervenir sur les « ports rhénans » et le « réseau routier » afin d'entretenir les « corridors urbains de la vallée du Rhin » (Conseil fédéral suisse et al., 2012).

Le Projet de territoire suisse, bien que document national, entre ainsi avec consistance et précision dans des projets d'urbanisme concrets, résultat de la concertation multiscale entre communes, cantons et Confédération. Reprenant des principes élaborés à l'échelle nationale, il les décline selon les enjeux locaux de Basel et de son organisation transfrontalière. La philosophie est de conforter, densifier et structurer l'existant dans le pôle métropolitain bâlois mais aussi dans toute une aire d'influence transfrontalière. L'interventionnisme, certes non contraignant, de la Suisse sur les territoires étrangers souligne la puissance financière suisse et la domination économique de Basel sur l'espace méridional du Rhin Supérieur. Cet interventionnisme peut être perçu comme une forme de politique impérialiste par l'aménagement, ou bien comme une responsabilité du pôle métropolitain envers la région qu'il structure, même si certaines portions en sont transfrontalières. Pour Marie-Christine Jailly du programme français POPSU Métropole (rencontrée sur le terrain à Strasbourg), le statut de métropole « oblige », c'est-à-dire crée des obligations de la ville-centre envers les



espaces qu'elle organise dans sa région métropolitaine. Les relations entre « la métropole et les autres » est ainsi primordiale (Jaillet, 2020).

Ces orientations stratégiques sont accompagnées d'une note de fin sur la gouvernance de l'espace métropolitain trinational :

« Dans le cadre du projet d'agglomération, il faut poursuivre la collaboration avec les partenaires de l'Eurodistrict trinational de Bâle (TEB), afin d'accroître l'attrait de l'espace métropolitain bâlois [...]. La collaboration transfrontalière acquiert une visibilité pour le public à travers des projets concrets. À plus large échelle, Bâle doit renforcer ses relations avec la Conférence métropolitaine de Zurich et avec l'Espace métropolitain trinational du Haut-Rhin (sic). La Conférence métropolitaine de Bâle doit être renforcée afin de consolider la collaboration entre les partenaires du Nord-Ouest de la Suisse et les voisins d'outre-Rhin. » (Conseil fédéral suisse et al., 2012).

Un certain nombre d'instances de coopération sont identifiées. L'ETB est cité en premier comme potentielle maîtrise d'ouvrage. À l'échelle métropolitaine, on insiste sur la participation des partenaires français et allemands à la Conférence métropolitaine de Bâle, qui associe principalement les cantons suisses concernés. À l'échelle régionale, la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur est évoquée – dans une traduction approximative de *Oberrhein* par Haut-Rhin et *Metropolregion* par Espace métropolitain – au même titre que la coopération avec l'espace voisin de la Conférence métropolitaine de Zürich. Ce passage sur la gouvernance a l'avantage de recenser toutes les coopérations transfrontalières ou transrégionales, mais a l'inconvénient de ne pas expliciter les compétences ou les complémentarités. Il semble ne pas vouloir interférer avec les équilibres politiques et les jeux d'acteurs locaux (cf. partie 5 de la thèse).

La Politique des agglomérations et le Projet de territoire suisse constituent deux documents majeurs de la politique nationale de soutien aux métropoles. Publiés en 2001 et en 2012, ils illustrent que la Suisse s'est saisie tardivement du sujet, s'inspirant des pays voisins et de l'échelle européenne. Pourtant, ils présentent une maturité dans leur rigueur de définition et leur transversalité politique. La puissance économique et financière de Basel et de la Suisse ainsi que et la production multiscalaire d'une politique qui fait consensus font du *AggloProgrammBasel* un mécanisme politique et opérationnel structurant pour le développement de la région métropolitaine transfrontalière. Le directeur de l'Eurodistrict Trinational de Bâle explicite la relation entre la région métropolitaine transfrontalière et l'échelle nationale suisse : il estime que l'ETB parvient à s'émanciper des systèmes nationaux, mais souligne cependant le rôle des projets d'urbanisme dans cette réussite, or ceux-ci sont conditionnés aux co-financements de la Confédération :

*« C'est la spécificité de l'ETB que de travailler vraiment ensemble, à trois ! On est un contre-pouvoir à la pensée nationale, puisqu'ici on travaille tout en trinational. En matière d'urbanisme, si vous comparez avec Lille et avec ce que nous on fait. Depuis 2003, on a vraiment approfondi la manière de travailler ensemble non seulement sur*

*des études et des concepts mais aussi sur de l'opérationnel. En s'engueulant, en étant pas d'accord mais ça, c'est pas grave. »*

Les politiques nationales suisses ont fait l'objet de débats, tout particulièrement la première sélection de cinq aires métropolitaines a paru disparate statistiquement. Martin Schuler estimait déjà avant ces politiques que la Suisse constituait « une seule et unique région métropolitaine polycentrique » (Schuler, 1995). Une association, *Métropole Suisse* [www.metropole-ch.ch](http://www.metropole-ch.ch), défend ce point de vue dans un groupement d'intérêt composé de citoyen·ne·s, journalistes, aménageur·se·s, universitaires... D'autres auteurs estiment que seules Zürich et Genève peuvent prétendre au titre de région métropolitaine (Thierstein, 2006). Basel ne serait dans cette perspective qu'une agglomération au sein de la région métropolitaine de Zürich. À cet argument peut être opposé que le massif du Jura sépare Zürich de Basel qui est plutôt tournée vers le transfrontalier avec le Breisgau et l'Alsace (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a). S'ils ouvrent de grandes possibilités les deux documents restent non contraignants en termes d'aménagement et les cantons restent le niveau de gouvernement compétent en la matière. À ce titre, la votation contre la fusion des cantons de Basel-Stadt et Basel-Landschaft illustre combien l'échelle cantonale reste forte en contexte métropolitain. Les cofinancements fédéraux sont par contre très incitatifs pour les acteurs locaux publics comme privés, suisses comme étrangers.

Chose rare, la Politique des agglomérations et le Projet de territoire suisse incluent des considérations transfrontalières. Ils prennent en compte les effets fonctionnels métropolitains transfrontaliers. Ils instaurent dans leur typologie les agglomérations transfrontalières puis les espaces métropolitains transfrontaliers. Ainsi définis et instaurés, les espaces métropolitains transfrontaliers comme Basel voient s'ouvrir des opportunités de développement stratégiques grâce à l'instrument du Projet d'agglomération et des possibilités de financement de projets d'envergure grâce à l'investissement de la Confédération. Même des projets d'infrastructures situés en territoire étranger peuvent être co-financés tant qu'ils s'intègrent dans le *AggloProgrammBasel*.

Un tel pilotage volontariste du phénomène métropolitain transfrontalier dans les politiques nationales de métropolisation est unique dans nos cas d'étude. Il n'est pas tant le fait de l'identification et de l'activation de la frontière comme une ressource, mais plutôt la solution pragmatique au développement des pôles métropolitains suisses dont l'influence au-delà de la frontière génère besoins et opportunités. Il révèle la volonté de la Suisse de renforcer sa centralité en Europe ainsi que la puissance de la force publique dans un État fédéral riche.

### **7.3. Des politiques nationales irréconciliables : recompositions scalaires dans le Rhin Supérieur**

Les politiques nationales de soutien aux métropoles en France, en Allemagne puis en Suisse prennent de plus en plus en considération le fait métropolitain transfrontalier. Elles semblent unanimes dans le constat sur la métropolisation et la nécessité de soutenir des métropoles nationales. Pourtant dans le détail, les justifications, les périmètres et les mesures qui leur sont liés divergent. La construction d'un système sémi-ique partagé par les acteurs de différents systèmes nationaux semble un véritable défi à cet égard.

Pourtant la RMT-TMO réussit à introduire l'argument métropolitain dans l'espace du Rhin Supérieur où l'argument transfrontalier fait déjà consensus. Les contextes nationaux expliquent la mobilisation des acteurs locaux en faveur de cette nouvelle orientation métropolitaine transfrontalière malgré sa difficulté.

#### **7.3.1. Chronologie et spatialité comparées : un paradigme métropolitain sans périmètre partagé**

Les trois systèmes nationaux ont des politiques d'aménagement urbain distinctes qui reposent sur des cultures politiques administratives et des cultures académiques différentes. Les influences réciproques entre systèmes nationaux révèlent cependant qu'il existe des circulations (Wiechmann, 2009). Le schéma suivant propose une chronologie comparative simplifiée des politiques nationales de soutien aux métropoles telles que décrites dans la sous-partie précédente. Dans sa tradition de planificatrice et d'aménageuse, la France depuis longtemps travaille autour du concept de métropole, mais ce thème est plus récent en Allemagne et en Suisse. Des politiques nationales se mettent en place dans les trois pays pour identifier et même soutenir les régions métropolitaines.

Les cadres nationaux influent fortement sur la construction des régions métropolitaines transfrontalières (Sohn & Reitel, 2016). La comparaison dévoile une congruence dans la chronologie des politiques (cf. ci-après Schéma 9 : Chronologie comparée des politiques nationales de soutien aux métropoles en France, Allemagne et Suisse et leur prise en compte du transfrontalier). « La métropolisation apparaît aujourd'hui comme le paradigme dominant du développement des territoires au sein d'une économie globalisée. » (Dolez & Paris, 2004). Les politiques nationales prennent cependant en considération le fait métropolitain transfrontalier dans un second temps à partir de 2005. « *If the years 1999 and 2000 were marked by a renewal of institutional forms aiming to bring answers to the issues of how to govern metropolises (Le Galès, 2006), in Europe only three states developed specific measures for Cross-Border Metropolitan Regions.* » (Sohn & Reitel, 2016).

Mais la comparaison révèle aussi des discordances dans les définitions de la métropole, dans les périmètres considérés (cf. ci-après Carte 54 : Spatialité comparée des politiques nationales

de soutien aux métropoles en France, Allemagne et Suisse) et dans les mesures mises en œuvre. Les politiques nationales de soutien aux métropoles entretiennent à l'émergence d'un nouveau paradigme métropolitain (hypothèse A2) mais elles s'éloignent dans la définition spatiale de l'échelle de référence des régions métropolitaines transfrontalières.

La France entretient une longue tradition de politiques de soutien aux métropoles. Plusieurs politiques fortes (Métropoles d'équilibre en 1964, puis l'appel à coopération métropolitaine en 2004, et enfin la loi MAPTAM en 2014) alternent avec des phases de relatif désengagement. Mais les initiatives top-down refusent de prendre la mesure du fait métropolitain transfrontalier. Les acteurs locaux parviennent à faire reconnaître des métropoles transfrontalières seulement à partir de 2005 sur les cas d'étude du GECT littoral, de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et dans le Réseau métropolitain Rhin-Rhône. Investie essentiellement politiquement, ces politiques confèrent une reconnaissance symbolique, une structuration juridique avec une forme de gouvernance mais aussi une échelle à travers la définition d'un périmètre de coopération.

La politique allemande octroie une reconnaissance symbolique à des régions métropolitaines européennes, *Europäische Metropolregionen*, à partir de 1995. Il s'agit d'un équilibre politique est-ouest lié à la réunification dans lequel viennent s'ajouter les enjeux de la compétition territoriale. Elle élabore progressivement une définition et une série d'indicateurs des fonctions métropolitaines qui attirent de nouvelles *Metropolregionen*. Les dynamiques transfrontalières ont beau être identifiées dans les textes, elles restent à la marge jusqu'à la reconnaissance dans les schémas de 2016 de quatre régions frontalières métropolitaines, ou *Metropolitane Grenzregionen*.

La Suisse est le dernier pays à élaborer une politique de soutien aux métropoles avec la Politique des Agglomérations de 2001 mais celle-ci est la plus aboutie. Elle repose sur des définitions statistiques, un schéma prospectif du territoire suisse et un volet opérationnel doté d'instruments programmatiques et financiers. Elle reconnaît dès 2001 le caractère transfrontalier des métropoles de Basel, Genève-Lausanne et Zürich.

La France semble précurseuse en la matière. En tant qu'État centralisé, elle use de ses compétences en matière d'aménagement. Au contraire, les politiques de l'État fédéral allemand et de la Confédération suisse ont en la matière surtout valeur d'orientation. Il s'agit de schémas non contraignants et d'incitations. Ces orientations en Allemagne et en Suisse semblent pourtant être significatives, peut-être même plus efficaces qu'en France. Leur force réside dans le fait qu'il y a un mouvement de coordination multi-niveau et non une imposition *top-down*.

Dans une circulation des concepts et des politiques, on observe donc à partir du milieu des années 1990 un foisonnement de politiques de soutien aux métropoles. En France et en Allemagne, ces politiques s'élaborent dans un premier temps exclusivement sur le territoire national. La frontière n'est pas prise en considération alors que la référence à la mondialisation et à l'intégration européenne est omniprésente. À l'inverse, la Suisse met en œuvre une politique qui vise à la positionner au sein de l'Europe et où les espaces métropolitains transfrontaliers jouent un rôle crucial de porte d'entrée vers l'UE. Le schéma

chronologique ci-après illustre par quelle politique chaque pays se saisit de cette problématique. La concomitance et la multiplication des politiques est frappante. Elle coïncide de surcroît avec les stratégies des régions métropolitaines transfrontalières. Pour autant, les légitimations (statistiques, politiques) et les mesures (symboliques, territoriales, juridiques, opérationnelles) divergent entre les trois pays. « *One is forced to conclude that the three states have developed support policies that are different both in the means used and the ends aimed for.* » (Sohn & Reitel, 2016).

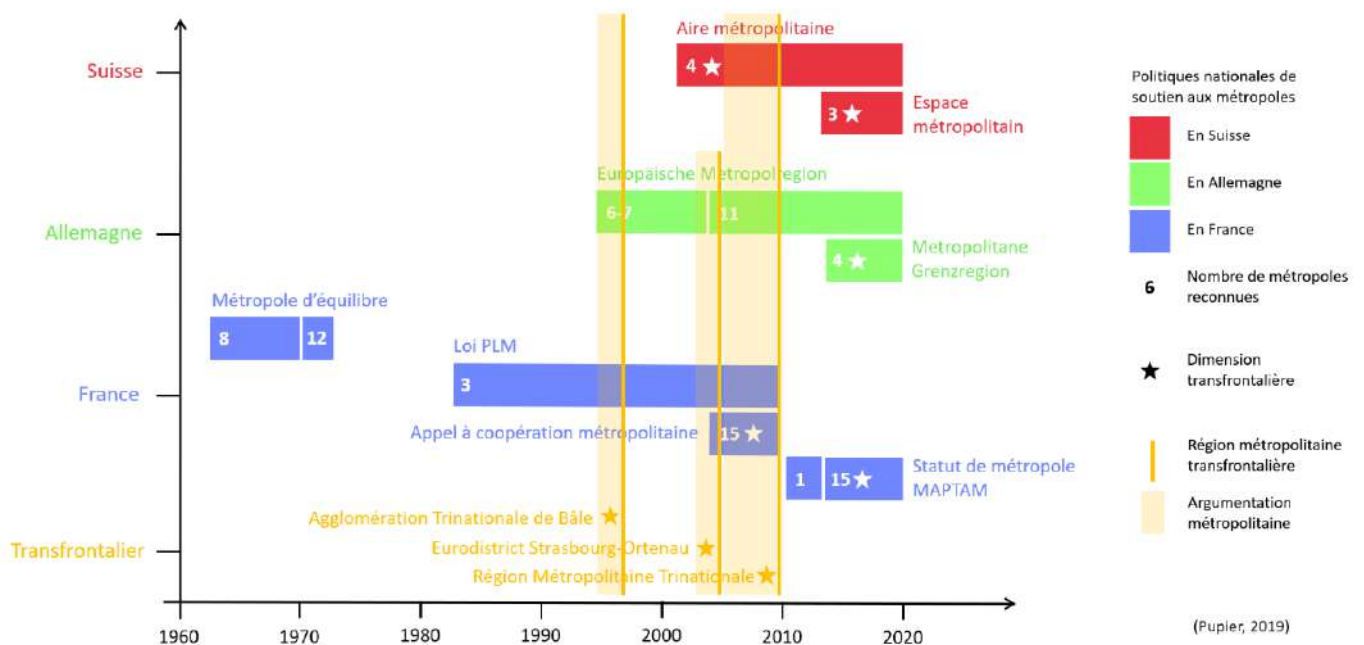
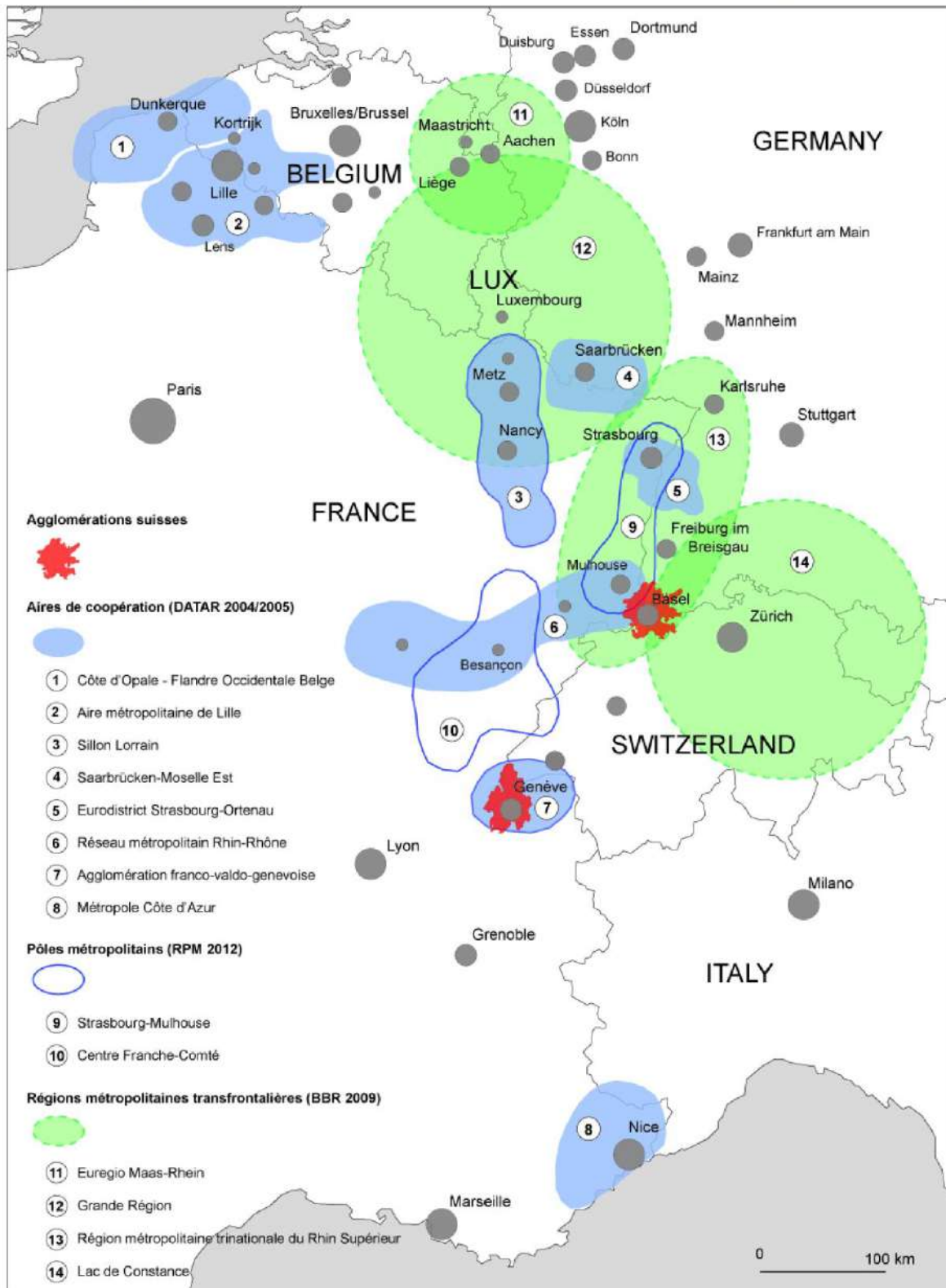


Schéma 9 : Chronologie comparée des politiques nationales de soutien aux métropoles en France, Allemagne et Suisse et leur prise en compte du transfrontalier

## Areas of cross-border metropolitan cooperation in Germany, France and Switzerland

(Sohn & Reitel, 2016)



Carte 54 : Spatialité comparée des politiques nationales de soutien aux métropoles en France, Allemagne et Suisse (Sohn & Reitel, 2016)

Le projet de l'Agglomération Trinationale de Bâle initié en 1995 et officialisé en 1997 préexiste à peine aux politiques nationales. Il semble s'inscrire dans la même temporalité où se cristallise un nouveau paradigme métropolitain (hypothèse A2). Sur ce cas d'étude, il n'est cependant pas possible de valider l'hypothèse selon laquelle celui-ci répond à un essoufflement de la coopération transfrontalière (hypothèse A1). L'argument transfrontalier ne précède pas l'argument métropolitain<sup>40</sup>. Cela étant, la Suisse ne publie sa Politique des Agglomération qu'en 2001, soit six ans après le lancement de la stratégie métropolitaine transfrontalière de l'ATB. Le pôle métropolitain de Basel, à travers le Canton de Basel-Stadt préfigure ce que sera la politique nationale. Ici l'influence semble être *bottom-up* dans le respect du régime politique et de la tradition confédérée suisse.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est tout à fait dans la même temporalité que les politiques nationales de soutien aux métropoles en France et en Allemagne. Il publie sa stratégie métropolitaine à travers le *Livre blanc* de 2004. Publication qui constitue d'une certaine façon la première esquisse de la candidature métropolitaine à l'appel à coopération de la DATAR de la même année. Dans ce cas d'étude, la politique nationale française oriente la stratégie transfrontalière dans une logique *top-down*. Pourtant à cette période, ni l'État français ni l'État allemand n'a théorisé et officialisé le soutien aux métropoles transfrontalières. La candidature transfrontalière de l'Eurodistrict est lauréate mais ses conséquences sont décevantes.

Après cinq années de préparation, la RMT-TMO est officialisée par le niveau national en 2010, alors que la France, l'Allemagne et la Suisse ont des politiques de soutien aux métropoles. On sait l'ancienneté de la coopération sur l'espace du Rhin Supérieur depuis l'accord intergouvernemental de Bonn en 1975. Le paradigme métropolitain apparaît bien comme une nouvelle opportunité pour la coopération transfrontalière sur ce périmètre. Pourtant, l'Allemagne ne reconnaît à cette époque aucune métropole transfrontalière. La prochaine sous-partie dévoile la logique d'acteur et de recomposition scalaire à l'œuvre dans l'émergence de la RMT-TMO.

En sus des divergences politiques entre les différentes politiques nationales, les périmètres soutenus présentent des divergences spatiales. La consolidation d'un système sémique commun sur la métropolisation transfrontalière en devient encore plus ardue. Christophe Sohn et Bernard Reitel l'illustrent par la carte précédente dans leur article sur *The Role of National State in the Construction of Cross-Border Metropolitan Regions in Europe* (Sohn & Reitel, 2016) : « the areas of cooperation coming into being on either side of the borders between Germany, France and Switzerland are not congruent » (*ibid.*).

Le caractère urbain et la centralité ne sont pas toujours des critères essentiels à la reconnaissance de régions métropolitaines transfrontalières. L'argument du polycentrisme permet par exemple de diluer l'importance respective de Strasbourg et Basel dans la RMT-TMO. Les critères d'identification se révèlent variables selon les États et les logiques politiques

---

<sup>40</sup> Il en va de même pour l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, dont la stratégie initiale écrite par la COPIT en 2001 est métropolitaine.

d'appel à projet ou d'équilibre territorial prévalent bien souvent sur l'analyse spatiale ou l'analyse fonctionnelle. Les différentes politiques mettent toujours en valeur les régions métropolitaines dont la centralité se situe sur leur territoire national. Ici, la France fait figure d'exception puisqu'on a montré les réticences parisiennes à accorder à Strasbourg et Lille un statut métropolitain.

Dans la superposition des politiques nationales, le périmètre et l'échelle de l'agglomération bâloise est illisible. Elle est le pôle métropolitain de l'espace métropolitain, tel que défini par la Politique des Agglomérations et le Projet de Territoire suisse. Elle n'est que l'un des pôles de la *Europäische Metropolregion*, telle que reconnue dans son polycentrisme par l'État fédéral allemand. Enfin, elle est plus ou moins ignorée de l'aménagement du territoire français qui l'associe à un réseau métropolitain peu actif, concurrencé par une nouvelle structuration métropolitaine alsacienne entre Strasbourg et Mulhouse.

La construction de la région métropolitaine transfrontalière semble inaboutie. Les politiques nationales ont certes aligné leur agenda sur le soutien aux métropoles. Elles ne s'accordent pas sur les justifications, les périmètres et les moyens qui y sont liés. Les différentes lectures spatiales nationale interrogent spécifiquement la viabilité d'une région métropolitaine transfrontalière.

Sur l'espace du Rhin Supérieur, la coopération transfrontalière préexiste à l'avènement du paradigme métropolitain. Dès lors pourquoi la RMT-TMO ajoute-t-elle un argument métropolitain si délicat à l'argument transfrontalier déjà établi. La sous-partie suivante enquête sur les raisons de l'émergence de la RMT-TMO et démêle les enjeux de reconnaissance et de définition du périmètre de la région métropolitaine transfrontalière.

### **7.3.2. L'émergence de la RMT-TMO, ou comment forcer la reconnaissance nationale d'une stratégie locale**

Le chapitre sur les stratégies métropolitaines transfrontalière retraçait les arguments métropolitains dans l'officialisation de la stratégie de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur. Il a démontré le recours à la définition allemande des auteurs Rainer Danielzyk et Hans Heinrich Blotevogel (Danielzyk & Blotevogel, 2009) basée sur quatre fonctions métropolitaines.

Le croisement avec les politiques nationales comparées de soutien aux métropoles indique clairement que la stratégie de la RMT-TMO reprend la stratégie allemande. Elle vise à coïncider avec les critères nationaux de reconnaissance des *Europäische Metropolregionen*. Le tout premier document promotionnel qui a pu être consulté a été produit en urgence comme support à la consultation sur le *Livre vert sur la cohésion territoriale* de la Commission européenne du 6 octobre 2008. Pour rappel, il affirme dans un style abrupt la dimension métropolitaine du Rhin Supérieur :



« Les experts ont défini cinq conditions pour qu'un territoire soit reconnu région métropolitaine. Le Rhin Supérieur les remplit toutes :

- Fonction politique et économique centrale
- Fonction d'innovation et de compétition
- Fonction de passerelle
- Fonction de symbole
- Politique, économie, recherche et citoyens poursuivent le même objectif ! » (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, n.d.).

Les quatre premières conditions sont mot pour mot les fonctions qui font l'objet d'un *monitoring* dans la politique des *Europäische Metropolregionen*. Ces domaines de fonctions avaient été repris par l'État fédéral allemand en 2005. L'institut fédéral sur l'aménagement du territoire l'avait opérationnalisé en testant les trois premières fonctions sur les principales agglomérations allemandes grâce à vingt-quatre indicateurs (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2005).

La Conférence du Rhin Supérieur était en réalité en désaccord avec le premier *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* publié par la MKRO en 2006. Celui-ci acte l'existence de onze *Europäische Metropolregionen* et, en creux, semble indiquer l'absence de fonctions métropolitaines dans le Rhin Supérieur et plus généralement aux frontières allemandes. La carte de 2006 correspondante (présentée dans la sous-partie précédente cf. Carte 50 : Les *Europäische Metropolregionen* en 2006 et 2016 (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006, 2016) indique quelques pôles métropolitains au-delà des frontières allemandes et notamment à Strasbourg, Basel, et aussi Colmar et Mulhouse. Ces villes sont reliées à Freiburg mais la dimension métropolitaine de l'ensemble n'est pas reconnue : d'après la légende, le versant allemand du Rhin Supérieur est un espace de croissance « en dehors des espaces métropolitains les plus étroitement reliés » (*Wachstumsräume ausserhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume*) (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006). On va voir que le travail d'archive à la bibliothèque du BBSR à Bonn démontre qu'il n'était pas acceptable pour les acteurs locaux allemands de la Conférence du Rhin Supérieur de voir premièrement les fonctions métropolitaines de son territoire niées, et deuxièmement une nouvelle politique ignorer largement son territoire et par là fermer des opportunités de développement et de financement.

Les *Regierungspräsidien* de Freiburg et Karlsruhe ont porté une candidature du Rhin Supérieur pour apparaître parmi les onze *Europäische Metropolregionen* de 2006. Mais celle-ci a été écartée par la MKRO (Frey, 2010). L'argument métropolitain n'a pas semblé assez solide puisque l'argument transfrontalier n'était pas reconnu. En réaction, la Conférence du Rhin Supérieur charge en 2006 un bureau d'étude bâlois, *BAK Basel Economics*, de vérifier si le Rhin Supérieur peut être une « *Europäische Metropolregion* » grâce à une méthodologie très proche du *monitoring* national et avec une approche comparative internationale (BAK Basel

Economics, 2006). La conclusion de BAK est assez partagée, soulignant que le Rhin Supérieur se détache par rapport à d'autres coopérations transfrontalières en Europe mais ne peut concourir face aux grandes agglomérations européennes. Les secteurs de la finance et de l'immobilier, les services aux entreprises, l'attractivité économique et touristique, les transports régionaux et leur inscription dans les réseaux européens, ainsi que la qualité urbaine sont autant de domaines où le Rhin Supérieur ne soutient pas la comparaison européenne (BAK Basel Economics, 2006). Malgré ces conclusions nuancées, la Conférence du Rhin Supérieur s'appuie sur cette étude pour imposer son argumentaire métropolitain dans les discussions nationales allemandes. La dénomination de *Europäische Metropolregion* explicite la référence à la politique nationale allemande du même nom.

Le personnel de la coopération transfrontalière décrit en entretien la genèse de la stratégie RMT-TMO et confirme l'influence du contexte allemand qu'indique la référence à la littérature germanophone dans la logique d'acteurs. Les témoignages d'expert·e·s convergent majoritairement, aussi ne sont retranscrits ici que des extraits incisifs.

L'Euro-institut, organisme de formation et d'accompagnement de la coopération transfrontalière basé à Kehl, fournit un avis extérieur éclairé. « *Nous avons travaillé à la réponse du Livre vert de la Commission européenne sur la Cohésion territoriale en 2008. C'est là qu'ont été travaillées à la demande de la Conférence du Rhin Supérieur la gouvernance et la région métropolitaine* ». La RMT-TMO serait ainsi une demande de la structure institutionnelle transfrontalière de référence, la Conférence du Rhin Supérieur, qui aurait saisi l'opportunité d'une consultation au niveau européen pour approfondir et présenter sa stratégie territoriale. Ici l'influence européenne semble primer sur le contexte fédéral allemand.

Un membre du Secrétariat de la Conférence du Rhin Supérieur confirme l'opportunité européenne tout en soulignant le rôle clé d'une collectivité territoriale allemande dans l'initiative et le portage de la RMT. « *Il faut dire les choses objectivement et rendre à César ce qui lui appartient. La RMT est essentiellement portée par le Regierungspräsidium de Freiburg, qui historiquement a porté le sujet et qui continue à le porter essentiellement. [...] Et de l'ensemble des acteurs, qu'ils soient français, allemands ou suisses, c'est le Regierungspräsidium de Freiburg qui en est réellement le moteur. Je pense qu'on peut le dire en toute objectivité* ». De façon très appuyée, ce collaborateur transfrontalier qui se doit de représenter dans un équilibre politique la Conférence et l'ensemble de ses membres, nomme cependant un unique partenaire : l'administration déconcentrée du *Land* de Baden-Württemberg, le *Regierungspräsidium* de Freiburg-im-Breisgau, aurait non seulement proposé la stratégie métropolitaine, mais l'aurait également rédigée et portée politiquement.

Pour autant, un représentant français de l'Eurodistrict trinational de Bâle, structure de coopération transfrontalière politique et opérationnelle sur l'agglomération franco-germano-suisse, donne une autre version. « *La RMT est une proposition de la Région Alsace. La Conférence du Rhin Supérieur étant sous le contrôle de l'État, la Région Alsace voulait créer son institution, où elle aurait le contrôle, où elle piloterait. [...] L'Alsace a vraiment poussé pour ça* ». Il contredit la déclaration précédente, affirmant que la RMT-TMO serait une initiative de

la Région Alsace qui voulait créer une institution dans laquelle le niveau régional pourrait reprendre la main sur la coopération transfrontalière au détriment de l'État français et ses administrations déconcentrées. Ce témoignage est celui d'un acteur français transfrontalier de l'ETB, bien qu'expert, il ne reflète pas nécessairement les rapports de pouvoir au sein de la Conférence du Rhin Supérieur. Il est possible que l'État français ait été prépondérant dans les prises de position françaises. Mais la Région Alsace ainsi que les Départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont représentés dans la Conférence de Rhin Supérieur. On reproche plutôt à cet organe de ne pas inclure l'échelle locale des Eurodistricts, réseaux de villes, agglomérations ou municipalités (Reitel, 2014).

Le secrétaire de la Conférence du Rhin Supérieur explique au sujet de la RMT-TMO que « *Les intérêts sont parfois partagés, parfois complémentaires aussi* ». Les entretiens passés à Liestal au sein du Canton de Basel-Landschaft et de la *Nordwestschweizer Regierungskonferenz - Metropolitankonferenz Basel* (la Conférence métropolitaine de Bâle est la réunion des exécutifs cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest, à laquelle les partenaires allemands et français sont parfois invités) indiquent que les partenaires suisses semblent se satisfaire de l'existence de la RMT-TMO sans pour autant s'y investir. « *Les Suisses sont obligé-e-s de se développer avec la frontière mais c'est plus un frein que quelque chose qui dynamise le développement du territoire. S'il n'y avait pas de frontière, on serait une communauté urbaine, on ferait des projets sans s'occuper de la frontière. On a une frontière, on va trouver des moyens politiques, d'ingénierie de projet et administratifs pour faire des projets ensemble, sinon les projets seront bancals.* »

Comment démêler le jeu d'acteurs dans la genèse de la RMT si les témoignages ne concordent pas exactement ? La compilation des entretiens permet de retracer la genèse de la RMT-TMO en correspondance avec la chronologie comparée des politiques nationales de soutien aux métropoles. Le *Land* de Baden-Württemberg, et plus précisément le *Regierungsbezirk Freiburg*, a refusé que la plaine de Baden soit exclue de la politique fédérale des *Europäische Metropolregionen* et des projets pilotes MORO correspondants. Le *Regierungspräsidium* de Freiburg a imaginé et porté la RMT dans le cadre de la Conférence du Rhin Supérieur, où il a trouvé l'appui des autres membres partenaires. Il a proposé une stratégie métropolitaine dès le 10<sup>ème</sup> Congrès tripartite en 2006 et s'est saisi de l'opportunité offerte par la Commission européenne dans la consultation sur le *Livre vert sur la Cohésion territoriale* en 2008 pour représenter les intérêts du Rhin Supérieur (Commission Européenne, 2008). Ce n'est qu'en 2010 que la stratégie sera officiellement reconnue au niveau national par un accord intergouvernemental. La RMT-TMO n'est cependant pas unilatérale. Entre autres, la Région Alsace a soutenu l'initiative, y voyant une occasion de compenser le pouvoir de l'État français dans la coopération transfrontalière et la réforme territoriale.

Les témoignages sont très éclairants sur la logique d'acteurs et la congruence des intérêts dans une perspective multi-scalaire. Le transfrontalier et le métropolitain sont autant d'arguments de positionnement dans l'affirmation du Rhin Supérieur vis-à-vis de l'Union européenne – c'est-à-dire dans l'affirmation régionale transfrontalière par rapport au niveau européen – et

de l'Alsace vis-à-vis de l'État français – c'est-à-dire dans l'affirmation des collectivités territoriales vis-à-vis du niveau national. On peut retrouver cette logique régionale-nationale dans le positionnement du *Regierungspräsidium* de Freiburg. La politique nationale des *Europäische Metropolregionen* se révèle être le contexte déclencheur de la stratégie métropolitaine dans le Rhin Supérieur.

Si la dimension métropolitaine du Rhin Supérieur fait débat, c'est également parce qu'elle n'est que partiellement reconnue par les politiques nationales de soutien aux métropoles en Allemagne, en Suisse et en France. En 2005, quand s'engagent les réflexions sur l'argument métropolitain dans le Rhin Supérieur, les régions métropolitaines transfrontalières en général et le Rhin Supérieur en particulier sont cependant très partiellement prises en compte.

L'appel à coopération métropolitaine de la DATAR de 2004 n'a pas reçu de candidature correspondant au périmètre du Rhin Supérieur. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a bien présenté un dossier qui sera retenu et sur lequel la partie précédente est revenue. Par ailleurs, le « Réseau métropolitain Rhin-Rhône » a répondu à l'appel par un projet initial exclusivement français. Il incluait les agglomérations de Dijon, Besançon, Belfort, Montbéliard et Mulhouse. « Le jury a prononcé un avis réservé sur le dossier de candidature Rhin-Rhône, en assortissant ce dernier d'une recommandation visant à : « améliorer la candidature afin de présenter de façon plus détaillée les axes de travail à l'échelle de deux sous-ensembles : L'un centré sur Dijon et Besançon, intégrant éventuellement d'autres villes et la coopération transfrontalière ; L'autre sur Belfort, Montbéliard et Mulhouse, ce dernier devant être élargi à la coopération transfrontalière avec Bâle et Freiburg. » (Réseau Métropolitain Rhin Rhône, 2005). C'est donc à l'invitation de la DATAR que cette métropole en construction s'ouvre au transfrontalier. L'Association de l'Agglomération Trinationale de Bâle rejoint le réseau métropolitain Rhin-Rhône en 2005 pour répondre à cette demande, mais Freiburg-am-Breisgau ne suivra pas. La structuration française, initiée par l'échelle nationale, échoue à créer une dynamique locale transfrontalière.

La Suisse, malgré ses politiques abouties dans la reconnaissance du fait urbain transfrontalier reconnaît dans sa *Politique des Agglomérations* de 2001 non pas le Rhin Supérieur mais l'aire métropolitaine de Bâle (Conseil fédéral suisse, 2001).

L'Allemagne est donc le seul des trois versants nationaux à ignorer totalement le transfrontalier dans ses politiques métropolitaines. Les premières *Europäische Metropolregionen* de 1995 et 1997 n'avaient que peu attiré l'attention des collectivités territoriales allemandes, mais la révision de cette politique suite à la déclaration de la MKRO en 2005 change la donne.

En 2005, les *europäischen Metropolregionen* sont sélectionnées dans un processus politique d'appel à participation qui permettra à quatre nouvelles candidatures d'accéder à ce statut. Les régions de Stuttgart, dans le Württemberg, et de Rhein-Neckar, à cheval sur la limite nord-ouest du Baden-Württemberg, en font partie mais démentent de fait toute cohérence métropolitaine au Rhin Supérieur. La *Ministerkonferenz* de 2005 note certes l'importance potentielle des aires d'influence métropolitaines transfrontalières sans pour autant leur assigner un rôle ou un statut (*Ministerkonferenz für Raumordnung*, 2006). Le *Regionalverband*

*Mittlerer Oberrhein*, structure déconcentrée du Land de Baden-Württemberg responsable de la planification territoriale autour de Karlsruhe, avait pourtant déposé une candidature avec une dimension transfrontalière dans la politique des *europäischen Metropolregionen*. Les archives du BBSR montrent que cette candidature a été refusée dans un premier temps et qu'un projet-pilote MORO a été proposée afin de l'étoffer et la renforcer. C'est ce constat d'absence du Rhin Supérieur des politiques nationales allemandes qui lance la Conférence du Rhin Supérieur dans une stratégie métropolitaine et c'est le *Regierungspräsidium* de Freiburg qui prend l'initiative de la RMT en 2005.

Le représentant du *Regierungspräsidium* de Freiburg est limpide en entretien sur son rôle personnel dans la démarche :

*« Es gibt in Deutschland Metropolregionen. Das sind Städte bei uns, die sich Europäische Metropolregionen nennen. Und sie sind nicht grenzüberschreitend tätig. Das ist ein Witz! Dazu gehören Frankfurt, Stuttgart, München... Als ich das dann gesehen habe, habe ich gedacht: warum dürfen sie das machen und warum wir nicht? nur weil wir eine Grenze haben? [...] Ich fand das total unfair. Die Bundesregierung hat gesagt: sie können das nicht machen. »<sup>41</sup> (entretien *Regierungspräsidium* Freiburg).*

Refusant que le statut de *Europäische Metropolregion* soit par principe refusé à une entité transfrontalière comme le Rhin Supérieur, il amorce la RMT-TMO afin de forcer la reconnaissance de la dimension métropolitaine de la coopération transfrontalière par l'État central allemand. Pour ce faire, il compare les stratégies déjà reconnues en Allemagne et reproduit celle de la *Europäische Metropolregion* München. De cette comparaison infra-allemande, de cette compétition interterritoriale, naît la structuration en quatre piliers :

*« Es sind immer diese vier Ideen: Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Das haben wir aber selber nicht erfunden. Sondern das habe ich gefunden im Jahre 2002 in München. Die Metropolregion München hat das erfunden [...]. Dort habe ich die Idee gefunden. »*

Au sein du Land de Baden-Württemberg, les deux administrations déconcentrées tentent pourtant à plusieurs reprises de faire reconnaître le Rhin Supérieur comme région métropolitaine transfrontalière. Le *Regierungspräsidium* Freiburg conserve l'appellation de la politique nationale, *Metropolregion*, y adjoint le qualificatif « trinational » qui est d'usage dans la région du Rhin Supérieur (*Dreiländereck*, *Dreyeckland*, congrès tripartite, Eurodistrict Trinational de Bâle...) aux dépens des qualificatifs de « transfrontalier » ou « européen », et reprend l'initiative. Un argumentaire va se mettre en place progressivement entre 2006 et 2010 et être diffusé grâce à du matériel promotionnel, tel que le prospectus analysé en amont,

---

<sup>41</sup> Libre traduction de l'auteure : « Il y a en Allemagne des régions métropolitaines. Ce sont des villes qui s'appellent chez nous des régions métropolitaines européennes. Et elles ne peuvent pas être actives en transfrontalier. C'est une blague ! Frankfurt, Stuttgart, München... en font partie. Quand j'ai vu ça, je me suis dit : pourquoi ont-elles le droit de faire ça ? Et pourquoi pas nous ? Simplement parce que nous avons une frontière ? [...] J'ai trouvé ça totalement injuste. Le gouvernement fédéral a affirmé : vous ne pouvez pas faire ça. »

afin d'alimenter à une campagne de lobbying à destination de l'État allemand et de l'Union européenne.

En vérité les deux stratégies de lobbying sont menées en parallèle envers l'Union européenne et l'État fédéral allemand. Un séjour de recherche à Berlin et Bonn en 2017 a permis de dévoiler l'implication répétée des administrations déconcentrées du Baden-Württemberg dans les projets pilotes *MORO (Modellvorhaben der Raumordnung)* de l'État fédéral allemand. Le projet de 2008 intitulé « partenariats interrégionaux dans les espaces transfrontaliers fortement urbanisés » « est dédié aux potentiels et défis spécifiques des régions transfrontalières fortement urbanisées. Le MORO soutient la formation de réseaux dans le but d'institutionnaliser des partenariats durables à long terme. [...] En mars 2011, ce projet a conduit à la création du cercle d'initiative des régions frontalières métropolitaines (IMeG). » (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2012)<sup>42</sup>. Parmi les partenaires de ce projet se retrouvent les *Planungsverbände Mittlerer Oberrhein*, et *Südlicher Oberrhein* ainsi que les espaces transfrontaliers fortement urbanisés du Rhin Supérieur. Les quatre partenaires correspondent aux coopérations transfrontalières préexistantes du Rhin Supérieur, de l'Euregio Maas-Rhein, de la Grande Région SaarLorLux. L'argument transfrontalier préexistait et l'argument métropolitain se construit grâce à une interprétation spatiale polycentrique : « *In all four cases they concern polycentric regional spaces that overlap with pre-existing areas of institutional cooperation, of the Euroregion type. Even if none of these regions contains a metropolitan centre of European dimensions on the German side, the links of functional interdependence that bind these peripheral spaces together with the neighbouring foreign regions nevertheless allow one to glimpse dynamics of territorial development that could bring strategic importance to cities embedded in the region (Harrison and Growe, 2012).* » (Sohn & Reitel, 2016)

En 2008-2011 avec le projet « *Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen* » puis en 2015-2018 avec le projet « *Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen* », les administrations régionales allemandes font valoir le Rhin Supérieur et leur stratégie métropolitaine trinationale lors des appels à projets de l'institut fédéral BBSR. Ces appels à projets expérimentaux visent à soutenir les innovations en matière de développement territorial dans la coopération suprarégionale transfrontalière, l'observation transfrontalière et la constitution de réseaux allemands, et favorisent en retour la mise en réseau et la transmission des pratiques et stratégies de terrain aux instances et politiques nationales. La RMT-TMO n'est pas reconnue à ce stade comme l'une des *europäische Metropolregionen*. Sa structure semble être considérée comme peu homogène

---

<sup>42</sup> « *Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen* » : « *Ein weiteres Modellvorhaben widmet sich den spezifischen Potenzialen und Herausforderungen von großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das MORO unterstützt die Netzwirkbildung mit dem Ziel der Institutionalisierung langfristiger und tragfähiger Partnerschaften. Projektpartner sind die deutschen Teilregionen Region Aachen sowie die regionalen Planungsverbände Mittlerer Oberrhein, Bodensee-Oberschwaben, Hochrhein-Bodensee, Südlicher Oberrhein sowie die Verflechtungsräume grenzüberschreitenden Euregio Maas-Rhein, Großregion SaarLorLux, Oberrhein und Bodensee. Dieses Projekt führte im März 2011 zur Gründung des Initiativkreises metropolitane Grenzregionen (IMeG).* » (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2012) ».

et la frontière comme une barrière en son sein, de sorte que ses spécificités ne permettent pas de l'intégrer au programme national de métropolisation. À défaut d'une inscription dans les politiques d'aménagement, ils ont abouti à la création d'une association allemande qui représente les régions frontalières métropolitaines. Le *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG)*, soit le cercle d'initiative des régions frontalières métropolitaines, rassemble les collectivités territoriales allemandes des régions de Maas-Rhein, de la Grande Région, du Rhin Supérieur et du lac du Bodensee. Le sens de la démarche est d'accentuer le lobbying auprès du niveau fédéral pour faire reconnaître des *Europäische Metropolregionen* transfrontalières. L'*Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG)* est le pendant frontalier de l'*Initiativkreis Metropolregionen (IKM)*.

À la lumière de ces tentatives de reconnaissance par l'État fédéral allemand, le choix de présenter la RMT-TMO lors de la consultation de la Commission européenne sur le *Livre vert sur la Cohésion territoriale* en 2008 s'apparente à une stratégie de légitimation par le haut suite aux refus de reconnaissance par le niveau national. Les acteurs allemands du Rhin Supérieur cherchent à contourner le niveau fédéral en faisant reconnaître la RMT-TMO directement par l'Union européenne dans une logique ascendante (acteurs locaux vers l'UE) puis descendante (de l'UE vers l'échelle nationale) qui s'imposerait alors à l'État allemand. L'exemple correspond tout à fait « au retour des villes européennes » décrit par Patrick Le Galès : l'échelle locale sollicite la reconnaissance européenne pour contourner l'État (Le Galès, 2003).

Le rôle prépondérant du Land du Baden-Württemberg à travers le *Regierungspräsidium* Freiburg et le *Regionalverband Mittlerer Oberrhein* apparaît très clairement dans la genèse de la RMT-TMO. Il trouve en outre appui sur d'autres partenaires régionaux. À l'époque des débats français sur la réforme territoriale, le périmètre et les compétences de la Région Alsace font l'objet de négociations. Le Conseil régional peut alors mobiliser la construction régionale métropolitaine transfrontalière dans ces débats pour faire valoir son unité. Face à deux contextes nationaux différents, il y a une congruence des intérêts régionaux en France et en Allemagne. Les arguments de construction régionale métropolitaine transfrontalière sont mobilisés par les acteurs régionaux dans des stratégies de positionnement en réaction à des politiques nationales.

*« The result is the appearance of certain scalar strategies which contest the leadership of Basel, such as, for example, the promotion of a polycentric CBMR on the scale of the Upper Rhine. This dimension, notably promoted by Karlsruhe, not only allows the German border city to relativize the dominant role of Basel as metropolitan centre but also to situate itself favourably with respect to the German federal planning and development policies as one of the structuring centres in a cross-border metropolitan space. Through a knock-on effect this scalar strategy is also supported by the French public authorities who see in it a complementary dimension to that embodied by the Euro-district Strasbourg-Ortenau and which more or less encompasses a functional urban area. »* (Sohn & Reitel, 2016).

Finalement, sur cette frontière entre la France, l'Allemagne et la Suisse, la coopération transfrontalière est ancienne, elle est reconnue au point d'être souvent citée comme *best practice* en Europe. Dès lors, l'arrivée d'un argument métropolitain avec la « Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur » en 2010 pour justifier cet espace de coopération transfrontalière interroge. Les arguments avancés pour justifier la régionalisation métropolitaine transfrontalière sont de nature fonctionnelle et quantitative. Ils additionnent les statistiques de chaque versant pour afficher une masse critique digne du statut métropolitain. S'ils calquent la méthodologie des administrations fédérales allemandes issue de la littérature allemande de géographie économique, ils ne convainquent que partiellement la communauté scientifique. L'addition des fonctions urbaines et métropolitaines des différentes agglomérations du Rhin Supérieur ne soutient pas la comparaison avec les régions métropolitaines avoisinantes de Rhein-Neckar et Rhein-Main, et avec l'influence de Zürich, Paris ou Stuttgart. La présentation de la RMT-TMO oscille entre logique fonctionnelle et logique réticulaire, où deux visions spatiales de la métropolisation se confrontent. Les arguments géographiques d'une région métropolitaine transfrontalière restant discutables, la RMT-TMO se dévoile clairement comme une construction politique dans les contextes européens et nationaux.

L'analyse de la stratégie de la RMT dévoile un jeu d'acteurs multiscalaires qui se noue dans la gestion différenciée du fait transfrontalier selon les politiques nationales de soutien aux métropoles. À l'inverse de la Suisse dont l'Office statistique reconnaît Basel comme agglomération transfrontalière dès 1990, la France et l'Allemagne développent des politiques nationales de soutien aux métropoles qui ne prennent d'abord que très partiellement en compte le fait transfrontalier de la métropolisation en Europe. Face à des échecs lors des appels à projets de ces politiques nationales, les collectivités territoriales du Rhin Supérieur voient leur caractère périphérique renforcé par la non-reconnaissance d'une dimension métropolitaine. L'argument métropolitain est d'abord développé par l'échelle nationale à l'intérieur de son territoire national et donc en excluant les coopérations transfrontalières. Le *Land* de Baden-Württemberg et ses administrations déconcentrées se saisissent alors de l'argument métropolitain transfrontalier à l'échelle du Rhin Supérieur et proposent leur stratégie devant les institutions européennes. La réponse au *Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale* et le rapport ESPON *METROBORDER* sont des moments clés du lobbying qu'exercent le Rhin Supérieur et le *Regierungspräsidium* Freiburg auprès des institutions européennes. Les collectivités territoriales françaises soutiennent l'initiative du *Regierungspräsidium* pour des raisons parallèlement similaires. Dans les négociations sur la réforme territoriale française, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin mais surtout la Région Alsace cherchent des arguments à leur survie institutionnelle pour éviter une fusion en une nouvelle grande région. Ce lobbying européen des entités régionales de la coopération transfrontalière vise à contourner les États allemand et français, à les amener à reconnaître le caractère métropolitain du Rhin Supérieur et à ainsi considérer les régions frontalières non plus comme périphériques mais comme porteuses de centralité métropolitaine. L'Union européenne fournit des outils aux collectivités frontalières dans leur stratégie de contournement des États. Après la signature de la RMT-TMO en 2009 et son officialisation



intergouvernementale en 2010, les nouvelles politiques de soutien aux métropoles en Suisse, en France et en Allemagne prennent en compte le fait transfrontalier.

Le jeu d'acteurs multiscalaires décrit ici rappelle le processus de double construction métropolitaine décrit par Patrick Le Galès : « une mobilisation par le bas de groupes et d'organisations pour pouvoir agir sur le terrain du jeu européen ; une recomposition des États qui adaptent leurs politiques et leurs modes d'action sur les territoires » (Le Galès, 2003). Finalement, les collectivités territoriales du Rhin Supérieur mobilisent l'argument métropolitain pour se positionner à l'échelle européenne et forcer la reconnaissance du niveau national. C'est bien pour contrecarrer la périphérie étatique que l'espace transfrontalier du Rhin Supérieur avance la métropolisation comme argument de centralité dans la construction régionale. Dans le contexte de restructuration des États-nations et de régionalisation en Europe, on assiste dans ce cas d'étude à une forme de recomposition scalaire à la fois nationale et supranationale (Brenner, 1999). L'argument métropolitain a pu être entendu par l'Union européenne puis par les États grâce à l'articulation avec l'argument transfrontalier. La frontière semble s'apparenter à une ressource (Sohn, 2014b) mobilisée par les acteurs de la coopération transfrontalière pour étoffer l'argumentaire métropolitain dans la construction.

L'élaboration de stratégies métropolitaines transfrontalières par les acteurs locaux relève de dynamiques *bottom-up*. Elles s'inscrivent cependant dans un contexte où l'influence des échelles supérieures se révèle essentielle et structurante.

La langue constitue une première barrière à l'élaboration d'un vocabulaire partagé sur un sujet comme la métropole. Malgré une racine commune, les mots français, anglais, allemand et néerlandais de métropole, metropolis, Metropole, metropool, ont des sens significativement différents dans l'usage vernaculaire et dans l'usage technique. La traduction du terme nécessite donc des précautions et aucune symétrie parfaite entre deux mots ne pourra exclure l'influence du contexte linguistique et national.

Car la notion de « métropole » s'est construite autant par le dialogue scientifique qui insiste sur des définitions monosémiques, que par la structure spatiale et urbaine de tel ou tel pays. Il semble difficile de s'entendre sur ce que recoupe la métropole sans considérer les politiques nationales de soutien aux métropoles.

La France consacre régulièrement ses grandes agglomérations d'un nouveau statut politique et juridique depuis les années 1960. Mais les métropoles françaises sont d'abord comprises comme exclusivement nationales. Les candidatures transfrontalières à l'appel à coopération métropolitaine de 2004 n'ont eu que de faibles effets. De même, les acteurs locaux ne parviennent pas à se saisir des nouveaux outils de la loi MAPTAM en contexte transfrontalier. L'Allemagne suit une trajectoire similaire avec à partir de 1995 la reconnaissance de régions métropolitaines européenne. L'inspiration européenne est bien présente mais la reconnaissance du transfrontalier n'intervient officiellement qu'en 2016. C'est la Suisse qui a le plus d'intérêt à une Politique des Agglomérations qui intègre le transfrontalier. Le pôle métropolitain de Basel notamment est dans une situation d'interdépendance de vastes espaces et de fonctions métropolitaines situés à l'étranger. La Confédération met en œuvre une politique ambitieuse, voire impérialiste, dotée de mécanismes opérationnels et financiers lui permettant de participer à l'aménagement sur le versant voisin.

Le concept de « métropole » se révèle donc être une notion située géographiquement et temporellement. Elle varie selon le contexte linguistique, géographique, politique de l'acteur concerné.

Les politiques nationales de soutien aux métropoles en France, en Allemagne puis en Suisse prennent de plus en plus en considération le fait métropolitain transfrontalier. Elles semblent unanimes dans le constat sur la métropolisation et la nécessité de soutenir des métropoles nationales. Pourtant dans le détail, les justifications, les périmètres et les mesures qui leur sont liés divergent. La construction d'un système sémique partagé par les acteurs de différents systèmes nationaux semble un véritable défi à cet égard.

Pourtant la RMT-TMO réussit à introduire l'argument métropolitain dans l'espace du Rhin Supérieur où l'argument transfrontalier fait déjà consensus. Les contextes nationaux expliquent la mobilisation des acteurs locaux en faveur de cette nouvelle orientation métropolitaine transfrontalière malgré sa difficulté. Les acteurs locaux du versant allemand

du Rhin Supérieur étaient les seuls dont la politique nationale ne reconnaissait pas la dimension métropolitaine. Le transfrontalier a alors servi d'argument pour alimenter l'argument métropolitain. Dans un jeu scalaire complexe, c'est la politique nationale allemande qui a déclenché l'initiative de la RMT-TMO. Les acteurs locaux allemands du Land de Baden-Württemberg à Karlsruhe et surtout à Freiburg-am-Breisgau ont mis en branle la coopération transfrontalière pour développer un argument métropolitain à l'échelle du Rhin Supérieur. Les intérêts de la Région Alsace convergent avec ceux du *Regierungspräsidium* dans le contexte incertain de la réforme territoriale française et permettent à l'initiative allemande de prendre corps en transfrontalier. L'argumentaire métropolitain en faveur de la RMT-TMO est présentée à l'échelle européenne à l'occasion d'un débat sur la Politique de Cohésion. L'insertion dans les cercles européens renforce la candidature de la RMT-TMO. Les acteurs allemands parviennent à intégrer des projets pilotes pour que l'État fédéral reconnaisse finalement les *Metropolitane Grenzregionen*, les régions frontalières métropolitaines, en 2016.

Ainsi un paradigme métropolitain s'impose bien massivement dans les pays des cas d'étude à partir du milieu des années 1990. En revanche, le fait que la métropolisation touche également des espaces transfrontaliers est longtemps occulté des politiques nationales. Finalement, c'est la non prise en considération du transfrontalier qui mobilise les régions métropolitaines transfrontalières. Les acteurs locaux de la coopération transfrontalière veulent s'inscrire dans ce nouveau paradigme national. Il en résulte une recomposition scalaire avec une logique descendante-ascendante.

L'étude empirique dévoile la circulation du concept et des politiques métropolitaines entre la France et l'Allemagne ainsi que l'influence de l'échelle européenne. Cette partie sur les logiques d'imposition *top-down* explore à présent les logiques descendantes en provenance de l'Union Européenne.

# Chapitre

## 8.L'échelle européenne ou le retour de la frontière dans la métropolisation

La concomitance des politiques nationales de soutien aux métropoles en France, en Allemagne et en Suisse peut être révélatrice de différents contextes. Premièrement, elle pourrait provenir d'une circulation de méthodes et politiques entre ces trois pays à travers des échanges, des rencontres et des comparaisons. Deuxièmement, elle pourrait être liée à un paradigme métropolitain qui s'imposerait du fait de l'intégration européenne dans la mondialisation. Troisièmement, elle pourrait provenir d'une logique descendante en provenance de l'échelle européenne qui prescrirait le soutien aux métropoles européennes et donc nationales. Il convient donc de vérifier si le paradigme métropolitain observé dans les stratégies métropolitaines transfrontalières et dans les politiques nationales ne résulte pas d'un cadre commun européen.

Or un paradigme métropolitain à l'échelle européenne supposerait la prise en considération de l'ensemble du territoire européen, sans distorsion aux frontières internes. En contexte national, les frontières, considérées par l'État comme périphérie westphalienne, sont souvent aveugles. À la marge des territoires nationaux, les dynamiques métropolitaines ne sont pas prises en compte ou bien le sont plus tardivement que les dynamiques métropolitaines strictement domestiques. En contexte européen, les frontières internes de l'UE sont au cœur de l'espace considéré. Les phénomènes transfrontaliers pourraient être plus facilement appréhendés méthodologiquement et politiquement. L'UE a-t-elle une politique en matière de soutien aux métropoles de l'espace communautaire (hypothèse A2 du paradigme métropolitain) ? Comment l'échelle européenne y traite-t-elle des frontières et des espaces transfrontaliers ?

L'enjeu de ce chapitre est de saisir l'influence *top-down* de l'échelle européenne dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Le chapitre 5 a révélé que les stratégies métropolitaines transfrontalières faisaient invariablement référence à l'UE. Les opportunités de financement INTERREG, les outils juridiques comme le GECT, les stratégies européennes comme EU2020 sont invoquées par les régions métropolitaines transfrontalières dans leurs stratégies. Le chapitre 7 a évoqué l'instrumentalisation de l'échelle européenne par les acteurs locaux allemands et français pour forcer la reconnaissance nationale des versants frontaliers. Étudier en retour l'échelle européenne vise à explorer la dimension européenne de l'hypothèse de recomposition scalaire (C2). Les acteurs agiraient dans une mobilisation commune (hypothèse C1) en activant la frontière comme une ressource (hypothèse B1) éventuellement scalaire (hypothèse B2).

Puisque les États ne prennent que tardivement et partiellement en compte le transfrontalier dans leurs politiques de soutien aux métropoles, l'Union Européenne semble pouvoir être un recours pour les régions métropolitaines transfrontalières. D'abord, l'échelle européenne considère les frontières internes de l'UE comme partie intégrante de son territoire. Ainsi, ces dernières ne font pas nécessairement l'objet d'une analyse partielle différenciée au même titre que le font les États-Membres. Si l'UE met en place une politique de développement territoriale ou de soutien aux métropoles, elle sera plus à même d'appréhender le fait métropolitain transfrontalier en incluant tous ses versants nationaux (1). Ensuite, l'UE a développé dans sa Politique de Cohésion de véritables outils pour la coopération transfrontalière. Réduire les barrières douanières, favoriser les libertés de circulation, effacer les frontières sont autant d'objectifs affichés. Les fonds structurels et les programmes INTERREG notamment pourraient être de puissants soutiens des stratégies métropolitaines transfrontalières (2). Le chapitre 5 a démontré que ces stratégies faisaient souvent référence au cadre européen. Finalement, comment l'échelle européenne encourage l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières ? Les acteurs locaux des cas d'étude ont certes développé des stratégies et des périmètres dans une logique *bottom-up*, mais la force du cadre national dans la légitimation de ces régions a été démontré. Parmi les logiques *top-down* d'imposition, l'influence européenne fait l'objet des analyses du présent chapitre. L'argument métropolitain émerge en réalité dans une combinaison entre les échelles locale, nationale et européenne. Cela explique la complexité des recompositions scalaires à l'œuvre dans les régions métropolitaines transfrontalières (3).

## **8.1. Visions du système urbain : approche à l'échelle européenne**

Comme dans le chapitre précédent sur les politiques nationales de soutien aux métropoles, l'analyse porte sur l'émergence d'un discours métropolitain et sur la prise en compte du fait transfrontalier. Le corpus analysé est composé d'une sélection d'études sur le système urbain à l'échelle européenne ainsi que des visions et politiques de développement spatial de l'espace européen. Comment les discussions au niveau européen vont permettre d'alimenter la réflexion au niveau national, et réciproquement ? Finalement, le niveau européen permet-il de faire le point sur les grandes tendances des politiques nationales ? Construit-il une compréhension partagée de ce qui fait métropole ? L'identification des acteurs locaux, nationaux ou directement européens dans les réflexions européennes sur l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier permet de clarifier les rôles de chaque échelle dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière.

L'UE n'a pas de compétences en matière d'aménagement mais des initiatives intergouvernementales à cette échelle ont imposé à l'agenda des concertations et des analyses de l'espace européen où la construction de métropoles est centrale. Les études fonctionnelles de la métropolisation produites à l'échelle européenne par les États-Membres ou par ESPON (1) et le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (2) en sont des concrétisations qui confortent le paradigme métropolitain. Ces documents servent de références puissantes pour les échelles inférieures, à savoir à la fois les acteurs locaux, mais aussi les acteurs nationaux, comme le montre l'exemple de la Belgique (3).

### **8.1.1. Les études fonctionnelles de la métropolisation transfrontalière : compréhension positiviste de l'Union européenne**

La première démarche à l'échelle européenne vise à saisir le fait métropolitain en Europe. Pour ce faire, des études cherchent à se positionner entre les travaux à l'échelle mondiale, en prenant bien souvent pour référence ceux du GaWC, et ceux produits à l'échelle nationale. Cette démarche se veut objective, dénuée d'orientation politique et libérée d'un contexte national et linguistique. On verra comment ces études construisent la métropole européenne et si elles se saisissent des enjeux transfrontaliers. Dans ce sens, ne servent-elles pas cependant un agenda politique, celui des très grandes villes, celui de certains États, ou celui de régions métropolitaines transfrontalières ?

### 8.1.1.1. Les métropoles européennes observées par l'échelle nationale : les études françaises et allemandes

Dans une large publication sur les régions métropolitaines de l'*Akademie für Raumforschung und Landesentwicklung*<sup>43</sup>, le géographe Thorsten Wiechmann part « sur les traces du discours spatial et politique sur les régions métropolitaines en Europe » (Wiechmann, 2009). Pour lui, les premières discussions européennes sur les régions métropolitaines remontent aux années 1980 avant de s'imposer comme un paradigme du développement territorial européen. Les impulsions proviennent d'initiatives françaises, néerlandaises et allemandes et se traduisent par un dialogue entre plusieurs études indépendantes ou commanditées par les acteurs étatiques. Ces jeux d'échelles entre national et européen semblent structurer l'émergence de l'argument métropolitain.

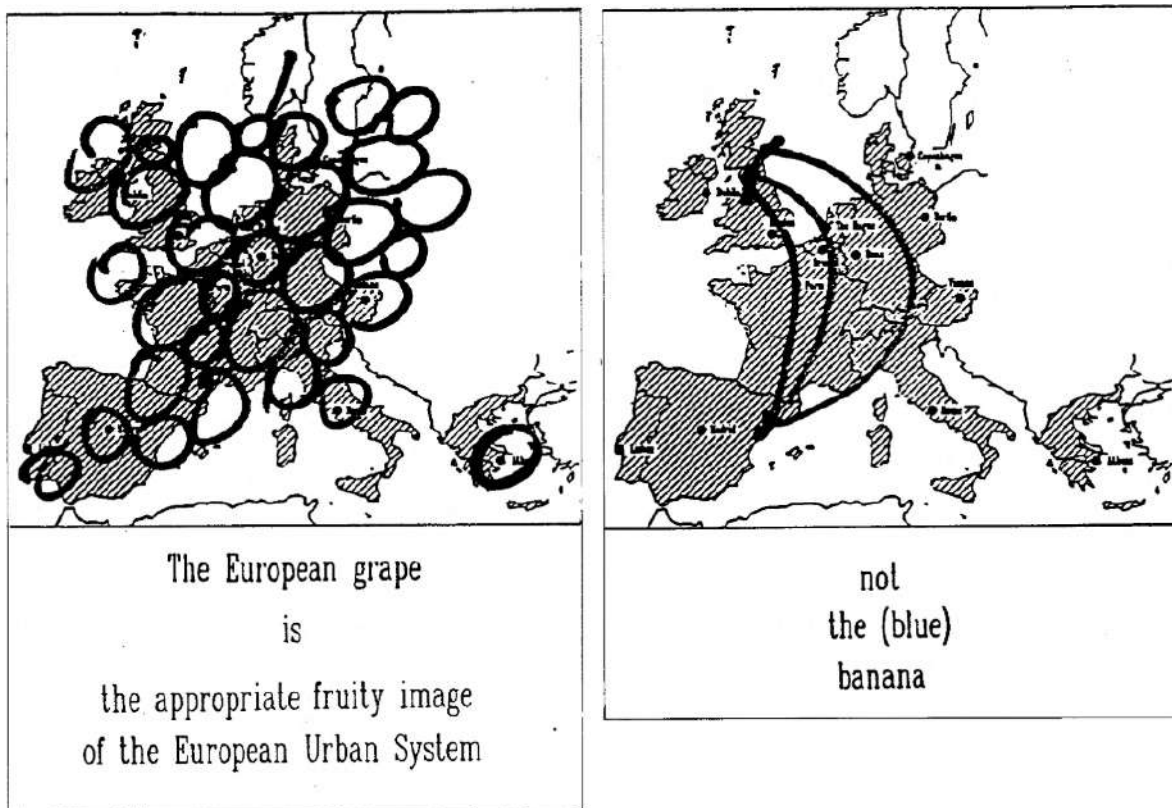
En 1989, Roger Brunet publie pour la DATAR l'étude *Les villes européennes*. Il analyse 165 villes de plus de 200 000 habitant·e·s dans l'Europe des Douze, la Suisse et l'Autriche. Il prend en compte leur fonction économique et leur rayonnement international. De cette étude naît l'image de la « banane bleue », la « dorsale européenne » déjà évoquée dans le chapitre 1. Cette étude enclenche un débat scientifique nourri dans les années 1990. Les Pays-Bas publient en 1991 une étude intitulée *Urban Networks in Europe*. La Commission européenne mandate les aménageurs Klaus Kunzmann et Michael Wegener pour analyser la structure urbaine européenne. Leur métaphore de la grappe de raisin européenne met en avant une structure polycentrique et, par conséquent, une lecture territoriale volontairement coopérative (Kunzmann & Wegener, 1991).

Entre 1989 et 1994, un groupe d'expert·e·s européen·ne·s composé de membres de la DATAR française et de l'ARL allemande travaille à une vision commune sur les « perspectives de l'aménagement du territoire européen » (Akademie für Raumforschung und Landesplanung & DATAR, 1995). Le rapport final intitulé *Towards a New European Space / Aufbruch zu einem neuen europäischen Raum / Vers un nouvel espace européen* identifie trois niveaux de réseaux de villes européens (8 centres urbains internationaux, 29 centres urbains européens, 51 centres urbains nationaux).

Les recherches sur la structure urbaine et métropolitaine en Europe se multiplient dans les années 1990 : Stefan Krätke, Nadine Cattan, Thérèse Saint-Julien, Denise Pumain, Guiseppe Dematteis, Bernard Jouve, Christian Lefèvre... ne sont que quelques-un·e·s des chercheur·se·s qui animent cette effervescence scientifique européenne.

---

<sup>43</sup> L'ARL, « Académie pour la recherche spatiale et le développement territorial » est un établissement public allemand qui produit des études et expertises scientifiques indépendantes et transdisciplinaires dans le domaine du développement territorial durable. Elle porte depuis 2019 son nom originel de « *Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft* ».



Carte 55 : La grappe européenne (Kunzmann & Wegener, 1991)

Toutes ces études reposent sur une méthodologie similaire de recensement de fonctions urbaines de centralité. Elles s'inspirent des travaux anglo-saxons du GaWC « *Globalization and World Cities Study Group and Network* » (Friedmann, 1986; Sassen, 1991) déjà initiés dans les années 1980. Elles attribuent le statut de « *global cities* » seulement à Paris et London, mais rangent plusieurs centaines d'autres configurations urbaines dans des classements hiérarchiques urbains et classifications fonctionnelles (« *Euro-Metropolises* » pour Kunzmann et Wegener). La mondialisation et l'intégration européenne génèrent une concentration métropolitaine qui se polarise autour de la dorsale européenne. Cela va de pair avec des concurrences et des déséquilibres. L'acception nouvelle de polycentrisme s'impose dans les années 1990 afin de signifier la cohésion territoriale européenne (Cattan, 2007; Vandermotten et al., 2008). Les villes sont surtout considérées indépendamment les unes des autres, l'espace communautaire est le périmètre de référence, de sorte qu'aucune attention n'est portée sur les frontières européennes. La densité de la recherche et de la commande publique révèle combien l'identification de métropoles est importante pour les États dans leur positionnement européen.

Parmi les études fonctionnelles de la métropolisation à l'échelle européenne, des travaux commandités par les États allemand et français sont exemplaires. Ils illustrent premièrement combien l'échelle européenne requiert l'appui de démonstrations scientifiques pour arbitrer

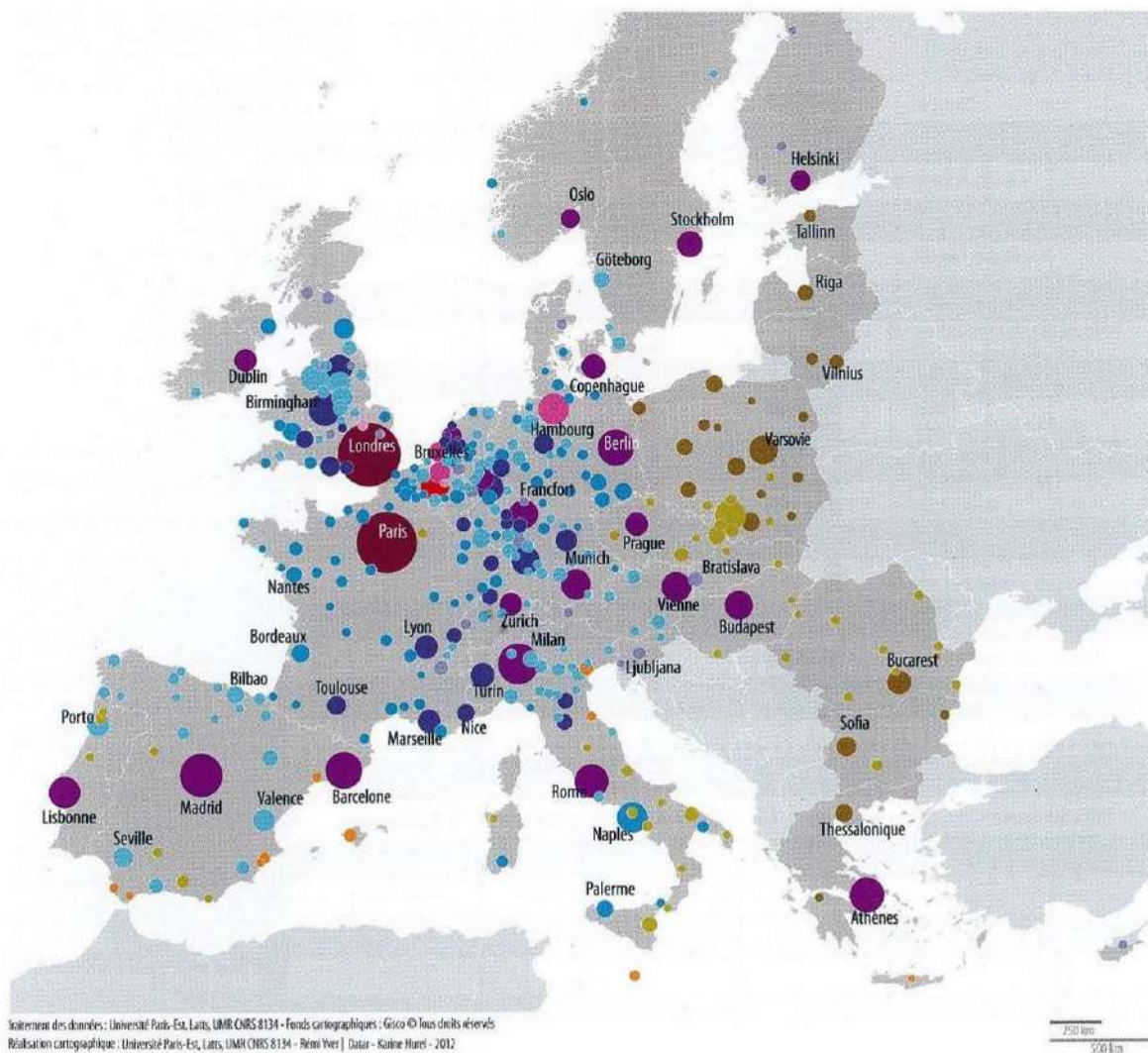


sur une hiérarchie urbaine. L'appellation de métropole est tellement significative qu'il n'est pas tolérable dans la diplomatie européenne que seules London et Paris en bénéficient. Un équilibre politique est-ouest et nord-sud européen est recherché. Pour autant, la notion de polycentrisme avancée pour intégrer différentes configurations urbaines n'est qu'un faux semblant qui ne convainc guère les milieux académiques (Cattan, 2007). Deuxièmement, ils révèlent les intérêts de la France et de l'Allemagne à inscrire leurs métropoles nationales dans une position de rayonnement européen. Ces deux États assument un rôle moteur dans l'argumentaire métropolitain en Europe. Leur activisme peut expliquer la construction de régions métropolitaines transfrontalières sur leurs frontières. Ces dernières cherchent à s'inscrire dans le paradigme dominant de leur système national de référence.

À titre d'illustration, peuvent être mis en regard les résultats de deux des études les plus récentes, l'une française (Halbert et al., 2012) et l'autre allemande (Bundesinstitut für Bau-Stadt- und Raumforschung, 2011).

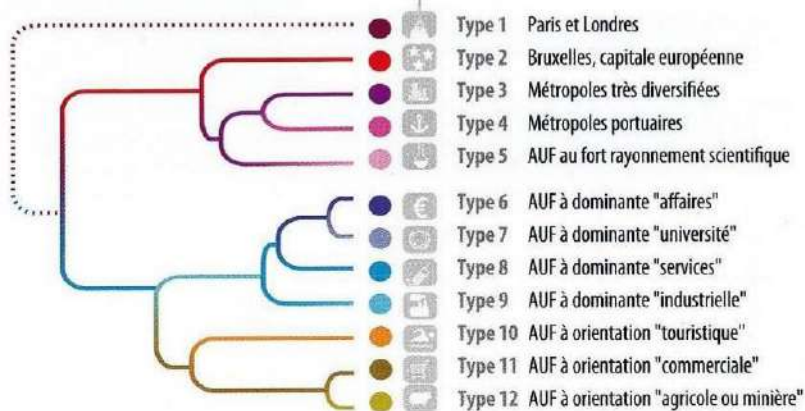
L'institution française que fut la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) a mandaté plusieurs études (Brunet, 1989; Cattan et al., 1999; Rozenblat & Cicille, 2003) pour qualifier la métropolisation et classer les métropoles non seulement en France mais aussi en Europe. Dans cette lignée, Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain et Céline Rozenblat identifient en 2012 28 métropoles en Europe (Halbert et al., 2012). Il-elle-s publient une analyse comparée du système urbain européen avec une typologie des villes majeures (cf. carte suivante).

Leur méthodologie repose sur une triple définition de la métropolisation, à savoir sur ses composantes de hiérarchie, de spécialisation et de réseaux. Les circulations y sont considérées comme le phénomène majeur de la métropolisation. Les 375 aires urbaines fonctionnelles de plus de 200 000 habitant·e·s en Europe sont passées au filtre de 74 indicateurs selon six dimensions principales : la société de la mobilité, le fonctionnement et rayonnement économique, la capacité de rayonnement scientifique et universitaire, les circulations culturelles et touristiques, le rayonnement politique et le développement territorial.



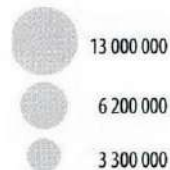
### Typologie des aires urbaines européennes (AUF)

Types d'après une classification ascendante hiérarchique (CAH) sur 25 indicateurs



### Nombre d'habitants en 2006

(exprimé par aire urbaine fonctionnelle - AUF)



Carte 56 : Typologie des aires urbaines fonctionnelles européennes (Halbert et al., 2012)

En ressort une typologie des aires urbaines fonctionnelles regroupés en quatre ensembles :

1. Les deux « métropoles majeures » : Paris et London se distinguent par leur démographie, leur exceptionnelle intégration aux circulations mondiales et la présence de toutes les fonctions métropolitaines identifiées
2. Vingt-quatre « métropoles principales » rassemblent toutes une importante diversité de fonctions métropolitaines malgré quelques spécialisations. Bruxelles est désignée capitale européenne grâce à des fonctions diversifiées et un réseau politique international. Ensuite viennent des métropoles principales aux profils fonctionnels très diversifiés comme Berlin, Frankfurt/Main, Oslo, Amsterdam... Rotterdam, Antwerpen, Hamburg se démarquent comme métropoles principales à caractère portuaire, tandis que Leuven et Cambridge se caractérisent par leur fort rayonnement scientifique.
3. Les 250 aires urbaines fonctionnelles suivantes ne sont pas dénommées métropoles, car leur diversité fonctionnelle ne compense pas suffisamment leur taille moyenne. Parmi les villes qui nous intéressent, Luxembourg, Basel, Strasbourg... ont une dominante fonctionnelle d'affaire ; Lille, Freiburg-am-Breisgau, Mulhouse... sont sensiblement spécialisées dans les services ; Karlsruhe, Kortrijk... s'appuient principalement sur le secteur industriel. Toutes présentent cependant des fonctions métropolitaines variées mais insuffisantes pour être qualifiées de métropoles.
4. La dernière catégorie regroupe des aires urbaines fonctionnelles avec une orientation économique particulière. Villes touristiques, commerciales, estudiantines, agricoles ou minières. Elles sont 79 à être spécialisées dans un domaine uniquement qui ressort comme faiblement métropolitain. (Halbert et al., 2012).

L'étude réussit ainsi à capter un profil fonctionnel fin pour toutes les grandes aires urbaines en Europe occidentale. « Cette étude confirme l'importance des inégalités hiérarchiques entre les villes européennes et l'assez grande diversité de leurs spécialisation. [...] Ceci démontre à quel point les fonctions concentrées dans les métropoles sont intrinsèquement liées à leur pouvoir de coordination d'activités lointaines et variées tout en soulignant combien ces réseaux alimentent et s'alimentent des autres villes européennes entre lesquelles se tissent des interdépendances dynamiques qui sont essentielles dans les processus de métropolisation. » (*ibid.*). Ici les villes ne sont plus analysées de façon isolées. À l'inverse, leurs interdépendances et complémentarités appuient des logiques de système à l'échelle européenne.

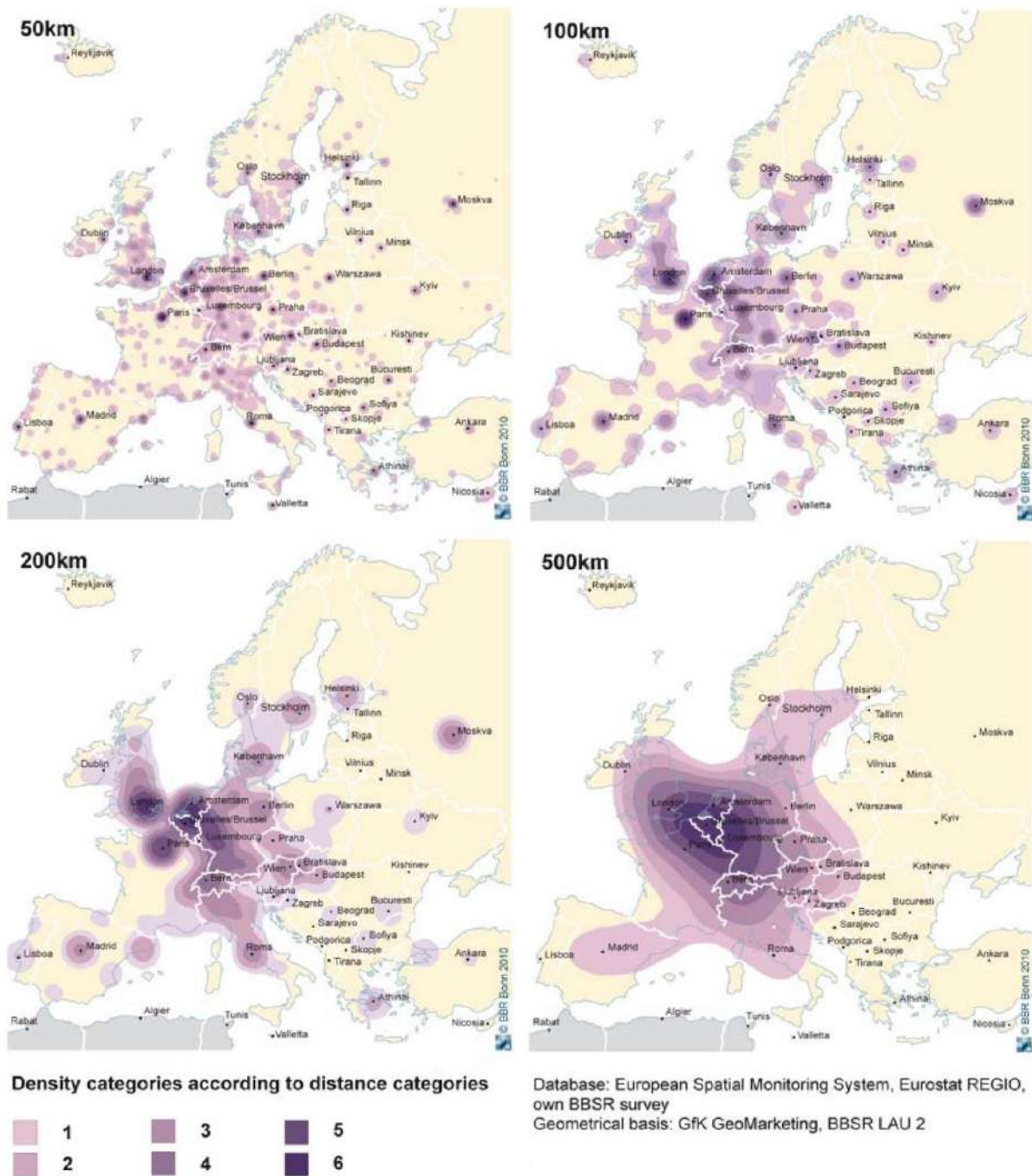
Cette compréhension des métropoles ouvre des opportunités de réseaux qui traversent éventuellement les frontières nationales : « Aux marges du territoire français, se trouvent toutes les villes dotées de fonctions institutionnelles européennes ou mondiales, mieux insérées dans les circulations que ne le sont les villes françaises (Bruxelles, Luxembourg, Genève, Barcelone). Des développements transnationaux avec ces villes proches pourraient sans doute soutenir aussi le développement de métropoles françaises (Lyon et Grenoble avec Genève, Lille avec Bruxelles, Nancy et Metz avec Luxembourg, Toulouse, Montpellier et Perpignan avec Barcelona,...). » Ces réflexions transnationales ne disent rien de l'échelle de

proximité transfrontalière. Ce n'est pas véritablement une réflexion territorialisée de type transrégionale, mais plutôt l'idée d'un réseau de métropoles à travers la frontière.

Les villes des cas d'étude ne sont pas des métropoles mais des « aires urbaines fonctionnelles moyennes mais diversifiées » dont les interdépendances transfrontalières ne sont pas analysées. En effet, l'étude repose sur la base de données ESPON qui définit des FUA strictement nationales, l'aire d'influence fonctionnelle s'arrête systématiquement à la frontière. Parce qu'elle considère l'échelle européenne et malgré la perspective nationale française, l'étude *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau* parvient à saisir certaines interdépendances métropolitaines transfrontalières et ainsi repenser la frontière.

L'Institut fédéral allemand pour la recherche sur le bâti, l'urbain et l'espace (le *Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR)*) a réalisé pour son ministère (le Ministère des bâtiments publics et de l'aménagement du territoire, le *Bundesministerium für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*) une étude quantitative des aires métropolitaines en Europe (BBSR, 2011). Publié en allemand et en anglais à la même période que l'étude de la DATAR, son rapport a été largement diffusé et a participé à la compréhension partagée de ce qui fait métropole en Europe.

L'étude du BBSR procède à la fois d'une méthodologie similaire et d'une démarche inversée en comparaison avec l'étude de la DATAR. Une typologie est pareillement réalisée selon la densité de fonctions métropolitaines d'après 38 indicateurs de cinq grandes dimensions métropolitaines (politique, économique, sciences, transports et culture) (*ibid.*). En revanche, les données de départ de l'étude BBSR sont des fonctions métropolitaines localisées en 8480 points distincts. La répartition de ces points est analysée soit en nuage (cf. : carte Densités de fonctions métropolitaines selon différents rayons) soit agrégés en 125 aires métropolitaines telles que définies par les isochrones d'une heure autour des principaux centres urbains (cf. carte : Types d'aires métropolitaines en Europe). De cette façon, le BBSR parvient à appréhender des variations de densité et donc des continuités métropolitaines. A l'inverse, les données de départ de l'étude DATAR sont les 375 aires urbaines fonctionnelles de plus de 200 000 habitant.e.s et leurs caractéristiques (Halbert et al., 2012). Or la DATAR définit les aires urbaines sur la base des données ESPON qui reposent sur les maillages administratifs nationaux et s'arrêtent aux frontières nationales. Pour résumer, l'étude de la DATAR de 2012 mesure la dimension métropolitaine des principales aires urbaines en Europe, alors que l'étude du BBSR de 2011 analyse la répartition et l'agrégation des fonctions métropolitaines en Europe. Ces deux approches se complètent.



Carte 57 : Densités de fonctions métropolitaines selon différents rayons (BBSR, 2011)

En partant de données géolocalisées, le BBSR apporte en effet des éclairages nouveaux, premièrement sur la répartition européenne des fonctions métropolitaines et deuxièmement sur la complexité spatiale de certaines aires métropolitaines.

*« Around half of all locations with metropolitan functions, which also cover about 50% of all metropolitan functions, are situated within the European Pentagon formed by London, Hamburg, Munich, Milan and Paris. Outside the Pentagon, there is not only a much lower*

*density of such locations, but can significant locations also be found very occasionally. Within the Pentagon and a little beyond though, there is a very decentralised spread of metropolitan functions.* » (BBSR, 2011). L'image du pentagone européen est validée non seulement par les principales aires urbaines fortement métropolitaines qui y sont situées mais également par la densité de fonctions métropolitaines dans les espaces interstitiels de dimension urbaine variable. Les cartes ainsi produites (cf. carte : Densités de fonctions métropolitaines selon différents rayons) illustrent d'une toute nouvelle manière le fait métropolitain en Europe et en soulignent le caractère continental, voire transfrontalier. Ces éléments de continuité permettent de comprendre la spatialité métropolitaine : les fonctions métropolitaines ne sont pas uniquement localisées dans les pôles métropolitains, ce ne sont pas uniquement les villes-centres qui sont métropoles, ce sont de vastes régions qui sont métropolitaines. L'étude parle d'ailleurs de « *metropolitan areas* » (*ibid.*) et non de « *métropolises* ».





Les résultats de l'étude BBSR parviennent à appréhender des aires métropolitaines complexes. Ils rendent compte de caractères potentiellement polycentrique ou transfrontalier d'aires métropolitaines, les faisant remonter de ce fait dans le classement européen. La *Randstad* des Pays-Bas par exemple ressort en troisième position du classement comme une aire métropolitaine polycentrique. Wien et Bratislava représentent, en septième position, une aire métropolitaine à la fois polycentrique et transfrontalière.

*« Luxembourg together with four neighbouring countries is the metropolitan area with the most cross-border relations. Vienna-Bratislava, Maas-Rhine and Basel are trinational metropolitan areas. Other important cross-border metropolitan areas are Salzburg, Lille, Strasbourg, Geneva and Copenhagen-Malmö. The metropolitan areas of Graz, Brussels, Milan, Dresden, Gent, Zagreb, Vilnius, Skopje, Innsbruck and Nice to a partly larger or smaller degree also extend to neighbouring countries. »* (BBSR, 2011).

La seconde cartographie page suivante, les aires métropolitaines selon leur indice de métropolisation et leur type (cf. carte : Types d'aires métropolitaines en Europe), met bien en valeur des chapelets d'aires métropolitaines frontalières et transfrontalières le long des frontières du Benelux, de la frontière ouest de l'Allemagne, de la frontière ouest de la Suisse et de la frontière est de la France. L'étude recense finalement neuf aires métropolitaines transfrontalières. Dans cette classification, Basel et Strasbourg sont des aires métropolitaines de rang 2 (avec une variété considérable de fonctions) et Lille est de rang 3 (avec une variété limitée de fonctions). La méthodologie géolocalisée du BBSR réussit à quantifier et saisir les interdépendances transfrontalières du fait métropolitain.



### Types of metropolitan areas

-  Type 1: metropolitan areas with a great variety of functions
-  Type 2: metropolitan areas with a considerable variety of functions
-  Type 3: metropolitan areas with a limited variety of functions
-  Type 4: metropolitan areas with a limited variety of functions and large degree of specialisation

### Index value of metropolitan areas (standardised, maximum = 100)



Database: own BBSR survey  
Geometrical basis: GfK GeoMarketing,  
BBSR LAU 2

Carte 58 : Types d'aires métropolitaines en Europe (BBSR, 2011)

Le débat scientifique sur les métropoles en Europe est donc largement soutenu par les États, et notamment par la France, l'Allemagne et les Pays-Bas à partir des années 1990. Les deux acteurs nationaux font produire des études dans plusieurs visées. La France cherche à élargir ses pratiques prospectives et d'aménagement du territoire à l'échelle européenne. Elle a besoin de s'ancrer à la dorsale européenne pour que ses grandes villes soient des nœuds dans les circulations mondiales. L'Allemagne, où les études internationales ne reconnaissent aucune *global city* de rang international (Globalization and World City Research Network, 2017), a intérêt à articuler ses grandes villes dans le contexte européen pour accéder au niveau mondial. En tant que pays d'Europe centrale, elle cherche à faire pencher le centre de gravité européen plus à l'est que ne le sont les traditionnelles capitales européennes de Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg...

Les entretiens à la région Hauts-de-France et auprès de Jean Peyrony révèlent également l'inquiétude des acteurs français au tournant des années 1990 et 2000 alors que l'élargissement à l'Est promet de remodeler en profondeur l'UE. La France, mais aussi les Pays-Bas, la Belgique et d'autres pays d'Europe occidentale, voient la Politique de Cohésion se transformer en profondeur par l'arrivée de nouveaux États-Membres issus d'Europe centrale et orientale. Après la chute de l'URSS, douze pays enclenchent dans les années 1990 un processus d'adhésion à l'UE : Chypre, Malte, dix pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). Dès 1993, le Conseil européen confirme la décision de principe d'étendre l'UE à ces pays. Or la Politique de Cohésion est une politique de redistribution de ressources des régions au PIB élevé vers les régions au PIB plus faible. Même les régions structurellement affaiblies par la désindustrialisation, comme le Nord-Pas-de-Calais et la Wallonie particulièrement (Claval, 1962; Vandermotten, 2017), présentent un PIB élevé dans la comparaison à l'UE élargie. Sans réforme profonde, la quasi-totalité des régions des États ouest-européens auraient vu une grande part des subventions des Fonds structurels européens<sup>44</sup> disparaître. Le volet Coopération Territoriale Européenne (INTERREG) était le seul à être assuré de sa pérennité, même si des inquiétudes ont plané sur la programmation (Dupeyron, 2005). Le nouveau paradigme métropolitain se révèle être aussi une stratégie nationale d'orientation des politiques et fonds européens dans un contexte de rareté des fonds publics et de compétition infra-européenne.

Les études françaises et allemandes parviennent progressivement à développer une compréhension scientifique commune. La spatialité de la métropole est mieux connue : de ville-centre, elle passe à aire urbaine fonctionnelle, pour finir dans des logiques réticulaires multi-localisées d'aire métropolitaine. L'échelle européenne et la conceptualisation des

---

<sup>44</sup> Finalement, la Politique de Cohésion sera réorganisée en trois objectifs : l'« objectif convergence » s'adresse aux régions au PIB faible pour de grands projets structurants, l'« objectif compétitivité et emploi » est moins doté mais est accessible aux régions au PIB élevé, la « Coopération Territoriale Européenne » poursuit son soutien à la coopération interrégionale (INTERREG) et donc transfrontalière (INTERREG A). (Wassenberg et al., 2015a).



interdépendances spatiales ouvre la voie à l'inclusion de « *cross-border metropolitan areas* » (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2011).

#### **8.1.1.2. Les études métropolitaines à l'échelle européenne révèlent le fait transfrontalier**

En matière d'identification de métropoles européennes, les productions européennes et nationales se répondent à partir des années 2000. De premières études financées par des programmes européens structurent progressivement une méthodologie à l'échelle européenne (URBANET, 2000 ; GEMACA, 2002 ; POLYNET, 2003). L'UE n'a de compétence ni en matière d'aménagement du territoire ni en matière de développement urbain. Pourtant, plusieurs programmes sur la compréhension des métropoles se succèdent. Les études ainsi produites remplissent plusieurs objectifs à l'échelle européenne et à l'échelle mondiale. En dépassant les analyses nationales, elles cherchent à objectiviser la connaissance de l'espace européen sous l'angle urbain. Elles servent alors de support aux futurs programmes de la Politique de Cohésion dans le contexte de l'élargissement à l'Est. Par ailleurs, elles reprennent les méthodologies des analyses fonctionnelles de la métropolisation pour s'inscrire dans la lignée des *global cities*. Ici, elles ont vocation à positionner et soutenir des villes européennes considérées comme métropoles majeures pour ancrer l'UE dans la mondialisation. L'argument métropolitain est ainsi construit progressivement à l'échelle européenne par des études scientifiques qui cherchent à distinguer et qualifier les métropoles européennes de façon objective.

La Politique de Cohésion se dote d'un « Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ou ORATE) », plus connu sous le nom anglais de « *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON)* ». ESPON est créé en juin 2002 afin de répondre « au constat répété d'un déficit d'information à propos de l'espace européen » (Wiechmann, 2009). Le chapitre 1 a expliqué comment le premier rapport ESPON de 2005 sur les métropoles décline la démarche des *global cities* du GaWC pour identifier des métropoles sur le continent européen (ESPON, 2005; Globalization and World City Research Network, 2017). Le rapport ESPON étudie « le rôle, la situation spécifique et les potentiels des aires urbaines comme nœuds dans un développement polycentrique » (ESPON, 2005). ESPON crée une base de données relativement uniforme sur 1595 « Aires Urbaines Fonctionnelles (FUAs) » et qualifie 76 métropoles de MEGAs (Metropolitan European Growth Area, aire de croissance métropolitaine européenne) (*ibid.*). Ainsi les métropoles européennes telles qu'identifiées par l'Europe elle-même ne sont pas au nombre de deux comme l'analyse le GaWC, mais de plusieurs dizaines, réparties de façon relativement équilibrée entre tous les États européens. Le regard à l'échelle européenne, combinée aux nouveaux concepts de polycentrisme et de spécialisation fonctionnelle, permet en effet d'attribuer la dénomination de métropole à une plus vaste catégorie de configurations urbaines. L'UE fournit ainsi sa propre définition de la métropole à travers un nouveau paradigme métropolitain.

Mais dans la construction de cet argument métropolitain, le fait transfrontalier est relativement absent. Le rapport développe des concepts d'aire d'accessibilité (*PUSH*) et d'intégration polycentrique (*PIA*) des FUAs qui est largement transfrontalier (ESPON, 2005)<sup>45</sup>. Il pointe également les enjeux des réseaux urbains de coopération transfrontalière, notamment sur la base des partenariats INTERREG. En théorisant le polycentrisme et la traversée de la frontière, le rapport ouvre la possibilité d'une large reconnaissance des phénomènes transfrontaliers des métropoles. Ce faisant, il ne considère pas vraiment la frontière comme un objet spatial signifiant et a même tendance à minimiser les effets frontières. Pourtant, il ne va pas jusqu'à identifier et cartographier des FUAs transfrontalières.

Ce pas méthodologique est franchi par les rapports *Study on Urban Functions* de 2007 et surtout *METROBORDER* de 2010. Le premier cartographie les « métropoles principales » et leur couronne péri-urbaine. Elles correspondent aux « aires morphologiques (MUAs) » qui forment le pôle métropolitain auxquelles s'ajoutent les entités à l'échelle NUTS 5 dont les flux de travailleur·se·s vers une MUA sont importants. Il répertorie également des indicateurs des FUAs et parvient, de ce fait, à une estimation de la population des FUAs transfrontalières. Enfin, il avance une typologie schématique de sept « *transborder FUAs* ». Les métropoles transfrontalières sont ainsi reconnues officiellement dans une classification du système urbain européen. Sous l'appellation de « *Metropolitan and polynuclear metropolitan areas* », le rapport ESPON de 2007 reconnaît quinze aires métropolitaines transfrontalières : Wien-Bratislava, Nice-Côte d'Azur-San Remo, Saarbrücken-Forbach, Strasbourg-Offenburg, Genève-Annemasse et Euregio MAHL ; ainsi que les aires métropolitaines de Silesia-Moravia, Twente-Nordhorn, Øresund, Lille, Luxembourg, Basel-Mulhouse ; et enfin les aires métropolitaines polycentriques de Milano, Noord-Brabant et Gelderland. Ce sont ces données démographiques et cette typologie qui ont été retenues dans le chapitre 3 pour décrire les cas d'étude translocaux.

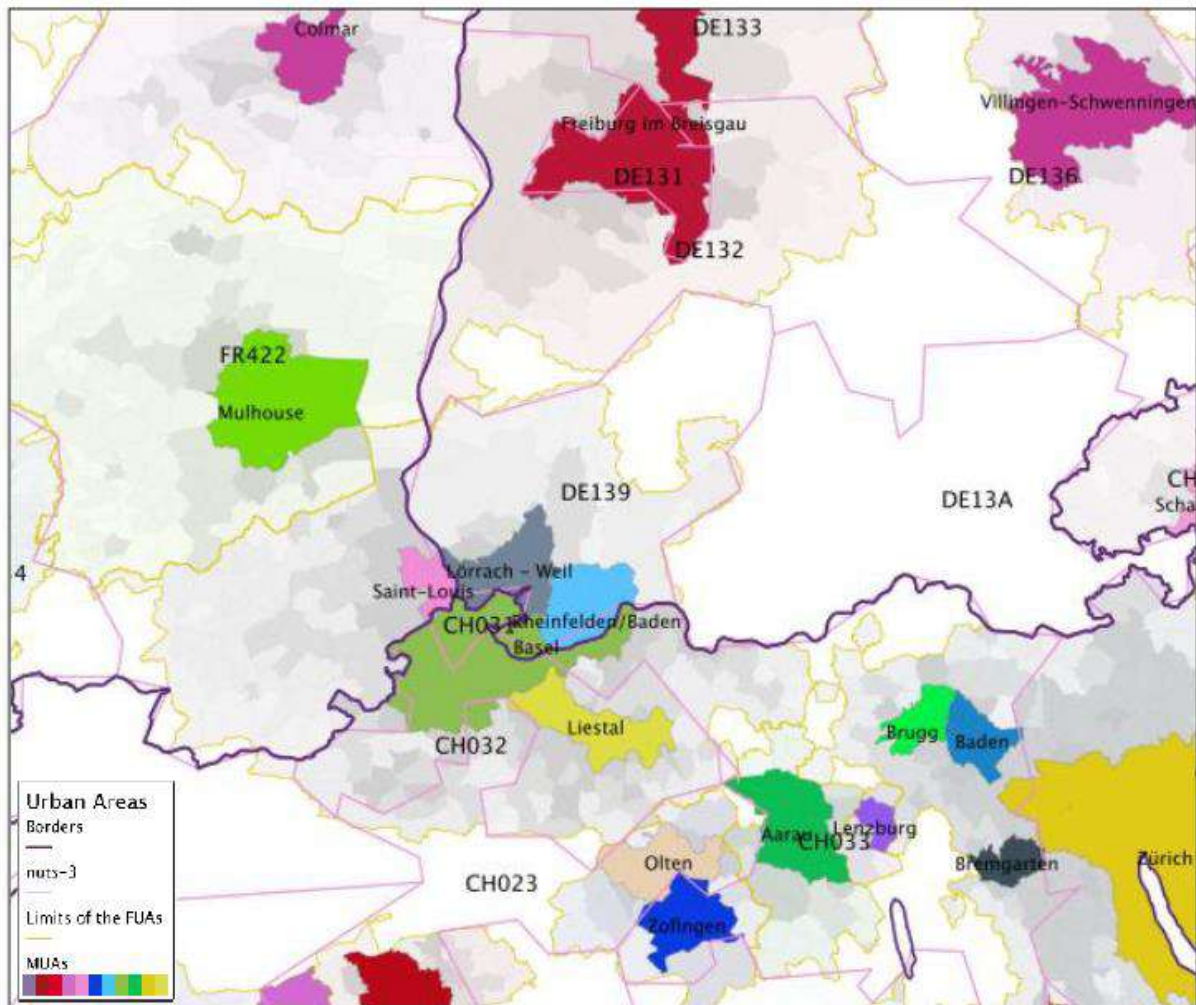
Ainsi, les rapports successifs alimentent une base de données harmonisée à l'échelle européenne sur les aires urbaines fonctionnelles (ESPON, 2011). Les structures urbaines en Europe peuvent ainsi être décrites, comparées, analysées de façon objective. Pourtant l'harmonisation et la comparabilité des données nationales fait régulièrement l'objet de critiques (Wiechmann, 2009). Les difficultés méthodologiques en sont d'autant plus grandes dans l'appréhension des FUAs transfrontalières. La carte suivante illustre la complexité cartographique et statistique sur le cas d'étude de Basel. Les chercheur·se·s de l'IGEAT (Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire) de l'Université Libre de Bruxelles expliquent les calculs des moyennes pondérées réalisées pour approcher les réalités des aires fonctionnelles transfrontalières.

---

<sup>45</sup> « *PUSH (Potential Urban Strategic Horizon): PUSH areas include all municipalities of which at least 10% of the area can be reached within 45 minutes from each FUA centre by car.*

*PIA (Potential Polycentric Integration Area): PIAs have been constructed by merging the PUSH areas of neighbouring cities, if the, demographically speaking, smaller one shares at least 1/3 of its PUSH area with the larger one.*

*23% of European cities' PUSH areas cross a national border. » (ESPON, 2005).*



Carte 59 : Les aires urbaines morphologiques et fonctionnelles au sud du Rhin Supérieur, l'exemple de Basel (ESPON, 2011)

Malgré l'harmonisation à l'échelle européenne, les approches systématisées quantitatives présentent des limites. Pour les surmonter, le rapport METROBORDER emprunte une approche à la fois quantitative et qualitative sur deux cas d'étude approfondis (ESPON, 2010).

« *The Metroborder project shows that cross-border polycentric metropolitan regions are an important emerging phenomenon of European spatial organisation having large development potentials.* » (ESPON, 2010). Sur la base de quatre critères, la qualité métropolitaine, le polycentrisme, l'intégration fonctionnelle et la gouvernance, le rapport final qualifie onze espaces de « région métropolitaine polycentrique transfrontalière », ou « *cross-border polycentric metropolitan region (CBPMR)* », définis comme suit :

« *political constructions based on cross-border agreements which consider the existence of national borders as a resource for increasing interactions at the local level and based on the embeddedness of the metropolitan centre(s) in global networks.* »

*Because CBPMRs are composed of several urban centres located on either side of a border, these regional political initiatives can mobilise different geographical scales in order to utilise the assets and complementarities of the morphological and functional polycentricity » (ibid.)*

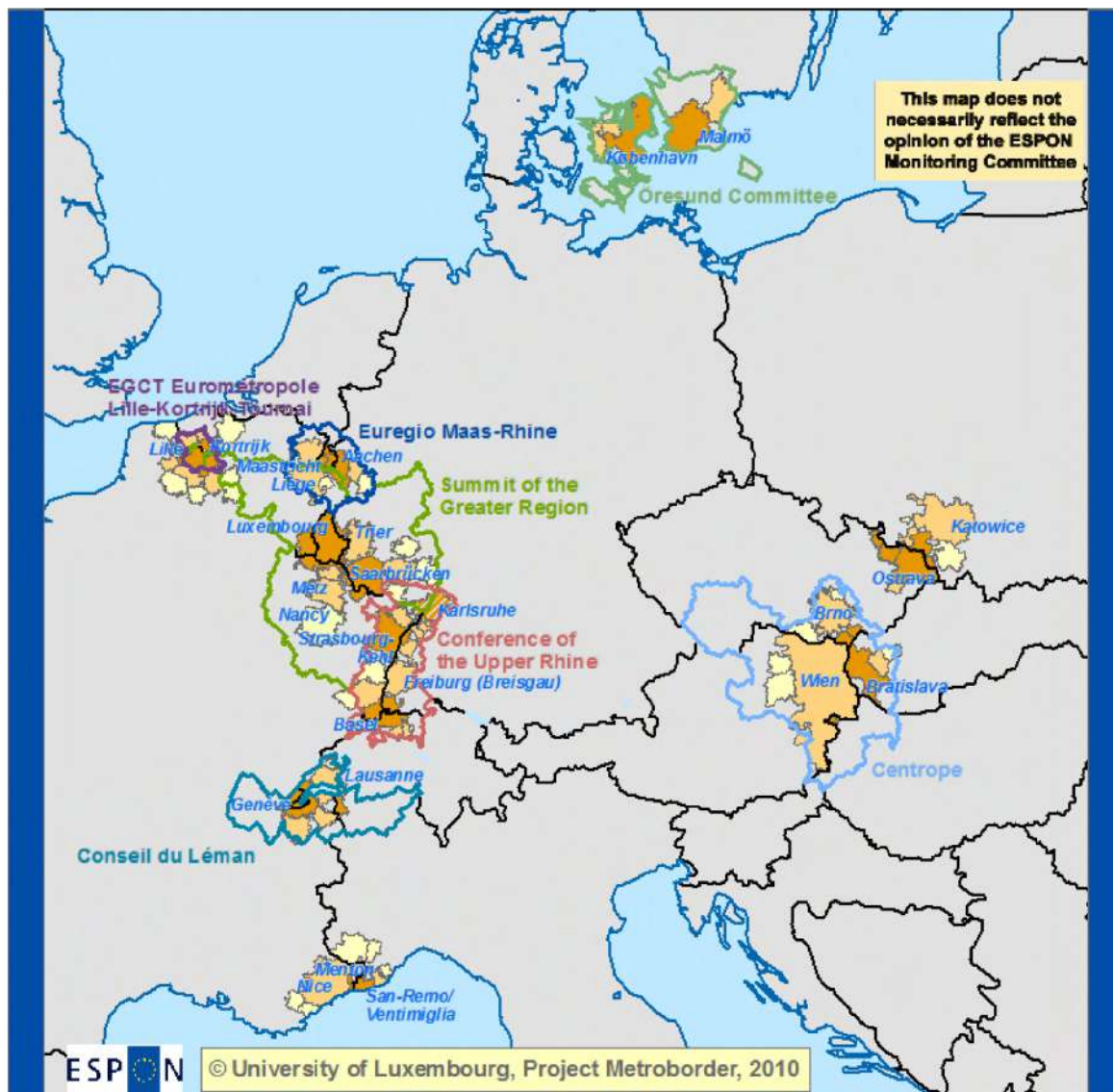
Les 11 CBPMR sont cartographiées dans le rapport : Wien-Bratislava, Aachen-Liège-Maastricht, Basel, Genève, Saarbrücken, Kobenhavn-Malmö, Lille, Nice-Monaco-Sanremo, Strasbourg, Katowice-Ostrawa.

La définition comme la carte reflètent la double lecture fonctionnelle et politique de la métropole transfrontalière défendue par le rapport METROBORDER. Les régions métropolitaines transfrontalières sont premièrement caractérisées par une intégration fonctionnelle polycentrique entre plusieurs aires urbaines fonctionnelles (en nuances d'orange sur la carte). Deuxièmement, elles résultent d'accords transfrontaliers et sont donc des constructions politiques institutionnalisées (les périmètres des structures de coopération transfrontalière sont entourés et nommés sur la carte).

C'est donc grâce au concept de polycentrisme que le rapport METROBORDER dépasse les frontières. Les interdépendances et liaisons entre plusieurs FUAs de part et d'autre d'une frontière sont bien réelles (ESPON, 2005, 2010), mais c'est clairement la dimension politique de l'institutionnalisation d'une coopération transfrontalière qui crée la région métropolitaine polycentrique transfrontalière (ESPON, 2010).

D'ailleurs la « qualité métropolitaine » des différentes FUAs qui composent une région métropolitaine polycentrique transfrontalière est faible.

*« In particular with regard to their economic and demographic weight, only together they are comparable to 'classical' domestic regions. [...] To turn it the other way round: The aim to further develop the cross-border polycentric metropolitan region is a strategy towards meeting the challenge of 'critical mass': Considering the limited demographic size, economic weight connectivity, this indicates certain vulnerability of the different parts of the CBPMR compared to domestic metropolises. Cooperating in a cross-border manner is an indispensable strategy to ensure and foster the position. » (ibid.).*




 EUROPEAN UNION  
 Part-financed by the European Regional Development Fund  
 INVESTING IN YOUR FUTURE

0 50 100 200 300 km




Level: FUA

Source: ESPON Data Base, IGEAT, FOCI, 2010

Origin of Data: ESPON Data Base, IGEAT, FOCI, 2010

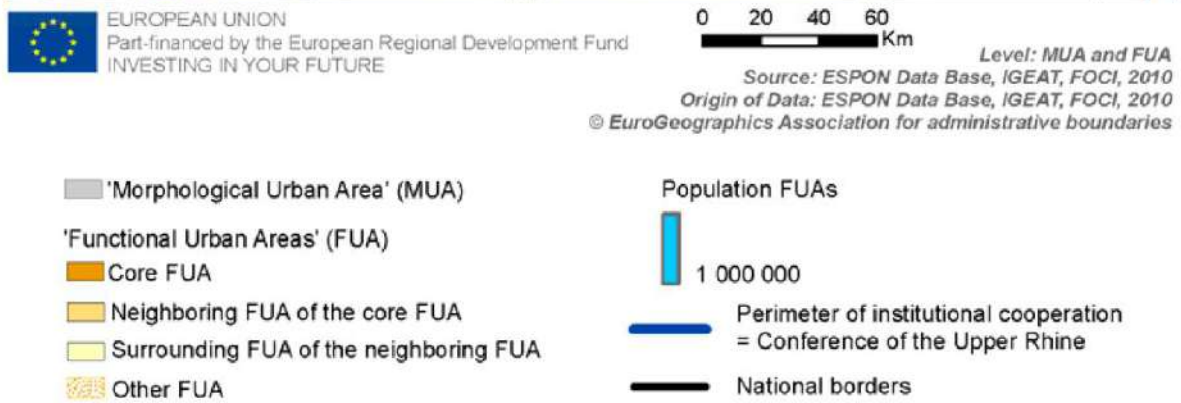
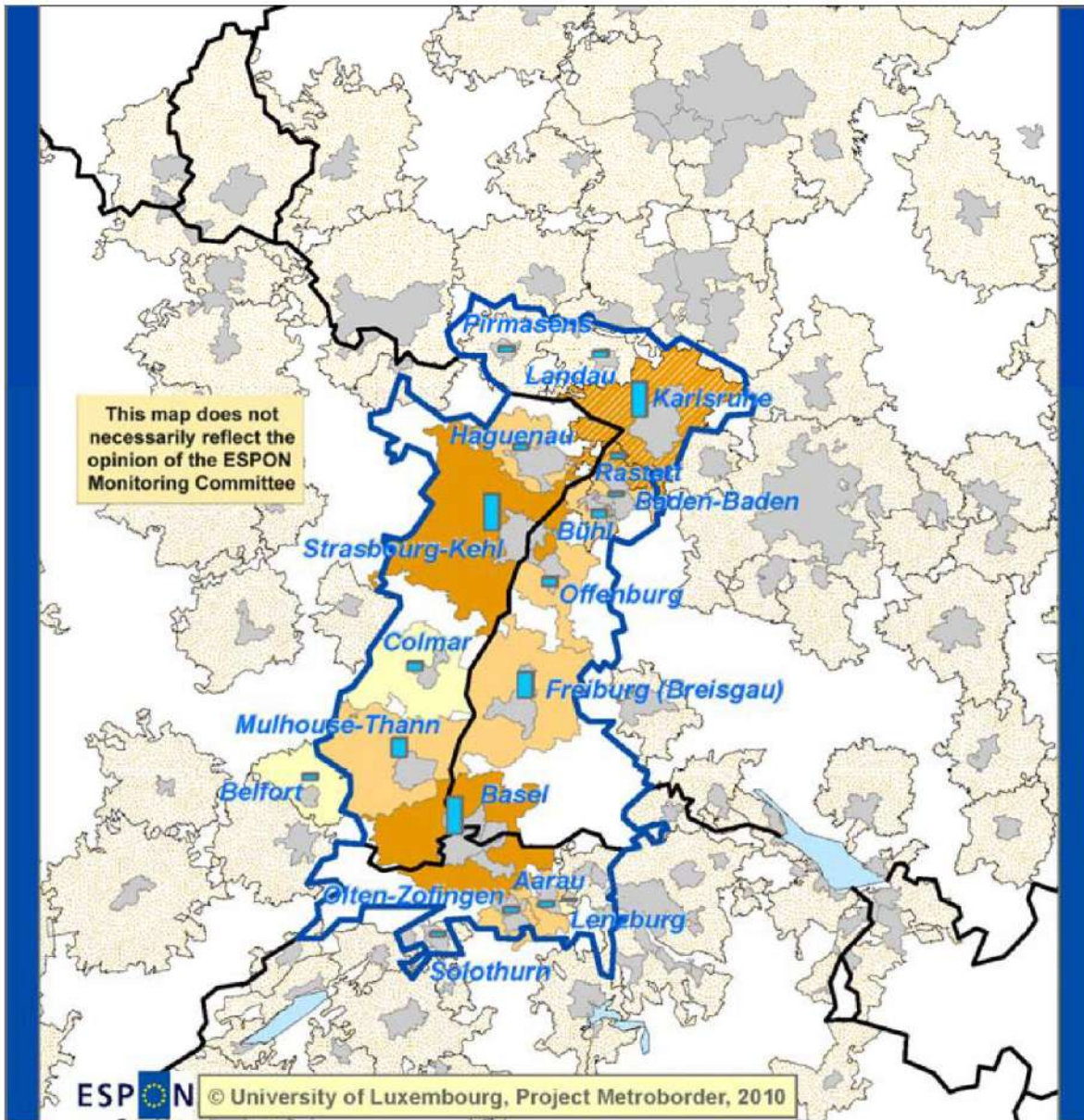
©EuroGeographics Association for administrative boundaries

'Functional Urban Areas' (FUA)

-  Core FUA
-  Neighboring FUA of the core FUA
-  Surrounding FUA of the neighboring FUA

 National borders

Carte 60 : Les onze « Régions Métropolitaines Polycentriques Transfrontalières » en Europe (ESPON, 2010)



Carte 61 : La « Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière » du Rhin Supérieur (ESPON, 2010)

C'est exactement ce que révèle l'entretien avec le *Regierungspräsidium* de Freiburg, initiateur de la RMT-TMO : « Le Rhin Supérieur n'a pas de centralité, et encore moins de métropole. Oui, mais nous sommes trois espaces et chacun a quelque chose que l'autre n'a pas. [...] C'est complémentaire. Au total, nous avons tout ! C'est ça qui est incroyable, vous trouverez tout ! »

*« Der Oberrhein hat kein Zentrum, sogar keine Metropole. Ja, aber wir sind drei Räume und jeder hat etwas, was der andere nicht hat. Zum Beispiel hat Strasbourg eine europäische Funktion, wir haben das Bundesverfassungsgericht und die Cour de Cassation in Karlsruhe. Wir haben den Südwestrundfunk in Baden-Baden, aber in Freiburg gibt es die Universität und die Universitätsklinik. Es ist komplementär. Jeder von uns hat etwas, das der andere nicht hat. In der Summe haben wir alles! Das ist das unglaubliche, Sie finden alles! »*

Pourtant le polycentrisme et cette « addition 'magique' de données » (Gomez, 2014) n'est convaincante que dans une logique de partenariat politique. L'analyse fonctionnelle est légère pour conclure à un véritable polycentrisme à l'échelle des onze régions métropolitaines transfrontalières du rapport METROBORDER (Cattan, 2007; Vandermotten et al., 2008).

Le projet politique à travers la coopération transfrontalière et la stratégie métropolitaine est donc le facteur discriminant de la région métropolitaine polycentrique transfrontalière. La définition explicite d'ailleurs que ce projet repose sur l'exploitation de la frontière nationale comme ressource. Il articule différentes échelles géographiques pour déployer sa stratégie (ESPON, 2010). Ainsi, la construction de régions métropolitaines transfrontalières est bien érigée en projet politique par l'échelle européenne : non seulement l'argument métropolitain opère grâce au polycentrisme par l'addition des fonctions métropolitaines des configurations urbaines des différents versants, mais de surcroît la frontière est identifiée et mobilisée comme une ressource territoriale spécifique au service de l'argument transfrontalier. Les deux arguments métropolitain et transfrontalier se consolident mutuellement.

Il n'est pas anodin que seuls deux cas d'étude occupent la seconde partie du rapport. La Grande Région, autour de Luxembourg, et le Rhin Supérieur font l'objet d'une analyse qualitative poussée avec une étude DELPHI, une cartographie et des entretiens avec des expert.e.s (méthodologie en partie reprise dans l'enquête en ligne de cette thèse). Les rapports ESPON s'inscrivent dans des programmes pluriannuels co-financé par l'UE, les États-Membres ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Dans une telle configuration, il est rare que les rapports ESPON approfondissent à ce point des cas d'étude qualitatifs. Cela démontre combien la Grande Région et le Rhin Supérieur ont préparé l'acceptation du sujet du rapport METROBORDER. Le Luxembourg d'une part, et l'Allemagne, la France et la Suisse d'autre part, ont dû convaincre les autres membres du *Monitoring Committee ESPON* de la pertinence et de l'intérêt de cette étude. En coulisse, les acteurs locaux du Rhin Supérieur ont donc préalablement défendu le besoin d'un tel rapport sur les métropoles transfrontalières et l'intérêt de l'étude approfondie du Rhin Supérieur.

Le rapport METROBORDER illustre la construction de l'objet scientifique « région métropolitaine transfrontalière » à travers un jeu multiscalair où les acteurs locaux trouvent le soutien de l'échelle européenne grâce à l'entremise des niveaux de gouvernement supranational et intergouvernemental. Finalement, l'argument métropolitain se met en place à l'échelle européenne à l'initiative des quelques états dans les années 1990. Les études qu'ils diffusent engagent un débat scientifique sur la métropolisation et l'organisation de l'espace en Europe. Les rapports ESPON dégagent assez rapidement l'enjeu transfrontalier qui semble plus facilement appréhendé à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale. Ces tentatives d'objectiver ce qu'est la métropole en Europe ne masquent pas les agendas politiques défendus par les acteurs locaux, nationaux et européens. La professeure en sciences sociales, environnement et planification, Simin Davoudi confirme cette instrumentalisation de la science au profit du politique : « polycentricity in European spatial planning [evolved] from an analytical tool to a normative agenda » (Davoudi, 2003). Même si les chercheur·e·s impliqu·e·s produisent effectivement de nombreuses nouvelles connaissances sur le système urbain européen, l'orientation des objets de recherche (métropolisation, polycentrisme) relève d'une recherche d'équilibre politique entre divers intérêts nationaux à l'échelle européenne.

### **8.1.2. Esquisses d'un développement territorial européen en faveur de métropoles**

Le précédent chapitre sur les influences des systèmes nationaux sur l'avènement d'un paradigme métropolitain montre un rapprochement des politiques et visions nationales. L'hypothèse que ce chapitre entend mettre à l'épreuve est qu'il existe une échelle supérieure d'influence : l'échelle européenne. Le pendant des politiques nationales de soutien aux métropoles et d'aménagement du territoire à l'échelle européenne serait le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, le SDEC, signé en 1999 à Potsdam. Ce « cadre d'orientation politique » prône pour l'UE un développement spatial polycentrique et un « renforcement d'un système équilibré de régions métropolitaines et grappes de villes » (SDEC, 1999).

Cette sous-partie explore la progression du concept de métropole au sein des cercles politiques de l'UE et analyse les jeux d'acteurs et les jeux d'échelle à l'œuvre dans la préparation du SDEC. L'objectif est de percer l'origine et les enjeux du paradigme métropolitain.

#### **8.1.2.1. D'un portage multilatéral sur une compétence non communautaire**



Les études quantitatives étudiées reflètent une réalité avec laquelle la diplomatie européenne ne peut composer. Au niveau européen, la métropolisation ne peut pas seulement être un processus géographique qui hiérarchise le système urbain au profit d'une poignée de *global cities*. La construction de métropoles doit passer par le soutien d'un développement du territoire équilibré où chaque État-Membre retrouve ses intérêts. Jean Peyrony, qui a travaillé pour la DATAR et la Présidence française du Conseil européen à partir de 1999, exprime en entretien cette motivation à l'échelle européenne : « *Mais là, dans les années 1990, c'est plus seulement « Paris et le désert français », c'est « la Banane Bleue et le désert européen »* ».

Cette sous-partie insiste, de façon artificiellement dialectique, sur un passage de l'analyse géographique à l'émergence d'une politique de développement du territoire européen. On rappellera combien cette dialectique est artificielle puisque les études présentées ci-dessus sont également mandatées par des institutions nationales et européennes, et les politiques présentées ci-dessous sont inspirées des travaux académiques. Le même personnel est parfois acteur des deux processus.

L'image de la dorsale européenne, ou de la « banane bleue » pouvait être un compromis dans les pays fondateurs des Communautés européennes. De Milan à Londres, elle concerne le nord de l'Italie, le nord-est de la France, l'ouest de l'Allemagne, le Benelux - et aussi le sud-est du Royaume-Uni qui rejoint l'UE en 1973. Au moins à partir des années 1980 avec l'arrivée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, la mégalopole européenne unique marginalise de fait les périphéries en identifiant une armature urbaine centrale. L'entrée de la Suède, la Finlande et l'Autriche en 1995 ainsi que la préparation de l'élargissement à l'Est qui aura lieu en 2004 et 2007 nécessitent une nouvelle vision du territoire européen.

Le développement urbain, l'aménagement du territoire et le soutien à la métropolisation ne rentrent pas dans le cadre des compétences communautaires. D'après l'article 1301 du Traité de Maastricht sur la Communauté européenne, l'objectif de la Politique de Cohésion se borne à la réduction des disparités et donc à un développement territorial équilibré. Plutôt qu'une politique, le Développement territorial européen repose sur une stratégie : « *The inevitable conclusion is that, if spatial planning is about strategy, then competency is a non-issue.* » (Faludi & Waterhout, 2002). Si l'on inclut dans l'aménagement du territoire les questions d'occupation des sols, de leur zonage et de leur gestion, il recoupe clairement des compétences nationales propres à chaque pays. Pourtant, si l'on comprend l'aménagement du territoire comme une stratégie géographique de l'organisation de l'espace, la Commission européenne est tout attendue à se saisir de ce sujet. Selon la compréhension nationale de ce que recoupe l'aménagement du territoire, les États-membres de l'UE ont promu ou ralenti le processus qui a abouti au SDEC (Faludi & Waterhout, 2002). En cela, *The Making of the European Spatial Development Perspective* n'est en aucun cas un *Masterplan*, pour reprendre le titre de l'ouvrage majeur sur la question publié par le professeur autrichien d'aménagement Andreas Faludi avec Bas Waterhout. Cela peut être perçu comme un moyen détourné de contribuer au développement territorial de l'espace européen. Pour autant, plusieurs initiatives ont été menées par la Commission européenne, certaines ont échoué face à la

résistance des États-membres. Andreas Faludi liste dans ce contexte quatre problèmes fondamentaux (Faludi & Waterhout, 2002) :

- Un conflit vertical de compétences oppose la Commission qui use de son droit d'initiatives communautaires et les États-Membres qui défendent leur autonomie sur ces sujets nationaux.
- Un conflit horizontal se joue entre les États-Membres dont les intérêts peuvent diverger selon la structuration urbaine de leur territoire.
- Coexistent en Europe deux modèles de développement du territoire profondément différents. D'une part, l'aménagement du territoire sur le modèle français repose sur le développement d'économies régionales grâce à l'intervention publique. D'autre part, le modèle allemand articule en une planification transversale les différents niveaux politico-administratifs et leurs politiques sectorielles de développement territorial.
- Enfin, l'Europe renferme deux discours diamétralement opposés sur le rôle du développement territorial. L'un défend classiquement la responsabilité publique d'un équilibre territorial par l'investissement et la redistribution pour assurer une égalité des conditions de vie, quand l'autre insiste sur la compétition moderne et le soutien aux centralités dans leur articulation avec les marchés mondiaux. Dans ces logiques, les espaces à soutenir sont soit les régions les moins développées, soit à l'opposé les régions les plus compétitives. (*ibid.*).

Le professeur d'aménagement et d'urbanisme Thorsten Wiechmann analyse les positions des acteurs nationaux dans la construction d'un ou des discours européens sur les régions métropolitaines (Wiechmann, 2009). Les premiers essais de catégorisation du système urbain européen soutiennent d'abord un discours dominant sur la cohésion territoriale. Le tournant du paradigme métropolitain apparaît dans les années 1990 sous l'influence du débat allemand et le lobbying des régions métropolitaines européennes. Ainsi au concept central de cohésion territoriale européenne s'ajoute la notion de compétitivité. Le concept de polycentrisme permet d'associer les deux discours. Ce tournant du paradigme métropolitain est illustré par la Stratégie décidée au Conseil européen de Lisboa en mars 2000. Cette dernière ambitionne de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » (Conseil Européen, 2000) et annonce l'orientation centrale sur « les emplois et la croissance » (Wiechmann, 2009).

Dans les années 1980, la France et les Pays-Bas se rapprochent de la Commission européenne par leur autorité d'aménagement du territoire respective, la DATAR et la *Rijksplanologisch Dienst (RPD)* pour travailler à un schéma de développement territorial pour la Communauté européenne. Les premières réflexions intergouvernementales ont lieu dans le cadre du Conseil de l'Europe où s'organise la CEMAT, la Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire. La CEMAT publie en 1984 la *European Regional/Spatial Planning Charter* (Faludi & Waterhout, 2002) et constitue un prémisses aux futurs élargissements.

intergouvernementaux en lien avec la Commission européenne. L'initiative se concrétise par une rencontre informelle des Ministres en charge de l'aménagement du territoire à Nantes en 1989, en présence du Président de la Commission Jacques Delors, et du Commissaire européen à la politique régionale, Bruce Millan représentant du Royaume-Uni. Pour la première fois, l'Europe des Douze met à son agenda la question de l'aménagement du territoire communautaire dans la perspective de l'avènement du marché intérieur en 1993. Cette rencontre informelle sera la première d'une série pérenne. À l'acte fondateur de Nantes en 1989 succèdent les rencontres de Turin en 1990, Den Haag en 1991, Lisboa en 1992, Liège en 1993, Leipzig en 1994, Strasbourg en 1995... Ces rencontres confortent la Commission européenne à suivre les initiatives de quelques pionniers (« *the European vanguard* » (Faludi & Waterhout, 2002)) du Secrétariat Général, de la DG Regio et des administrations nationales sur le chemin d'une vision d'aménagement du territoire européen en dehors des compétences des traités communautaires.

Les trois sujets à l'ordre du jour de la première rencontre concernent de près les régions métropolitaines transfrontalières : « l'aménagement des zones frontières et des villes frontières », « le rôle des villes pour l'aménagement du territoire » en se centrant sur les villes européennes analysées par Roger Brunet, et « la valorisation économique des grandes infrastructures de transport » (Conseil de l'Europe, 1991). Pour autant, aucune terminologie de région métropolitaine, qui plus est transfrontalière, n'apparaît. Le document final conclut plutôt sur les enjeux environnementaux transfrontaliers, les disparités Nord-Sud, les besoins logistiques d'infrastructures de transports et de gestion des déchets et des développements politiques dans les pays de l'Est.

En prolongement, la DG Regio publie en 1991 le document *Europe 2000* qui préfigure ce que sera le futur Schéma de Développement de l'Espace Communautaire de 1999. Le document Europe 2000 est avant tout un rapport de la coopération et des logiques d'aménagement du territoire en Europe. Il repose sur la reprise de l'objectif de la politique régionale européenne de cohésion économique et sociale et insiste sur les disparités de développement économique des régions européennes en vue de la réalisation du marché commun. Les arguments métropolitain et transfrontalier sont peu développés.

Alors qu'ils accueillent à Den Haag la troisième rencontre informelle, les Pays-Bas<sup>46</sup> publient en 1991 une étude intitulée *Urban Networks in Europe* qui vise à réorienter le débat européen sur les externalités des grandes agglomérations et leur rôle dans la compétitivité européenne dans la mondialisation. En centrant le regard sur les « *urban agglomerations and regional networks of international significance* », ils donnent une première définition de la

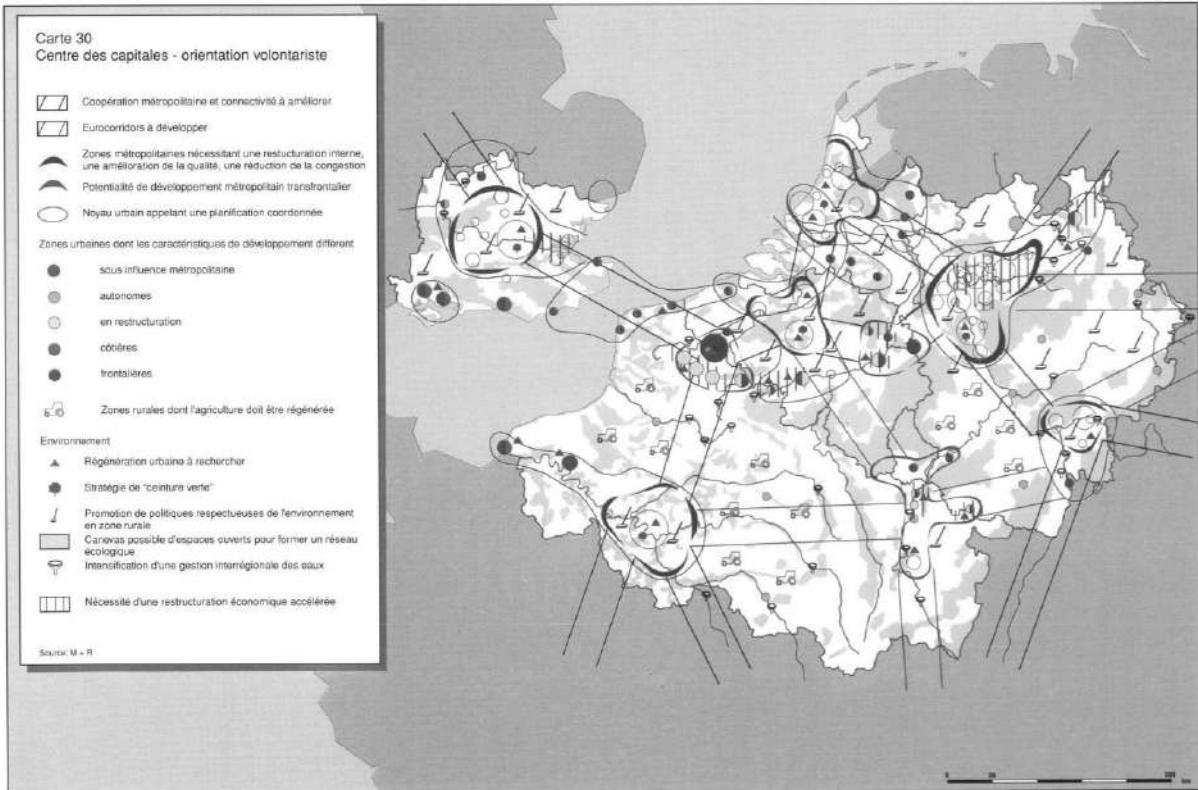
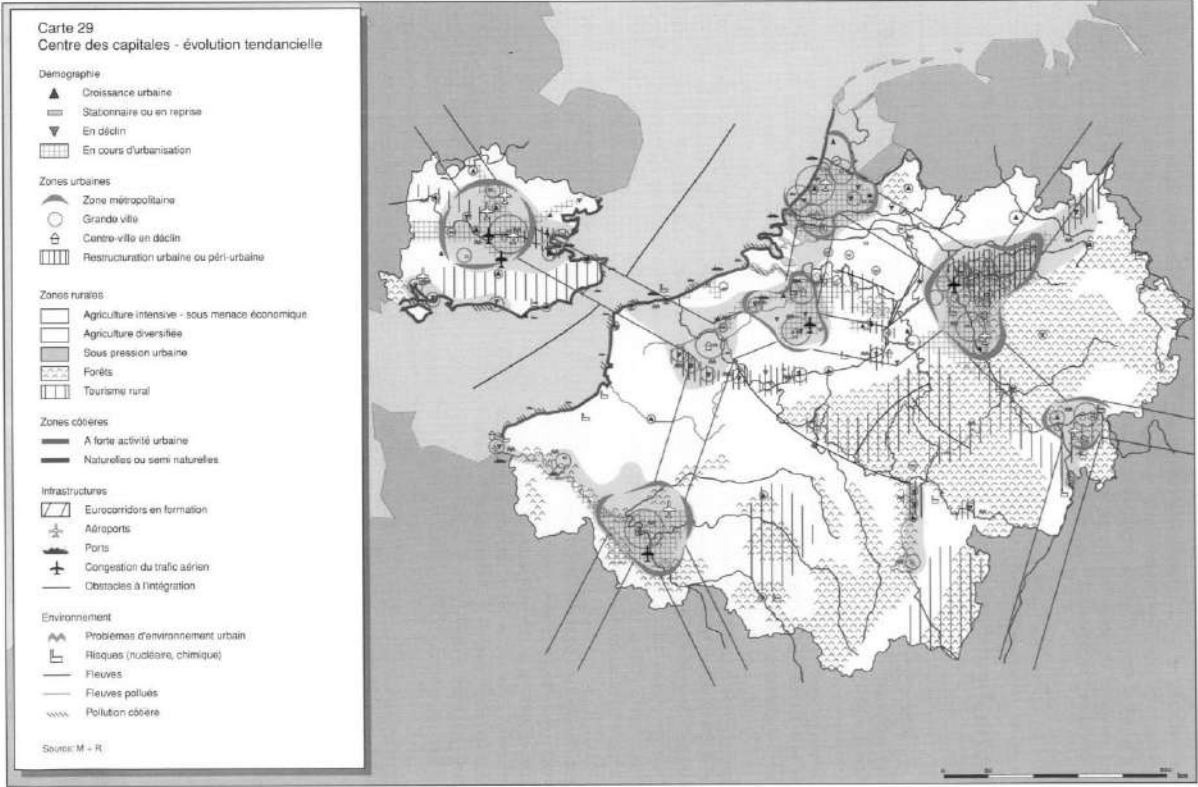
---

<sup>46</sup> Les Pays-Bas mènent d'actives politiques nationales d'aménagement du territoire depuis les années 1960. Elles reposent sur la conceptualisation d'une « déconcentration regroupée », d'un cœur vert, avec un anneau de 4 grandes villes (Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht) dont la suburbanisation est contrôlée dans des villes nouvelles. Le concept de *Randstad* (publié dans *Géojournal*, analysé en tant que telle par la DATAR, pris en compte dans banane bleue...) offre aux Pays-Bas la cinquième métropole européenne. Il est bien accueilli car les Pays-Bas sont un pays très urbanisé mais sans métropole de rang mondial. (Heinemeyer, 1995).

métropolisation européenne et alimentent les travaux de la Commission Européenne. La métropolisation y est encore vue comme un phénomène complexe qui génère des inégalités et fractures territoriales fortes. La Commission européenne publie en 1994 une version revisitée du rapport sur la coopération en matière d'aménagement, *Europe 2000+*, qui s'appuie sur l'étude néerlandaise *Urban Networks in Europe*. Le nouveau document développe 11 cas d'étude, qu'il organise en deux pôles de croissance. Parmi l'agglomération du « centre des capitales », London, Paris, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Randstad et Antwerpen/Bruxelles constituent les six systèmes métropolitains identifiés (Commission Européenne, 1994). Le document *Europe 2000+* pointe le rôle moteur des grandes agglomérations européennes tout en rappelant l'objectif redistributif de réduction des disparités régionales. En cela, il constitue un compromis politique entre les concepts de développement durable, de cohésion et de compétitivité. Les grandes conurbations au cœur de l'Europe y sont présentées principalement comme un frein à la compétitivité européenne, où la densité, la congestion, la pollution, l'insécurité représentent autant de pertes que de coûts. Le développement de réseaux transeuropéens d'infrastructures et d'une armature de petites et moyennes villes doivent compenser ces effets néfastes des grandes agglomérations.

L'étude transnationale de l'espace « du centre des capitales » révèle dans les cartes suivantes la double analyse de l'espace urbain européen. D'une part, il doit tendre « vers un système plus équilibré » où l'atténuation de la hiérarchie urbaine évite les externalités métropolitaines. Les zones métropolitaines se multiplient donc sur la carte, elles sont reliées « en connectivité », par la « coopération métropolitaine » et par des « Eurocorridors ». D'autre part, les régions frontalières doivent passer « de l'isolement à l'intégration » afin de participer à un système urbain à l'échelle européenne. La frontière franco-belge et le Déroit du Pas-de-Calais sont explicitement soulignés par un figuré linéaire signifiant un « obstacle à l'intégration ». Finalement à la conjonction de l'argument métropolitain et de l'intégration transfrontalière, la rencontre informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire amène la Commission Européenne à reconnaître dès 1994 les « potentialités de développement métropolitain transfrontalier » (Commission Européenne, 1994).

Pour Thorsten Wiechmann, jusqu'au milieu des années 1990, les discussions sur un aménagement du territoire européen ne s'articulent pas autour de la métropolisation et du rôle des métropoles. Le principe de cohésion de la Politique régionale et la prudence des institutions européennes à se saisir d'un sujet non supranational prédominant largement (Wiechmann, 2009). Le débat sur la place des grandes villes est petit à petit porté par quelques acteurs et individus – issus de la DG Regio, du Secrétariat général de la Commission européenne, de la DATAR et du RPD – et présidences du Conseil européen – la France et les Pays-Bas, les « *usuals suspects* » (Faludi & Waterhout, 2005).



Carte 62 : Le « centre des capitales » dans le document Europe 2000+ (Commission Européenne, 1994)

L'Allemagne fédérale s'est d'abord montrée réticente devant les propositions franco-néerlandaises d'un schéma d'aménagement européen (Wiechmann, 2009). La tradition de planification territoriale y est évidemment fortement imprégnée par la répartition de compétences entre les différents niveaux fédéraux. Les *Länder* et les communes sont les premiers acteurs du développement territorial et le Bund n'est compétent qu'avec l'aval des rencontres entre les Ministres des *Länder* en charge de l'aménagement du territoire.

La présidence allemande du Conseil européen, le dialogue entre monde académique et agences fédérales et la publication d'études du BBR et du BBSR dans les années 1994-1997 introduisent de nouvelles notions au niveau politique européen. Comme l'a démontré le chapitre 7, les concepts de polycentrisme puis de région métropolitaine sont insufflés par le débat allemand (Wiechmann, 2009). Sur proposition d'un texte allemand, *Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungspolitik*, la Commission européenne valide lors de la rencontre de Leipzig en 1995 une vision de l'aménagement du territoire européen, les *Principes pour une politique européenne d'aménagement du territoire*, publiés en allemand, anglais et français. Ceux-ci mettent en avant l'objectif d'un système équilibré et polycentrique de régions urbaines, qui doit éviter la concentration excessive dans quelques grandes centralités et la marginalisation des périphéries. Cette philosophie qui sera reprise dans le SDEC reflète fortement la position allemande, empreinte de la lecture de ses propres structures spatiales nationales en un réseau polycentrique de grandes et moyennes villes et en une administration fédérale. On analyse un véritable parallélisme entre la vision du territoire allemand, telle que présentée deux ans plus tôt dans le document fédéral *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*, et celle du territoire communautaire du document de Leipzig (Wiechmann, 2009).

Après le concept allemand de polycentrisme qui s'impose dans les visions européennes de l'aménagement du territoire, la notion de région métropolitaine va suivre le même chemin d'influence scalaire ascendante. Dans sa décision du 8 mars 1995, la *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)* reconnaît six *Europäische Metropolregionen* sur le territoire fédéral, actant le débat entre personnel universitaire et administratif autour de la notion de région métropolitaine. Peter Schmitt montre dans l'ouvrage *Metropolregionen und Raumentwicklung* de Jörg Knieling en 2009 comment le débat allemand sur les régions métropolitaines transfrontalières a influencé les développements au niveau européen (Schmitt, 2009).

#### **8.1.2.2. Jusqu'au SDEC et à l'agenda urbain européen**

Andreas Faludi et Bas Waterhout analysent un effort collectif à la fin des années 1990 autour de l'élaboration d'une vision commune de l'espace communautaire (Faludi & Waterhout, 2002). Les métropoles y sont des nœuds locaux qui ancrent l'Europe dans les circulations globales, leur développement polycentrique conditionne la cohésion territoriale européenne.

Thorsten Wiechmann exprime cela comme l'avènement de l'équation « Cohésion + Compétitivité = Polycentrisme » (Wiechmann, 2009).

Sous présidence néerlandaise, la rencontre informelle de Noordwijk en 1997 élabore sur les bases précédentes la première esquisse officielle de ce qui deviendra en 1999 le SDEC. Le SDEC, car il fait sien le projet de l'élargissement, ne contient pas de carte ou de schéma d'ensemble de l'UE élargie, périmètre sur lequel les réflexions sont encore naissantes en comparaison à la maturation du discours métropolitain en Europe occidentale. Il est d'autant plus intéressant d'analyser les arguments métropolitain et transfrontalier dans le document de Noordwijk. Celui-ci illustre la hiérarchie urbaine européenne par une carte qui inclut pour la deuxième fois de façon conjointe les dimensions métropolitaines et transfrontalières.

La carte ci-contre reprend la notion allemande de « région métropolitaine » et l'illustre, comme sur les documents fédéraux allemands des *Europäische Metropolregionen*, avec des figurés ponctuels en forme d'hexagones. Elle entoure également des « (potentielles) coopérations transfrontalières ». On dénombre 39 coopérations transfrontalières potentielles avec des géographies et une urbanité très variables. Le nord de la péninsule scandinave est pointé comme une vaste coopération entre la Norvège, la Suède, la Finlande et la Russie sans identifier aucune ville d'importance ni internationale, ni nationale, ni régionale, alors que la région métropolitaine de la *Randstad* appartient à trois coopérations transfrontalières métropolitaines distinctes, l'une vers le sud incluant la région métropolitaine d'Antwerpen, la seconde vers le sud-est incluant la région métropolitaine de Rhein-Ruhr avec Essen et Düsseldorf, et la dernière vers la frontière allemande à l'est et les villes d'importance nationale Münster et Osnabrück. L'imprécision des figurés amène des interrogations sur les configurations urbaines considérés comme région métropolitaine : soit les seuls quatre pôles de l'Europe du nord-ouest – London, la *Randstad*, Rhein-Ruhr et le diamant flamand – soit les 38 agglomérations et villes d'importance internationale à partir de 500 000 habitant·e·s. Dans cette deuxième lecture, la carte du document de Noordwijk apparaît parsemée de ce figuré hexagonal d'abord utilisé sur les cartes nationales allemandes. Les régions métropolitaines sont présentées dans le texte comme les moteurs économiques de l'Europe et les nœuds européens de la mondialisation, leurs infrastructures et leur fonction *gateway* sont des éléments clés de la compétition globale dans un contexte économique libéral.



Carte 63 : La structure urbaine européenne et les « (potentielles) coopérations transfrontalières » selon le document de Noordwijk de 1997 (Wiechmann, 2009)



Malgré ces imprécisions sémiologiques et des critiques belges et britanniques sur l'exactitude de la carte (Wiechmann, 2009), il semble utile d'analyser au regard des deux espaces supranationaux de notre étude ce document qui fait coïncider dimension métropolitaine et transfrontalière à l'échelle européenne et met en carte l'esprit SDEC. Les concordances suivantes résultent de la comparaison avec les terrains d'étude, partant du nord-ouest pour finir au sud-est :

- Entre le Royaume-Uni et la France, une coopération transfrontalière relie les villes d'importance régionales (c'est-à-dire nécessairement de moins de 200 000 habitant-e-s) de Folkestone, Canterbury, Margate et Maidstone d'une part et de Boulogne et Calais d'autre part. Elle n'inclut pas le littoral transfrontalier franco-belge.
- Entre la France et la Belgique, une coopération transfrontalière de grande superficie couvre la moitié orientale du Nord-Pas-de-Calais, la frange frontalière flamande et la moitié occidentale de la Wallonie. Elle associe la région métropolitaine de Lille à un chapelet de villes d'importance nationale et régionale qui part du bassin minier du Pas-de-Calais et s'étend jusque Namur en engobant notamment Valenciennes, Mons et Charleroi.
- Entre la France et l'Allemagne, la région métropolitaine de Stuttgart fait partie d'une coopération transfrontalière qui inclut Karlsruhe et Strasbourg comme villes d'importance nationale ainsi que des villes allemandes d'importance régionale.
- La Suisse ne fait pas partie de l'aire d'étude du document de Noordwijk et Basel n'est donc pas représentée sur la carte. Pour autant, une coopération transfrontalière franco-germano-suisse est représentée à sa localisation précise. Elle suggère que Basel est associée à la ville française d'importance nationale de Mulhouse ainsi qu'à une ville d'importance régionale en Allemagne, qui malgré la faiblesse démographique et fonctionnelle ne peut être que Lörrach ou Weil-am-Rhein. Freiburg-im-Breisgau, en tant que ville d'importance nationale, est exclue de la coopération transfrontalière figurée.

Ces quatre potentielles coopérations transfrontalières conservent une échelle relativement locale en comparaison à d'autres coopérations du document de Noordwijk, et en comparaison avec l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur qui existent à cette période. La coopération lilloise et bâloise est déjà institutionnalisée mais seul le périmètre de l'ATB semble être crédité. À cette période de la concertation intergouvernementale et supranationale en Europe en matière de développement spatial, les prémisses des régions métropolitaines transfrontalières ne sont que fonctionnels. La méthodologie ne prend pas encore la tournure politique présente dans le rapport METROBORDER qui reconnaît des régions métropolitaines polycentriques transfrontalières à l'échelle des périmètres de coopérations transfrontalières.

La référence aux *Europäischen Metropolregionen* allemandes transparaît dans le document de Noordwijk de 1997. Peter Schmitt explique que le concept allemand qui va s'appliquer à six premières grandes configurations urbaines par la MKRO de 1995 est en réalité élaboré dans le cadre des concertations intergouvernementales entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la France

pour le SDEC. L'Allemagne, par l'entremise de l'échelle européenne, prescrit une politique des régions métropolitaines qu'elle n'a pas encore fait sienne à l'échelle nationale. La contribution allemande aux rencontres informelles et au SDEC est préparée par la publication de *Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Beiträge zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept*. Ce document des « scénarios d'évolution du développement spatial en Allemagne et en Europe » y définit les « grandes villes et régions métropolitaines » comme les moteurs du développement économique, sociétal et culturel. Il analyse un système urbain polycentrique constitué de six régions métropolitaines avec des fonctions internationales (Schmitt, 2009). Pour Thorsten Wiechmann, ce travail préparatoire sur la déclinaison allemande des scénarios européens constitue un des plus importants facteurs, voire même le facteur décisif, de l'établissement de régions métropolitaines européennes en Allemagne par la MKRO. « *Der Entwurf der deutschen Szenarien wurden mit den Bundesländern im Europa-Ausschuss der MKRO abgestimmt und dürfte einen wichtigen, wenn nicht den entscheidenden Einfluss auf die Etablierung europäischer Metropolregionen in Deutschland durch die MKRO gehabt haben* » (Wiechmann, 2009). L'argument métropolitain est développé ici en même temps à l'échelle européenne et à l'échelle nationale.

La dominance des réflexions urbaines, voire métropolitaines, dans la politique de développement spatial de l'UE s'explique également par l'action de différents acteurs qui défendent un « agenda urbain » dans l'action de l'UE (Faludi & Waterhout, 2002). À côté des États, des acteurs issus de l'échelle européenne et de l'échelle locale se mobilisent. L'argument métropolitain est largement partagé (Fricke, 2016), les définitions de la métropole s'harmonisent et on peut parler d'un véritable paradigme.

Dans une première logique descendante, la Commission européenne multiplie les initiatives communautaires en matière de développement urbain. D'après Patrick Le Galès, les problématiques urbaines croissent dès les années 1980 de sorte que la question urbaine devient transversale dans l'ensemble des politiques communautaires (Le Galès, 2003). En accompagnement des visions de l'espace européen qui s'esquissent dans les années 1990, la Commissaire à la Politique de Cohésion, l'allemande Monika Wulff-Matthies, organise le financement de projets pilotes qui doivent contribuer à leur mise en œuvre. Elle estimait que la réalisation des concepts de développement de l'espace européen était du ressort de la DG Regio. D'abord, l'initiative communautaire URBAN est créée pour une première période de programmation en 1994-1999. Son objet est l'expérimentation puis la diffusion de solutions innovantes en matière de développement urbain. De plus, les programmes interrégionaux qu'étaient INTERREG A pour la coopération transfrontalière et INTERREG B pour la coopération transnationale, sont complétés en 1997 du volet INTERREG C pour la coopération interrégionale. Elle vise à l'échange de bonnes pratiques sur une thématique partagée par différentes régions européennes issues de différents États-membres qui travaillent alors dans un réseau *ad hoc*. Le premier programme INTERREG C retient parmi ses axes la thématique « urbanisation, métropolisation, polycentrisme, relations ville-campagne et coopération ». Bien que très large, cette thématique pointe trois concepts clés du développement territorial

européen qu'elle participe à ancrer dans les discours européens : la métropolisation, le polycentrisme et la coopération.

Bien que le développement urbain ne fasse aucunement partie des compétences communautaires, la Commission européenne confirme vouloir se saisir de cet enjeu dans la Communication du 6 mai 1997 « La question urbaine. Orientations pour un débat européen » (COM(97)197 final) puis dans le « Cadre d'action pour un développement urbain durable » (COM(98)0605 C4-0059/99). Une expression, plus prescriptive que descriptive, s'impose progressivement sur « le système urbain européen équilibré et polycentrique » qui semble vouloir atténuer la hiérarchie urbaine et la polarisation métropolitaine. A l'inverse, le Comité des Régions, sous le lobbying de plusieurs régions et grandes villes européennes, replace l'argument métropolitain dans le débat ouvert par la Commission. Dans son avis (98/C 251/04), il propose une terminologie d'analyse spatiale sur les « zones urbaines fonctionnelles (ZUF) » (la traduction française parfois utilisée pour *Functional Urban Area, FUA*) pour insister sur le rôle moteur des villes centres dans le développement péri-urbain et régional et plus spécifiquement des métropoles et régions métropolitaines. (Wiechmann, 2009).

Le Comité des Régions se fait le représentant des grandes villes européennes. Ces dernières participent activement à la reconnaissance d'un argument métropolitain en Europe. C'est la deuxième logique, cette fois ascendante.

En cohérence avec les concepts d'une Europe des régions et d'une Europe des villes, certaines métropoles européennes font entendre leurs intérêts dans un réseau associatif européen. L'initiative principale qui s'appuie sur l'argument métropolitain provient de la Conférence des régions métropolitaines qui s'est tenue à Glasgow en avril 1996 (Wiechmann, 2009). L'invitation était portée par la communauté d'agglomération de Glasgow, le *Strathclyde Regional Council*. L'ambition était de profiter d'une fenêtre d'opportunité pour fonder le premier réseau européen des régions métropolitaines. L'objectif était de promouvoir l'échange en Europe sur les problématiques métropolitaines entre les politiques et les praticiens urbanistes, mais aussi de contribuer au débat sur le rôle des régions métropolitaines dans l'aménagement du territoire européen. Le constat de Glasgow reposait sur les défis de désindustrialisation, d'accroissement des inégalités, de disparition du périmètre institutionnel métropolitain que rencontrait son agglomération et son intérêt premier était la promotion d'institutions taillées pour la gouvernance des régions métropolitaines (Wiechmann, 2009).

La conférence a rassemblé 230 participant-e-s représentant 50 régions métropolitaines de toute l'Europe. La présence de l'ancien commissaire européen, l'Écossais Bruce Millan, du Directeur général de la DG Regio et le soutien financier de la Commission européenne montrent que les liens avec la Politique de Cohésion se voulaient déjà étroits.

Le réseau METREX « *Metropolitan Exchange – The European Network of Metropolitan Regions and Areas* » a été créé lors de la séance de clôture le 13 avril 1996, il a pris la forme officielle d'une association, une AISBL belge en 2000. La définition assez vague de régions et aires métropolitaines explique la composition variable de ses 15 membres fondateurs, soit des autorités régionales, intercommunales ou communales. Le réseau a d'abord pris une ampleur importante dans la décennie 2000-2010 avec 30 à 50 régions métropolitaines mais peu étaient

issues de France, Belgique, Angleterre, Allemagne ou Suisse. Les *Metropolregionen* allemandes ont adhéré progressivement à partir de 2004 et massivement jusqu'à aujourd'hui. En 2018, le réseau rassemble 41 membres hétéroclites. De grandes capitales, Moskva ou Athina, côtoient des régions capitales, Île-de-France ou Berlin-Brandenburg, des régions métropolitaines, Rhein-Neckar, ou des centralités métropolitaines, Città Metropolitana di Napoli, mais aussi des régions et villes aux fonctions métropolitaines plus modestes, Regione del Veneto ou Metropolregion Mitteldeutschland. Aucune ville ou région frontalière de notre étude ne fait partie de ce réseau. On peut citer quelques régions à caractère frontalier, Województwo Zachodniopomorskie, la Voïvodie de Poméranie-Occidentale avec Szczecin par exemple. Certaines autres sont certes transfrontalières mais très peu métropolitaines : San Sebastian à la frontière franco-espagnole ou Oradea à la frontière entre la roumano-hongroise. Les membres du réseau ont varié sensiblement depuis 1996, avec notamment le retrait de la région métropolitaine de l'Øresund entre København et Malmö (METREX, 2000).

Pour autant, le réseau montre la structuration à l'échelle européenne d'une représentation d'intérêts métropolitains. Celui-ci participe à la construction *bottom-up* du discours européen sur la métropolisation et la construction de métropoles. Tous comme d'autres associations ou représentations d'acteurs locaux (la MOT, l'AEBR...), il relaie les demandes d'acteurs locaux en faveur de politiques européennes de soutien aux métropoles. À ce titre, il bénéficie régulièrement de crédits européens pour des échanges de bonnes pratiques interrégionales ou urbaines (INTERREG C et URBACT) (METREX, 2000). Patrick Le Galès a déjà identifié ces interactions transnationales dans des activités de lobbying envers les institutions européennes : « Ces réseaux révèlent une Europe politique en construction au sein de laquelle des entrepreneurs politiques élaborent un intérêt collectif des villes en Europe pour bénéficier de financements et renforcer leur pouvoir » (Le Galès, 2003). Cela illustre l'europanisation des villes et collectivités territoriales. L'échelle locale agit à l'échelle européenne pour obtenir une nouvelle reconnaissance, décrocher des opportunités financières et aussi pour contourner les États.

Finalement, l'émergence d'un paradigme métropolitain en Europe est un phénomène où jouent plusieurs acteurs clés de diverses échelles. L'échelle européenne est centrale car la coordination européenne dans le Conseil de l'Europe et dans l'UE offre un cadre de réflexion commun pour penser les concepts liés à la métropole et alimenter un système sémique partagé en matière de développement spatial. Plusieurs États se mobilisent pour faire avancer cet agenda métropolitain européen. La France dans les années 1980, puis les Pays-Bas puis surtout l'Allemagne dans les années 1990 structurent les réflexions sur la région métropolitaine européenne. Mais ce portage national reflète aussi le *lobbying* mené par plusieurs grandes villes et régions européennes pour être reconnues comme métropoles et dotées de ressources par le niveau européen. Dans le développement spatial européen, la frontière est rarement thématisée, le regard à l'échelle du périmètre européen semble l'effacer. Le rapport *Europe 2000+* synthétise la dialectique de la frontière telle que perçue par l'échelle européenne : à la fois obstacle au développement intégré et potentiel de coopération. La frontière n'est pas clairement identifiée comme une ressource.

Le SDEC est à l'issue de ce processus validé en 1999 (Commission Européenne, 1999). Son lancement avait été acté par la signature des ministres en charge de l'aménagement du territoire lors de la réunion informelle de Liège en 1993. La Belgique ne semble pourtant que peu active dans la préparation du SDEC et dans les débats présentés. On va voir que dans ce cas national, le SDEC est prescripteur de la politique nationale en matière de développement spatial et de soutien aux métropoles. Cette logique *top-down* entre l'UE et la Belgique est très différente de la logique entre l'Allemagne et l'UE.

### **8.1.3. L'inspiration européenne de la planification nationale et régionale en Belgique**

L'aménagement du territoire belge est, en comparaison de ses voisins européens, « une pratique tardive » (Vandermotten, n.d.). Certes, les Plans de secteur définissent à partir de 1962 l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire belge. Non adossés à un document stratégique, ils permettent pendant des décennies une périurbanisation et une rurbanisation importante qui estompe les effets d'agglomération métropolitaine. Les aires urbaines morphologiques sont par conséquent peu lisibles. Ce sont surtout des aires urbaines fonctionnelles définies par les trajets domicile-travail – les navettes – qui structurent une métropolisation diffuse (Vermeyleylen, 2014). Depuis la régionalisation à partir de 1980, les Plans de secteur sont sous la compétence des régions. La planification et l'aménagement sont aujourd'hui du ressort des régions. L'État fédéral se cantonne à la coordination et aux enjeux de réseaux et d'infrastructures nationales en matière de télécommunications, transport et énergie. La statistique belge définit cependant au niveau national 19 « régions urbaines » (Vanderstraeten & Van Hecke, 2019).

Avec la politique de régionalisation de 1980, ce sont finalement la Wallonie, Vlaanderen et Bruxelles-Capitale qui héritent des compétences d'aménagement du territoire alors que la désindustrialisation a creusé l'écart entre les villes des deux régions (Vandermotten, 2017). « En Belgique, les réformes institutionnelles, dont la plus récente est en voie d'implémentation, illustrent l'autorité grandissante des régions, dont les grandes villes s'avèrent être les moteurs » (Vermeyleylen, 2014). Chaque région produit sa propre législation en la matière ainsi qu'un schéma d'orientation spécifique. Il n'existe aucun mécanisme formel de coordination ou de concertation qui réunisse les trois Régions de sorte que le territoire belge en tant que tel ne fait pas l'objet d'un développement du territoire planifié en commun (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2017). L'aménagement du territoire est en Belgique encore plus fédéralisé qu'en Allemagne ou qu'en Suisse. Ainsi l'échelle nationale est peu significative dans la recherche de l'argument métropolitain. Par contre, l'éclatement du développement territorial en trois régions donne aux frontières nationales et régionales belges une plus grande place. En accord avec les réflexions

linguistiques du chapitre précédent, une compréhension commune du concept de métropole semble un objectif difficilement atteignable dans un contexte où deux langues et trois régions en influencent la signification. Comment qualifier les métropoles belges à une échelle si fine où les frontières sont omniprésentes ? On peut supposer que les régions belges se tournent vers l'échelle européenne et le SDEC pour s'appuyer sur un cadre de référence commun. Cela favoriserait-il la reconnaissance de régions métropolitaines transfrontalières ? Certains détails sur les négociations des documents et sur leurs interprétations sont alimentés par les entretiens qualitatifs menés auprès de la MOT en France, du Service Public de Wallonie et de Leiedal en Belgique.

### 8.1.3.1. Le *Vlaamse Ruit* et des frontières aveugles

En Vlaanderen, le système de planification repose sur deux étapes (le plan de structure puis le plan d'exécution) aux trois niveaux administratifs (Vlaanderen, province, commune) (Cabus, 2012). C'est dans le premier, *de Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (RSV)*, que l'on peut trouver une forme de politique régionale de soutien aux métropoles. Adopté initialement en le 23 septembre 1997, il a été initié en 1992 et a connu deux révisions en 2004 et 2011 (Vlaamse Overheid, 2011). Le RVS comprend une première partie informative sur la structure territoriale existante et son développement prospectif, une seconde partie indicative sur la structure territoriale souhaitable et une dernière partie contraignante qui reprend les dispositions et décisions du plan de structure (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2017).

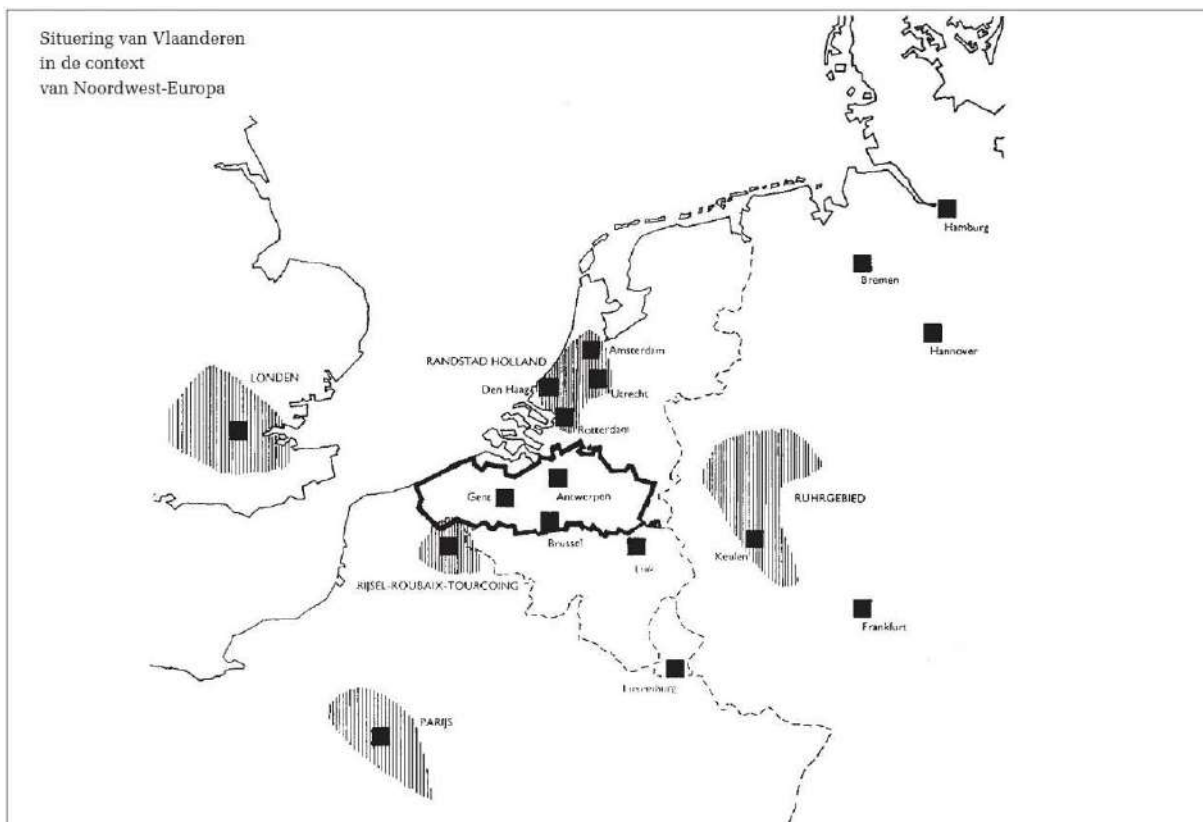
Le terme de *metropool* n'apparaît qu'une seule fois dans les 773 pages du RVS. Dans les tout premiers paragraphes d'introduction, il est en effet question des « *Franse metropolen Parijs en Rijsel-Roubaix-Tourcoing* », c'est-à-dire des métropoles françaises de Paris et de Lille-Roubaix-Tourcoing (Vlaamse Overheid, 1997). Cela signifie que l'expression de « métropole » n'est pas utilisée dans l'aménagement du territoire flamand. Le terme n'est repris que pour la concordance avec la dénomination en France. On peut d'ailleurs s'interroger sur le fait que Paris et Lille-Roubaix-Tourcoing soient au même titre considérées comme métropoles par la Vlaanderen en 1997 alors que la politique française de soutien aux métropoles à cette époque est relativement à l'arrêt. Il est également notable que ce ne soit pas le pôle métropolitain lillois qui soit pris en considération, ni l'agglomération transfrontalière étendue à Mouscron voire à Kortrijk, mais plutôt l'ensemble de l'agglomération française avec les trois centres urbains de Lille, Roubaix et Tourcoing.

Cette citation de deux métropoles françaises s'inscrit dans une description de la localisation de la Vlaanderen en Europe occidentale comme étant au « cœur économique de l'Union Européenne » et au « carrefour de ses plus fortes régions économiques » (Vlaamse Overheid, 1997). Sont énumérés Bruxelles, la *Randstad Holland*, la région de la Ruhr, London et donc Paris et Lille-Roubaix-Tourcoing. Cette énumération ressemble à une liste des régions considérés comme métropoles européennes mais ne leur attribue pas cette dénomination.

« *Ligging van Vlaanderen*

*Vlaanderen ligt in het economisch kerngebied van de Europese Unie. Het omsluit Brussel (de Europese hoofdstad) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het ligt op het kruispunt van economisch sterke gebieden als de Randstad Holland in het noorden, het Ruhrgebied in het oosten, Londen in het westen en de Franse metropolen Parijs en Rijsel-Roubaix-Tourcoing in het zuiden. (kaart 1.1.) » (ibid.)*

Centrée sur la Vlaanderen, la carte associée au paragraphe identifie à l'échelle de l'Europe du nord-ouest une série de villes (jusque Hamburg, Frankfurt/Main, Luxembourg, Paris et London) ainsi que certaines régions urbaines, indiquée avec une police majuscule (London, Paris, Lille-Roubaix-Tourcoing, la *Randstad Holland* et le *Ruhrgebiet*). Cette cartographie semble être une analyse métropolitaine mais n'est pas nommée comme telle. Le paragraphe nomme des « *economisch sterke gebieden* », des espaces économiquement forts. L'absence de légende – comme c'est régulièrement le cas dans le RVS – laisse l'interprétation ouverte : S'agit-il de pôles et de régions métropolitaines, ou de villes centres et leur agglomération, ou de centres économiques et de leur bassin d'emploi ? Toujours est-il que la carte est éminemment internationale, éventuellement transfrontalière puisque la région métropolitaine de Lille-Roubaix-Tourcoing dépasse à la frontière flamande, voire européenne même si elle ne cadre pas avec l'UE. La région Vlaanderen semble vouloir s'inscrire dans cet ensemble urbain et économique qu'est l'Europe du Nord-Ouest.

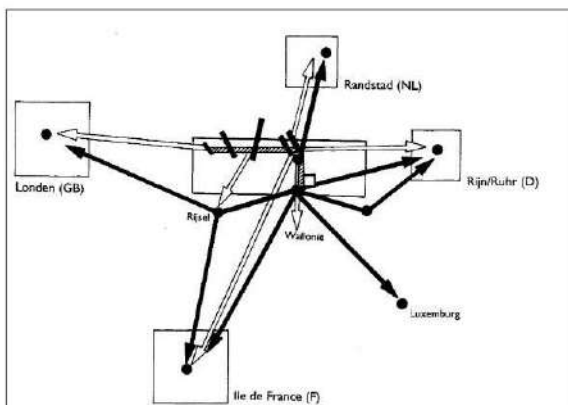


Carte 64 : La localisation de la Vlaanderen au cœur des centres économiques du nord-ouest européen (Vlaamse Overheid, 2011)

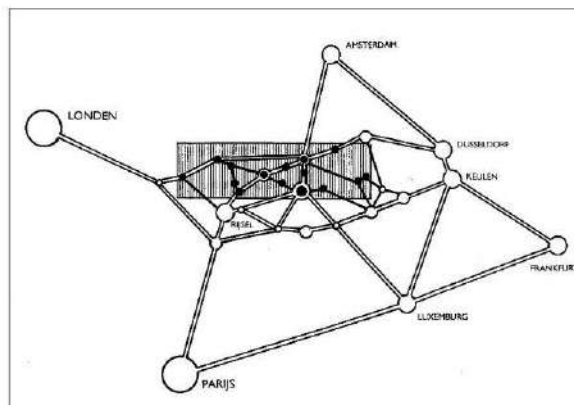
Les cartes schématiques des infrastructures de transport souhaitables présentent des caractéristiques similaires en cela qu'elles reprennent les mêmes régions métropolitaines européennes. Ce sont les seules cartes qui ne présentent pas la Vlaanderen comme un territoire insulaire, aveugle sur les espaces transfrontaliers. La thématique des infrastructures de transport est d'ailleurs la seule qui questionne l'aménagement des zones frontalières. La première carte représente les connexions avec les « portes d'entrée » et les connexions directes avec l'arrière-pays, la seconde les connexions infraflamandes en cohérence avec le réseau des grandes régions urbaines extérieures à la région Vlaanderen.

La terminologie est ici plus explicite puisque la référence à des *grootstedelijke gebieten* peut se traduire par « grandes régions urbaines », « principales régions urbaines » ou même « régions métropolitaines ». Le terme *grootstedelijk* n'est cependant pas défini dans le glossaire du RSV, illustrant que la métropolisation n'est pas au cœur du plan de structure. Par ailleurs, l'expression *poorten* se réfère aux fonctions *gateway* puisqu'elle indique une porte d'entrée, une interface de connexion, un port ou un portail. D'après le glossaire, elle est un « lieu où des développements sont stimulés par l'existence d'une position potentiellement avantageuse dans le réseau de communication international (eau, route, rail, aérien, télécommunication) » (Vlaamse Overheid, 2011). On peut en déduire que la conceptualisation métropolitaine est bien avancée dans le RSV mais que le terme même n'a pas été repris sous sa racine internationale. Cela complète les réflexions linguistiques : si le mot *metropool* est courant en néerlandais des Pays-Bas, il n'est pas usité en néerlandais de Vlaanderen.

1. Verbindingen tussen de poorten en rechtstreekse verbindingen met het achterland



2. Verbindingen tussen de groot- en regionaalstedelijke gebieden in een samenhangend netwerk met grootstedelijke gebieden buiten Vlaanderen



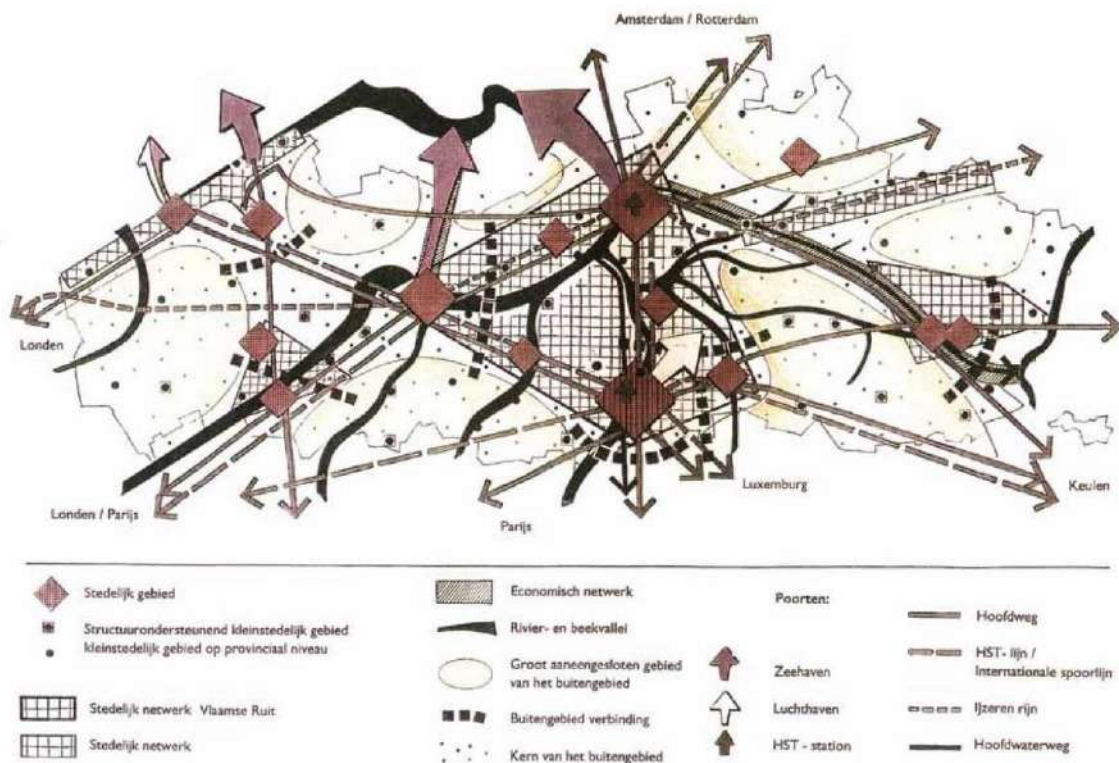
Carte 65 : Les infrastructures flamandes dans le réseau international des grandes villes européennes (Vlaamse Overheid, 2011)

Les parties indicatives et contraignantes du RSV précisent que la vision de l'aménagement du territoire flamand repose sur les concepts de développement durable, d'une région Vlaanderen ouverte et urbaine et de la concentration urbaine et économique. Quatre principes d'aménagement sont énumérés : le « regroupement déconcentré » (ou concentration déconcentrée, *gedeconcentreerde bundeling*), les « portes d'entrée comme moteurs du développement » (*poorten als motor voor ontwikkeling*), les « infrastructures



comme liens et bases pour l'installation des activités (*infrastructuur als bindteken en als basis voor locatie van activiteiten*) et une géographie physique structurante spatialement (*fysisch systeem ruimtelijk structurerend*) (Vlaamse Overheid, 2011).

Le schéma synthétique final du RSV, le *schematische weergave van de ruimtelijke visie op Vlaanderen*, représente une carte de la région Vlaanderen avec une opposition ville/campagne. Le « *Vlaamse Ruit* », le diamant flamand avec Antwerpen, Leuven, Bruxelles et Gent pour sommets, constitue le réseau urbain central. Deux autres réseaux urbains intéressent nos cas d'étude : un regroupement de Brugge et Oostende court tout le long de la côte flamande mais semble s'arrêter aux frontières. Un autre réseau regroupe Kortrijk et Roeselare. Autant la région de Bruxelles-Capitales est intégrée au RSV, autant celui-ci ignore la Wallonie et les pays voisins dans son schéma de synthèse. Seules les connexions de transports relient la Vlaanderen aux régions adjacentes. Il n'y a pas de référence directe à une échelle transfrontalière ou européenne.

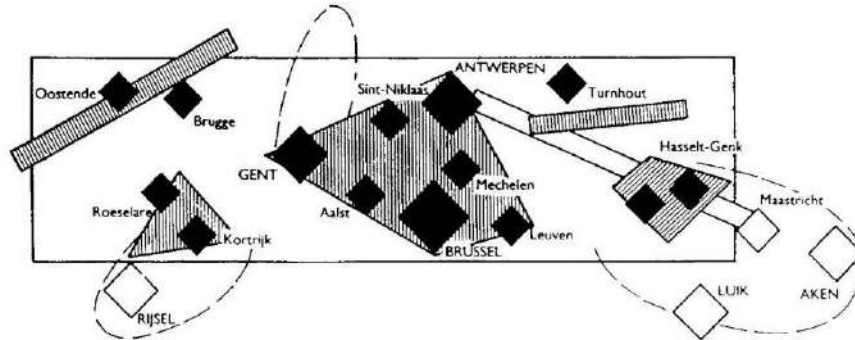


Carte 66 : Schéma de synthèse de la vision territoriale de la Vlaanderen (Vlaamse Overheid, 2011)

Le principe de regroupement déconcentré, ou la concentration déconcentrée, estime que le développement territorial actuel est satisfaisant et ne nécessite que d'intensifier les dynamiques de concentration sélectives dans les villes et villages, en évitant les effets négatifs de rurbanisation. Il est illustré par le schéma suivant où plusieurs zones de regroupement sont mises en valeur par des figurés de surface comme sur la carte de synthèse. Une différence majeure est à noter au niveau des frontières : le regroupement de Kortrijk et Roeselare forme un triangle en Vlaanderen qui se prolonge en France par un figuré pointillé qui inclut Lille et

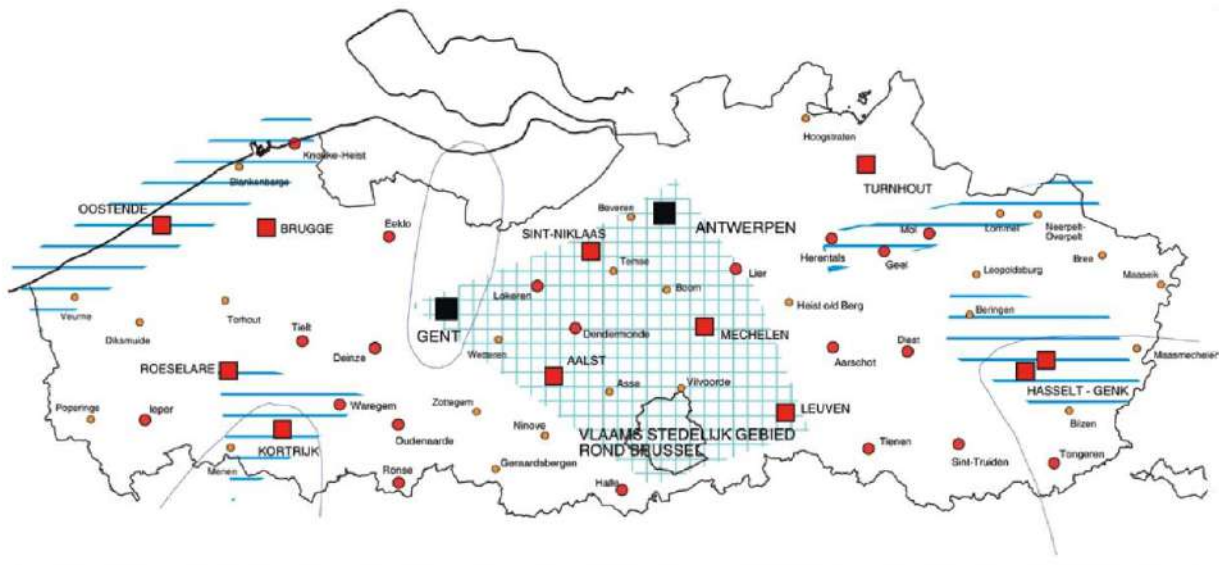
sa région. Le schéma intègre ainsi les interdépendances transfrontalières dans son analyse de la hiérarchie urbaine. Malgré la largesse d'interprétation due à l'absence de légende, on peut estimer qu'il dessine une région métropolitaine transfrontalière.

## Gedeconcentreerde bundeling



Carte 67 : Le regroupement déconcentré en Flandre et à ses frontières (Vlaamse Overheid, 2011)

De même lors de la définition et la délimitation de la hiérarchie urbaine flamande, la carte ajoute un figuré de surface gris clair pour les *grensoverschrijdende stedelijke netwerken*, les réseaux urbains transfrontaliers. Ceux-ci ont vocation à être pris en considération dans « des coopérations suprarégionales » (Vlaamse Overheid, 2011). Le RVS consacre deux pages à préciser les nécessités de coopération locale, régionale et européenne mais les conditionne à la réalisation du RSV. Il insiste sur le besoin d'avoir en premier lieu une vision propre de son développement territorial avant de le confronter aux autres cadres d'aménagement qu'il s'agisse des régions belges, du Bénélux ou de l'UE. « *Het is belangrijk dat Vlaanderen eerst een eigen visie op de ruimtelijke ontwikkeling uitbouwt om da, vanuit deze eigen visie, actief deel te nemen aan de gewestoverstijgende overlegkaders.* » (Vlaamse Overheid, 2011). La logique est donc strictement ascendante. Elle reflète l'affirmation de l'indépendance flamande dans sa compétence d'aménagement du territoire. Cela tranche avec les autres régions métropolitaines transfrontalières et les pays étudiés au chapitre précédent qui font allègrement référence et s'inspirent largement des documents européens. Le RSV souligne cependant l'utilité des cadres supérieurs d'aménagement pour les trois « régions transfrontalières périphériques », (*perifeer gelegen grensgebieden*), que sont MHAL, la zone du canal de Zeeuwse avec Gent, et Lille/Roubaix/Tourcoing qui présente « une perspective de développement transfrontalier avec la région autour de Kortrijk et Tournai » (« *de aanzetten voor een grensoverschrijdend ontwikkelingsperspectief voor Rijsel/Roubaix/Tourcoing en de regio rond Kortrijk en Doornik* ») (Vlaamse Overheid, 2011).



### SELECTIE STEDELIJKE GEBIEDEN EN STEDELIJKE NETWERKEN

- Grootstedelijk gebied / Vl. stedelijk gebied rond Brussel
- Regionaalstedelijk gebied
- Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied
- Kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau
- +++ Stedelijk netwerk van internationaal niveau
- Stedelijk netwerk van Vlaams niveau
- - - Grensoverschrijdend stedelijk netwerk

Carte 68 : La sélection des régions et réseaux urbains flamands (Vlaamse Overheid, 2011)

La hiérarchie urbaine de ces deux dernières cartes repose selon le texte sur des références non-précisées à la « littérature scientifique ». Elle se base à la fois sur le degré d'équipement et des fonctions de service d'une ville, sur son importance par rapport à son aire urbaine et à la Vlaanderen en général et sur la structure urbaine interne de la Vlaanderen. Bruxelles est considérée comme une ville de niveau 0, Antwerpen et Gent de niveau 1. Le niveau 2 compte plusieurs villes de nos cas d'étude : Brugge, Kortrijk, Oostende, Roeselare. D'après les cartes, Lille, Liège et Aachen seraient des villes de niveau 1, même si cela n'est pas explicite.

En conclusion, le RSV ne prend en considération de régions métropolitaines transfrontalières qu'à la marge. Elles ne font pas partie des orientations stratégiques principales reprises par la carte de synthèse et la majorité des cartes et schémas choisit une représentation insulaire de la région Vlaanderen, aveugle sur la Wallonie comme sur le Nord-Pas-de-Calais. La thématique métropolitaine n'est pas explicitement abordée comme telle, bien que le réseau urbain, les activités économiques et les infrastructures fassent l'objet d'analyses successives. Cette vision semble avantager les villes moyennes qui sont nombreuses sur le territoire flamand.

Pour le chef de cabinet du ministre flamand de l'aménagement du territoire et professeur de géographie à la KU-Leuven, Peter Cabus, le RSV concentre plusieurs critiques : « Le début des travaux pour arriver au RSV en Vlaanderen date de 1992. Il a donc déjà un certain âge. Les critiques qu'on a formulées sur les plans de secteur [...] peuvent aussi être appliquées, ce qui montre que le Plan de structure flamand est assez rigide, et qu'il est très difficile de l'adapter aux nouveaux besoins de la société. On peut aussi en dire qu'il n'est pas suffisamment

stratégique. C'est plutôt un plan holistique, dont les choix et les actions ne sont pas tout à fait clairs. » (Cabus, 2012). En effet, malgré une grande partie sur les espaces urbains et les principes répétés de concentration au niveau de nœuds d'infrastructures, il serait excessif d'affirmer que le RSV est une véritable politique de soutien aux métropoles.

Le prochain schéma d'aménagement du territoire flamand est donc en préparation. Le processus passe par des concertations rythmées par la publication d'un *Livre vert* puis d'un *Livre blanc* (Ruimte Vlaanderen, 2017; Ruimtelijke Ordening Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2012). Même si ces documents ne sont qu'indicatifs d'une future politique, ils s'appuient sur le concept de métropolisation pour penser la Vlaanderen en 2050 comme « une métropole à l'échelle humaine ». Ces documents de travail n'ont cependant pour l'instant qu'une valeur indicative de l'émergence d'un discours métropolitain, mais non d'un paradigme confirmé. Lorsque le gouvernement flamand approuvera ces documents et les validera en tant que politique, alors il s'agira de la première politique d'aménagement du territoire véritablement métropolitaine. La métropolisation y sera thématifiée dans une organisation spatiale polycentrique qui couvre la totalité de la Vlaanderen mais ne semble pas prendre en considération les phénomènes transfrontaliers. Les liens avec la Wallonie sont également mineurs, chaque région respectant la souveraineté de l'autre dans sa compétence d'aménagement.

### **8.1.3.2. La Wallonie s'inscrit dans le SDEC**

La démarche wallonne est assez différente. À défaut de voir aboutir un consensus politique sur l'espace wallon, elle consiste en une déclinaison du document européen du SDEC de 1999. En Wallonie, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) stipule que l'aménagement du territoire est conceptualisé au moyen d'un plan régional. Après deux décennies de « longue maturation », le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) a été adopté le 27 mai 1999 (Gouvernement wallon, 1999a). Le SDER peut être considéré comme le pendant du RSV flamand. Malgré des tentatives de refonte, son successeur, le Schéma de Développement du Territoire (SDT) n'est pas encore en vigueur. « Adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019 et publié au *Moniteur belge* du 12 décembre 2019, le schéma de développement du territoire entrera en vigueur à une date à déterminer par le Gouvernement. » (Gouvernement wallon, 2019).

Le SDER de 1999 repose sur trois principes – un patrimoine commun de ses habitants, le développement durable et la cohésion économique et sociale (Gouvernement wallon, 1999b) – qui ne laissent pas présager une véritable politique de métropolisation ou de soutien aux métropoles, mais plutôt une volonté de développement équilibré du territoire.

Le SDER définit dans son glossaire ce qu'est une « aire métropolitaine, région métropolitaine, aire métropolitaine transfrontalière ». S'appuyant sur des études européennes sans les

nommer, il reste assez vague et pointe les variations d'échelles, mélange les trois termes et ne donne que le seuil d'un million d'habitant·e·s comme critère pour une métropole.

« Une aire métropolitaine est une région urbaine comportant une ou plusieurs métropoles, qui compte plus d'un million d'habitants et peut être transfrontalière. L'expression est utilisée dans diverses études de l'Union européenne et peut recouvrir des aires d'importance très différente (comparer par exemple l'AMNO aux aires métropolitaines transfrontalières).

La Wallonie est concernée par quatre aires métropolitaines transfrontalières recensées par certaines études européennes et qui correspondent aux réseaux urbains de la Deuxième Esquisse de structure Benelux :

- à l'ouest, l'aire métropolitaine centrée sur Lille ;
- au nord, l'aire métropolitaine centrée sur Bruxelles ;
- à l'est, l'aire MHAL (Maastricht, Hasselt, Aachen, Liège) ;
- au sud, l'aire Saar-Lor-Lux. » (Gouvernement wallon, 1999b).

Soulignant les incohérences d'échelles, le SDER décrit bien l'aire métropolitaine transfrontalière de Lille, tout en comparant à des aires polycentriques comme MHAL ou des aires polycentriques d'échelle continentale comme l'AMNO (l'aire métropolitaine du nord-ouest<sup>47</sup>).

Prolongeant la tentative terminologique, le document hésite quant aux espaces considérés comme métropolitains : Dans le chapitre introductif sur « les caractéristiques générales de la Wallonie », le SDER constate l'absence de métropole en territoire wallon.

« Hormis Liège et Charleroi (qui comptent chacune approximativement 200.000 habitants), il n'y a pas à proprement parler de grande ville en Wallonie. Certaines zones subissent l'influence de métropoles et villes extérieures comme Bruxelles, Lille ou encore Luxembourg » (Gouvernement wallon, 1999b).

Si Liège et Charleroi sont d'abord qualifiées de « grandes villes », le chapitre sur « l'évolution de l'urbanisation » les élève au rang de « métropoles économiques » en se basant sur les travaux dirigés par les chercheur·se·s Bernadette Mérenne-Schoumaker et Herman Van der Haegen.

« C'est ainsi que huit "régions urbaines" ont été identifiées sur le territoire wallon : les deux métropoles économiques, Liège et Charleroi, groupant de 630.000 et 400.000 habitants, et 5 régions urbaines groupant de 90.0000 à 230.000 habitants. À celles-ci,

---

<sup>47</sup> L'AMNO (l'aire métropolitaine du nord-ouest) est entre 1997 et 1999 un programme INTERREG II C de coopération transnationale pour l'aménagement du territoire qui prévaut avant le découpage du programme INTERREG B *North-West Europe* incluant l'Irlande, le Royaume-Uni, la Belgique, le Luxembourg, ainsi que des régions des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne (Doucet, Curzi, Geron, & Desmet, 2007).

il faut encore ajouter la région urbaine de Bruxelles qui couvre à peu près tout le nord du Brabant wallon » (Gouvernement wallon, 1999b).

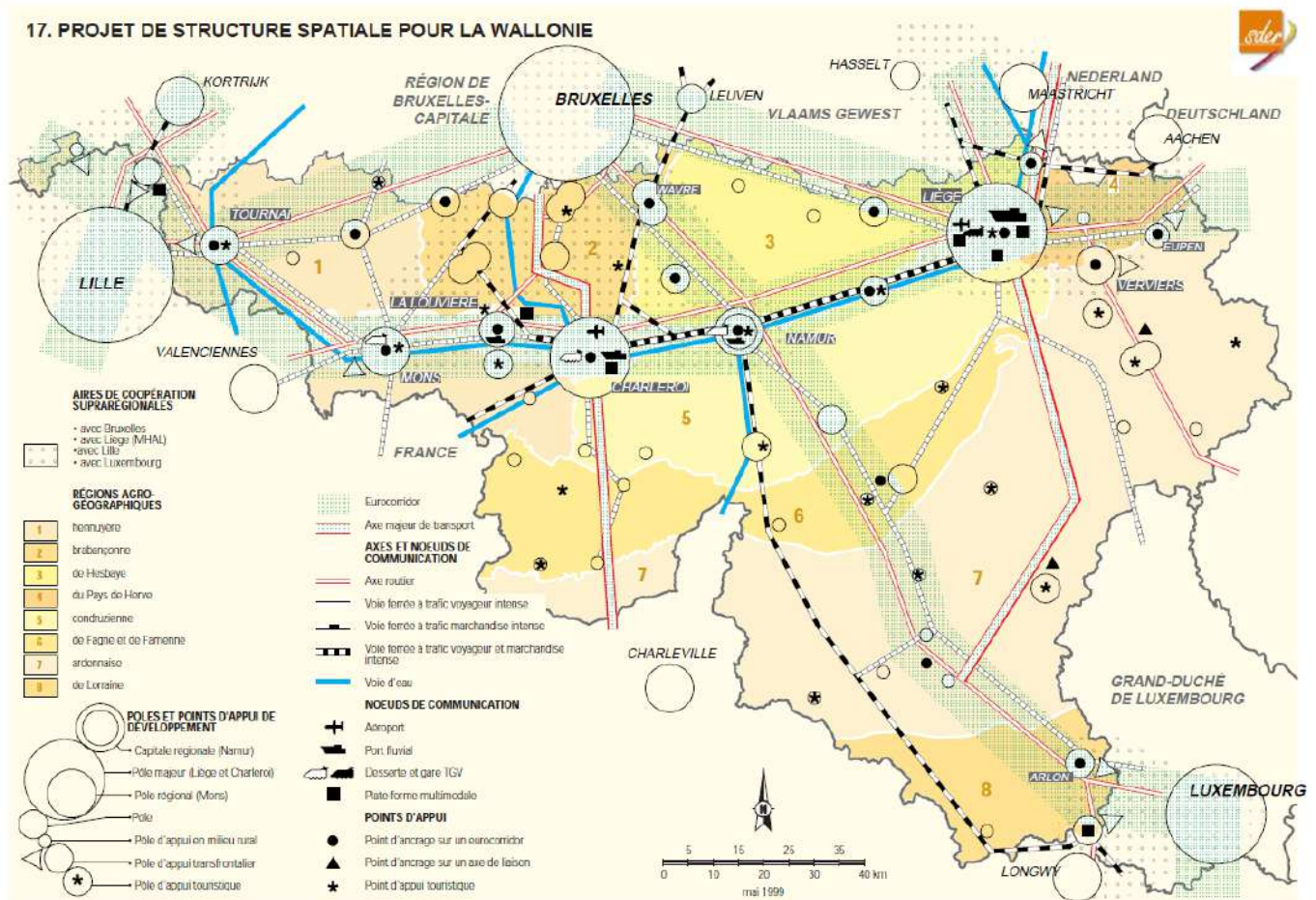
En accord avec le découpage de la régionalisation, Bruxelles n'est pas considérée comme une partie intégrée à la Wallonie. Elle est une métropole extérieure à la Wallonie mais dont l'aire d'influence structure de vastes espaces du nord wallon. En incluant Bruxelles, la Wallonie parvient dans le SDER à penser l'organisation et l'aménagement du territoire hors de ses frontières régionales. Elle prend réellement en compte le transfrontalier en qualifiant le rapport à Lille et Luxembourg. La présence de ces trois fortes configurations métropolitaines juste au-delà de ses frontières l'oblige à inclure leurs effets spatiaux sur les espaces frontaliers wallons dans le SDER : « Les aires de coopération transrégionale correspondent à la partie wallonne des aires métropolitaines. Certaines parties de la Wallonie peuvent en effet bénéficier de la présence proche de pôles urbains tels que Bruxelles, Lille et Luxembourg pour soutenir leur développement en tissant des liens de coopération. » (Gouvernement wallon, 1999b).

Dans le cœur du SDER, le « projet de structure spatial pour la Wallonie » développe un argumentaire intéressant sur les interdépendances métropolitaines transfrontalières, même lorsque le pôle métropolitain se situe sur le versant étranger. Il élabore le concept d'« aire de coopération transrégionale » et le précise entre autres pour Lille

« Aire de coopération transrégionale avec Lille

Bénéficiant d'une position de carrefour au sein de grands réseaux de communication européens, la métropole lilloise constitue un pôle très dynamique et son aire d'influence déborde sur la Wallonie et sur la Vlaanderen. Jusqu'à présent, c'est surtout cette dernière, ainsi que la zone de Mouscron, qui en ont bénéficié, alors que l'arrondissement de Tournai est resté relativement à l'écart.

A l'instar de la COPIT (Conférence permanente des intercommunales transfrontalières dont font partie les intercommunales wallonnes IEG et IDETA), une dynamique de coopération avec Lille doit se développer de façon à bénéficier davantage des retombées positives qu'offre la présence proche de cette métropole. » (*ibid.*)



Carte 69 : Les aires de coopération suprarégionales dans le projet de structure spatial du SDER (Gouvernement wallon, 1999b).

Le SDER aborde les axes de coopération transrégionale avant les pôles infrawallons, suivant une logique de hiérarchie urbaine décroissante. Il fait de même pour les axes de transports en évoquant les « eurocorridors » avant les « axes majeurs de transports » et « les axes et les nœuds de communication ». Cette approche multiscale, entre l'échelle européenne, celle du voisinage fonctionnel et celle régionale du schéma, évite l'écueil de se focaliser sur son propre territoire avec le transfrontalier comme angle mort. Prenant pour cadre les réglementations européennes avec spécialement le SDEC et INTERREG, et aussi les travaux élaborés en coopération à l'échelle du Benelux, le SDER s'insère dans le développement du territoire à plus vaste échelle. Il explicite clairement une relation multiscale avec des frontières ouvertes dans la « situation dans le contexte belge et européen » :

« Le territoire wallon se caractérise par son ouverture par rapport aux régions et pays voisins : absence de réelles barrières physiques, prolongement de ses caractéristiques géographiques au-delà des frontières dans toutes les directions. [...]

Le premier niveau suprarégional par rapport auquel la Wallonie doit se situer est celui de l'État fédéral. La question des relations avec la Région de Bruxelles-Capitale, à laquelle la Wallonie est liée au sein de la Communauté française, ainsi qu'avec la

Région flamande constitue un enjeu majeur, notamment en termes de structure territoriale.

Les relations transfrontalières et transrégionales de la Wallonie avec ses pays voisins sont relativement développées. La Wallonie participe à des programmes tels que celui de l'Eurorégion (qui réunit les trois Régions belges, le Nord-Pas-de-Calais et le Kent), la Grande Région Saar-Lor-Lux et l'Eurégio Meuse-Rhin. En tant que région belge, elle fait bien entendu partie du Benelux et de l'Union européenne.

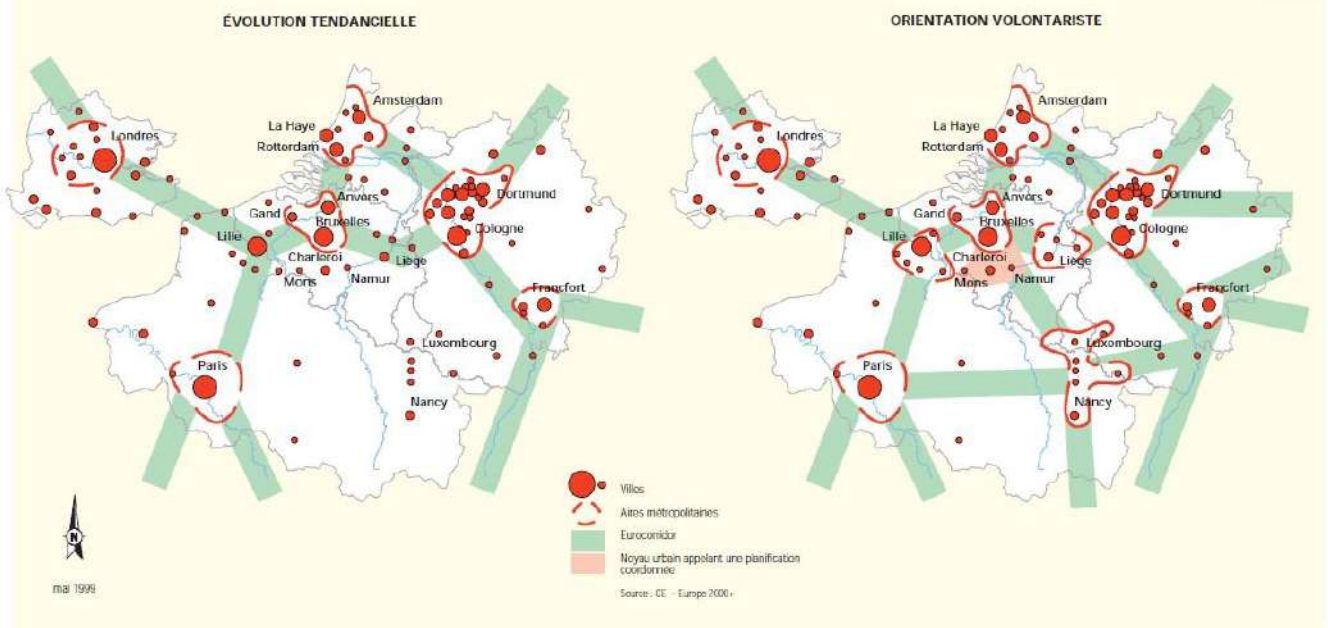
La mise en place du Marché unique a supprimé une série de barrières – qui étaient aussi des protections – et l'on s'attend à ce que la monnaie unique accentue encore la concentration au bénéfice des pôles les plus puissants. » (Gouvernement wallon, 1999a).

Finalement, la carte de synthèse du SDER (ci-dessus) résume le projet de structure spatiale de la Wallonie. Il insiste sur la hiérarchie urbaine sans pour autant développer d'arguments métropolitains. Les fonctions *gateway* sont très présentes avec une attention particulière portée aux réseaux de transports. Très ouverte sur les régions et pays adjacents, elle inclut plusieurs figurés localisés au-delà des frontières wallonnes et spécialement sur l'espace de la COPIT (recoupant approximativement celui actuel de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). L'aire de coopération suprarégionale, indiquée par un figuré de surface à points gris, correspond à la coopération institutionnelle mais aussi à l'aire fonctionnelle de Lille. Lille, elle-même, est considérée par un cercle comme un pôle majeur, alors que Tournai, Mouscron et Comines sont des pôles d'appui transfrontaliers avec un cercle vectorisé pointant vers Lille. Deux eurocorridors, larges figurés linéaires rayés verts, complètent l'organisation transfrontalière de l'espace selon un axe nord-sud entre Kortrijk et Lille et un axe ouest-est entre Leper et Tournai (et en direction de Bruxelles ou Mons).

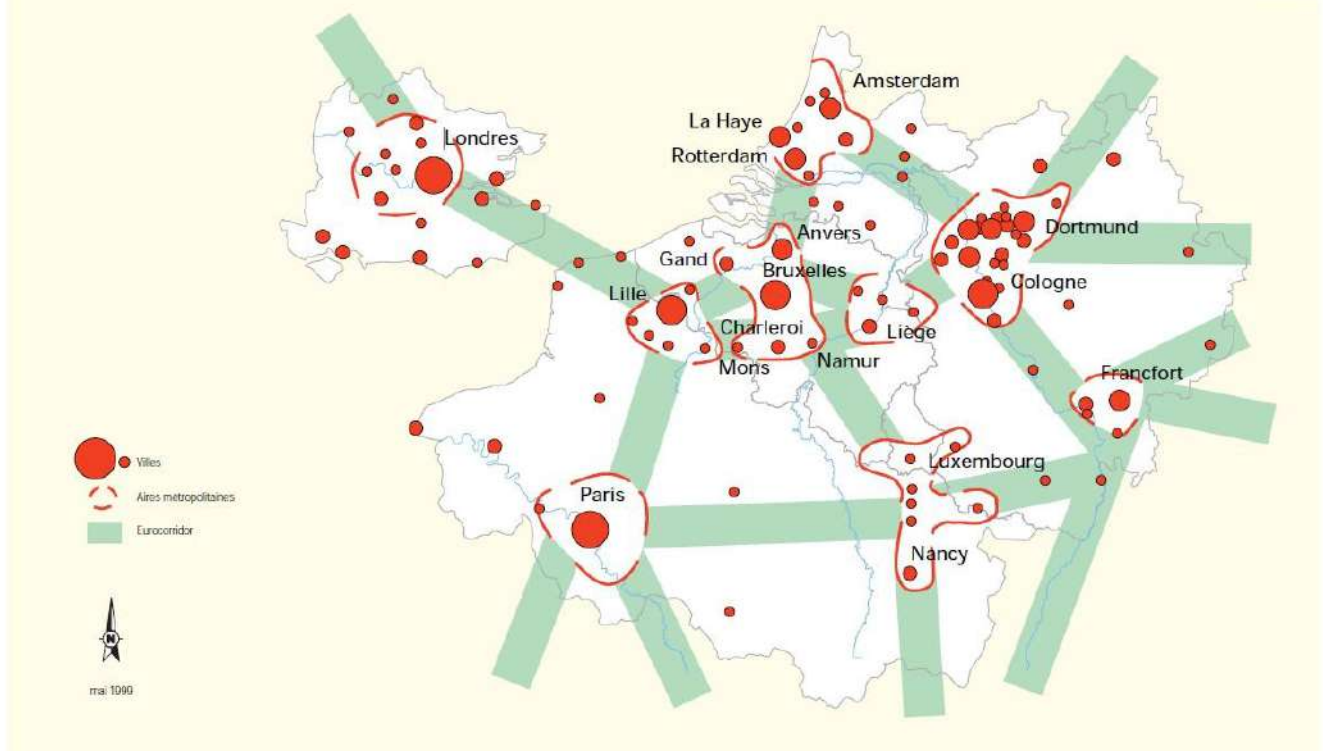
Les autres espaces de la frontière franco-wallonne sont moins intensément représentés puisque seuls quelques pôles urbains apparaissent. Si l'on compare avec les coopérations métropolitaines transfrontalières qui fondent les cas d'étude, la carte choisit de reprendre l'aire de coopération de la COPIT mais pas celle de l'Eurorégion Transmanche, pourtant citée précédemment.



## 15. AIRES MÉTROPOLITAINES ET EUROCORRIDORS



## 16. INSCRIPTION DE LA WALLONIE DANS LE CADRE DES AIRES MÉTROPOLITAINES ET DES EUROCORRIDORS



Carte 70 : Les aires métropolitaines dans l'Europe du Nord-Ouest d'après le SDER (Gouvernement wallon, 1999b)

Dans le corpus de cartes du SDER, les espaces transfrontaliers sont partiellement thématiques. L'occupation du sol est analysée sur toute la Belgique mais aussi une bande transfrontalière et des régions adjacentes entières comme le Nord-Pas-de-Calais et le Luxembourg. Toutes les cartes incluent les agglomérations étrangères proches de la frontière.

La structuration métropolitaine et transfrontalière fait l'objet des cartes 15 et 16 du SDER qui adoptent l'échelle intermédiaire du nord-ouest européen. Dans cette succession de trois cartes se lit une évolution qui transcrit la volonté planificatrice de la Wallonie à travers son « inscription dans le cadre des aires métropolitaines et des eurocorridors » (Gouvernement wallon, 1999b). Les cartes font référence au rapport *Europe 2000+* sur la coordination de l'aménagement du territoire européen de 1994. Elles en reprennent plusieurs éléments structurants des deux cartes de la région « centre des capitales » dans leur scénario de développement tendanciel et volontariste (Commission Européenne, 1994). En sont repris quasiment à l'identique les figurés sur les aires métropolitaines (polycentriques), les villes de grande et moyenne importance et les eurocorridors.

L'évolution entre les trois cartes illustre de façon très didactique les orientations de développement du territoire de la Wallonie :

- L'élargissement de l'aire métropolitaine Gent-Antwerpen-Bruxelles vers le sud et Charleroi, Namur, Mons fait l'objet d'un soutien actif. Le SDER explicite : « les villes wallonnes de l'axe Mons - Charleroi - Namur sont englobées dans un "noyau urbain appelant une planification coordonnée" centré sur l'aire métropolitaine dite "A-B-G-L" (Antwerpen - Bruxelles - Gent - Leuven); le concept de Réseau urbain central belge introduit dans le projet de *Deuxième Esquisse de structure Benelux* reprend cette proposition, en articulant le Losange flamand et le Triangle wallon autour du pivot bruxellois » (Gouvernement wallon, 1999b). Il y a une logique claire de s'arrimer à la dynamique belge avec la région Vlaanderen et la région Bruxelles-Capitale.
- Trois autres aires métropolitaines apparaissent aux frontières wallonnes. Centrées sur Lille, MHAL et Luxembourg, elles ne font pas l'objet d'un figuré indiquant intervention du gouvernement wallon. Celle centrée par le pôle lillois inclut explicitement Kortrijk en Vlaanderen et le Bassin minier en France, elle « pourrait se développer sur l'ouest du Hainaut (Tournai) » (Gouvernement wallon, 1999b).
- Des eurocorridors relient les nouvelles aires métropolitaines.

Le SDER reprend donc le schéma du rapport *Europe 2000+* et assume la responsabilité de son action pour le développement de l'aire métropolitaine belge centrale qu'il dénomme « triangle wallon » avec Bruxelles, Charleroi-Mons et Namur pour sommets. Il prévoit également le développement d'aires métropolitaines transfrontalières mais sans vouloir en assumer la même responsabilité. L'exercice de cartographie est ici descriptif et le document n'est pas opposable. Le gouvernement wallon prévoit pas dans le SDER de politiques ou d'actions en soutien à ces développements transfrontaliers. Il paraît laisser en la matière l'initiative aux pays voisins, et ce même pour l'aire métropolitaine transfrontalière de MHAL dont le pôle principal Liège est situé en Wallonie.

En Europe occidentale, la plupart des schémas font bien référence au niveau européen, mais tous ne réussissent pas à thématiser et inclure les enjeux métropolitains transfrontaliers à la façon du SDER. « *Le SDER wallon est peut-être le document de planification régional qui se situe le plus dans la perspective du SDEC* » (entretien MOT). Cette approche multiscalaire peut éventuellement s'expliquer par l'échelle du schéma régional et par le caractère fédéral de la Belgique. Portant sur une portion d'espace relativement restreint, celle de la Région wallonne, le SDER ne peut évoquer l'ensemble de la hiérarchie urbaine qu'en incluant ses régions adjacentes. Selon un principe de réalité, il ne peut saisir la logique de son organisation spatiale qu'en prenant en compte les interdépendances fonctionnelles transfrontalières. Il pourrait s'agir d'une forme de pragmatisme face au constat des dynamiques transfrontalières envers des métropoles au-delà des frontières wallonnes. Par ailleurs, l'attribution régionale des compétences d'aménagement du territoire dans l'État fédéral invite le législateur régional à élargir le regard vers les Régions fédérées voisines et vers l'ensemble du territoire fédéré. Dans tous les cas, la Wallonie parvient à élaborer un schéma qui prend en considération les régions métropolitaines transfrontalières, qu'elles soient fonctionnelles ou institutionnelles.

## 8.2. Le transfrontalier comme pilier de la Politique de Cohésion de l'Union européenne

Dans ses études et surtout dans ses politiques de développement spatial, l'échelle européenne parvient mieux à appréhender le fait transfrontalier de la construction de métropoles. Cela est dû, on l'a vu, à l'échelle continentale d'observation qui fait que les frontières nationales sont au cœur de l'espace étudié. Cela peut être également dû à l'attention particulière que l'UE porte au développement des frontières internes. L'UE repose sur les politiques d'avènement d'un marché unique, où les barrières douanières sont abolies et où la libre circulation est de mise pour les biens, les services, les capitaux et les citoyens européens. Les politiques de développement des espaces transfrontaliers sont incitées par les programmes INTERREG et les opportunités financières qui y sont liées. En quoi la Politique de Cohésion de l'UE et les programmes INTERREG en particulier favorisent-ils l'émergence de régions métropolitaines transfrontalières ? Comment les acteurs locaux mobilisent-ils ces dispositifs ?

Les rapports ESPON, les projets transfrontaliers sur la frontière, les groupes de travail sur les stratégies des structures de coopération transfrontalière (cf. Chapitre 5) sont régulièrement subventionnés par des programmes INTERREG. Toute subvention INTERREG A repose nécessairement sur un partenariat transfrontalier. Quel rôle jouent les programmes INTERREG dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières ? Ce dispositif de l'échelle européenne influence-t-il les stratégies des acteurs de l'échelle locale ? C'est l'hypothèse de la recomposition scalaire européenne (C2) sur l'exploitation de la frontière comme ressource (hypothèse A1) qui est testée ici : L'échelle européenne favorise-t-elle l'identification et l'activation de la frontière comme une ressource territoriale à travers les programmes INTERREG ?

Une brève introduction de la politique de cohésion souligne combien le transfrontalier est une préoccupation durable de l'UE. Pendant la première décennie des programmes INTERREG, l'argument transfrontalier suffit à financer les projets d'une coopération transfrontalière et donc *a fortiori* d'une région métropolitaine transfrontalière. La Politique de Cohésion constitue même une incitation à la régionalisation transfrontalière (1). Sur la frontière franco-belgo-britannique, la menace de l'épuisement des subventions accule les régions métropolitaines transfrontalières qui n'ont plus de moyens pour réaliser leur stratégie. La frontière ressource ne parvient plus à mobiliser les cofinancements européens alors que les GECT tentent de faire valoir leurs intérêts dans les programmes INTERREG. Le risque est de voir la coopération transfrontalière s'essouffler (2). Au contraire, dans le cas du Rhin Supérieur, la coopération transfrontalière s'est réinventée par l'introduction de l'argument transfrontalier. La concordance entre les périmètres et les acteurs impliqués dans la RMT-TMO et dans le programme INTERREG soutient activement la construction de la région métropolitaine transfrontalière (3). Le regard croisé entre les deux cas d'étude transrégionaux est alimenté

par des extraits d'entretiens réalisés en 2016, soit au début de la période de programmation d'INTERREG V 2014-2020.

### **8.2.1. La construction des espaces transfrontaliers par l'UE**

La Politique de Cohésion de l'Union européenne défend la logique d'intégration européenne à l'échelle régionale. Avec un regard appuyé sur les régions frontalières, elle promeut même une intégration transfrontalière grâce à la Coopération Territoriale Européenne : les fameux programmes INTERREG. La frontière est considérée à la fois comme un obstacle, lieu des différentiels à résorber, et comme une ressource territoriale spécifique qui peut être actionnée pour le développement des espaces transfrontaliers.

La notion de « cohésion économique et sociale » apparaît dans l'Acte unique européen en 1986. À l'initiative de la Commission européenne dirigée par Jacques Delors, une politique redistributive est mise en place entre les régions européennes. L'échelle européenne reconnaît alors les autorités locales et régionales comme des acteurs de la gouvernance européenne, dans un surcroît de légitimité réciproque (Le Galès, 2003). Alors que les Traités promeuvent le libre-échange, la Politique de Cohésion doit être complémentaire à l'avènement du grand marché européen et permettre, en contrepartie, de le réguler et d'en corriger les inégalités : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » (Conseil Européen, 1986). La « cohésion territoriale » est d'abord nommée dans les services d'intérêt général du Traité d'Amsterdam de 1996, puis le Traité de Lisboa de 2007 consacre la « cohésion économique, sociale et territoriale ». À partir de cette date, la Politique de Cohésion est structurée en trois objectifs : l'« objectif convergence » s'adresse aux régions au PIB faible pour de grands projets structurants, l'« objectif compétitivité et emploi » est moins doté mais est accessible aux régions au PIB élevé, la « Coopération Territoriale Européenne » poursuit son soutien à la coopération interrégionale (INTERREG) et donc transfrontalière (INTERREG A) (Peyrony, 2014; Wassenberg et al., 2015a). En 2008, le *Livre vert sur la Cohésion territoriale* précise les principes de la Politique de Cohésion selon les « Trois C : concentration, connexion et coopération ». Le rapport Barca de 2009 souligne l'interdépendance des territoires en raison de l'importance grandissante de l'approche fonctionnelle. La mise en œuvre des politiques doit être à la fois *place based*, c'est-à-dire territorialisée en fonction des caractéristiques locales, et *people based*, c'est-à-dire alignée sur les nouveaux flux qui traversent les territoires et notamment les frontières (Peyrony, 2014). Dans cette évolution, l'UE déploie de plus en plus son attention et ses moyens au bénéfice de régions fonctionnelles et/ou transfrontalières.

La réduction des disparités, par le rapprochement du niveau de vie et du produit intérieur brut, est l'objectif affiché de la Politique de Cohésion. Pour Andreas Faludi, la cohésion territoriale est la dimension territoriale du modèle social européen (Faludi, 2007). Si cela est valable entre toutes les régions européennes, les espaces frontaliers font l'objet d'une attention particulière pour deux raisons.

Premièrement, les frontières nationales juxtaposent bien souvent des régions aux différences exacerbées par rapport à la comparaison infranationale. Les dyades de régions frontalières présentent des différentiels voire des asymétries économiques importantes (Grasland, 1999). Cette caractéristique les inclut plus que d'autres régions dans l'objectif de réduction des disparités régionales de la Politique de Cohésion.

Deuxièmement, la frontière est un objet géographique hautement symbolique pour l'intégration européenne. Dans la narration de l'avènement d'un marché unique, la dévaluation des frontières est une des clés de la réussite européenne (Foucher, 2000). Les libertés de circulation transforment d'ailleurs fortement le régime des frontières internes européennes. Ainsi les régions frontalières deviennent aux yeux de Bruxelles des espaces transfrontaliers. Dans cette logique, la frontière doit faire l'objet de mesures particulières au sein de la Politique de Cohésion et sa porosité devient un objectif en soi (Dupeyron, 2005).

En retour, les acteurs locaux des espaces frontaliers d'Europe de l'ouest saisissent l'opportunité du soutien européen : « *In the 1970s and 1980s, local cross-border organizations from all over Europe lobbied in Brussels for European funding for border regions. They did this partly through a Europe-wide association for border regions, the Association of European Border Regions (AEBR).* » (Van der Giessen, 2014)

En réponse à ces intérêts réciproques de l'échelle européenne et de l'échelle locale, le Fonds européen de développement régional, le FEDER (*ERDF* en anglais), est créé en 1975 pour cofinancer les grandes infrastructures, équipements et investissements productifs dans les régions lésées. Comme nombre de dispositifs européens dans une « logique de guichet » (Dupeyron, 2005), il fonctionne selon les principes de programmation, de concentration, d'additionnalité et de partenariat (Delamarre et al., 2013). Dans une vision fédéraliste de la construction européenne, la Politique de Cohésion encourage le développement d'une Europe des régions et participe à la territorialisation des espaces concernés. « *The establishment of the ERDF was an important step in order for the Commission to be able to act as a more independent institution, since the Fund supported local and regional groups by providing funding that previously had only been available through national governments, if at all. By establishing the ERDF, the European Commission gained decision-making powers over how these funds were to be distributed and was able to forge cooperative relationships with local and regional governments, as well as with social partners and organized civil society.* » (Van der Giessen, 2014). Il y a là des jeux scalaires *top-down* et *bottom-up* qui enjambent l'échelle nationale pour mettre en relation l'échelle locale et l'échelle européenne qui partagent les mêmes intérêts.

La littérature académique souligne pourtant l'ambiguïté de l'ambition de l'ouverture des frontières internes et de l'intégration transfrontalière. Ce dernier terme n'est pas clairement défini par la Commission et son sens mérite d'être débattu. L'intégration transfrontalière signifie-t-elle la réduction des différentiels transfrontaliers et l'effacement des frontières ? C'est ce que semble indiquer l'inclusion d'espaces transfrontaliers dans la Politique de Cohésion. L'intégration spatiale et la réduction des différentiels structurels peuvent produire des territoires de plus en plus homogènes qui seraient synonymes de convergence.

Pourtant, le nombre de navetteur-riche-s transfrontaliers est un indicateur courant de l'intégration transfrontalière, mis en avant par exemple dans l'étude METROBORDER (ESPON, 2010). Or les navetteur-riche-s exploitent, dans leur logique de mobilité, les différentiels transfrontaliers du marché de l'emploi, du marché de l'immobilier, de la fiscalité, des services publics.... L'intégration transfrontalière serait-elle alors plutôt synonyme de coopération transfrontalière ? L'intégration transfrontalière reposerait-elle sur l'activation de la frontière (ressource ?) par les acteurs de l'espace transfrontalier ? Et irait ainsi de pair avec une frontière, qui loin d'être dévaluée par un processus de *debordering*, pourrait être fortement marquée.

« Cependant, l'évolution des régions frontalières montre que les rapports entre interactions et convergence sont loin d'être automatiques » (Decoville et al., 2014). Des relations asymétriques et de forts différentiels génèrent une forte intégration du point de vue des interactions mais une forte divergence du point de vue de l'homogénéité interne de chaque région. Ainsi une forte relation n'implique pas nécessairement une convergence territoriale transfrontalière. De même, une convergence transfrontalière entre indicateurs économiques peut être le résultat d'une simple covariance, sans corrélation. La convergence ne signifie pas nécessairement qu'il y a des flux importants. « Le développement des relations économiques transfrontalières n'implique pas forcément une réduction des disparités et donc une amélioration de la cohésion territoriale, qui est l'un des objectifs phares de la politique européenne d'aménagement du territoire » (Decoville et al., 2014)

Finalement, l'intégration transfrontalière « peut être appréhendée à la fois comme une intensification des interactions et comme un processus de convergence entre les territoires concernés » (Decoville et al., 2014). L'objectif de l'UE semble de prime abord chercher à réduire les différentiels entre les régions et aux frontières internes, mais elle semble se satisfaire de différentiels élevés à la condition que des flux maintiennent une croissance et des emplois localisés. Pour Jean Peyrony, président de la Mission Opérationnelle Transfrontalière, la cohésion territoriale est la « distribution spatiale équilibrée – et non pas égale – des personnes et des activités, traduisant l'interdépendance et l'intégration des territoires dans un jeu gagnant-gagnant » (Peyrony, 2014).

Le troisième volet de la Politique de Cohésion est la Coopération Territoriale Européenne, dont font partie les programmes INTERREG transfrontaliers. L'objectif est bien que les frontières ne fassent plus obstacle à l'intégration européenne : « *National borders should not be a barrier to the balanced development and integration of the European territory [...]* Border

*areas have often been neglected under national policy, with the result that their economies have tended to become peripheral within national boundaries* » (Commission Européenne, 2004). La Commission se présente également comme investie d'une mission de développement territorial dans des espaces frontaliers négligés par les États. Dans cette lecture strictement westphalienne, le transfrontalier correspond bien plus à un concept européen qu'à un concept national.

Une phase pilote d'INTERREG est lancée en 1989 sur quelques espaces transfrontaliers (Van der Giessen, 2014). L'espace PAMINA, actuellement Eurodistrict au nord du Rhin Supérieur, fait partie des tout premiers sélectionnés à bénéficier des Fonds structurels européens pour la mise en œuvre de projets transfrontaliers. Les projets INTERREG génèrent pour la coopération transfrontalière une opportunité financière et une chance d'approfondissement. De nombreuses coopérations transfrontalières informelles parviennent à se pérenniser et s'institutionnalisent. Les co-financements européens sont octroyés sur la base d'appels à projets partenariaux. Ceux-ci sont émis par les programmes INTERREG sur un périmètre éligible défini et selon une stratégie « le Programme Opérationnel (PO) ».

La Coopération Territoriale Européenne alimente ainsi des processus de territorialisation et de régionalisation (Le Galès, 2003) à plusieurs titres.

Premièrement, la Politique de Cohésion est mise en œuvre par l'échelle régionale. Elle donne de nouvelles compétences et de nouveaux pouvoirs aux niveaux de gouvernement régionaux et intermédiaires. Par exemple, le Programme INTERREG V France-Wallonie-Vlaanderen repose sur le partenariat entre les préfetures de régions, les régions et les départements en France, et sur les régions belges, l'autorité flamande fusionnée de la région et de la communauté et les provinces en Belgique. La Région Wallonne est « autorité de gestion » chargée de la mise en œuvre coordonnée du programme Interreg V France-Wallonie-Vlaanderen et point de contact privilégié de la Commission européenne. Elle accueille le « Secrétariat Technique Conjoint » qui est l'équipe administrative du programme (Curzi, Delecasse, & Moysse, 2016). Dans certains pays européens post-soviétiques, l'échelle régionale s'est structurée afin de marquer la rupture historique. Il s'agit de s'inscrire dans l'intégration européenne et d'anticiper la compétence de gestion des Fonds structurels européens (Seys, 2019). La Politique de Cohésion et l'eupéanisation passent par des découpages régionaux renforcés, les régions. C'est l'Europe des Régions chère à Denis de Rougemont.

Deuxièmement, les programmes INTERREG se confortent d'une période de programmation à l'autre. Entre la phase pilote en 1989 et la période V en 2014-2020, les découpages des périmètres éligibles ont connu quelques évolutions (Wassenberg et al., 2015a) (cf. Chapitre 6) mais structurent la coopération transfrontalière. Ils génèrent de nouveaux espaces régionaux propres au système sémique transfrontalier<sup>48</sup>. En entretien, les responsables du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale au sein de la communauté urbaine de

---

<sup>48</sup> Les programmes INTERREG transfrontaliers qui concernent les cas d'étude sont visibles dans la sous-partie suivante sur la Carte 71 : Les programmes INTERREG A aux frontières françaises (MOT, 2014).



Dunkerque-Grand-Littoral soulignent l'importance de ces découpages des programmes INTERREG. « *Les programmes INTERREG V sont de plus en plus vastes et de plus en plus éloignés géographiquement. Il y a une volonté de la part des élus des programmes d'associer les nouveaux territoires les plus éloignés qui ont récemment intégré le périmètre INTERREG. Que ces territoires-là soient bien représentés, qu'ils puissent participer à des projets de coopération transfrontalière.* » Les élu.e.s des départements les plus éloignés de la frontière exigent au sein du programme INTERREG et dans le processus de sélection des projets que leur territoire soit également bénéficiaire. « *Pourtant, il n'y a pas toujours d'intérêt si la problématique est située à proximité de la frontière. Avec des territoires si vastes, on oublie la dimension frontière ! Par exemple, la Somme fait partie d'INTERREG franco-belge alors qu'il n'y a pas les mêmes enjeux qu'à Dunkerque qui est en situation directe de frontière. La frontière se vit différemment à 5 km ou à 200 km !* ». Les programmes INTERREG participent ainsi à la régionalisation des partenariats de coopération transfrontalière.

Une particularité du découpage des programmes INTERREG sur la frontière franco-belgo-britannique entrave même les projets de la CUD et du récent pôle métropolitain de la Côte d'Opale. Celui-ci s'étend sur toute la côte du Nord et du Pas-de-Calais la côte du Touquet à Dunkerque. Or « *sur la coopération franco-britannique, on est le seul département en France éligible au programme INTERREG des 2 Mers qui ne soit pas éligible au programme France-Manche-Angleterre. Le Pas-de-Calais y est mais pas le Nord. Dunkerque ne peut pas y développer des projets. Le pôle métropolitain qui est à cheval sur les deux départements n'est pas représenté dans sa totalité géographique !* » La chargée de mission Europe à la CUD estime qu'« *on a artificiellement récréé une frontière avec des périmètres de programmes* ».

Troisièmement, les programmes INTERREG offrent la possibilité financière régulière de concrétiser des projets. Dans un contexte de « *raréfaction de crédits publics* » des collectivités territoriales (entretien Eurométropole), ils forment une forte incitation à la coopération et permettent d'approfondir les réseaux de partenaires. Ainsi INTERREG participe à la pérennisation et à l'institutionnalisation de coopérations transfrontalières territorialisées. Des dispositifs complémentaires en provenance de l'échelle européenne renforcent ce processus. Le statut du Groupement Européen de Coopération Territoriale, adopté sur le littoral franco-belge, l'Eurométropole et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, constitue un outil du droit européen qui facilite l'octroi de projets INTERREG. En effet, un GECT peut être unique opérateur bénéficiaire d'un projet INTERREG puisqu'il est lui-même de nature transfrontalière. La règle est pour les autres porteurs de projets de créer un partenariat de plusieurs opérateurs issus des deux versants du périmètre du programme.

L'UE n'est pas la seule institution d'échelle européenne à favoriser la coopération transfrontalière et sa régionalisation. Le Conseil de l'Europe (Dupeyron, 2005) a également beaucoup œuvré en ce sens, notamment par la Convention Cadre de Madrid. Celle-ci a été suivie de protocoles d'accord et d'accords bilatéraux avec, sur les frontières des cas d'étude, l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 pour les relations avec les collectivités territoriales allemandes et les cantons suisses, et l'accord franco-belge du 16 septembre 2002 pour les

relations avec les collectivités belges. L'accord de Karlsruhe a institué l'instrument du Groupement Local de Coopération Transfrontalière. Cette forme juridique de coopération a connu un succès significatif et facilité la structuration de onze coopérations sur les frontières françaises. La loi française l'a finalement érigé en instrument de droit commun de la coopération transfrontalière en 2004, sous la dénomination de « district européen » (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007).

La Commission, à travers les programmes INTERREG de la Politique de Cohésion, porte cependant de façon permanente un agenda transfrontalier en Europe. Avec l'initiative des programmes INTERREG, ainsi que le statut GECT ou le futur « mécanisme européen transfrontalier », l'UE dote les coopérations transfrontalières d'une palette d'outils financiers, juridiques, opérationnels pour mener à bien des stratégies de régionalisation. Avec un discours symbolique sur les frontières internes, elle incite ainsi concrètement à la construction d'espaces voire de régions transfrontalières. Cet intérêt durable de la Commission pour les espaces transfrontaliers s'exprime récemment dans l'étude de la DG Regio sur les « Obstacles à la coopération transfrontalière en Europe ». Faisant le constat que les frontières continuent de présenter des contraintes du fait de la persistance de nombreuses différences entre les systèmes politiques, administratifs et culturels et du maintien de distances symboliques, la DG Regio interroge les acteurs locaux et explore les solutions à leur fournir (Commission Européenne, 2017).

Patrick Le Galès estime que ces mécanismes relèvent d'une « reconnaissance des autorités locales et régionales comme des acteurs de la gouvernance européenne ». Les collectivités territoriales parviennent ainsi à accéder à l'échelle européenne. Elles tirent partie des opportunités financières et parviennent parfois à contourner les États. La RMT-TMO parvient exactement à opérer cette recomposition scalaire. Le secrétaire général de la Conférence du Rhin Supérieur confirme que la RMT-TMO s'adresse particulièrement aux institutions européennes. Il s'agit de « *faciliter la rationalisation du fonctionnement de la coopération transfrontalière, assurer une meilleure coordination entre les instances, associer la population civile, et aussi assurer la promotion vis-à-vis de Bruxelles pour en faire une région modèle de la coopération transfrontalière.* ». Le représentant de l'Eurométropole de Strasbourg explique la dimension européenne de la RMT-TMO :

*« La RMT c'est exactement ce que veut Bruxelles. [...] On est totalement dans le discours défendu par la Commission Européenne, la DG Regio et le Comité des Régions. Donc ça marchait du tonnerre. La logique stratégique, c'était la déclinaison de l'Europe2020. C'est une déclinaison locale, ça ne pouvait que leur convenir, c'est exactement ce que les responsables de l'UE attendaient de cette échelle-là. La RMT a davantage gagné en notoriété à l'extérieur qu'en son sein. Ça a été un langage technocratique pour qu'on aille aux Open Days à Bruxelles, qu'on aille voir le Commissaire et tout ça. »* (entretien Eurométropole de Strasbourg).

La région métropolitaine transfrontalière produit un surcroît de légitimité réciproque pour l'Union européenne et pour le Rhin Supérieur. « Le processus d'intégration européenne prend

la forme d'un mouvement de redistribution d'autorité » (Le Galès, 2003). Le lien direct entre les échelles locale et européenne les renforce.

Ces éléments éclairent également les résultats de l'enquête en ligne (cf. chapitre 5) : les expert·e·s considèrent véritablement la frontière comme une ressource. La capacité à décrocher des co-financements européens par le biais des programmes INTERREG est une des méthodes très concrètes où la frontière ressource sert la construction des régions métropolitaines transfrontalière. Toutefois, la complexification des procédures d'octroi des cofinancements INTERREG et la raréfaction des dépenses publiques amoindrit l'argument transfrontalier, qui seul ne permet plus de dégager un budget pour une région métropolitaine transfrontalière.

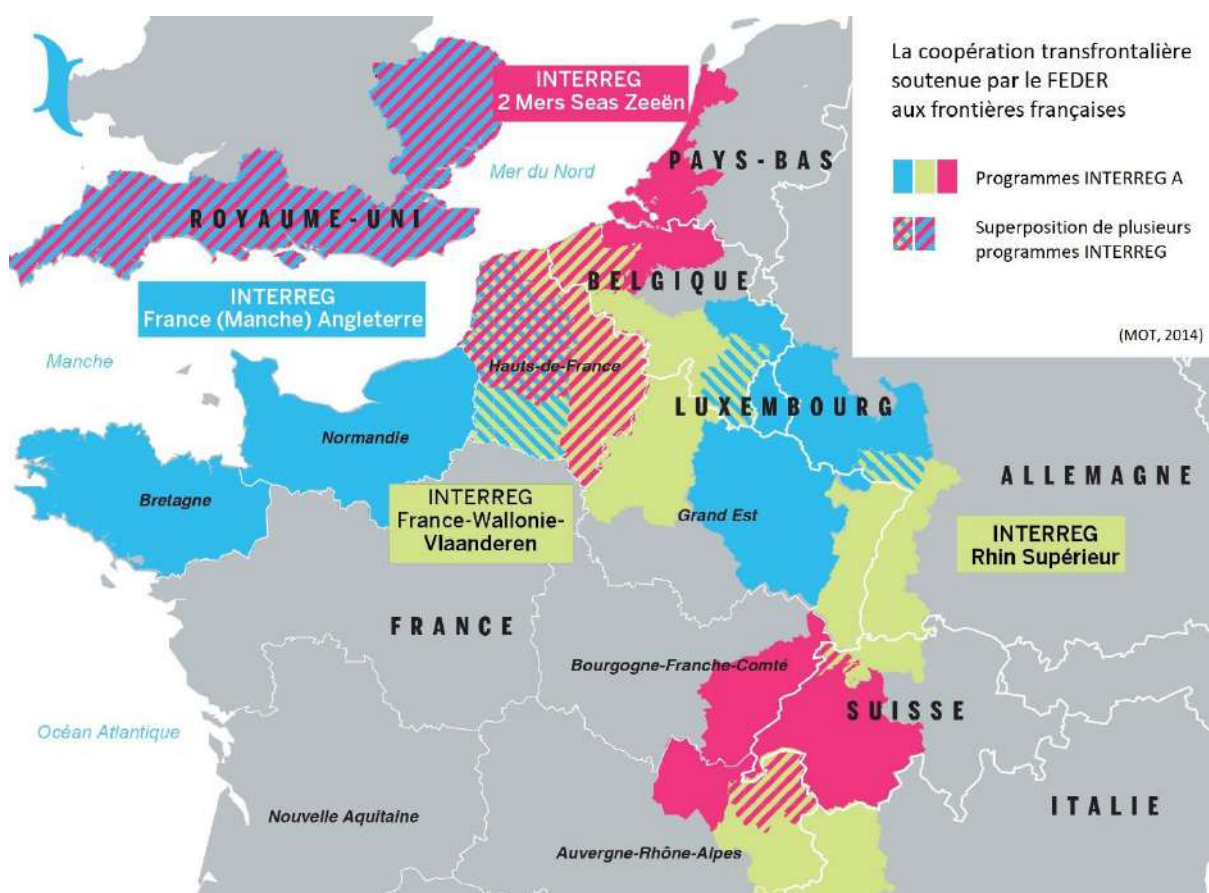
### **8.2.2. La fin de l'opportunité financière, ou la frontière ressource qui s'épuise**

Lors de la phase pilote, la Commission européenne elle-même évaluait les candidatures de projet. Elle s'associe aux États-Membres et aux coopérations transrégionales pour la gestion d'INTERREG I en 1991-1993. Elle se retire de ces missions lors de la phase II (Van der Giessen, 2014). À partir de 2000 et de INTERREG III, les programmes connaissent une grande complexification : les périmètres des programmes sont fusionnés et élargis (Wassenberg et al., 2015a) et la gestion administrative et financière s'alourdit pour les opérateurs porteurs de projet dans un « *considerable strengthening of the procedures, with the aim of improving the cross-border governance structures* » (Van der Giessen, 2014). La logique descendante qui anime les autorités de gestion nationales et régionales à cette époque est de fournir un cadre administratif plus rigoureux pour les projets INTERREG afin d'accompagner les partenariats transfrontaliers dans leur institutionnalisation et leur professionnalisation. Le tournant « bureaucratique » est explicite dans la période INTERREG IV : « *the creation of larger programme areas and the streamlining of the institutions involved demonstrates that as well as the shift of the decision-making authority from the European Commission to the Euroregional level, this has also been an increase in oversight mechanisms* » (Van der Giessen, 2014).

Mariska Van der Giessen identifie dans ce déroulé des périodes de programmation INTERREG plusieurs retournements de pouvoir entre les trois niveaux de gouvernement : infranational/régional, national et supranational. L'échelle européenne a d'abord lancé et porté les initiatives transfrontalières, les incitant financièrement à mobiliser la frontière comme une ressource pour une région transfrontalière en devenir. Cependant, elle se met rapidement en retrait dans une logique de délégation aux autorités nationales et régionales. L'action de ces dernières introduit une grande complexité dans la gestion des projets, renforce les mécanismes d'audit et de contrôle et réoriente les objectifs vers les intérêts nationaux et régionaux au détriment du transfrontalier. Cela reflète à la fois une volonté d'exigence et une

logique descendante d'imposition envers l'échelle locale des coopérations transfrontalières, qui tend à briser l'élan initial *bottom-up*. Pour Mariska Van der Giessen, ces interactions multiscales ne relèvent en aucun cas d'une « *multi-level governance* » mais de rapports de pouvoirs entre acteurs de différentes échelles (Van der Giessen, 2014), ce qui va dans le sens d'une recomposition scalaire européenne (hypothèse B2).

L'hypothèse de l'essoufflement de la coopération transfrontalière (A1) trouve dans l'évolution de l'opportunité d'INTERREG une nouvelle réalisation. Dans les termes de Bruno Dupeyron, c'est la fin de « la ruée transfrontalière vers l'or communautaire » (Dupeyron, 2005). Dans une étude croisée entre le Rhin Supérieur et l'Eurorégion Méditerranéenne, Bruno Dupeyron pressent en 2005 les difficultés des acteurs locaux de la coopération transfrontalière. Actant la fin des années fastes des financements INTERREG, il identifie plusieurs signes avant-coureurs de lendemains difficiles pour les réseaux et coopérations transfrontalières dans le Rhin Supérieur (Dupeyron, 2005). Or « la possibilité d'un cofinancement européen devient une condition essentielle à la réalisation d'initiatives naissantes » (Wassenberg, 2007). La coopération transfrontalière vit dans les années 2000 un véritable essoufflement et des remises en question extérieures. Les incertitudes récurrentes liées aux financements INTERREG en sont une des causes directes.



Carte 71 : Les programmes INTERREG A aux frontières françaises (MOT, 2014)

L'analyse des programmes INTERREG et les entretiens doivent vérifier ces hypothèses sur la frontière franco-belgo-britannique. Le cas d'étude de l'Eurorégion Transmanche est concerné par plusieurs programmes INTERREG différents. D'une part, un programme transnational (INTERREG B, non représenté sur la carte) couvre toute l'Europe du Nord-Ouest avec l'Irlande, le Royaume-Uni, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse et des espaces en France, Allemagne et Pays-Bas. Plus large que l'Eurorégion, il a pourtant contribué à financer plusieurs de ses projets. Son secrétariat est située à Lille au sein de la région des Hauts-de-France qui est autorité de gestion. La région Nord-Pas-de-Calais s'est depuis longtemps positionnée dans la gestion des programmes INTERREG. Elle accueille trois programmes de coopération territoriale européenne sur les 3 volets de la coopération (transfrontalier avec INTERREG des 2 Mers, transnational avec INTERREG North West Europe et interrégional avec INTERREG Europe). Seule région d'Europe dans cette situation, elle s'enorgueillit de globaliser la gestion de plus de 1 milliard d'euros de FEDER pour 2014-2020 et de s'afficher comme un acteur incontournable d'INTERREG au sein de l'Union européenne. À la fois le pôle métropolitain de Lille et la région Nord-Pas-de-Calais (puis Hauts-de-France) incarnent un engagement envers la coopération territoriale européenne. Cela favorise éventuellement l'Eurométropole qui y a des liens étroits, mais le GECT littoral estime que la distance géographique et professionnelle constitue un frein au dépôt des projets : « *Le secrétariat INTERREG, c'est les gens qui décident de oui ou non, il ne fait pas peur, mais bon... La décision est à Lille, le projet sera à Dunkerque.* »

A une échelle transrégionale, trois programmes se chevauchent sur la frontière franco-belgo-britannique : INTERREG France-Wallonie-Vlaanderen, INTERREG 2 Seas/Mers/Zeeën et INTERREG et France-Manche-England. Cette diversité offre un choix de partenariats transfrontaliers et d'orientations thématiques varié. Mais il reflète surtout une faible cohérence à l'échelle suprarégionale et en comparaison avec les cas d'étude. On observe une forme de discordance entre les périmètres INTERREG et ceux des régions métropolitaines transfrontalières.

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale pourrait présenter des projets sur chacun des trois programmes INTERREG transfrontaliers. Il en reste très éloigné comme témoignent une représentante du GECT et une représentante de la communauté urbaine de Dunkerque-Grand-Littoral dans un entretien commun un an après la publication des Programmes Opérationnels de la période de programmation INTERREG V.

Dans un désarroi non dissimulé, ces spécialistes de la coopération transfrontalière sur le littoral de la Manche décrivent une procédure complexifiée et allongée, des exigences techniques pointues et des réorientations thématiques. Les candidatures au premier appel à projet s'est fait cette fois-ci en trois temps avec un pré-projet, puis le dépôt, et bien souvent un retravail suite à une évaluation. « *Ça réduit d'autant la période de programmation et d'exécution des projets. Puisque le deuxième appel à projet est décalé de plusieurs mois. Sur les 4 appels à projets prévus, il n'y en aura que 3. [...] Donc sur une période de programmation de 7 ans, le programme sera refermé dans un an et il a commencé il y a onze mois.* » La technicité des programmes INTERREG et de leur gestion est jugée croissante et « *es conditions*

*sont maintenant difficiles voire complètement inaccessibles. » « INTERREG est un monde à part, avec son vocabulaire spécifique [...]. On nous promet une simplification à chaque période de programmation, mais on ne voit pas vraiment à quel moment les programmes sont simplifiés... ».*

*Face à ces exigences croissantes, les programmes sont de « de plus en plus inaccessibles pour les petites structures. », mais également pour l'acteur local puissant qu'est la Communauté urbaine de Dunkerque : « Mais même nous à la CUD, on a du mal à mobiliser les agents et les collègues qui s'investissent en temps, en moyens humains et financiers pour voir leur projet hériter d'un feu rouge ou d'un feu orange au bout d'un an et devoir tout retravailler. Cela décourage les opérateurs. » Le constat amène les deux représentantes à estimer que les programmes INTERREG devraient s'adapter aux périmètres qu'ils recouvrent et surtout à leur « capacité d'ingénierie du territoire ». En effet, « le travers est que certains gros opérateurs font appel à des consultants pour écrire leur projet. Ces cabinets ne sont pas toujours impliqués sur le territoire. J'ai un regard assez critique là-dessus. Aujourd'hui, allez hop, on fait appel à un bureau de consultants qui va rédiger le projet parfait. Cela se joue au détriment d'une écriture commune avec l'ensemble des partenaires, d'un travail transfrontalier commun, qui était certes moins bien écrit mais qui avait le mérite d'avoir été co-écrit et d'être né d'une réflexion commune. »*

*Pour la co-directrice du GECT, l'argument transfrontalier ne semble plus suffire à l'obtention d'un cofinancement INTERREG. « Les élus et les acteurs du territoire sont prêts à passer le cap de la frontière. Ils coopèrent depuis 15-20 ans. Mais on a l'impression que les programmes européens dédiés au transfrontalier ne leur permettent plus. » Spécialement le cœur de ce qui faisait la coopération transfrontalière a disparu des axes et priorités des Programmes Opérationnels : « Les thématiques sont de moins en moins transfrontalières : on parle d'innovation, recherche, développement économique. Mais les thèmes transfrontaliers traditionnels (Culture, tourisme, éducation, formation, cohésion...) sont des thématiques que l'on ne retrouve plus dans les programmes INTERREG que ce soit franco-belge ou franco-britannique. La mobilité et la jeunesse ne sont plus reprises dans les thématiques ! » Finalement, c'est toute la stratégie du GECT qui est remise en question avec le refus des projets présentés, alors qu'INTERREG cherche à s'inscrire dans une logique *bottom-up*. « Par rapport au nombre de projets qui sont déposés sur le transfrontalier, très peu sont approuvés. Sur 115-120 déposés, seuls trois ont une réponse positive après 11 mois. Ce qui pour nous soulève beaucoup de questions et beaucoup d'interrogations par rapport à la mise en œuvre de notre propre stratégie de développement transfrontalier. Le GECT mais aussi la CUD et d'autres partenaires français et flamands voient leurs projets refusés par INTERREG. »*

*Les représentantes de Dunkerque-Grand-Littoral et du GECT littoral identifient bien la puissance des évolutions des programmes INTERREG et l'influence *top-down* que cela aura sur la coopération transfrontalière. « On est dans une nouvelle phase INTERREG. Il est attendu de nouveaux types de projets par rapport à de nouvelles priorités des programmes. [...] C'est une acculturation avec de nouvelles règles. Or, les opérateurs ne parviennent à décrypter les nouvelles dispositions et se reposent sur ce qui existait lors de la période précédente. Et ça crée*

*un décalage. [...] Ces nouvelles compétences indispensables font que les acteurs d'aujourd'hui ne sont certainement pas ceux de demain. »*

À la fois lucides et désarmés, les acteurs locaux impliqués dans le GECT littoral jettent une lumière crue sur la complexification des programmes INTERREG. Les stratégies et projets portés par les acteurs du territoire n'aboutissent plus qu'à la condition de satisfaire les exigences définies par les autorités nationales et régionales des programmes. Avec la fin de cette opportunité de cofinancement, la mobilisation de la frontière comme ressource territoriale n'assure plus le soutien des échelles supérieures. Ce qui est longuement décrit et analysé à Dunkerque se vérifie également à Lille, la coopération transfrontalière connaît un véritable essoufflement.

D'un autre côté, les acteurs qui témoignent au sein des programmes INTERREG expliquent le besoin d'un cadre strict et de contrôle des subventions accordées. *« Ces fonds sont indispensables pour monter des projets, les subventions tardent souvent à venir donc les structures doivent avoir les reins solides pour pouvoir attendre les fonds sur leur trésorerie. En cela c'est un peu discriminatoire. D'où l'intérêt des micro-projets. Ce qui est reproché c'est la complexité des dossiers à monter, etc... Peut-on s'simplifier ou pas ? C'est une grande question. Puisqu'à partir du moment où de l'argent est versé c'est indispensable d'avoir des indicateurs, des évaluations... ça rajoute peut-être un de la complexité. »* (entretien Région Grand Est). Les fonds européens représentent une manne financière conséquente qui a déjà généré des scandales. Au niveau supranational, la Commission dirigée par le Luxembourgeois Jacques Santer de 1995 à 1999 a été accusée de corruption, d'abus de pouvoir et de malversation financière. Ces événements sont une des causes de la « débâcle des politiques urbaines » (Le Galès, 2003) à partir des années 2000. Ils expliquent l'inflation de mécanismes de contrôle, en particulier au sein des programmes INTERREG. Les procédures y sont renforcées avec des normes rigides et bureaucratiques. La mise en concurrence dans des appels à projets est la norme et les comparaisons européennes visent à promouvoir les bonnes pratiques (*ibid.*).

Un des points majeurs qui expliquent les dysfonctionnements d'INTERREG pour les GECT est la gouvernance des programmes. Les cas d'étude translocaux ne parviennent pas à s'inscrire dans les prises de décision des programmes INTERREG. Les opérateurs expliquent n'avoir pas été consultés ou informés en amont. *« Le lancement de l'appel à projet est intervenu en mars 2015. Il y a eu une réunion d'information et en même temps il y a eu le lancement du programme. [...] On ne savait rien ! On avait des informations officieuses, mais officiellement il n'y a jamais eu d'information sur le territoire sur le contenu du programme. Donc les opérateurs ont découvert le programme en mars et ils ont eu à peu près deux mois, pour réagir, écrire leur projet, consolider le partenariat... [...] Cela crée une situation de concurrence entre acteurs de la coopération transfrontalière : Beaucoup de projets déposés, très peu d'élus. »*

La représentante de la CUD et la représentante du GECT expriment leur mécontentement et une certaine forme de ressentiment envers les autorités des programmes INTERREG qui ignorent les GECT. Elles alimentent une discussion animée :

- *« CUD : Les GECT ne font pas partie des instances de gouvernance des programmes de coopération transfrontalière, soit dit en passant.*
- *GECT : Et non ! Alors que c'était quand même un souhait de la Commission européenne. Le GECT avait pris l'initiative au moment de la préparation des programmes d'inviter une représentante de la Commission européenne afin de recueillir des éléments et partager les informations avec les partenaires. Elle avait posé la question de la place des GECT dans la gouvernance du programme INTERREG, et notamment celui de France-Wallonie-Flandre. Et on avait eu à l'époque des réactions gênées de structures membres du GECT qui nous ont dit : « Non, non, on portera la parole du GECT ». Nous avons essayé, à plusieurs reprises, de participer à la gouvernance INTERREG. [...] Au moins, nous aurions aimé participer en tant qu'observateur, ou partenaire associé, au Comité de Pilotage INTERREG. Cela nous aurait donné un aperçu de tout ce qui se passe. Aujourd'hui sur les projets qui sont déposés on a des informations parcellaires, on n'a pas de vue d'ensemble. Les deux GECT auraient pu apporter des retours du terrain et être le lien avec les opérateurs en direct.*
- *CUD : Aujourd'hui, il n'y a pas de volonté de la part des instances du programme d'ouvrir le partenariat. [...] Ce serait aussi une façon de dissoudre leur pouvoir. Il faut dire que ces instances-là déposent elles-aussi directement des projets INTERREG, elles sont juges et parties. Ce sont elles qui définissent les axes prioritaires du programme, ensuite elles développent elles-mêmes les projets qu'elles déposent et enfin elles décident de l'approbation de ces projets. Elles ont eu peur de se faire court-circuiter par les GECT.*
- *GECT : L'Eurométropole avait une autre démarche, elle souhaitait gérer une enveloppe pour son territoire à distribuer aux opérateurs et instruire les dossiers. Avec son équipe, l'Eurométropole aurait été en capacité de le faire. Ils auraient très bien pu gérer une enveloppe pour les acteurs de son territoire. Et cela aurait pu être très intéressant. Par exemple un fonds micro-projet, ou pour l'apprentissage des langues... Il y a eu beaucoup de réactions face à cette demande. Et ça peut expliquer les réticences à nous accepter en tant qu'observateur. »*

Le programme INTERREG ne fonctionne absolument pas comme une gouvernance multi-niveaux. Les GECT de l'échelle translocale qui sont les seules coopérations transfrontalières institutionnalisées de l'espace frontalier franco-belgo-britannique ne disposent d'aucun dispositif ascendant pour faciliter leur inscription dans les dispositifs de financements européens qui leur sont dédiés à l'échelle transrégionale. Ils ne sont ni associés à la construction stratégique des Programmes Opérationnels, ni accompagnés dans le montage de leurs projets, ni informés sur les autres projets et partenariats de leur périmètre. On observe une forme de dissociation des acteurs : certains acteurs siègent à la fois dans un GECT et dans un Comité INTERREG mais refusent de jouer un rôle de facilitateur. Les deux régions métropolitaines transfrontalières se retrouvent comme des acteurs isolés, pas toujours représentés par leurs membres-partenaires. Le principe de gouvernance multi-niveaux sur



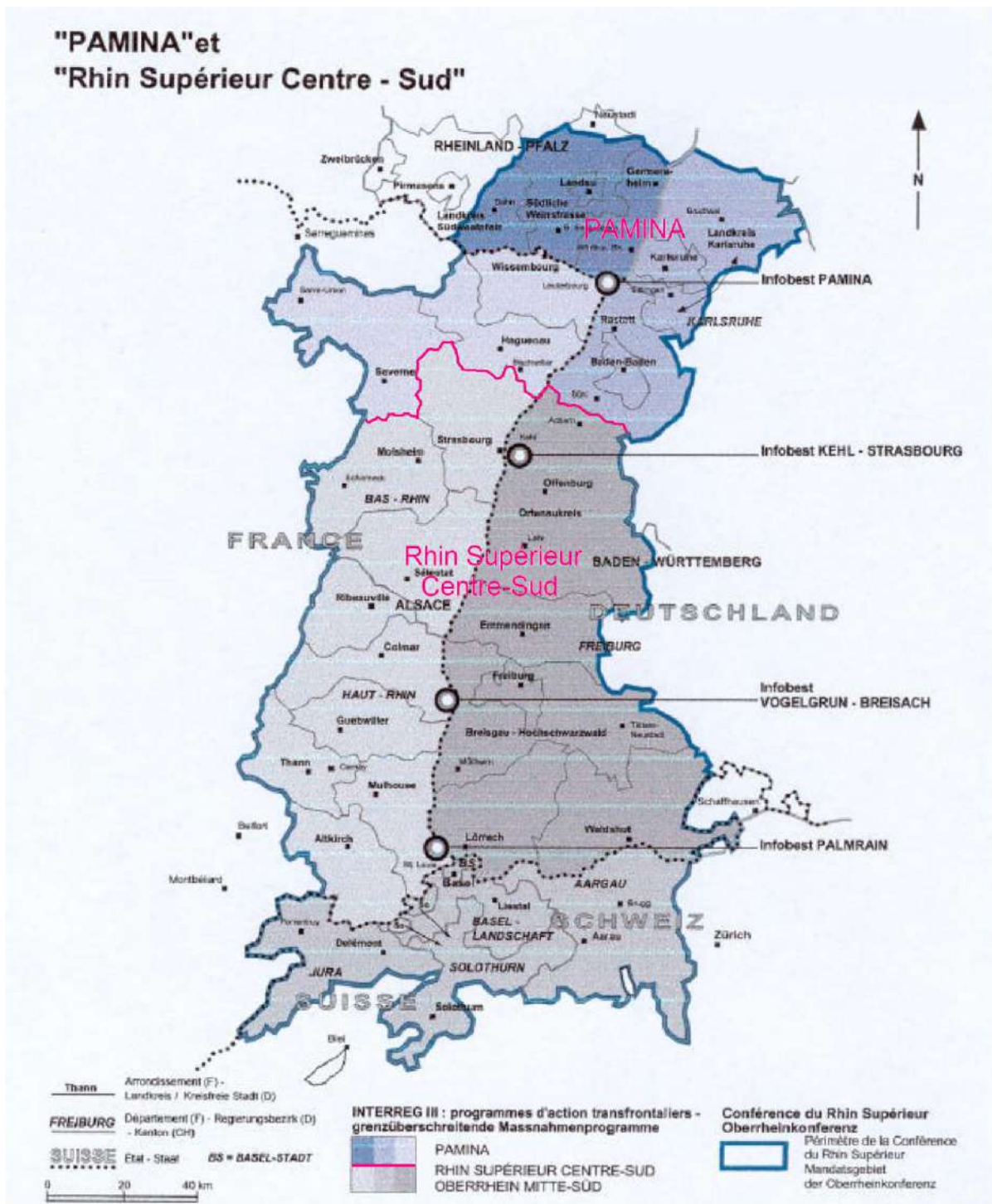
lequel sont bâti les deux GECT semble inopérant à générer une mobilisation consensuelle des acteurs. Ceux-ci défendent des intérêts selon leur échelle d'appartenance dans une forme de concurrence hiérarchique entre translocal et transrégional. En résumé, le représentant de la Métropole Européenne de Lille souligne la faiblesse du soutien en provenance de l'échelle européenne qui ne serait qu'une incitation idéale :

*« L'Eurométropole doit trouver sa voie, son sens [...]. Et pour cela, elle doit être soutenue par l'Union européenne. On a une grande difficulté à faire sorte que s'exprime une vraie fluidité et qu'on ne soit pas constamment à gérer les différences. Les différences à la frontière ne se résorbent pas, parce que les droits se complexifient et le niveau européen est très faible. Le niveau européen est très très faible. »*

### **8.2.3. INTERREG et région métropolitaine transfrontalière : concordance ou discordance des périmètres et des acteurs**

Tandis que sur la frontière franco-belgo-britannique les programmes INTERREG ignorent les coopérations transfrontalières dans un discordance géographique et actorielle, celui de la frontière franco-germano-suisse épouse l'espace du Rhin Supérieur. Cette concordance des périmètres et des acteurs favorise-t-elle la mobilisation de la frontière ressource à travers un programme INTERREG qui cofinance la région métropolitaine transfrontalière ? La configuration scalaire du Rhin Supérieur permet-elle d'éviter un essoufflement de la coopération ?

Dans le Rhin Supérieur, les acteurs locaux sont dès les projets pilotes très impliqués dans la gestion des programmes INTERREG. L'espace de coopération PAMINA au nord du Rhin Supérieur expérimente les projets pilotes dès 1989. Lors de la première période de programmation, toute la frontière franco-germano-suisse est couverte : « Fin 1992, les programmes PAMINA et Centre-Sud d'INTERREG I bénéficient d'une structure institutionnalisée de gestion : [...] la Région Alsace gère le programme Centre-Sud tandis que le Département du Bas-Rhin gère le programme PAMINA. INTERREG devient alors un véritable volet de la coopération transfrontalière, au même titre que la Conférence du Rhin Supérieur et les Congrès Tripartites. Ce nouveau volet comporte toutefois une originalité : il se base sur une division de l'espace rhénan » (Wassenberg, 2007). La carte ci-après montre le découpage de l'espace du Rhin Supérieur en deux périmètres de programme INTERREG.



Carte 72 : Programme INTERREG III Rhin Supérieur après la fusion entre les deux Programmes INTERREG II PAMINA et RSCS (Programme INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud III, 2001)

À la demande des acteurs locaux, les deux programmes sont reconduits en 1994-1999 avec cette même géographie nord et sud pour la période INTERREG II. Les critiques sur les larges coûts et les faibles réalisations des programmes INTERREG font craindre une rationalisation lors de la période INTERREG III de 2000-2006. La *Regio Basiliensis* organise alors une large

rencontre les 28 et 29 juin 2000 à Basel pour défendre la permanence de deux programmes INTERREG (Wassenberg, 2007). Il est exigé par les autorités nationales et régionales que les fonds européens permettent aux projets de passer « de la génération des études à la génération des réalisations » (*ibid.*). « Les « laboratoires de l'Europe » n'auraient pas terminé leurs expériences transfrontalières » de façon satisfaisante d'après les échelles régionales et nationale (Dupeyron, 2005). Finalement, les deux programmes coexistent entre 2000 et 2006.

La rationalisation aura toutefois lieu. La stratégie de programmation du programme Centre-Sud est remise en question (Dupeyron, 2005). Le risque d'un INTERREG IV A qui profite quasi-exclusivement aux nouveaux États-membres (Dupeyron, 2005) est un argument supplémentaire. Un autre argument est la multiplication de projets impliquant des partenaires présents sur les deux périmètres INTERREG. La gestion administrative et financière de tels projets pose problème en premier lieu aux opérateurs : « Au début [pendant INTERREG II], deux demandes de concours étaient exigées pour les projets relevant des deux programmes (PAMINA et Rhin Supérieur Centre-Sud), ce qui représentait un véritable parcours du combattant. Il a été remédié à cette situation depuis lors. Une seule demande de concours adressée au Secrétariat du siège de l'action est désormais suffisante. » (Programme INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud III, 2001). Mais c'est l'échelle nationale qui a le dernier mot en la matière comme l'illustre l'audit du Ministère de l'Intérieur français : « L'INTERREG III Rhin Supérieur Centre-Sud est un programme modeste au vu de la dépense totale éligible mais sa gestion est rendue complexe par le fait qu'il y a de nombreuses opérations communes avec le programme INTERREG IIIA PAMINA (un tiers des projets programmés sur RSCS). Même si les mesures prises ont permis de limiter les inconvénients de cet état de fait et, notamment, de veiller à pallier au risque de double financement, la mission prend donc acte avec satisfaction de la fusion des deux programmes INTERREG III A pour la prochaine période. » (Inspection générale de l'administration, 2008).

La période de programmation 2007-2014 voit donc la naissance d'un unique programme INTERREG V Rhin Supérieur par la fusion des deux précédents. Le périmètre INTERREG concorde alors exactement avec celui de la Conférence du Rhin Supérieur, du Conseil Rhénan, des Congrès Tripartites... (cf. chapitre 7). L'Autorité de gestion est la région Grand Est et le Secrétariat technique conjoint est installé dans ses locaux à Strasbourg. Un unique programme opérationnel régit les conditions d'éligibilité des projets.

La fusion des deux programmes s'inscrit donc dans une logique d'imposition où l'échelle nationale reprend la main sur les initiatives locales soutenues par l'échelle européenne. On retrouve ici les mêmes dynamiques que celles explorées dans l'Eurorégion Transmanche et décrites par Mariska Van der Giessen. Toutefois, les acteurs locaux vont parvenir à retourner la situation à leur avantage grâce à la RMT-TMO. Pour consolider l'argument transfrontalier, le Rhin Supérieur a recours à un nouvel argument métropolitain qui lui permet de s'aligner sur les nouvelles thématiques de programmation de développement économique et d'innovation.

Les acteurs locaux et régionaux du Rhin Supérieur sont parvenus à utiliser la concordance des périmètres pour se saisir de l'échelle transrégionale : la coopération y repose déjà sur des relations de confiance grâce à l'existence de la Conférence du Rhin Supérieur et cela correspond au périmètre INTERREG éligible. Lorsque j'interroge le représentant du *Regierungspräsidium* de Freiburg sur les projets et le budget de la Région Métropolitaine Transfrontalière (RMT-TMO), celui-ci me renvoie au programme opérationnel (PO) du programme INTERREG. L'échange, empreint d'incompréhension entre les deux structures de coopération transfrontalière, est retranscrit intégralement ci-dessous :

- « *Unser großes Problem war, dass wir nur politische Projekte hatten, nur Projekte, die von der Politik erdacht und durchgesetzt wurden.*
- *PP: Welche Projekte setzt die RMT-TMO um?*
- *Ich spreche nicht von der Trinationalen Metropolregion, ich spreche prinzipiell. Die Projekte, die wir machen, stehen im Operationellen Programm. Frage: Haben sie das gelesen?*
- *PP: Sprechen Sie jetzt über das INTERREG Programm?*
- *Es ist sehr sehr detailliert. Ja, vom INTERREG-Programm V. Haben Sie es gelesen?*
- *PP: Nein.*
- *Da haben wir genau diese vier Abschnitte drin: Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Was wir machen, haben wir nicht wir selber festgelegt, sondern wir haben bei der Redaktion des OP mehrere ‚Hearings‘ gemacht und haben Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gefragt. Das ist der Grund, warum wir jetzt bei der ersten Sitzung Projekte für 20 Millionen Euros schon beschließen, weil die Leute impliziert waren. Das war uns sehr wichtig. Sie kommen nicht jetzt und sagen „Aha, sollen wir was machen?“, sondern die Projekte stehen schon drin. Jetzt hole ich mal die Liste, damit Sie sehen welche Projekte wir machen.*
- *PP: Sehr gerne.*
- *All diese Projekte haben wir in einer Strategie festgelegt. Also sie kommen nicht einfach so vom Himmel. Sondern wir haben eine Strategie 2020 geschrieben, wo diese Projekte drinstehen. Haben Sie die Strategie gelesen?*
- *PP: Ja, ich glaube schon. Die Strategie 2020 von der Trinationalen Metropolregion? Die habe ich gelesen.*
- *Ja, genau, ja. Diese Strategie finden Sie wie einen roten Faden. Das OP werden wir komplett umsetzen. [...] Entscheidend ist, dass wir die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und das INTERREG-Programm als Entwicklungsprogramm verstehen. [...]*
- *PP: Also, das bedeutet, dass das Operationelle Programm nach der Strategie 2020 nachgeschrieben worden ist. INTERREG V ist der Haushalt für die Trinationalen Metropolregion?*
- *Ja. Das zieht sich durch. »*

Le représentant du *Regierungspräsidium* de Freiburg utilise en alternance le « je », le « nous » et le « Rhin Supérieur » de façon assez indistincte. Dans sa conception, la Conférence du Rhin Supérieur, la RMT-TMO et le Programme INTERREG se fondent et se confondent. De surcroît, il s'identifie personnellement à ces structures. Je rappelle qu'il est l'initiateur de la RMT-TMO et qu'il est le rédacteur et le porteur de la stratégie métropolitaine transfrontalière à l'échelle

transrégionale sur cette frontière. Il explique que la RMT-TMO a été l'occasion de larges consultations selon les quatre Piliers de la Stratégie 2020 : Politique, Économie, Science et Société Civile. La stratégie métropolitaine de 2010 consiste en ses termes en un « programme de développement » avec une liste de projets déjà mûris par des acteurs locaux réunis en des partenariats transfrontaliers. Selon lui, la stratégie RMT-TMO a été intégralement reprise dans le Programme Opérationnel INTERREG V Rhin Supérieur. Le représentant du *Regierungspräsidium* de Freiburg confirme avec un grand naturel que le programme INTERREG est le budget de la stratégie métropolitaine transfrontalière. Ses propos ne retranscrivent aucunement un conflit d'intérêt ou un mélange des genres, mais une optimisation pragmatique des structures de coopération transfrontalière.

Cet échange démontre la complémentarité et la porosité des structures de coopération transfrontalière à l'échelle transrégionale du Rhin Supérieur. La RMT-TMO a été fortement critiquée pour ajouter une nouvelle institution à un système déjà complexe. Son caractère métropolitain est fragile, comme le prouvent les études fonctionnelles, et a été grandement débattu en interne. Elle avait pourtant d'abord vocation à être une « *enveloppe transparente* » (entretien Secrétariat général de la CRS) de mise en réseau des acteurs locaux publics et privés, des échelles locales, intermédiaires et régionales. Dans ce sens, il est à mettre à son crédit les consultations avec la société civile qui ont permis l'écriture d'un Programme Opérationnel réaliste et efficace en lien avec les besoins et les capacités exprimées. La démarche tranche avec les récits de la programmation segmentée par acteur dans l'Eurorégion Transmanche.

La multiplicité et la porosité entre les instances du Rhin Supérieur est connue. Plusieurs acteurs locaux le regrettent comme ici le secrétaire de la Conférence du Rhin Supérieur : « *Ce sont toujours les mêmes personnes qui se réunissent pour des instances différentes. Nous retrouvons les mêmes personnes dans la RMT, dans la Conférence du Rhin Supérieur, dans le Conseil Rhénan à quelques exceptions près. Les sujets traités dans la CRS sont ensuite traités dans la RMT... C'est un exercice un petit peu factice, un peu formel puisque les positions des uns et des autres sont connues, les sujets sont connus, les difficultés sont connues, les objectifs sont connus.* » Dans le cas analysé ici, la présence des mêmes personnes dans plusieurs structures s'avère très efficace. Dans la RMT, ces acteurs participent aux consultations pour élaborer une stratégie, concevoir les projets. Dans la Commission Intergouvernementale et la Conférence du Rhin Supérieur, la stratégie est validée et reconnue. Dans le Comité de Pilotage et de Suivi du Programme INTERREG, les projets sont acceptés et leur financement accordé.

Dans l'évolution des Programmes INTERREG sur le cas d'étude transrégional du Rhin Supérieur, l'argument métropolitain ajouté par la RMT-TMO parvient à convaincre tous les partenaires de toutes les échelles. Celui-ci oriente à présent intégralement le Programme Opérationnel du Programme INTERREG V A Rhin Supérieur doté par le FEDER de 109 millions d'euros. C'est l'ajout d'un argument métropolitain à l'argument transfrontalier qui est parvenu à réunir tous les acteurs dans une mobilisation consensuelle, à s'aligner sur les nouveaux objectifs et thématiques des Programmes Opérationnels et à ainsi éviter un essoufflement de la coopération transfrontalière.

« Les responsables ont tiré les enseignements des expériences accumulées ces dernières années. En concertation avec la Commission européenne, ils ont introduit dans ce qu'il est convenu d'appeler le « Programme opérationnel » des améliorations visant à mieux cibler l'affectation des moyens. Conformément au nouveau modèle de gouvernance de la Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, les acteurs issus des milieux politiques, scientifiques, économiques et de la société civile ont été impliqués d'emblée et sur un pied d'égalité dans l'élaboration du Programme opérationnel (Stratégie 2020). Les projets sont éligibles lorsqu'ils promeuvent la région dans son ensemble. Parmi les changements stratégiques, on citera la focalisation sur un petit nombre d'objectifs, la prise en compte accrue des résultats comme critère des projets à soutenir et, en conséquence, une plus grande sélectivité du Comité d'accompagnement (auquel appartiennent des représentants des trois pays partenaires) dans le choix des projets. » (Conférence du Rhin Supérieur, 2015)

Finalement, la RMT-TMO a réussi à réunir les acteurs des différentes échelles et allier demandes *bottom-up* des acteurs locaux et financements *top-down* du FEDER acceptés par la Commission européenne et les autorités nationales. En vérité, elle excelle dans la conception de la métropole telle que définie par Ludovic Halbert : « L'avantage métropolitain tient avant tout à la capacité de mobilisation des ressources extrêmement variées qui sont accessibles dans et depuis la métropole [dans une logique d'] hyperscalarité, faisant voler en éclat les oppositions entre local et global. » (Halbert, 2010)

Dans le Rhin Supérieur, les acteurs locaux sont dès les projets pilotes très impliqués dans la gestion des programmes INTERREG. Ils parviennent dans des relations multi-scalaires à orienter les décisions européennes et nationales en faveur des stratégies transfrontalières locales. Actuellement, la RMT-TMO se confond avec le Programme Opérationnel du programme INTERREG V Rhin Supérieur. La stratégie métropolitaine transfrontalière à l'échelle transrégionale s'est de fait trouvé un mécanisme budgétaire et de financement extrêmement puissant. Les cas d'étude translocaux ne sont pas en reste puisqu'ils ont été associés aux réflexions de rédaction de la stratégie RMT-TMO et du PO. Ils gèrent de surcroît chacun un fonds micro-projet sur leur périmètre de coopération métropolitaine transfrontalière. La concordance parfaite entre les périmètres de la RMT-TMO et du programme INTERREG s'avère être une chance extraordinaire pour réaliser la stratégie métropolitaine transfrontalière. L'échelle européenne fournit finalement un co-financement à hauteur de 50% à la réalisation de la stratégie de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur.

En conclusion, la relation entre les institutions européennes et les régions métropolitaines transfrontalières est empreinte d'ambiguïtés. D'un part, la Commission européenne porte durablement un agenda transfrontalier. En tant que symbole de l'intégration européenne, il doit être une réussite hautement symbolique du régime spécifique des frontières internes de l'UE. Cela correspond parfaitement aux idées fondatrices de rapprochement entre les peuples. Par conséquent, la Commission européenne déploie des mesures très incitatives à

l'approfondissement de la coopération transfrontalière. Les outils juridiques, les cadres programmatiques et les cofinancements qu'elle offre ont de puissants effets d'institutionnalisation et de régionalisation. Cela se vérifie jusque vers les années 2000 où les échelles translocales, transrégionales et européennes sont dans un dialogue réciproque étroit. Mais à partir de cette période, l'introduction de l'échelle nationale couplée à des autorités régionales éloignées des coopérations transfrontalières éloigne les échelles locales et européennes. La complexification des cadres et la rigueur bureaucratique d'INTERREG ou de la mise en place d'un GECT (cf. Partie 5) deviennent paradoxalement des obstacles à la construction de régions transfrontalières. Elles vont de pair avec l'obligation d'une montée en compétences, d'atteinte d'une masse critique, de réorientation thématique pour les porteurs de projet transfrontalier. Face à ce retournement de l'opportunité transfrontalière, les régions transfrontalières se retrouvent piégés dans une impasse. Alors que les structures de coopération transfrontalière pensaient se conformer aux intérêts communs des échelles supérieures, leurs responsables vivent le désengagement des échelles nationales et européennes avec incompréhension et ressentiment. Le Rhin Supérieur est parvenu à contrecarrer cet essoufflement de la coopération transfrontalière en réinventant sa stratégie autour de l'argument métropolitain. Celui-ci a permis une réorientation jugée innovante et attractive. Il s'est révélé mobilisateur pour les acteurs de la société civile et de toutes les échelles. La concordance entre les périmètre et les acteurs à l'échelle transrégionale a été la clé de cette démarche.

### 8.3. Échelles d'émergence du discours métropolitain

L'échelle européenne a bien une influence décisive dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Quel équilibre existe-t-il entre les logiques descendantes en provenance des échelles européenne et nationale et les logiques ascendantes en provenance des échelles translocales et transrégionales ? Certains résultats de l'enquête en ligne apportent des réponses complémentaires sur l'influence respective de chaque échelle.

Un première analyse de l'enquête a montré la prépondérance des caractéristiques transfrontalières sur celles métropolitaines dans les représentations de l'échantillon d'expert·e·s des six cas d'étude de régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale (cf. chapitre 5). Les motivations de la construction d'une région métropolitaine transfrontalière sont abordées dans le questionnaire à travers une question sur l'émergence du discours métropolitain et le contexte scalaire qui le porte. Celle-ci peut apporter de nouveaux éléments de réponse à l'hypothèse A2 du paradigme métropolitain comme renouveau de la coopération transfrontalière, ainsi qu'à l'hypothèse C2 sur la recomposition scalaire européenne. Elle offre une synthèse des influences respectives des échelles locale, nationale et européenne dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières.

La question 33 invite les répondant·e·s à préciser comment a émergé le discours métropolitain dans leur territoire de coopération transfrontalière. Plus précisément, il leur est demandé quel est le contexte qui favorise le discours métropolitain à travers différents enjeux politiques et jeux d'acteurs. Il·elle·s ont à faire jusqu'à 6 choix sur les 9 propositions de réponses qui égrènent des suggestions d'enjeux métropolitains. Bien qu'elles soient présentées sans ordre d'apparence et sans référence à une échelle précise, les 9 propositions de réponses correspondent à la grille d'analyse scalaire et cherchent à distinguer l'influence de chacune des trois échelles emboîtées dans le tournant métropolitain de la coopération métropolitaine :

- L'échelle locale correspond à des initiatives et besoins endogènes avec les 3 réponses suivantes :
  - Besoins de la région urbaine transfrontalière
  - Influence de la société civile
  - Relance de la coopération transfrontalière
- L'échelle nationale s'exprime dans son rapport aux politiques nationales, à la capitale et aux grandes villes du pays :
  - Affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux
  - Politique nationale de décentralisation et de soutien aux métropoles
  - Concurrence avec les grandes villes et régions du pays
- L'échelle européenne consiste en l'influence des politiques, fonds et institutions communautaires :
  - Incitation des financements européens et de l'agenda urbain européen
  - Reconnaissance vis-à-vis des institutions européennes
  - Compétition entre métropoles européennes



**Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies sur votre territoire. Quel contexte y favorise un discours métropolitain ?**

[Q33 ; N=118; R=473]

- Local**
  - Besoins de la région urbaine transfrontalière
  - Relance de la coopération transfrontalière
  - Influence de la société civile
- National**
  - Affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux
  - Concurrence avec les grandes villes et régions du pays
  - Politique nationale de décentralisation et de soutien aux métropoles
- Européen**
  - Incitation des financements européens et de l'agenda urbain européen
  - Reconnaissance vis-à-vis des institutions européennes
  - Compétition entre métropoles européennes

Histogramme en pourcentage des répondant.e.s (total RMT)

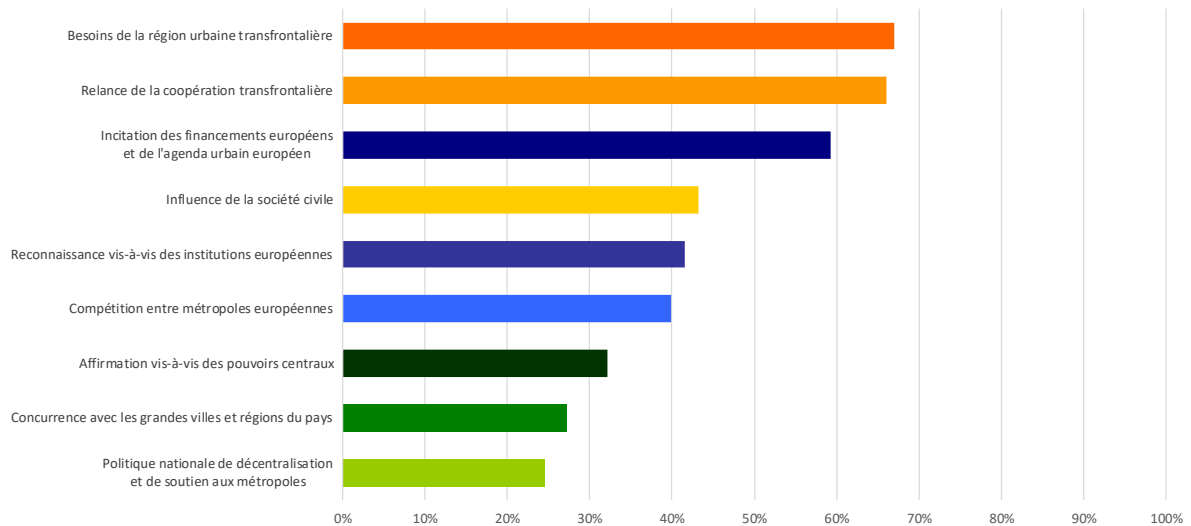
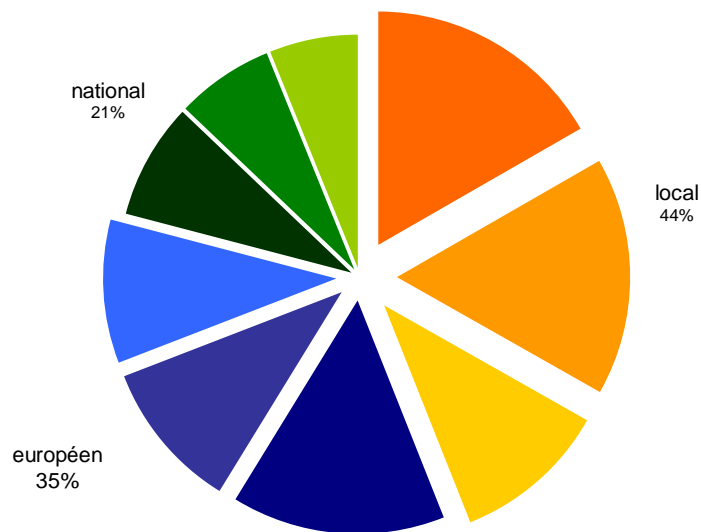


Diagramme circulaire en pourcentage de réponses (total RMT)



Graphique 12 : Motivation du contexte d'émergence du discours métropolitain dans les régions métropolitaines transfrontalières [Q33]

Les données sont dans un premier temps représentées pour l'échantillon total (RMT) de 188 répondant.e.s qui ont coché 473 réponses. Chacune des propositions de choix est associée à une couleur correspondant à l'échelle de référence associées : les réponses européennes sont en nuances de bleu, nationales en vert, locales en jaune. Une première représentation en histogramme donne les résultats en pourcentage des répondant.e.s pour chaque réponse, elle facilite la lecture hiérarchique des motivations principales sélectionnées par les répondant.e.s. Une seconde représentation en diagramme circulaire indique les résultats en

pourcentage parmi toutes les réponses sélectionnées, elle offre une lecture intégrale qui distingue les influences des échelles locale, nationale et européenne.

Une première remarque est que la répartition des réponses est assez homogène (entre 25 et 70%), les répondant·e·s estiment donc que le discours métropolitain provient d'influences et d'échelles diverses. La motivation de la construction métropolitaine transfrontalière est clairement multifactorielle et multiscalaires. Les « besoins de la région urbaine transfrontalière » et la « relance de la coopération transfrontalière » sont les deux premières motivations à l'argument métropolitain : deux tiers des répondant·e·s ont sélectionné ces deux propositions d'une influence endogène locale. Ils valident ainsi l'hypothèse d'un essoufflement de la coopération transfrontalière et donc la nécessité d'un renouveau. Vient ensuite l'« incitation des financements européens et de l'agenda urbain européen » où l'influence européenne et l'opportunité financière d'INTERREG est soulignée par 59% des répondant·e·s. Environ 40% des répondant·e·s ajoutent ensuite des influences liées à l'« influence de la société civile », la « reconnaissance vis-à-vis des institutions européennes » puis la « compétition entre métropoles européennes ». Les trois dernières propositions recueillent l'assentiment d'un tiers à un quart de l'échantillon.

La sémiologie par couleur et le diagramme circulaire éclairent les influences scalaires de la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Les éléments de contexte qui favorisent le discours métropolitain dans les territoires de coopération transfrontalière proviennent principalement de l'échelle locale. Près de la moitié des réponses s'appuient sur l'échelle locale et les caractéristiques endogènes de la région métropolitaine transfrontalière (échelle locale à 44%). Le contexte européen joue également un rôle important comme l'indique plus d'un tiers des réponses (35%) alors que l'échelle nationale arrive en dernière sans être marginale puisqu'elle compte tout de même pour 21% des réponses. Le classement est clair mais les pourcentages de réponses indique qu'aucune échelle d'influence n'est à négliger. Si les enjeux à l'échelle locale sont primordiaux dans le discours métropolitain, le contexte européen s'impose aussi comme un facteur majeur, tandis que l'échelle nationale perdure de façon significative. Ainsi la construction d'une région métropolitaine transfrontalière semble s'appuyer en premier lieu sur une forte dynamique *bottom-up*. Celle-ci est renforcée par des influences *top-down*, où l'échelle européenne joue un rôle important alors que l'échelle nationale complète les motivations.

Mais ces données agrégées de l'ensemble de l'échantillon masquent des différences entre les cas d'étude avec des coefficients de variation allant jusque 50% pour certaines propositions de réponse. Par exemple, la première réponse « besoins de la région urbaine » fait l'unanimité parmi les répondant·e·s du GECT Littoral et de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (respectivement 88 et 89%) mais n'est qu'une réponse de contexte parmi d'autres plus décisives dans les cas de l'Eurométropole LKT et surtout de l'Eurorégion Transmanche (respectivement 57 et 50%). La plus grande variation entre les cas est l'« influence de la société civile » : Elle apparaît comme importante pour l'Eurométropole LKT (59%) mais n'a été sélectionnée par aucun·e·s répondant·e·s du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-

Côte d'Opale. Cela révèle que le discours métropolitain ne s'explique pas dans nos six cas d'étude par les mêmes contextes. Les spécificités géographiques et politiques locales font que chaque cas conserve un caractère unique. La réponse de contexte qui, à l'inverse, présente le moins de variation entre les cas d'étude (10%) est l'« incitation des financements européens et de l'agenda urbain européen ». Cette réponse semble être également importante pour tous les territoires puisque les répondant·e·s sont toujours 50 à 68% à avoir coché cette réponse.

Par conséquent, l'analyse par territoire est tout à fait pertinente ici. L'illustration suivante propose alors un exercice statistique exploratoire de comparaison entre les six cas d'étude et finalement de typologie selon les échelles d'influence. Les résultats sont présentés, selon la même méthodologie que précédemment, en diagrammes circulaires par échelle. Les deux cas d'étude transrégionaux de l'Eurorégion Transmanche et du Rhin Supérieur sont les premiers. Puis viennent les cas d'étude translocaux. Seule l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai correspond à un échantillon de répondant·e·s satisfaisant (44 répondant·e·s et 168 réponses) parmi ces cas d'étude, les autres sont donc estompés et leurs résultats ne constituent que des pistes de réflexion.

Plus finement, l'analyse scalaire par cas d'étude permet de dégager une typologie selon les écarts à l'échantillon agrégé RMT. Les régions métropolitaines transfrontalières présentent trois profils selon les échelles qui favorisent le discours métropolitain émergent dans la coopération transfrontalière :

- (1) Le premier type, qualifié de « local », rassemble le Rhin Supérieur et l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Il se rapproche le plus des valeurs moyennes. Il est caractérisé par de forts enjeux locaux (48 et 45%) en raison de la prédominance de besoins endogènes au territoire.

Les réponses de contexte de l'Eurométropole sont très partagées. Deux-tiers des répondant·e·s mettent en avant quatre réponses : les politiques européennes en tout premier, mais aussi la société civile, la relance de la coopération transfrontalière et les besoins de la région urbaine. Dans aucun autre cas d'étude, les deux premiers contextes sont aussi significatifs. L'accent sur la société civile illustre l'implication des citoyen·ne·s de l'agglomération transfrontalière tout à fait importante dans l'Eurométropole LKT (cf. Chapitre 10).

Dans la même répartition scalaire, le Rhin Supérieur place la « relance de la coopération transfrontalière » en premier lieu avec 22% des réponses totales, ce sont d'ailleurs 93% des répondant·e·s qui confirment l'analyse de la sous-partie précédente où la RMT-TMO permet aux acteurs locaux de se réappropriier le programme INTERREG.

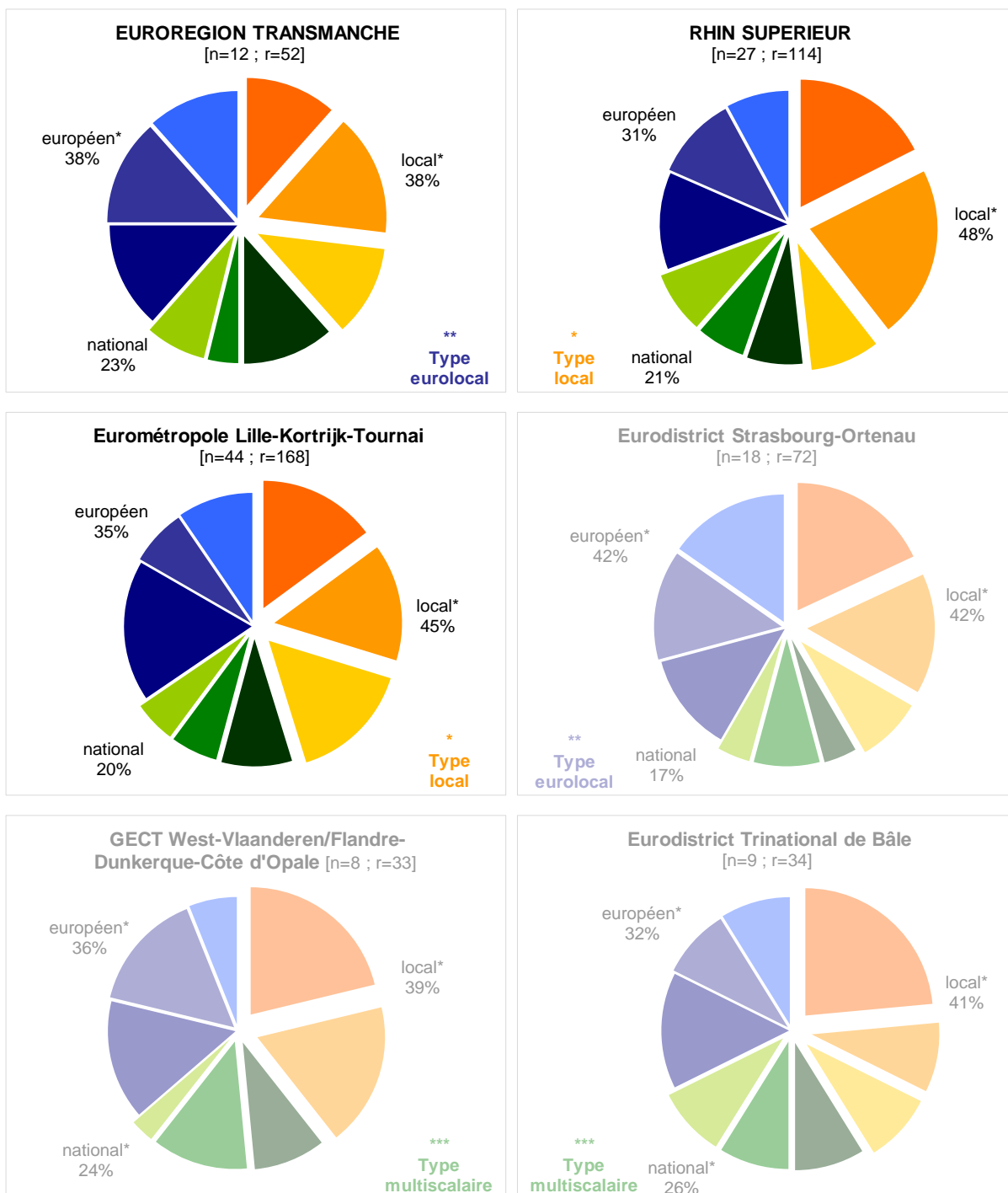
**Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies sur votre territoire.**

**Q33 Quel contexte y favorise un discours métropolitain ?**

(6/9 réponses max)

Répartition en pourcentage des réponses par cas d'étude

- Local**
  - Besoins de la région urbaine transfrontalière
  - Relance de la coopération transfrontalière
  - Influence de la société civile
- National**
  - Affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux
  - Concurrence avec les grandes villes et régions du pays
  - Politique nationale de décentralisation et de soutien aux métropoles
- Européen**
  - Incitation des financements européens et de l'agenda urbain européen
  - Reconnaissance vis-à-vis des institutions européennes
  - Compétition entre métropoles européennes



Graphique 13 : Comparaison en diagrammes circulaires et typologie des échelles du contexte d'émergence du discours métropolitain [Q33]

- (1) Le deuxième type repose à égale proportion sur l'échelle locale et l'échelle européenne, on le considère comme « eurolocal » car il se saisit des opportunités européennes pour les enjeux urbains transfrontaliers.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau en est l'archétype puisqu'il place les échelles européennes et locales à 42%, reléguant l'échelle nationale à 17%. L'Eurorégion en est un autre exemple avec ces deux échelles majeures à 38%. Ce type scalaire de région métropolitaine transfrontalière présente une particularité : les enjeux en provenance du contexte européen rattrapent les enjeux locaux. Le contexte national est alors faible dans le discours métropolitain. La dynamique est à la fois *bottom-up* et *top-down* et elle s'organise directement entre le local et l'eurolocal.

Dans l'Eurorégion, l'affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux est cependant importante (12%). Sachant que l'initiative de création de l'Eurodistrict autour des villes de Strasbourg et Kehl provient d'une annonce du Chancelier allemand et du Président français, la faiblesse du niveau national en matière métropolitaine surprend. La force du niveau européen provient éventuellement du fait que Strasbourg et Bruxelles accueillent des institutions européennes de premier ordre en tant que principales capitales de l'UE.

- (2) Le troisième type de régions métropolitaines transfrontalières selon les échelles qui favorisent le discours métropolitain est proprement « multiscalaire », il existe un équilibre entre les trois échelles. Chacune avoisine un tiers des réponses. Malgré des écarts très faibles, la hiérarchie des contextes explicatifs entre local, européen puis national est respectée. Ce type hypothétique serait à conforter puisque les échantillons sont très réduits.

L'Eurodistrict Trinational de Bâle et le GECT Littoral font partie de ce type. Dans le détail des contextes explicatifs, l'ETB se distingue par la plus forte proportion pour l'échelle nationale : avec l'« affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux », « la concurrence avec les grandes villes et régions du pays » et « la politique nationale de décentralisation et de soutien aux métropoles », l'agglomération trinationale bâloise confirme l'influence de la Politique des Agglomérations et du *AggloProgrammBasel*.

Les répondant·e·s du GECT Littoral sont les seuls à réellement mettre en avant la concurrence avec les grandes villes et régions du pays. On voit qu'à cette échelle locale où il n'existe pas d'agglomération transfrontalière mais une urbanisation relativement continue le long du littoral, les enjeux de proximité prévalent et les cadres de référence et de comparaison sont la région et le pays. La place de Boulogne, Dunkerque, Oostende, Brugge face à Lille, Paris, Bruxelles, Gent etc. est un enjeu central. C'est pourquoi le GECT Littoral entre dans le deuxième type multiscalaire.

Finalement, le discours métropolitain est favorisé par toutes les échelles considérées. Dans tous les territoires de coopération transfrontalière étudiés, les facteurs locaux sont primordiaux dans l'émergence et la structuration du métropolitain. Les besoins de la région urbaine transfrontalière et la relance de la coopération transfrontalière jouent là un rôle

important. Ils sont majeurs dans les territoires qualifiés de type local. Le contexte incitatif européen, par les politiques, fonds et institutions européennes, constitue une seconde échelle qui structure le discours métropolitain. Celle-ci est particulièrement prégnante dans les cas d'étude de type eurolocal. Dans certains cas d'étude, le contexte national favorise aussi la cristallisation du discours métropolitain à travers le souhait d'affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux, les politiques nationales de décentralisation et de soutien aux métropoles et la concurrence des villes et régions du pays. Ce dernier type est donc multiscalaire.

Dans cette lecture, les régions métropolitaines transfrontalières se construisent d'abord par le bas en fonction des acteurs, des configurations urbaines et des demandes de la population. Les résultats de l'enquête en ligne semblent concrétiser l'existence d'un processus de construction *bottom-up*. À cela, s'ajoute selon les territoires concernés l'importance du contexte européen avec l'incitation des institutions, politiques et fonds communautaires. Enfin, dans certains cas seulement, l'échelle nationale s'invite aussi dans la structuration du discours métropolitain par le rapport de force entre pouvoirs centraux et locaux, par les politiques nationales de décentralisation et de soutien aux métropoles et par la concurrence urbaine et territoriale au sein du pays.

L'influence européenne apparaît comme tout à fait décisive dans la structuration d'un argument transfrontalier, elle surimpose également un argument métropolitain progressif qui favorise la construction de régions métropolitaines transfrontalières.

La conception française de l'aménagement du territoire est parvenue à convaincre l'échelle européenne de sa démarche de développement spatial et de prospective. Les États aux premiers rang desquels la France puis l'Allemagne commandent des études du système urbain européen pour stimuler les réflexions européennes mais aussi faire valoir leurs intérêts nationaux. Y répondent les rapports ESPON qui dans le cadre de l'UE cherchent une compréhension objective, partagée de la métropole en Europe. Ces productions participent toutes à l'émergence d'un discours dominant sur l'importance des métropoles pour le développement spatial européen. L'approche allemande par localisation des fonctions métropolitaines révèle les dynamiques transfrontalières, mais la frontière est rarement prise en compte malgré l'échelle d'observation européenne.

Dans l'élaboration d'une politique de développement spatial, par contre, les potentiels métropolitains transfrontaliers sont repérés dès le rapport Europe 2000+ en 1994. Ce sont finalement les rencontres informelles des ministres en charge de l'aménagement du territoire conjointement avec la Commission Européenne qui relie l'argument métropolitain et l'argument transfrontalier à l'échelle européenne. L'échelle européenne permet très tôt d'inclure les espaces métropolisés à proximité des frontières. Elle génère de la visibilité pour les espaces des cas d'étude translocaux puis transrégionaux.

Au fil de la construction du SDEC s'impose une compréhension partagée de l'organisation spatiale européenne, de la métropolisation et de la hiérarchie urbaine. Un paradigme métropolitain s'affirme dans la multiplication des politiques nationales de soutien aux métropoles. Des influences réciproques agissent dans une logique horizontale entre l'Allemagne, la France et les Pays-Bas par exemple, mais aussi dans une logique verticale descendante entre l'UE et la Wallonie par exemple. L'ensemble de ces circulations conceptuelles, scientifiques et politiques harmonisent la compréhension de la métropole en Europe occidentale. Il favorise un système sémique partagé sur lequel peut s'appuyer la construction des régions métropolitaines transfrontalières.

L'échelle européenne joue un rôle encore plus actif dans l'établissement de l'argument transfrontalier. La Politique de Cohésion incite à la régionalisation et à la coopération transfrontalière à de nombreux titres. L'apport financier par les programmes INTERREG est le plus significatif d'entre eux. Mais le retrait de l'échelle européenne au profit d'une gestion régionale et d'un contrôle national génère une rupture dans le lien direct entre les régions métropolitaines transfrontalières et l'UE. La coopération transfrontalière perd sa principale invitation financière et seul un renouveau thématique autour de l'argument métropolitain dégage le Rhin Supérieur de ce déclin. L'argument métropolitain de la RMT-TMO parvient à mobiliser tous les acteurs de toutes les échelles autour d'un discours de compétitivité et d'innovation calqué sur ceux des échelles supérieures. La concordance entre les périmètres et les acteurs d'échelle transrégionale dans le Rhin Supérieur est une des clés de cette réussite.

L'absence d'une stratégie métropolitaine à l'échelle transrégionale sur la frontière franco-belgo-britannique prive les acteurs locaux de l'argument métropolitain dans leur stratégie de mobilisation des ressources par la frontière.

Malgré une logique d'emboîtement des échelles, le contexte européen ne se surimpose pas strictement aux contextes nationaux en matière de développement territorial. Le jeu d'échelle est réciproque entre influences *top-down* et *bottom-up*. Que ce soit l'aménagement du territoire ou la structuration politico-administrative en métropoles, les principaux enjeux de la construction de régions métropolitaines transfrontalières sont exclus des compétences supranationales définies par les traités successifs de l'UE. « L'eupéanisation se traduit par la convergence des stratégies et des outils, sans pour autant faire disparaître les spécificités institutionnelles et les particularités des modèles nationaux. » (Baudelle et al., 2011). Comment s'articule ce jeu d'échelle en termes d'acteurs ? Dans quels systèmes de gouvernance s'inscrivent les structures des régions métropolitaines transfrontalières ? La gouvernance multi-niveaux est-elle un clé d'analyse pertinente pour retranscrire les rapports de pouvoirs qui s'y nouent ?





## **Partie 5 :**

# **L'« ingouvernabilité » organisée de la région métropolitaine transfrontalière**



# Chapitre

## 9.L'invention de la gouvernance métropolitaine transfrontalière

Les stratégies des régions métropolitaines transfrontalières sont élaborées en réponse à un processus ascendant-descendant où les échelles supérieures dictent l'agenda et délivrent ressources et reconnaissance. Mais l'initiative et la mise en œuvre sont toujours portées par les échelles inférieures, soit translocale soit transrégionale. Cette partie sur la gouvernance interroge les relations entre acteurs au sein de ces échelles.

Puisque la définition d'une région métropolitaine transfrontalière est celle d'un processus politique de territorialisation, l'analyse des équilibres politiques, des mécanismes de gouvernance et des réseaux d'acteurs locaux est cruciale pour saisir sa construction. Pour Anssi Paasi, une région correspond à une construction sociale résultant d'une évolution spatiale et temporelle de la société. La région est donc indissociable d'une stratégie, d'un territoire et d'une institution (Paasi, 1986). Cette conception bat en brèche les tendances de « fétichisation » et d'« essentialisation » des régions (Paasi & Metzger, 2017) et favorise une analyse constructiviste. Sauf dans le cas de Basel, on a vu comment les périmètres des régions étaient adaptés aux découpages politico-administratifs des membres. Comment ces membres organisent la prise de décision ? Comment est gouvernée la région métropolitaine transfrontalière ?

La gouvernance d'une région métropolitaine est déjà un défi en soi. La littérature apporte un regard très critique sur les expériences de gouvernance métropolitaine menées en Europe. Le bilan du gouvernement métropolitain serait « au mieux mitigé, au pire négatif » (Lefèvre, 1997). L'inadéquation entre périmètre institutionnel et fonctionnel, les oppositions entre pôle métropolitain et communes périphériques, les oppositions partisans, le manque de légitimité démocratiques... sont autant de facteurs qui rendraient les « métropoles ingouvernables » (Jouve & Lefèvre, 2002). D'autres facteurs externes liés à la mondialisation créent une instabilité qui complexifie la gouvernance métropolitaine. Les métropoles seraient spécialement dépendantes des acteurs économiques dont l'horizon temporel se rétrécit sous les à-coups de la domination des logiques financières. Les pouvoirs publics ne parviennent pas à y suppléer en raison de la diminution des investissements publics, des infrastructures urbaines et plus généralement la crise de l'État providence (Ascher, 1997). Ainsi les métropoles, comme les régions métropolitaines internationales, subissent une concurrence urbaine internationale dont les termes se transforment en permanence.

L'introduction de la frontière dans cette gouvernance déjà fort complexe ajoute des enjeux et difficultés supplémentaires. En plus des déséquilibres liés à la structuration spécialisée et ségréguée autour d'un puissant pôle métropolitain, s'ajoutent les déséquilibres inhérents à la

présence de la frontière et à la juxtaposition de systèmes politiques, administratifs, culturels nationaux. « Face à la fragmentation institutionnelle qui caractérise les espaces urbains, la fragmentation est doublée par la frontière. Les modes de structuration politique disponibles et les modèles d'action publique qui en découlent sont peu nombreux. » (Saez & Bassand, 1997). L'hypothèse voudrait alors que la gouvernance métropolitaine transfrontalière n'en soit que plus fragmentée et plus « ingouvernable ». D'un autre point de vue, la configuration institutionnelle cherche à répondre aux défis de la région métropolitaine transfrontalière. Comme la frontière introduit une particularité, une discontinuité, dans le système fonctionnel, la gouvernance pourrait être une manière de répondre à ce défi.

Quel est alors le système de relations à l'intérieur de la structure translocale ? Sur quels modes de gouvernance repose la région métropolitaine transfrontalière ? Dans les relations internes et modes de fonctionnement, les asymétries et les déséquilibres peuvent s'exprimer en lien avec la dimension métropolitaine – c'est-à-dire dans une logique centre/périphérie – et en lien avec la dimension transfrontalière – c'est-à-dire dans une logique d'opposition nationale. Ainsi les questions de fragmentation, d'équilibre, de consensus et de leadership sont centrales. En quoi les modèles de gouvernance répondent aux enjeux des stratégies métropolitaines ? Quels types de gouvernance les structures métropolitaines transfrontalières inventent-elles ? Y a-t-il une spécificité de la gouvernance métropolitaine transfrontalière ? Est-ce qu'un modèle émerge ? Quelle est la part des systèmes et logiques nationales dans les modèles ?

L'analyse des structures de gouvernance repose sur plusieurs dispositifs empiriques. Premièrement, un corpus documentaire des quatre cas d'étude translocaux offre une comparaison des statuts et modes de décision des régions métropolitaines transfrontalières. Deuxièmement, l'enquête en ligne a interrogé 118 expert·e·s sur leurs représentations de la gouvernance sur les cas d'étude. Troisièmement, les entretiens et les dispositifs d'observation participante permettent une compréhension plus fine des mécanismes informels et interactoriels.

La gouvernance de la région métropolitaine transfrontalière arbitre d'abord sur la composition du partenariat (1). La large participation du niveau local résulte en un modèle horizontal de type associatif comme dans l'Eurodistrict Trinational de Bâle. La sélection d'acteurs de tous les niveaux de gouvernement résulte en un modèle vertical de type institutionnel comme dans les GECT multi-niveaux. Du nombre de membres-partenaires dépend la fragmentation géopolitique de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Entre leadership et participation, quel équilibre la région métropolitaine atteint-elle ?

Ces négociations font l'objet d'une véritable « micro-diplomatie » (Wassenberg, 2007) (2). Comme dans les relations internationales, la région métropolitaine transfrontalière s'appuie sur une dimension relationnelle entre acteurs et sur la recherche du consensus. Les statuts ancrent systématiquement un équilibre entre versants nationaux, même si les rapports de voix au sein des organes de décision donnent une large marge de manœuvre au pôle métropolitain. Le même équilibre est bien souvent affiché à travers la localisation des lieux de décision de la région métropolitaine transfrontalière. Cette lecture géographique de la

gouvernance révèle bien souvent les relations de pouvoir et les acteurs moteurs de la région métropolitaine transfrontalière.

Ainsi, ce chapitre s'interroge sur le rôle de la frontière dans le système de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalière (hypothèses B). La frontière introduit-elle une complexité supplémentaire ? Comment la gouvernance résout-elle les asymétries dues à la juxtaposition de plusieurs systèmes nationaux ? La mobilisation des acteurs est évaluée en fonction de leur poids dans les prises de décision formelles et informelles. Spécialement, la recherche d'une assemblée unanime ou bien le portage par un acteur moteur permettront de répondre à l'hypothèse d'une mobilisation consensuelle des acteurs (C1). Finalement, la gouvernance métropolitaine transfrontalière parvient-elle à un modèle opérant et efficace ? Ou bien alimente-t-elle l'essoufflement de la coopération transfrontalière (hypothèse A1) ?

## **9.1. Composition de la structure de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières : la frontière, vectrice de fragmentation ?**

Les stratégies métropolitaines transfrontalières et leurs périmètres étant définis, l'interrogation se tourne vers les acteurs publics qui portent les régions métropolitaines transfrontalières et la formalisation de leurs structures de gouvernance.

Dans l'institutionnalisation des régions métropolitaines transfrontalières, deux modèles de gouvernance divergent parmi les cas d'étude (1). Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et l'association Eurodistrict Trinational de Bâle forment les exemples-types de ces deux modèles respectivement formaliste et fonctionnaliste, et en dressent les principales caractéristiques.

La lecture croisée des statuts renseigne sur la composition du partenariat (2). Le nombre et le poids des membres des structures de gouvernance dépend des systèmes nationaux en présence et de la localisation du pôle métropolitain. Le niveau de gouvernement des membres est comparé par versant national ainsi que leur pouvoir dans les instances de gouvernance métropolitaine transfrontalières.

GECT ou association, ces structures de gouvernance paraissent complexes, elles sont pourtant optimisées pour représenter les communes des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières (3). De la composition communale et du poids démographique des régions métropolitaines transfrontalières dépend le degré de « fragmentation géopolitique ». Un indice élevé comme dans le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale ou l'Eurodistrict Trinational de Bâle présente un défi pour l'organisation de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Mais le choix de la représentation par les intercommunales diminue justement la fragmentation géopolitique.

### **9.1.1. Entre associatif et institutionnel : deux modèles distincts ou convergents ?**

L'hypothèse de départ de notre analyse de la gouvernance repose sur la comparaison souvent radicale entre le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai qui serait un modèle institutionnel, et l'Eurodistrict Trinational de Bâle qui serait un modèle associatif. Les deux statuts sont en effet très différents et l'hypothèse poursuit que leurs traductions spatiales seraient également très différentes. Au premier modèle seraient associés des membres sélectionnés pour leurs compétences, des dynamiques plus descendantes et formelles et une concentration des pouvoirs au sein du GECT. Au deuxième modèle seraient associées des membres nombreux et locaux, des dynamiques ascendantes et plus informelles et une répartition du pouvoir selon les projets et leurs porteurs. Ces deux modèles sont schématiques et réduits à des archétypes fictifs. L'analyse qui suit les confirmera partiellement, les infirmera

largement et les précisera dans tous les cas. Toujours est-il que ces modèles alimentent la vision réciproque qu'ont le GECT Eurométropole LKT et l'ETB l'un de l'autre. Lors de plusieurs entretiens, la personne interrogée se montre critique envers sa propre région métropolitaine transfrontalière et cite à l'inverse en exemple un autre région métropolitaine transfrontalière dont la gouvernance serait plus efficace. L'Eurométropole et l'Eurodistrict Trinational de Bâle sont pris l'un et l'autre comme modèle idéalisé.

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai prend le 28 janvier 2008 la forme d'un GECT. Il s'agit du tout premier Groupement Européen de Coopération Territoriale depuis la publication de la réglementation européenne créant ce nouvel outil juridique (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2006). Il est célébré en tant que tel et la communication de l'Eurométropole reprendra de façon systématique cet élément de langage de « premier GECT en Europe » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2012). « Cet usage du GECT [de promotion territoriale] peut être analysé comme la manifestation d'une gouvernance multi-niveaux d'un type particulier puisqu'il n'est plus uniquement réservé aux régions seules face à l'État et à l'UE, mais qu'il est étendu à un projet de coopération transfrontalière, présenté par une plateforme unique auprès d'autres échelles de gouvernance. Le GECT contribue donc à institutionnaliser les espaces transfrontaliers dans la gouvernance européenne multi-niveaux. » (Evrard & Chilla, 2014). Le GECT est l'institutionnalisation d'un processus de coopération transfrontalière déjà structuré par la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT) et par le groupe de travail interparlementaire franco-belge et porté par des personnalités politiques de premier plan, comme l'était Pierre Mauroy, Maire de Lille et Premier Ministre français.

Inspiré en collaboration avec la Commission européenne (DG Regio) et le Comité des Régions, le GECT Eurométropole LKT présente plusieurs caractéristiques d'une gouvernance complexe. Premièrement, dans une logique intergouvernementale de respect des équilibres nationaux, elle applique un principe de double parité et de présidence tournante de sorte que les partenaires français et belges soient représentés équitablement et que, au sein des partenaires belges, les néerlandophones et les francophones soient représentés équitablement. C'est, en soi, révélateur de l'existence d'une différence au sein de l'État belge qui est acceptée par l'État français. Deuxièmement, le GECT eurométropolitain répond aux critères de la *multi-level governance*. Parmi les 14 membres fondateurs, tous les niveaux de gouvernement sont représentés : nationaux, régionaux, intermédiaires et locaux. En respect du principe de double parité, c'est donc toute la hiérarchie administrative française et belge qui est présente dans l'Eurométropole : États, région française, régions et communautés belges, provinces et départements et enfin les intercommunalités. Troisièmement, le GECT est un foisonnement d'organes et de règles fixées dans la Convention de coopération, les Statuts et le Règlement intérieur. Avec une assemblée, une quadruple présidence, un bureau, un petit bureau, une agence... elle est présentée soit comme un modèle très abouti d'institutionnalisation, soit comme une véritable technocratie. Quatrièmement, elle respecte



ce que l'on appelle la *good governance* avec des mécanismes décisionnels horizontaux entre homologues, verticaux entre les niveaux de gouvernements et des dynamiques *top-down* et *bottom-up* avec la société civile. La Conférence des Maires et des Bourgmestres permet d'associer les élu·e·s locaux et leur proximité aux électeur·rice·s, tandis que le FORUM est une assemblée de citoyen·ne·s volontaires bénévoles délégué·e·s par les organes locaux de démocratie participative en France, en Vlaanderen et en Wallonie. (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2008b).

L'Eurométropole a rédigé plusieurs stratégies métropolitaines transfrontalières et est centrée sur son rôle de coordinatrice des collectivités territoriales qui la composent. « L'ambition actuelle de l'Eurométropole n'est pas à proprement parler d'élaborer un projet d'envergure ; elle est essentiellement de stabiliser son organisation et l'ensemble de ses structures institutionnelles ; certains acteurs l'ont regretté, nombre de domaines d'actions transfrontalières restent encore à intégrer. » (Leloup, 2010). Ces caractéristiques fondent dans la suite de l'analyse le modèle formaliste.

L'Eurodistrict Trinational de Bâle a le statut d'association de droit local<sup>49</sup> depuis 2013 (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2013). Il est la réunion formelle de trois structures : l'Association pour le développement durable du territoire de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB) qui préfigurait l'ETB dans sa dimension opérationnelle, la Conférence d'Agglomération qui représentait plus spécifiquement le dialogue politique, et INFOBEST PALMRAIN qui propose des services aux citoyen·ne·s dans ses pratiques transfrontalières. Cette fusion s'inspire déjà d'une logique de rationalisation et d'efficacité des trois structures. L'association *Regio Basiliensis* – qui est aussi une structure qui associe les 5 cantons du Nord-ouest de la Suisse – a été un acteur précurseur et un promoteur de la coopération métropolitaine transfrontalière depuis les années 1960. Elle a œuvré à la naissance de l'ATB puis de l'ETB et est encore aujourd'hui très active dans la représentation des partenaires suisses dans l'ETB.

Le format associatif confère à l'ETB une présidence et une assemblée. La Présidence est tournante entre les représentant·e·s de chaque versant national suisse, français et allemand. L'assemblée est régie par le principe de représentation égalitaire : un acteur adhérent = un·e délégué·e = une voix. La composition de ses adhérents est majoritairement locale avec des communes. D'autres organes et groupes de travail existent sur des thématiques particulières ou sur le portage d'un projet en particulier. L'accent dans l'ETB est placé sur l'aménagement et l'urbanisme au profit de l'agglomération trinationale (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a, 2009c). Ainsi, ses organes et sa structuration varient au gré de la stratégie et des projets en cours. Le projet d'aménagement urbain de l'exposition internationale d'architecture, *Internationale Bauausstellung IBA Basel 2020*, fait d'ailleurs l'objet d'un chapitre ; des statuts et plusieurs organes sont dédiés à cette opération.

---

<sup>49</sup> Il s'agit d'un régime de droit local des associations du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, régi par les articles 21 et suivants du Code Civil local.

Ces présentations synthétiques tracent les grands traits de ce que seraient deux modèles de gouvernance métropolitaine transfrontalière (Taulelle, 2009). Le modèle institutionnel est basé sur un cadre réglementaire fixe et élaboré. Donnant une large place aux acteurs politiques de tous niveaux de gouvernement, des mécanismes complexes régissent sa structure et son fonctionnement. Il joue un rôle de plateforme où peuvent se rencontrer ses membres. Dans le vocabulaire de l'architecture et des sciences politiques, on le désignerait comme un modèle formaliste où « *functions follow forms* ». Le modèle associatif présente une structure de gouvernance plus légère et plus souple. Porté par le niveau communal et par la société civile, il adapte ses organes selon ses périmètres d'actions, sa stratégie et ses projets en cours. Son objectif réside en la réalisation de projets urbains. Dans le vocabulaire des sciences politiques, on le désignerait comme un modèle fonctionnaliste où « *forms follow functions* ».

Nom	<b>Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (ELKT)</b>	<b>Eurodistrict trinational de Bâle (ETB)</b>
Statut juridique	2008 Premier GECT en Europe	2007 Association de droit local
Initiateur	Portage par des personnalités politiques de rang national	Rôle clé de l'association <i>Regio Basiliensis</i>
Niveaux de gouvernement	Gouvernance multi-niveaux	Niveau principalement local (communes et cantons)
Équilibres nationaux	14 membres selon le principe de double parité	Libre adhésion mais présidence tournante trinationale
Principes de fonctionnement	Organigramme Nombreux organes	Adaptation des organes selon périmètres ou thématiques
Objectif et mission	Plateforme de rencontre	Réalisation de projets urbains
<b>Modèle</b>	<b>Modèle institutionnel Formaliste « <i>function follows form</i> »</b>	<b>Modèle associatif Fonctionnaliste « <i>form follows function</i> »</b>

Tableau 12 : Tableau des modèles de gouvernance archétypaux institutionnel et associatif

L'observation de ces modèles évoque des différences de culture politique. Le modèle associatif semble plus correspondre à un environnement fédéral, même si la Belgique y correspond au même titre que l'Allemagne et la Suisse. L'ETB est très inspiré par les mécanismes suisses de gouvernance où la prise de décision peut être ascendante et où le niveau cantonal de relative proximité possède un grand pouvoir et une forte expression politique et juridique. Le modèle institutionnel semble respecter les hiérarchies administratives et politiques en donnant à chaque niveau de gouvernement une position spécifique. Ce n'est toutefois pas la reproduction d'un système pyramidal typique d'un État centralisé comme la France. En donnant le même titre de membre à un État ou à une intercommunalité, le GECT eurométropolitain introduit une forme d'horizontalité. La double parité est clairement une exigence belge qui copie les symétries de gouvernement entre la Vlaanderen et la Wallonie. Donc, il y a une forme de négociation pour intégrer certaines dimensions incontournables de chaque système national.

Les deux modèles de gouvernance se caractérisent par une grande invention mais aussi par une certaine part d'emprunt aux systèmes nationaux qui les composent. En vérité, le choix institutionnel du statut juridique et du cadre de gouvernance s'inscrit dans un contexte temporel et spatial. Il répond à des enjeux locaux, à des rapports de pouvoirs préexistants et à une stratégie potentiellement métropolitaine transfrontalière. Dans chacun des cas, des difficultés apparaissent avec son fonctionnement. Créer une structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière est un moyen de pérenniser les relations et les engagements à l'instant de la création. Cela permet certes de créer du lien, de la proximité, mais cela peut également, à travers la mise en relation, créer des frottements, des incompréhensions, de la distance.

Afin de mieux saisir la complexité et la porosité des modèles, les prochaines parties approfondissent l'analyse de la composition du partenariat à travers le prisme de l'équilibre ou du déséquilibre métropolitain et transfrontalier.

### **9.1.2. Membres et équilibre de la composition du partenariat**

Le questionnement porte sur le rôle de la frontière et sa potentielle action d'opérateur scalaire dans la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières. L'analyse des statuts des cas d'étude met en lumière les réseaux d'acteurs internes aux structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière. Les critères significatifs sont la composition et le nombre de membres, le niveau de gouvernement auquel ils appartiennent respectivement et le rapport de force entre les différents membres. Aux relations de pouvoir instaurées par la configuration des membres répondent différents mécanismes décisionnels formels ou informels. L'enjeu est de saisir l'influence de la dimension transfrontalière et celle de la dimension métropolitaine dans les structures de gouvernances ainsi créées.

L'analyse s'appuie principalement sur les quatre structures de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières supralocales. Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Trinational de Bâle ont chacun une structure juridique de gouvernance qui assure leur comparabilité stricte, toute chose égale par ailleurs. Les documents règlementaires forment un corpus documentaire qui est confronté à la grille de lecture. En annexe est reproduite un exemple de grille remplie avec le volet sur la stratégie de région métropolitaine transfrontalière, sur le territoire et sur la gouvernance. L'analyse des documents règlementaires est doublée de la production de schémas de la composition de la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière. L'analyse croisée des documents règlementaires des structures de coopération métropolitaine transfrontalière révèle la spécificité du modèle associatif.

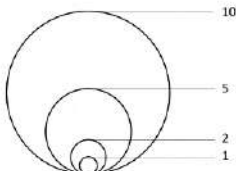
D'après ses statuts du 12 septembre 2008, le GECT West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale comprend 13 membres dont 8 membres du versant français et 5 membres du versant belge. S'il n'y a pas égalité parfaite entre le nombre de membres de chaque versant, il y a une symétrie des homologues par versant malgré des différences de compétences et d'organisation politique croissantes depuis la régionalisation et la fédéralisation de la Belgique. En effet, chaque niveau de gouvernement est représenté de part et d'autre de la frontière : l'État fédéral belge comme l'État central français, le Conseil Régional des Hauts-de-France comme la *Vlaamse Overheid*, les Conseils Départementaux du Nord et du Pas-de-Calais comme la *West-Vlaanderen Provincie*. Le niveau local est très présent avec divers regroupements municipaux, relativement équilibrés entre les deux versants tant par leur nombre, leur poids politique que leurs compétences. Des intercommunalités au sens le plus strict sont membres comme c'est le cas pour la *West-Vlaamse Intercommunale (WVI)*, Dunkerque-Grand-Littoral Communauté Urbaine et la Communauté de Communes des Hauts de Flandre (CCHF). L'association (Asbl en droit belge) *ERSV West-Vlaanderen* y représente le groupement d'intérêt local du *Resoc Westhoek*, tandis que s'ajoute le Syndicat mixte du Pays Cœur de Flandre. Les intercommunales belges ont des compétences généralement plus techniques et plus larges qu'en France, la WVI s'investissant par exemple fortement dans le développement économique et territorial. Cela peut expliquer la présence parmi les membres français de l'Agence de développement et d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque (AGUR). Cette situation est unique parmi nos cas d'étude, seul le GECT West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale compte parmi ses membres une agence d'urbanisme, certes liée à l'orientation et à la commande politique de l'agglomération mais avec une expertise et une indépendance certaines. Ces ressources ont été jugées importantes dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière et c'est d'ailleurs elle qui a produit l'*Atlas transfrontalier* qui affirme le plus clairement l'existence d'une « aire métropolitaine littorale franco-belge » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).

**GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale**  
Schéma de la composition de la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière

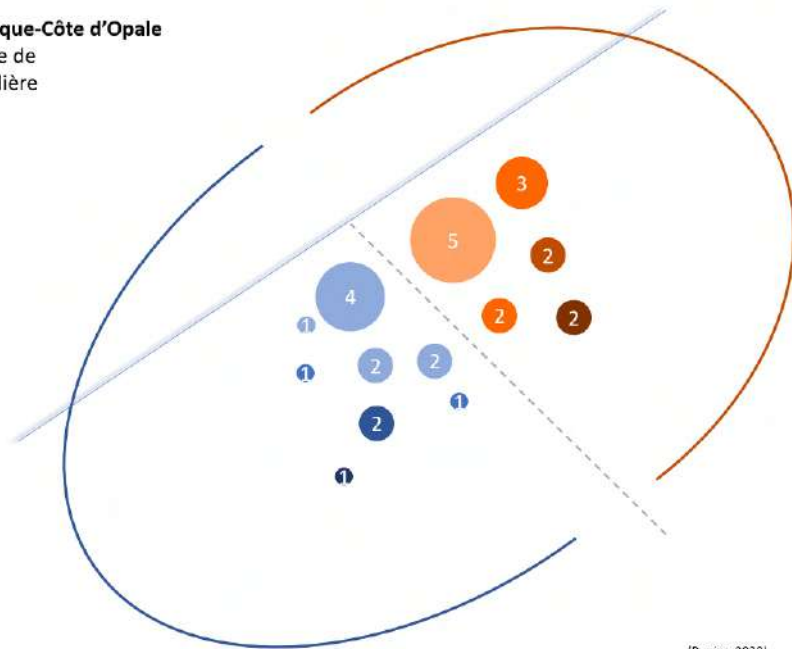
Pays et niveau de gouvernement des membres



Nombre de voix à l'assemblée des membres



Recherche d'équilibres nationaux



(Pupier, 2020)

Schéma 10 : Composition du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale

Le schéma ci-dessus apporte une lecture graphique aux observations précédentes. Il permet de démêler dans cette composition les équilibres entre versants nationaux et entre échelles. Il symbolise le périmètre de coopération et les frontières en présence entre la Belgique et la France ainsi que le trait de côte. Chaque membre est représenté par un cercle. À chaque cercle sont attribuées deux nuances hiérarchiques : la taille du cercle est (quasi-) proportionnelle au nombre de voix que possède ce membre dans l'assemblée de la structure de gouvernance (assemblée qui fera l'objet d'analyses dans le prochain paragraphe) ; plus la couleur est foncée, plus le niveau de gouvernement est élevé, le plus foncé étant le niveau national et le moins foncé le niveau communal. Le principe de parité entre le nombre de voix par versant national est également représenté. La localisation géographique des différents membres n'est pas respectée puisque le niveau de gouvernement est au cœur de l'analyse et puisque les membres représentent des territoires d'échelles très différentes. Malgré la schématisation, les représentations sont orientées avec le nord en haut. Autant que possible, les membres sont positionnés en une localisation schématiquement plausible, les communes à leur localisation ou proches de la frontière, les entités régionales et nationales plus éloignées de la frontière. Les principes graphiques sont repris pour chaque cas d'étude permettant une meilleure comparaison et éventuellement une généralisation.

Le schéma du GECT littoral souligne la gouvernance multi-niveau tout en réévaluant l'importance des deux intercommunalités que sont Dunkerque Grand Littoral Communauté Urbaine et la *West-Vlaamse Intercommunale*. Il en résulte une composition équilibrée avec un nombre de membres assez élevé mais très équilibré entre les deux versants. Pour résumer, le GECT littoral présente une structure de coopération qui repose sur les principes de *multi-level governance* et de symétrie par versant. Elle expérimente l'intégration d'un niveau d'expertise

parapublique pointu avec la qualité de membre donnée à une agence de développement et d'urbanisme.

Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est constitué de 14 membres fondateurs depuis l'adoption de ses statuts le 28 janvier 2008, un an et demi seulement après l'adoption du règlement GECT (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2006). L'ordre de grandeur du nombre de membres rappelle le précédent GECT franco-belge mais la répartition par versant en est très différente. L'Eurométropole affirme dans l'article 2 de sa Convention de coopération un principe de fonctionnement fort sur le « respect de la double parité, entre la France et la Belgique et au sein de cette dernière entre les francophones et les néerlandophones » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2008a). Ainsi, parmi les 14 membres, l'équilibre ne se fait pas par versant national mais par « région ». La France compte 4 membres tandis que la Belgique en compte 10 : 5 wallons, 4 flamands et l'État belge. Cette spécificité de la double parité diffère grandement de la symétrie recherchée dans les autres cas d'étude. En règle générale, une coopération équilibre la relation entre ses deux ou trois versants que ce soit dans le nombre de membres, mais surtout dans le nombre de voix dans la prise de décision et dans la clé de répartition budgétaire. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai fonctionne dans tous ces domaines sur le principe de la double parité avec des rapports multiples de quatre où une part va aux partenaires flamands, une part aux partenaires wallons et deux parts aux partenaires français. Le principe de la double parité résulte de l'organisation fédérale de la Belgique et des tensions qui perdurent dans la coopération entre organisations et personnes d'origine wallonne ou flamande. La double parité permet d'instaurer une règle innovante qui, sous couvert d'une répartition mathématique, établit l'équité dans la coopération métropolitaine transfrontalière. Pourtant, la double parité complexifie grandement la gouvernance de l'Eurométropole en multipliant le nombre de représentant-e-s dans chaque instance (qui doit toujours être un multiple de quatre). En ce sens, le principe de double parité ajoute aux blocages décisionnels et alimente la crise institutionnelle qu'a connu l'Eurométropole en 2015.

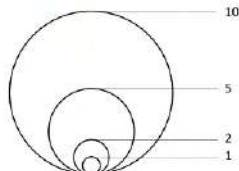
La double parité est représentée sur le schéma par un double arc de cercle autour des partenaires belges néerlandophones et francophones. La répartition des voix au sein des intercommunalités belges, respectivement flamandes et wallonnes, n'est pas fixée par les statuts mais par des délibérations entre intercommunalités concernées qui ont pu varier avec le temps. Le schéma prend le parti de diviser le nombre de voix alloué statutairement aux intercommunalités entre les deux membres qui les représentent, soit 13 voix divisées par deux entre la WVI et Leiedal et 15 voix divisées par deux entre IEG et Ideta. Les deux voix attribuées à l'État fédéral belge doivent être représentées par une personne néerlandophone et une personne francophone, ce qui explique le figuré circulaire bicolore.

**GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**  
Schéma de la composition de la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière

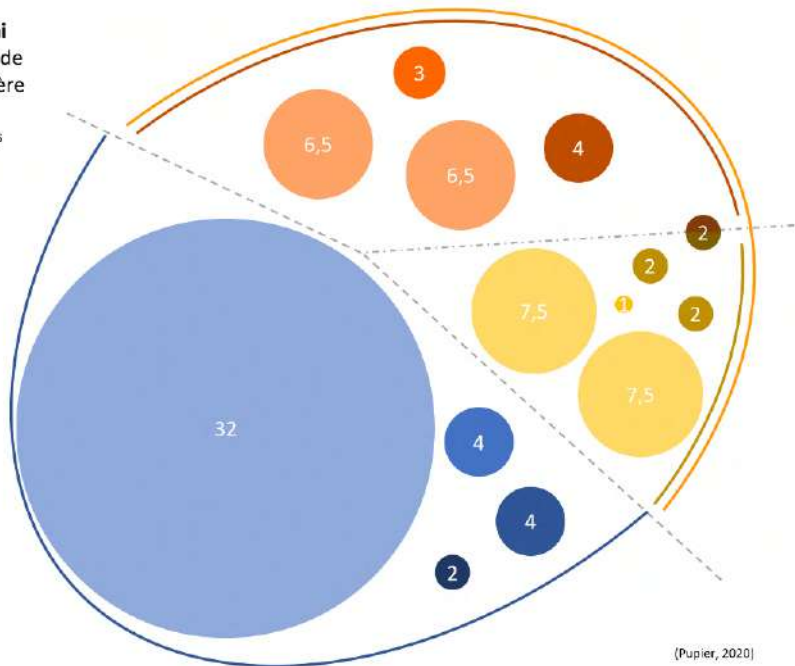
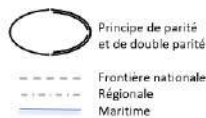
Pays, région et niveau de gouvernement des membres



Nombre de voix à l'assemblée des membres



Recherche d'équilibres nationaux



(Pupier, 2020)

Schéma 11 : Composition du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

La forte asymétrie entre le nombre de membres nationaux est donc justifiée par la double parité. La symétrie est respectée quant aux niveaux de gouvernement représentés. Comme le GECT littoral, le GECT eurométropolitain applique la *multi-level governance* avec dans chacun des deux pays la présence du niveau national et dans chacune des trois régions, la présence des niveaux intermédiaires (régions, communautés, provinces et départements) et du niveau intercommunal. Il est notable que le niveau de gouvernement le plus local retenu comme pertinent pour la coopération métropolitaine transfrontalière soit le niveau intercommunal et non communal (tout comme pour le GECT littoral). Au sein de l'Eurométropole, cela trouve son origine dans les intenses travaux de coopération de la COPIT entre Lille Métropole Communauté Urbaine (la LMCU, ancêtre de la MEL), l'Intercommunale Leiedal de l'arrondissement de Kortrijk, la *West-Vlaamse Intercommunale* pour les arrondissements de Roeselare, Ieper et Tielt, l'Intercommunale Ideta pour les arrondissements de Tournai et d'Ath (à l'exception de la commune d'Estampuis et avec les communes Lessines, Silly et Enghien) et l'Intercommunale IEG pour l'arrondissement de Mouscron (et la commune d'Estampuis).

Un représentant de la Métropole Européenne de Lille explicite la gouvernance multi-niveau en entretien : « La MEL est fondatrice de la structuration en GECT en 2008, Pierre Mauroy l'a voulu à la fin de son mandat, c'était une sorte de testament politique. Il l'a très fortement porté et c'est pour lui qu'a été constitué ce GECT, c'était du sur-mesure. Il a réussi à rassembler les acteurs, parce que le fait générateur de ce GECT, à la différence de ce qu'était la COPIT qui prévalait, était de rassembler tous les acteurs multi-niveaux : de l'État à l'intercommunalité. Ça c'était unique, c'était nouveau ! Il fallait cette volonté politique pour le faire accepter par tous. » La gouvernance multi-niveau instaurée à l'Eurométropole est tout à fait extensive, elle vise à convier autour de la table toutes les compétences possibles dans l'espoir de pouvoir

régler toutes les difficultés métropolitaines transfrontalières et de faire aboutir les projets de tout ordre. Le représentant de la MEL hésite ensuite à aborder sans fard les difficultés induites, il choisit ses mots avec hésitation : « *La coopération n'est pas simple parce qu'elle rassemble justement 14 membres avec des intérêts différents et une difficulté finalement à ce que l'Eurométropole trouve sa place. Par rapport aux intercommunalités, par rapport aux régions, aux provinces et à l'État. On constitue autour d'un même ensemble, quelque chose qui doit gérer les contradictions permanentes.* » Érigée en *best practice* par les milieux européens et par exemple par le Comité des Régions, la gouvernance multi-niveau s'est imposée dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière comme principe avant de faire les preuves de sa lourdeur sur le terrain. En raison de la multiplication des membres issus de différentes échelles, leurs représentant·e·s se sentent parfois peu concerné·e·s par l'ordre du jour ou les enjeux locaux évoqués. Il·elle·s siègent moins régulièrement de sorte que certaines séances sont incapables de siéger en raison d'un quorum non atteint. La représentation a été privilégiée au détriment de l'efficacité et de l'implication.

Plus finement, l'analyse de la composition du GECT eurométropolitain révèle une grande asymétrie de voix malgré le respect de la double parité de la gouvernance multi-niveaux. La MEL prévaut en effet clairement dans le schéma<sup>50</sup>. Face aux intercommunalités belges, le seul partenaire local français est la puissance intercommunale de la Métropole Européenne de Lille. Cela est dû à l'asymétrie fonctionnelle et politique puisque l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing, très peuplée, correspond à une seule intercommunalité. « Longtemps caractérisée par son émiettement communal, la France développe depuis quelques années une politique d'intercommunalités XXL parfois composées de plus de 100 communes et de constitution de métropoles, super intercommunalités aux pouvoirs étendus. Cette dynamique de structuration intercommunale se déploie conjointement dans un cadre fortement contraint par les dispositions de la législation nationale tout en incitant les territoires locaux à s'auto-organiser dans une logique de décentralisation. » (Bombenger, Christen, & Piquette, 2011). Le pouvoir des grandes villes belges, bien qu'important dans leurs domaines respectifs, est dilué entre plusieurs intercommunalités et ne peut être comparé à celui de la MEL. Cet argument est encore plus explicite dans la comparaison des modes de prise de décision puisque la MEL dispose de 32 voix à elle seule sur 84 dans l'assemblée de l'Eurométropole (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2008b). La MEL est donc en position favorable pour exercer un leadership.

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai était en contact étroit avec la Commission Européenne lors des travaux sur la rédaction du règlement 1082/2006 et a pu mener très tôt les négociations pour se doter de statuts en accord avec le nouveau cadre juridique européen. D'après les entretiens menés, une première esquisse des statuts a d'ailleurs été rédigée par

---

<sup>50</sup> Et ce alors même que la représentation n'est pas strictement proportionnelle sur le schéma. Cela amoindrit légèrement l'importance de la MEL. Un membre qui a une 1 voix à l'assemblée est représenté par un cercle de 1, un membre qui en a 2 est représenté par un cercle 99% plus grand et ainsi de suite de sorte que les 32 voix de la MEL sont représentées par environ 23. Une représentation strictement proportionnelle aurait rendu les voix des autres membres illisibles.



le représentant de l'État français à la préfecture du département du Nord. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau possède le même statut juridique de Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) comme les deux précédents exemples. Mais il a au contraire mené des discussions longues pour aboutir à ses premiers statuts le 4 février 2010. Depuis les statuts ont été révisés plusieurs fois, parfois en raison de l'élargissement du GECT (analysé dans le chapitre 6 sur les recompositions spatiales des régions métropolitaines transfrontalières), parfois pour adapter la prise de décision et les organes-mêmes du GECT. Ces modifications fréquentes de statuts illustrent à la fois les difficultés institutionnelles qui accompagnent le gouvernement d'une région métropolitaine transfrontalière, et l'inventivité expérimentale qu'ont déployé le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et ses partenaires. Les statuts sont analysés ici de façon diachronique avec la version fondatrice de la convention constitutive et des statuts du 4 février 2010 et la version des statuts du 28 mars 2019 ayant cours au moment de la rédaction de la présente thèse (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2010a, 2010b, 2019b).

À la signature de la convention constitutive de 2010, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau compte 7 membres dont 1 seul français, la Communauté Urbaine de Strasbourg (CuS). Même si Roland Ries, le Vice-Président de la CuS et Maire de Strasbourg, appose sa signature aux côtés de celle de Jacques Bigot, Président de la CuS, seule l'intercommunalité de Strasbourg adhère en qualité de membre. Cela étant, la Communauté Urbaine et la Ville de Strasbourg ne forment qu'une seule administration regroupée depuis 1972 qui met en œuvre les décisions du conseil municipal et celles du conseil de l'Eurométropole de Strasbourg. À l'origine, ce seul membre du versant français coopère avec 6 membres du versant allemand appartenant au niveau local. Le *Landkreis* Ortenau est le membre qui définit le périmètre allemand de coopération, alors que les 5 principales villes représentent le caractère urbain avec Offenbourg, Lahr, Kehl, Achern et Oberkirch. La logique est donc bien celle d'une coopération urbaine entre les principaux pôles de la région métropolitaine transfrontalière. Le pôle métropolitain de Strasbourg domine de la même façon qu'à Lille puisqu'une seule grande intercommunalité assume le rôle de représentation locale d'un versant. En 2013, l'élargissement à trois intercommunalités françaises ajoute trois membres, ces intercommunalités ont depuis fusionné, de sorte qu'il y a en 2019 deux intercommunalités françaises membres. Avec la qualité de membre de l'État français, et sa représentation à travers le Préfet de Département, l'Eurodistrict compte finalement 9 membres dont 3 français et 6 allemands.

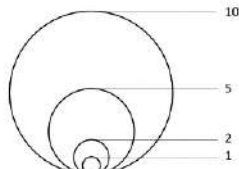
## GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Schéma de la composition de la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière

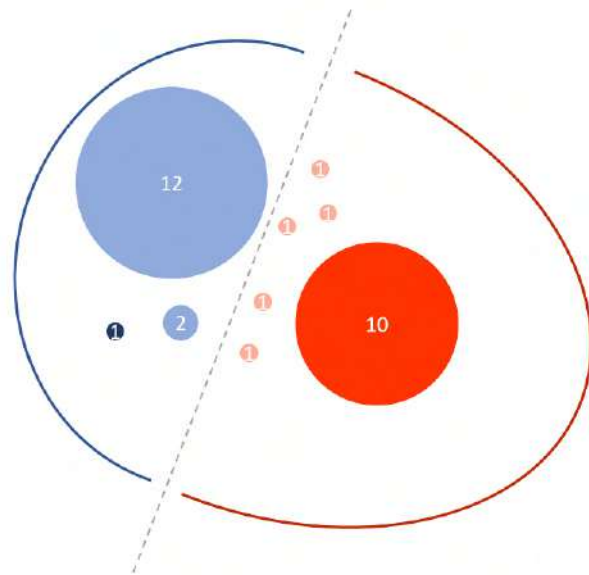
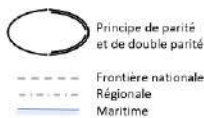
Pays et niveau de gouvernement des membres



Nombre de voix à l'assemblée des membres



Recherche d'équilibres nationaux



(Pupier, 2020)

Schéma 12 : Composition du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Avec le *Landkreis*, l'intercommunalité et les villes, l'Eurodistrict est donc créé comme un groupement de collectivités de niveau plutôt local et en aucun cas comme une structure de gouvernance multi-niveau. Le schéma révèle dans la répartition des voix à l'assemblée que la prise de décision repose sur un duo entre l'Eurométropole de Strasbourg et l'Ortenaukreis. La ville de Kehl, si présente dans la symbolique de la « métropole des deux rives », dans les sièges d'institutions européennes et dans le partenariat entre les deux Conseils municipaux, n'a pas de place spécifique dans le GECT. Cela s'explique par la recherche d'homologues dans l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. L'entité unique que forme la Ville et Eurométropole de Strasbourg cherche face à elle une entité de poids et pouvoir équivalent. C'est alors le *Landkreis* et non la commune qui répond. Cette omniprésence des niveaux locaux sans niveaux supérieurs est très importante par rapport aux deux cas d'étude vus précédemment des GECT franco-belges et étonne par rapport aux discours normatifs européens qui valorisent la gouvernance multi-niveaux. En vérité, les membres du niveau local souhaitaient la présence des autres niveaux de gouvernement. L'article 1.4 de la Convention explique que « Les signataires formulent le vœu que les États français et allemands adhèrent au groupement. » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2010a). L'article 3.3 des statuts insiste en accordant, faute de mieux, une qualité d'observateur aux États : « Les représentants des États sont invités en qualité d'observateur dans l'attente de leur adhésion. » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2010b). Après l'adhésion de l'État français, les nouveaux statuts réitérent le souhait de voir l'État allemand mais aussi le Land allemand rejoindre le GECT : « Les représentants de la République Fédérale d'Allemagne et du Land de Baden-Württemberg peuvent assister aux débats du Conseil mais ne prennent pas part au vote » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2019b). Un représentant de l'Eurométropole de Strasbourg explique les différences françaises et allemandes sur la participation de l'échelle nationale : « *L'intégration*

*du niveau étatique dans l'Eurodistrict n'a pas toujours été facile. Parce que les Allemands ne considéraient pas bienvenue la présence du Préfet dans les réunions. Pour eux, c'était un peu l'œil de Moscou qui s'invitait, une espèce de contrôle de légalité qui transgressait fortement leur conception de l'autonomie locale. [...] Donc pendant 1 an, il y a eu des petits noms d'oiseaux qui ont circulés dans le conseil. Ça s'est réglé de manière assez courtoise mais il y a eu des débats très vifs. »* Dans ces circonstances, l'adhésion du *Land* ou du *Bund* n'est pas probable. Ainsi, l'asymétrie est actuellement forte au sein du GECT puisque l'État français n'a pas d'homologue. Les autorités de niveaux de gouvernement non local n'ont pas souhaité rejoindre une coopération qu'ils estimaient devoir fonctionner en proximité et principalement avec les compétences des collectivités territoriales locales.

Une autre raison en est la multiplication et l'imbrication scalaire des structures de coopération transfrontalière sur la frontière franco-germano-suisse. Puisque États, Länder, Régions et Départements participent déjà aux coopérations du Rhin Supérieur et particulièrement à la Conférence du Rhin Supérieur, les Eurodistricts sont perçus comme des coopérations alternatives dévolues aux niveaux de gouvernement locaux. C'est à l'échelle transfrontalière régionale du Rhin Supérieur que les enjeux régionaux et internationaux sont censés être adressés et c'est donc à cette échelle que les États, Länder, Régions et Départements choisissent de siéger. Une logique de **complémentarité hiérarchique scalaire entre l'espace du Rhin Supérieur et les Eurodistricts** freine l'implication des niveaux de gouvernement supérieurs dans les coopérations métropolitaines transfrontalières autour de l'agglomération de Strasbourg et de celle de Basel. Mais cette complémentarité hiérarchique est depuis longtemps critiquée par les Eurodistricts : premièrement l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau souhaite accueillir des membres représentant les niveaux de gouvernement supérieur comme les États, les Régions et les Länder, deuxièmement il est reproché à la Conférence du Rhin Supérieur de ne pas intégrer les Eurodistricts au partenariat.

C'est finalement dans un esprit de conciliation de tous les niveaux de gouvernement que la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur associe les Eurodistricts à sa gouvernance multi-niveaux. La déclaration commune du 11<sup>ème</sup> Congrès Tripartite du Rhin Supérieur en 2008 annonce leur présence dans la gouvernance de la RMT-TMO : « Les travaux de la Région métropolitaine seront menés en étroite collaboration avec les Eurodistricts, la *Regio Pamina* et la *Regio TriRhena*, dans un souci de complémentarité, de subsidiarité et d'économie des ressources » (11<sup>ème</sup> Congrès Tripartite, 2008).

La RMT-TMO est un modèle de gouvernance très ouvert. Son organisation repose (le chapitre 5 a développé la stratégie de la RMT) sur une organisation informelle et la RMT n'a pas de statut légal. Il n'y a donc pas de membres et d'adhésion au sens strict. Elle est une « coopération plus intégrée et plus structurante » (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2010a). Dans les propos de son secrétaire, elle se targue d'être une « *enveloppe transparente* ». La déclaration d'intention du 11<sup>ème</sup> Congrès Tripartite est d'ailleurs « signée par les principaux acteurs politiques, économiques et universitaires du Rhin Supérieur » (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2010a) et est un « appel à toutes les

forces vives de la vallée du Rhin Supérieur, issues notamment des secteurs de l'économie, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que de la société civile, à s'engager dans la construction de la Région Métropolitaine » (11<sup>ème</sup> Congrès Tripartite, 2008). Les autorités publiques de tous les niveaux de gouvernement s'y engagent en deux temps : les niveaux locaux et intermédiaires lors du 11<sup>ème</sup> Congrès Tripartite du 11 janvier 2008, et les États lors de la Déclaration d'Offenburg du 9 décembre 2010. L'innovation centrale est l'association de la société civile organisée. Certaines institutions publiques, comme les établissements d'enseignement supérieur et de recherche du réseau EUCOR, les instituts statistiques des différents pays et régions, les Chambres de Commerce et d'Industrie ainsi que les *Industrie- und Handelskammer*, sont présentes. Même des associations et des entreprises participent à travers la mise en réseau de différents projets INTERREG, par exemple *Freiburg Wirtschaft, Touristik und Messe GmbH & Co. KG, Basel Tourismus, Technologie Region Karlsruhe GbR, Südwestdeutsche Landesverkehrs-AG, Biovalley, Burda Media Project...* Sans statuts et sans adhésion, il n'est structurellement pas possible de préciser les membres et la composition de la RMT-TMO, mais elle suit les principes de *good governance* en associant à la fois la coopération verticale entre niveaux de gouvernement, et la coopération horizontale vers la société civile.

La complémentarité hiérarchique scalaire, qui est avérée pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, se vérifie également pour l'Eurodistrict Trinational de Bâle même sous le statut particulier d'une association. En effet, les statuts fondateurs de l'ETB du 12 avril 2013 ne fixent pas un nombre de membres mais actent la réunion de trois entités préexistantes : l'Association pour le développement durable du territoire de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB), la Conférence d'Agglomération et INFOBEST PALMRAIN. Les autorités signataires des statuts sont au nombre de quatre : le Président de l'ETB et *Regierungspräsident des Kanton Basel-Stadt*, la Vice-Présidente de l'ETB et *Landrätin des Landkreis Lörrach*, le Vice-Président de l'ETB et Maire de Saint-Louis, ainsi que le Directeur de l'ETB. Dans ces signatures peuvent se lire l'équilibre recherché entre chaque versant ainsi qu'un *leadership* par versant. Le Canton Basel-Stadt est chef de file des partenaires suisses, comme l'est le *Landkreis Lörrach* pour les partenaires allemands et la Ville de Saint-Louis pour les partenaires français. De ce trio ressort une forte asymétrie tant dans les niveaux de gouvernement que dans le poids politique, le Canton de Basel-Stadt représentant un pôle métropolitain très puissant et un pouvoir d'État fédéré.

L'article 7.1 des statuts précise la qualité de membre : « Peuvent devenir membres les villes, communes, regroupements communaux et collectivités territoriales qui sont situés dans le périmètre de l'agglomération trinationale de Bâle et le cas échéant d'autres partenaires publics concernés » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2013). De ce fait, le nombre et la composition des membres varient d'une année sur l'autre selon les demandes d'adhésion ou les non-renouvements d'adhésion. Le nombre de membres de l'ETB s'élève à 81 en 2018 d'après la dernière liste publiée au moment de l'écriture de la thèse (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2018). Ce chiffre de 81 membres est incomparable aux précédentes remarques sur le nombre de membres des trois GECT étudiés autour du littoral franco-belge (13), de Lille (14)

et de Strasbourg (9). Par conséquent, le schéma qui en résulte diffère grandement des trois précédents. Une multitude de membres à une voix apparaissent sur chaque versant et plus spécialement en Suisse.

Un tel nombre est à mettre en relation avec le statut d'association. Les critères pour devenir membres, énoncés dans les statuts, au nombre de deux, ouvrent de grandes possibilités. Un membre doit être, premièrement, une collectivité territoriale de quelque niveau que ce soit, et deuxièmement, appartenir au périmètre de l'agglomération trinationale de Basel (dont le chapitre 7 explique la géographie). Cela ouvre donc la possibilité aux 224 communes de l'agglomération d'adhérer à l'ETB, ainsi qu'aux intercommunalités, aux *Landkreise*, aux arrondissements, aux Cantons... Les statuts prévoient même l'ouverture de la qualité de membre à « le cas échéant d'autres partenaires publics concernés », donc des établissements publics ou des collectivités territoriales de niveaux supérieurs, départements, régions, Länder.

### Eurodistrict Trinational de Bâle

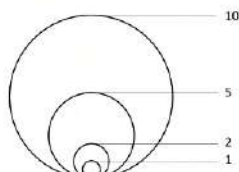
Schéma de la composition de la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière

Pays et niveau de gouvernement des membres

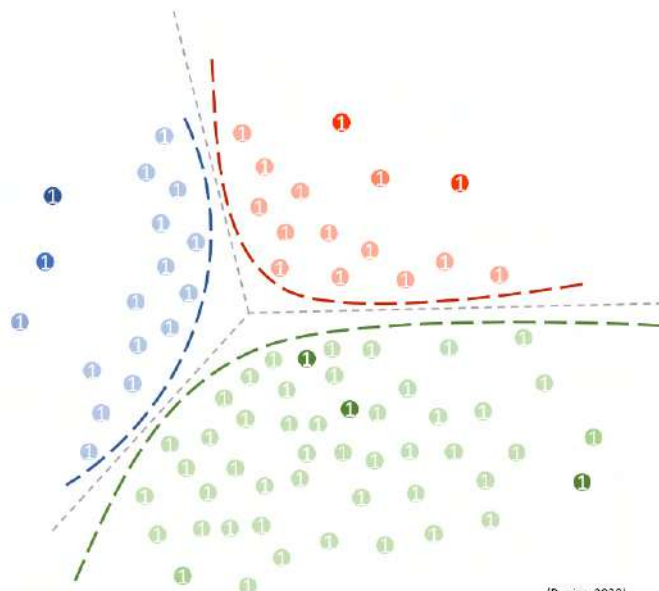
FR DE CH



Nombre de voix à l'assemblée des membres



Recherche d'équilibres nationaux



(Pupier, 2020)

Schéma 13 : Composition de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (données 2018)

Le statut d'association facilite la philosophie de la coopération de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. En effet, la coopération est pensée non comme un partenariat institutionnel mais comme un projet d'agglomération. Contrairement aux autres stratégies, il s'agit avant tout de se projeter dans le futur et de dessiner les contours d'une agglomération transfrontalière à venir. La géographie urbaine et fonctionnelle prime sur la logique administrative. Ainsi l'Eurodistrict Trinational de Bâle repose d'abord sur la définition d'un périmètre de projet, celui de l'agglomération trinationale de Basel. Les acteurs publics qui se reconnaissent dans ce périmètre et ce projet peuvent adhérer à l'association. À l'inverse, dans les trois GECT, le périmètre est défini, comme on l'a vu, par l'adjonction des territoires des membres locaux de

la coopération métropolitaine transfrontalière. Le partenariat institutionnel et le maillage administratif définissent le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière.

Dans le détail, parmi les 81 membres de l'ETB en 2018, 17 sont français, 15 sont allemands, et 49 sont suisses. Numériquement comme politiquement, cette répartition des membres présente une forte asymétrie. D'abord, 60% des membres sont suisses. Ce sont principalement des communes, nombreuses dans le Canton de Solothurn (24) (alors que le canton lui-même n'est pas membre) et de Basel-Landschaft (16). Ensuite, trois Cantons sont membres, ceux de Basel-Stadt, Basel-Landschaft et Aargau, or on connaît le fort poids institutionnel et politique des cantons. Malgré leurs divergences, les voix des Cantons de Basel-Stadt et de Basel-Landschaft sont nécessairement très entendues. « Les acteurs évoquent cette coopération comme une modalité nouvelle de l'action publique plus performante à leurs yeux, dans la situation présente, que le recours à la hiérarchie ou à un système de normes juridiques imposées, caractéristiques de l'État tutélaire. En situation métropolitaine et transfrontalière, les acteurs ont le choix de coopérer ou non, leurs décisions en faveur de la coopération, d'une attitude de repli ou de conflit, sont également le produit d'une réflexion sur les conditions de réalisation de leurs intérêts dans une société à haute interdépendance. » (Saez & Bassand, 1997).

D'une manière générale, les membres de l'ETB sont très majoritairement des communes. Mais il y a également des intercommunalités dans les trois versants qui, selon le droit national, exercent des compétences plus politiques et administratives (*Forum Schwarzbubenland, Gemeindeverwaltungsverband Schönau im Schwarzwald, Saint-Louis Agglomération*) ou plus thématiques et techniques (*Fricktal Regio Planungsverband, Regionalverband Hochrhein-Bodensee*). À un niveau de gouvernement supérieur, on trouve le *Landkreis* en Allemagne, le Département et la Région en France. Même si les statuts semblent ouvrir cette possibilité, aucun membre ne relève d'un niveau national ou européen. En raison de la forte proportion de communes (86%), de l'absence du niveau national et de la spécificité de la Confédération suisse, l'Eurodistrict Trinational de Bâle n'est pas véritablement un système de gouvernance multi-niveaux.

La comparaison des statuts de quatre régions métropolitaines transfrontalières distingue deux modèles très différents de répartition des membres.

D'une part, le littoral franco-belge, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ont choisi le cadre juridique européen du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) avec l'intention d'appliquer de façon extensive le règlement 1082/2006 qui prévoit dans son article 3 que peuvent devenir membres des collectivités locales, des collectivités régionales, des États-Membres, des organismes de droits publics, et toutes associations de ces entités (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2006). Les deux GECT franco-belges appliquent donc une gouvernance multi-niveaux avec une symétrie assez remarquable entre homologues de chaque versant (ou région belge) à tous les niveaux de gouvernement. Malgré les souhaits de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, les niveaux de gouvernement supérieurs que sont les Régions, Länder et États favorisent la

coopération métropolitaine transfrontalière à l'échelle du Rhin Supérieur et restent en dehors de la gouvernance jugée locale des Eurodistricts. Les GECT favorisent au niveau local les intercommunalités au détriment des communes elles-mêmes. De cette façon, le nombre de leurs membres reste relativement restreint, entre 9 et 14.

D'autre part, le régime d'association de l'Eurodistrict Trinational de Bâle offre à la fois une grande stabilité des statuts et une grande fluctuation dans la composition annuelle des membres. De nombreuses communes suisses font le choix d'adhérer à l'ETB, même si les cantons adhérents exercent un poids important. Les partenaires français et allemands sont de niveau local et parfois intermédiaire.

Dans les deux modèles, le nombre et le niveau de gouvernement des membres est fortement influencé par la frontière. En juxtaposant deux systèmes nationaux, la frontière exige que ces deux systèmes nationaux coexistent dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Lorsque les deux systèmes nationaux en présence proviennent d'une même tradition politico-administrative – par exemple avec deux États fédéraux de régimes parlementaires et de langue allemande – la coexistence semble simplifiée par la symétrie des niveaux de gouvernement, de leurs compétences et de leur organisation. Au contraire, lorsque les systèmes nationaux en présence appartiennent à deux traditions politico-administratives différentes – et la France peut en être un exemple avec sa centralisation et son mille-feuille administratif – la gouvernance métropolitaine accueille de façon plus extensive des membres différents car la recherche d'une symétrie de compétences et de niveaux de gouvernement aboutit à l'adhésion de toutes les collectivités publiques. On peut distinguer une sorte de reproduction des formes de gouvernement où se situe le partenaire le plus important, le pôle métropolitain. Un État centralisé semble impliquer une gouvernance multi-niveaux, alors qu'un État fédéral semble impliquer une subsidiarité à la faveur de l'échelle locale. Bien plus que dans une quelconque coopération interterritoriale, la coopération métropolitaine transfrontalière met en présence de nombreux niveaux de gouvernement, de nombreuses échelles de territoire et de ce fait favorise la gouvernance multi-niveaux. C'est la frontière qui agit comme un ascenseur scalaire dans l'adhésion des membres de niveaux de gouvernement supérieur au sein de la gouvernance métropolitaine transfrontalière.

D'une certaine façon, la frontière augmente également le nombre de partenaires. La gouvernance métropolitaine transfrontalière repose nécessairement sur une coopération volontaire des membres. La recherche de consensus et d'équilibre est centrale pour la durabilité de la gouvernance. Or la juxtaposition de systèmes nationaux à travers la frontière peut induire des asymétries dans le nombre et le poids des membres. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau met en présence à sa création cinq membres allemands et la seule Eurométropole de Strasbourg avec de nombreuses voix. Cette situation peut générer des tensions dans la coopération. L'Eurodistrict voit d'ailleurs l'adhésion de membres français modifier le rapport de force. Il semblerait que la frontière puisse contribuer par ce biais à multiplier le nombre de membres puisque ceux-ci cherchent à gommer les asymétries nuisibles à la coopération métropolitaine transfrontalière. Dans le cas de l'Eurométropole, la frontière nationale et la frontière régionale infra-belge participent toutes deux mathématiquement à augmenter le nombre de membres puisque la règle de la double parité

s'applique dans tous les processus de répartition des sièges et des voix dans les organes et les prises de décisions. *In fine*, cela signifie que chaque versant reconnaît les caractéristiques fondamentales de l'autre versant dans l'organisation de la gouvernance.

Quel que soit le modèle associatif ou institutionnel choisi par la structure de coopération métropolitaine transfrontalière, le pôle métropolitain est toujours représenté par un membre puissant qui semble dominer la coopération. Cela signifie en retour qu'il convient d'interroger les modalités des contreparties et le respect des systèmes nationaux. La recherche d'une symétrie ou d'un équilibre entre versants et entre centre et périphérie semble s'esquisser à travers, par exemple, la recherche d'homologues et le principe de double parité. Ces jeux de « micro-diplomatie » (Wassenberg, 2007) métropolitaine transfrontalière sont l'objet de la sous-partie suivante.

Sur la frontière franco-belge où la région métropolitaine transfrontalière suprarégionale a disparu avec la dissolution de l'Eurorégion Transmanche, les structures de gouvernance métropolitaines transfrontalières qui perdurent à l'échelle supralocale autour de Dunkerque et Lille, la gouvernance multi-niveaux est de mise. Elle permet aux niveaux locaux d'intégrer les niveaux de gouvernement supérieurs (États, régions, communautés) dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Jusqu'à sa dissolution progressive dans les années 2011-2004, l'Eurorégion Transmanche rassemblait des membres partenaires de niveau régional avec le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais, la Région et Communauté flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et le Kent County Council. À cette époque, la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT), ancêtre de l'Eurométropole, était constituée d'intercommunalités. Ainsi la logique de complémentarité hiérarchique scalaire prévalait aussi sur la frontière franco-belgo-britannique. Avec la disparition de la coopération métropolitaine transfrontalière à l'échelle suprarégionale, les coopérations métropolitaines transfrontalières qui perdurent à l'échelle supralocale autour de Dunkerque et Lille accueillent dans leur gouvernance multi-niveaux les membres régionaux et nationaux.

La situation est toute autre sur la frontière franco-germano-suisse puisque la multiplicité des coopérations transfrontalières, parfois métropolitaines parfois non métropolitaines, ouvre aux niveaux supérieurs de gouvernement le choix de siéger dans certaines institutions seulement. Ceux-là optent alors pour les coopérations d'échelle plus vaste, en adéquation avec leur propre échelle de territoire et laissent aux niveaux locaux de gouvernement la responsabilité d'organiser la gouvernance métropolitaine transfrontalière des Eurodistricts. Cette répartition des tâches par complémentarité hiérarchique scalaire est critiquée. Elle aboutit à la gouvernance spécifique de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur.

Cependant, le nombre de partenaires peut augmenter en lien avec des logiques non transfrontalières mais plus métropolitaines. Dans l'Eurodistrict Trinationale de Bâle, 24 communes du Canton de Solothurn adhèrent en 2018 précisément parce que le Canton n'est pas adhérent. On peut également supposer que de nombreuses communes du Canton de



Basel-Landschaft adhèrent avec leur Canton pour peser face au pôle métropolitain représenté par le Canton de Basel-Stadt et ses (deux sur trois) communes adhérentes. La logique d'adhésion, qui est plus flexible dans le modèle associatif, permet de recomposer des rapports de force centre-périphérie au sein du même versant suisse. L'ETB peut ainsi être une arène bien plus politique, alors que les GECT n'auront pas cette possibilité et devront encore plus opérer par consensus.

### **9.1.3. La fragmentation géopolitique ou les asymétries des communes et des membres en termes démographiques**

Les schémas de la composition des structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière éclairent le réseau d'acteurs au cœur de la stratégie. Leur nombre et leur poids respectifs à l'assemblée reflètent les négociations internes en amont de toute réalisation. À l'échelle translocale, la gouvernance métropolitaine repose très majoritairement sur une coopération intercommunale. Elle acte l'« obsolescence du système communal dans de nombreux pays » qui serait « inadaptée pour traiter d'enjeux qui ne se posent plus à l'échelle d'une seule collectivité locale, mais à celle d'un vaste ensemble géographique » (Ascher, 1997).

Cette sous-partie propose de comparer les deux modèles que sont la gouvernance métropolitaine transfrontalière et la gouvernance métropolitaine nationale grâce à l'indice de fragmentation géopolitique.

En effet, que ce soit en raison de la frontière ou de la métropole, « dans les deux cas, il s'agit de surmonter des habitudes ancrées de fragmentation du pouvoir et de reconnaître, plutôt que l'indépendance, l'interdépendance des territoires. Dans une économie ouverte, les bornages communaux ou étatiques cessent d'être des protections dès lors qu'ils méconnaissent le fait que les compétences pratiquées deviennent trans-institutionnelles. » (Saez & Bassand, 1997). On verra que la gouvernance métropolitaine transfrontalière invente des modèles qui amoindrissent la fragmentation géopolitique pourtant engendrée par la métropole et par la frontière.

La gouvernance métropolitaine, et spécialement l'analyse de ses enjeux et le constat de sa difficulté, font l'objet d'une importante littérature de sciences politiques et de géographie. Les politistes français et américain Vincent Hoffman-Martinot et Jefferey Sellers synthétisent leurs travaux sur les rapports entre urbanisation et gouvernement métropolitain.

« Les aires métropolitaines deviennent le mode prédominant d'établissements humains. [...] Dans les pays qui n'ont pas connu de réformes récentes de fusion systématique des communes, comme la France, l'Allemagne, Israël, la Suisse, le Royaume-Uni ou les Etats-Unis, la métropolisation s'est aussi traduite par une

suburbanisation à grande échelle. [...] Nos analyses montrent qu'une fragmentation géopolitique métropolitaine croissante a souvent été la conséquence de ces changements. » (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007)

L'indice de « fragmentation géopolitique » développé par Zeigler et Brunn en 1980 développe une méthodologie spatiale opérationnalisable à la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Il s'intéresse au rapport entre la ville-centre et l'aire métropolitaine en s'appuyant sur les données démographiques communales. Cette démarche méthodologique a permis à l'Observatoire International des Métropoles (OIM) de comparer la fragmentation métropolitaine dans différents contextes nationaux en Amérique du Nord, en Europe et dans quelques autres pays. Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers ont coordonné un ouvrage qui détaille l'urbanisation, la métropolisation, la fragmentation géopolitique, la polarisation socio-économique et la polarisation politique métropolitaine des aires urbaines de plus de 200 000 habitant·e·s (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007). L'Allemagne (Walter-Rogg, 2007), la Suisse (Kübler & Scheuss, 2007) et la France (Hoffmann-Martinot, 2007) font l'objet d'analyses approfondies qui peuvent permettre des comparaisons nationales et des comparaisons avec les régions métropolitaines transfrontalières de ces pays. Je propose de revisiter l'indice de Zeigler-Brunn pour l'adapter au contexte et comparer la fragmentation métropolitaine transfrontalière des agglomérations métropolitaines transfrontalières parmi les cas d'étude.

L'indice de fragmentation géopolitique se calcule en trois étapes. Premièrement, le rapport démographie centre/aire correspond à la proportion nationale moyenne de la population des villes-centres dans les aires métropolitaines. L'ouvrage coordonné par Hoffmann-Martinot et Sellers indique des valeurs assez proches pour la Suisse (30%), l'Allemagne (31%) et la France (36%) (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007). Dans les trois pays, environ un tiers des habitant·e·s d'une aire métropolitaine résident dans la ville-centre. Des chiffres si proches semblent indiquer un modèle métropolitain où la population dans une aire métropolitaine se répartit pour un tiers dans la ville-centre et pour deux tiers dans les autres communes. Les aires métropolitaines françaises sont à peine plus concentrées que leurs homologues suisses, ou bien que les villes-centres françaises regroupent une population un peu plus grande. En effet, ce premier calcul du rapport démographique centre/aire dépend fortement de la définition nationale de ce qu'est une aire métropolitaine et du découpage communal de la ville-centre.

La seconde étape du calcul de l'indice de fragmentation géopolitique repose justement sur le nombre de communes pour 10 000 habitant·e·s dans les aires métropolitaines nationales. « Plus cet indicateur est élevé pour une aire métropolitaine, plus elle est fragmentée. » (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007). Il s'obtient simplement à partir du nombre de communes de l'aire métropolitaine divisé par le nombre d'habitant·e·s total et multiplié par 10 000. La moyenne nationale allemande est assez faible (1,8) en comparaison à la Suisse (2,1) et surtout à la France (3,2). Cela signifie que les communes allemandes des aires métropolitaines sont près de deux fois plus peuplées que les communes françaises. Ces différences sont très significatives. Ce calcul révèle bien souvent si des politiques de fusion de communes ont été opérées, comme c'est le cas en Allemagne et en Belgique.

L'indice de fragmentation géopolitique est obtenu dans une troisième étape par le rapport entre les deux précédents chiffres. Le nombre de communes pour 10 000 habitant·e·s est divisé par le rapport démographique centre/aire. Il permet « d'évaluer par une seule mesure la fragmentation institutionnelle et démographique au niveau national et international » (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007). Ainsi les indices de fragmentation géopolitique les plus élevés sont obtenus dans les situations où le nombre de communes pour 10 000 habitant·e·s est élevé – c'est-à-dire que les communes de l'aire métropolitaine sont peu peuplées – et où le rapport démographique centre/aire est faible – c'est-à-dire que la ville-centre rassemble une faible part de la population de l'aire métropolitaine. La France présente un indice assez élevé avec 8,9 en moyenne nationale, principalement car, hors ville-centre, les communes des aires métropolitaines sont peu peuplées. Ces communes peu peuplées ne compensent pas la forte proportion de population dans les villes-centres. Les aires métropolitaines suisses correspondent à un indice de 7,0. Cet indice s'explique par une répartition relativement équilibrée de la population dans l'aire métropolitaine : la ville-centre ne concentre pas une part exceptionnelle de la population, et les autres communes sont assez peuplées. En Allemagne, l'indice de fragmentation géopolitique descend à 5,8 en moyenne et s'explique principalement par des communes fortement peuplées dans les aires métropolitaines. Au Royaume-Uni l'indice prend une valeur très basse et la fragmentation géopolitique peut être considérée comme faible. Le travail de l'OIM n'offre que des données partielles pour le Royaume-Uni et pas de données comparables pour la Belgique.

Notons que l'indice de fragmentation géopolitique est un indice spatial qui repose sur les découpages communaux et non sur des mesures euclidiennes. Il ne prend pas en compte la superficie des communes, ni des villes-centres. Or le découpage communal allemand est caractérisé par des communes de superficie importante, malgré une hétérogénéité notable entre des communes de très petite taille (Wittlingen dans le Kreis de Lörrach fait 4,50 km<sup>2</sup>), et des communes de grande taille (Rheinfelden dans l'agglomération bâloise fait 75,07 km<sup>2</sup>). De même, la Belgique a connu de nombreuses fusions de communes. À l'opposé, le découpage communal français est très fin et très ancien. L'indice de fragmentation géopolitique dépend également de l'identification d'une ville-centre, ce qui biaise la représentation de potentielles aires métropolitaines polycentriques. La définition de l'aire métropolitaine peut également être sujette à discussion puisque les définitions nationales diffèrent, parfois grandement. Par l'identification d'une centralité et d'une aire métropolitaine, l'indice de fragmentation géopolitique s'appuie sur la géographie fonctionnelle. Par la prise en considération de la commune comme échelle de référence, il entre dans le registre de la gouvernance métropolitaine. Malgré ces limites, la comparaison de l'indice de fragmentation géopolitique des pays de nos cas d'étude souligne les différences de peuplement et de découpage administratif et insiste sur l'importance du contexte politique national. L'indice de fragmentation géopolitique peut être critiqué dans la comparaison qu'il entreprend des aires métropolitaines dans différents contextes nationaux et statistiques. Malgré ces limites, il met cependant en lumière les spécificités nationales des aires métropolitaines et des découpages communaux. Il pourra estimer la fragmentation géopolitique des régions métropolitaines transfrontalières en regard de celles des aires métropolitaines nationales et surtout comparer les régions métropolitaines transfrontalières entre elles.

Les quatre cas d'étude sur les agglomérations métropolitaines transfrontalières ont fait l'objet du même calcul de l'indice de fragmentation géopolitique. L'hypothèse sous-jacente est qu'une région métropolitaine transfrontalière serait plus fragmentée qu'une aire métropolitaine non traversée par une frontière. Dans cette démarche, le périmètre considéré n'est pas l'aire métropolitaine fonctionnelle mais le périmètre de la structure de coopération métropolitaine transfrontalière. Pour le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (LKT), le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (ESO) et l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB), une base de données a été créée avec à chaque fois le nombre de communes du périmètre de la structure métropolitaine transfrontalière ainsi que leurs populations. Les données sur le nombre de communes du périmètre et le nombre de membres de la structure proviennent de l'étude des documents statutaires et réglementaires. Les données démographiques proviennent des instituts statistiques nationaux et leurs années sont comparables : l'INSEE en 2017 pour la France, le *Statistisches Bundesamt* en 2018 pour l'Allemagne, l'Office Fédéral de la Statistique en 2019 pour la Suisse et *Statbel* en 2019 pour la Belgique.

Le tableau suivant reprend pour chaque étape de calcul les données de l'ouvrage de Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers (dans une première ligne en gris), puis les données calculées pour les cas d'étude (dans une deuxième ligne en noir). La troisième ligne en violet sera présentée par la suite, elle propose une méthodologie modifiée pour mieux saisir la fragmentation spécifique à l'institutionnalisation des régions métropolitaines transfrontalières institutionnalisées.

Page suivante :

Tableau 13 : Fragmentation géopolitique comparée et indice de fragmentation géopolitique transfrontalière

## Indice de fragmentation géopolitique

tel que calculé par Hoffmann-Martinot & Sellers

tel que calculé pour les cas d'études

tel que modifié pour la gouvernance métropolitaine transfrontalière

	GECT littoral	Eurométropole LKT	ESO	ETB	Allemagne	France	Suisse	Belgique
<b>1. Rapport démographique centre/aire</b>								
proportion nationale moyenne de la population des villes-centres dans les aires métropolitaines (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007)					31%	36%	30%	
proportion de la population de la ville-centre dans les périmètres de gouvernance métropolitaine transfrontalière	5,5%	10,8%	28,9%	18,4%				
proportion de la population du partenaire-centre dans les périmètres de gouvernance métropolitaine transfrontalière	9,0%	54,1%	50,9%	20,8%				
<b>2. Nombre de communes pour 10 000 hab</b>								
moyennes nationales des aires métropolitaines (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007)					1,8	3,2	2,1	
dans les périmètres de gouvernance métropolitaine transfrontalière	2,6	0,7	1,2	2,4				
_déclinaison par versant GECT littoral						5,2		0,5
_déclinaison par versant Eurométropole LKT						0,8		0,6
_déclinaison par versant GECT ESO					1,2	1,1		
_déclinaison par versant ETB					1,4	5,1	2,4	
Nombre de partenaires pour 10 000 hab	0,061	0,065	0,10	0,86				
<b>3. Fragmentation géopolitique</b>								
moyennes nationales des aires métropolitaines (Hoffmann-Martinot & Sellers, 2007)					5,8	8,9	7,0	
dans les périmètres de gouvernance métropolitaine transfrontalière	47,2	6,7	4,0	12,9				
dans les périmètres de gouvernance métropolitaine transfrontalière	0,67	0,12	0,20	4,14				

La première étape concerne le calcul du rapport démographique centre/aire des quatre cas d'étude. En considérant respectivement les communes de Dunkerque, Lille, Strasbourg et Basel, il se situe toujours en dessous des moyennes nationales. Cela pourrait signifier que le périmètre de la structure de coopération métropolitaine transfrontalière est plus vaste que celui des aires métropolitaines. Mais bien souvent, c'est la relative faible population de la ville-centre qui explique la différence. Avec 28,9%, le GECT Strasbourg-Ortenau s'en rapproche fortement : la ville-centre de Strasbourg (280 000 habitant·e·s) correspond à près d'un tiers de la population du périmètre du GECT (970 000 habitant·e·s). Le faible pourcentage de l'ETB (18,4%) et de l'Eurométropole LKT (10,8%) indiquent que la ville-centre est très peu peuplée par rapport au périmètre de coopération métropolitaine transfrontalière. On peut noter que la ville de Lille a une petite superficie et que malgré sa forte densité, elle ne regroupe que 230 000 habitant·e·s pour un périmètre de coopération de 2 170 000 habitant·e·s. La structure polycentrique de l'agglomération lilloise, avec Roubaix et Tourcoing comme pôles majeurs (chacun d'environ 97 000 habitant·e·s), induit un faible pourcentage. Dans l'ETB, on considère comme ville-centre dans l'ETB uniquement la commune de Basel, qui n'est qu'une partie du canton de Basel-Stadt. Or, à Basel l'agglomération est véritablement transfrontalière avec une continuité urbaine importante en France et en Allemagne. Le pourcentage de Dunkerque dans le GECT littoral est extrêmement faible (5,5%) et questionne la méthodologie pour un espace faiblement métropolisé, faiblement polarisé. D'ailleurs, la ville la plus peuplée du périmètre de coopération du GECT n'est pas Dunkerque et ses 87 000 habitant·e·s, mais Brugge et ses 118 000 habitant·e·s. Cependant, la ville et l'agglomération de Brugge se confondent, alors que l'agglomération dunkerquoise est plus vaste que la ville puisqu'elle rassemble près de 160 000 habitant·e·s. Finalement, il a été décidé de ne pas considérer Brugge comme ville-centre métropolitaine transfrontalière étant donné son éloignement de la frontière et son intégration tournée vers Gent et la province Oost-Vlaanderen. Dans les quatre cas métropolitains transfrontaliers étudiés, le rapport démographique centre/aire révèle la faiblesse démographique de la ville-centre.

Le calcul du nombre de communes pour 10 000 habitant·e·s constitue la deuxième étape. Les résultats sont proches des valeurs nationales des différents versants pour l'ETB (2,4) et le GECT littoral (2,6). Dans l'ETB, ce sont les communes françaises (avec un rapport de 5,1 communes pour 10 000 habitant·e·s) et les communes des cantons d'Aargau (4,2) et de Solothurn (6,5) qui tirent le chiffre vers le haut. Dans le GECT littoral, les rapports sont de 0,5 sur le versant flamand mais de 5,2 sur le versant français. Les valeurs moyennes de l'ETB et du GECT littoral, cohérentes avec les moyennes nationales, masquent en réalité de très fortes différences par versant. La répartition de la population et le découpage communal sont certes influencés par des logiques métropolitaines centre/périphérie mais également très structurés en fonction des cultures politiques et administratives des différents pays.

Pour les GECT Eurométropole LKT et Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, le nombre de communes pour 10 000 habitant·e·s est très inférieur aux moyennes nationales. 1,2 communes françaises (1,1) et allemandes (1,2) pour 10 000 habitant·e·s pour Strasbourg Ortenau est moindre que les moyennes allemande (1,8) et surtout française (3,2) des aires métropolitaines nationales. Cela signifie que l'écart entre la commune la plus peuplée et

l'ensemble des autres est relativement faible, soit la commune-centre est peu peuplée, soit, il y a peu de petites communes peu peuplées. Dans l'Eurométropole, le chiffre de 0,7 communes pour 10 000 habitant·e·s est encore plus faible. Cela est dû d'abord à la concentration de plusieurs villes très peuplées (Lille, Tourcoing, Roubaix, Kortrijk, Tournai mais aussi Villeneuve-d'Ascq, Roeselare et Mouscron qui comptent plus de 50 000 habitant·e·s) et aussi à la grande superficie des communes belges qui dans une zone dense rassemblent une grande population. La présence du pôle métropolitain côté français à Strasbourg et Lille joue fortement sur ces chiffres et gomme le chiffre habituellement très élevé en France du nombre de communes par habitant·e dans les aires métropolitaines. De plus, le périmètre de la structure de coopération métropolitaine transfrontalière peut être considéré sur le versant français comme plus réduit que ne le serait un périmètre fonctionnel puisqu'il se résume à celui de la communauté urbaine (plus 28 communes peu peuplées du Canton d'Erstein dans le GECT ESO). Les périmètres de coopération métropolitaine transfrontalière ont donc un nombre de communes par habitant·e·s soit cohérent avec les moyennes nationales, soit moindre. Cet élément devrait favoriser une faible fragmentation géopolitique.

La troisième étape de l'indice de fragmentation géopolitique consiste en la division des deux précédents calculs. Le GECT littoral correspond à un indice de fragmentation géopolitique extrêmement élevé de 47,2. Pour rappel, et malgré les différences méthodologiques, les indices nationaux compilés dans l'ouvrage de Hoffmann-Martinot et Sellers s'élèvent à 5,8 pour l'Allemagne, 7,0 pour la Suisse et 8,9 pour la France. Ce résultat est cohérent avec la première étape sur le rapport centre/aire très faible de 5,5% et la seconde étape d'un nombre de communes par habitant·e plus important. Même si le GECT littoral se présente comme une « aire de coopération métropolitaine » avec un « territoire métropolitain » et un « projet métropolitain » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006), sa configuration dénote dans nombre d'analyses sur la métropolisation. L'indice de fragmentation métropolitaine indique bien dans ce cas d'étude une très faible centralité métropolitaine et un très grand nombre de communes peu peuplées. Cela va de pair avec une fragmentation politique particulièrement accusée, ce qui est assez paradoxal si l'on considère que la ville actuelle de Dunkerque résulte de la fusion de plusieurs autres communes. L'ETB obtient un indice de fragmentation géopolitique assez élevé de 12,9, surtout en comparaison avec les deux derniers cas d'étude : 6,7 pour l'Eurométropole LKT et 4,0 pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Pour l'ETB, les deux premières étapes du calcul renforcent la fragmentation : la ville de Basel est relativement peu peuplée car de petite superficie et les communes périphériques peu peuplées sont nombreuses en France et en Suisse. L'Eurométropole LKT correspond finalement à un indice de fragmentation géopolitique du même ordre de grandeur que les moyennes nationales européennes. Même si l'OIM ne fournit pas de données pour la Belgique, cette dernière a connu des fusions de communes depuis les années 1970. Pourtant, le calcul par étape a montré des spécificités locales. La faible population de Lille comme ville-centre est compensée par une très forte population par commune. Le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau obtient un indice de fragmentation géopolitique exceptionnellement faible à 4,0. Le nombre de communes pour 10 000

habitant·e·s y est déjà faible, et l'importance de la population de Strasbourg comme ville-centre y amoindrit encore la fragmentation géopolitique.

Dans cette analyse, les régions métropolitaines transfrontalières sont tendanciellement plus fragmentées que les aires métropolitaines nationales. L'écart représente un véritable défi pour l'Eurodistrict Trinational de Bâle et surtout pour le GECT littoral. Les GECT Eurométropole LKT et Eurodistrict Strasbourg-Ortenau sont plus proches des moyennes nationales et la frontière ne semble pas augmenter significativement la fragmentation géopolitique.

L'indice de fragmentation géopolitique tel que compilé dans l'ouvrage de Hoffmann-Martinot et Sellers repose sur les concepts d'aire métropolitaine (fonctionnel) et de ville-centre (institutionnel). La déclinaison transfrontalière qui vient d'être présentée remplace l'aire métropolitaine par le périmètre de la structure de coopération métropolitaine transfrontalière (institutionnel). Ce glissement plus politique mérite d'être poursuivi pour saisir la fragmentation géopolitique des régions métropolitaines transfrontalières. En effet, leur gouvernance s'appuie rarement uniquement sur des membres représentant l'échelle communale. D'une part, l'échelle locale est bien souvent représentée non par les communes elles-mêmes, mais bien plus par des intercommunalités, comme c'est le cas en France et en Belgique, et par des subdivisions administratives intermédiaires comme les *Landkreise* en Allemagne. D'autre part, la logique de gouvernance multi-niveaux ouvre la possibilité dans plusieurs des cas d'étude à des membres ne représentant pas une commune de participer à la structure de coopération métropolitaine transfrontalière. Bien souvent des collectivités locales de niveau supérieur voire des membres représentant l'État sont membres de ces structures. Ces caractéristiques diffèrent des constructions métropolitaines nationales qui sont bien souvent des intercommunalités.

Par conséquent, **l'indice de fragmentation géopolitique transfrontalière** qui suit repose sur une géographie institutionnelle. Il exprime la relation géopolitique interne d'une structure de coopération métropolitaine transfrontalière en prenant en compte les variables du périmètre, du nombre d'habitant·e·s et des membres officiels. Premièrement, le rapport démographique centre/aire se calcule par le nombre d'habitant·e·s du partenaire-centre sur le nombre d'habitant·e·s du périmètre de coopération métropolitaine transfrontalière. Deuxièmement, le nombre de membres-partenaires est calculé pour 10 000 habitant·e·s. Troisièmement, la fragmentation géopolitique transfrontalière est le rapport entre les deux calculs précédents. Les données obtenues sont présentées dans le tableau précédent dans la troisième ligne en violet.

Sont considérés comme partenaires-centres la Communauté urbaine de Dunkerque, la Métropole Européenne de Lille, la Ville et Eurométropole de Strasbourg et le Canton de Basel-Stadt. Ces collectivités territoriales représentent la centralité métropolitaine dans la coopération métropolitaine transfrontalière. Elles sont à chaque fois plus vastes et plus peuplées que la ville-centre. Par conséquent, la première étape donne des rapports démographiques centre/aire plus élevés que précédemment : seulement 9,0% pour le GECT littoral, mais 20,8% pour l'ETB, 50,9% pour l'Eurodistrict SO et 54,1% pour l'Eurométropole



LKT. La deuxième étape produit des résultats dispersés avec 0,061 et 0,065 partenaires pour 10 000 d'habitant·e·s pour les deux GECT franco-belges, mais 0,10 pour l'Eurométropole SO et même 0,86 pour l'ETB. Ce nombre de membres-partenaires pour 10 000 habitant·e·s est très faible par rapport aux calculs précédents basés sur l'indice Zeigler-Brunn puisque le nombre de partenaires est souvent moins élevé que le nombre de communes. Cette différence rend évidemment les deux indices peu comparables. La troisième et dernière étape calcule la fragmentation géopolitique transfrontalière. Elle accentue la dispersion déjà observée avec une fragmentation croissante entre l'Eurométropole LKT (0,12), l'Eurométropole SO (0,20), le GECT littoral (0,67) et surtout l'ETB (4,14).

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai apparaît avec 0,12 comme très peu fragmentée. Malgré une gouvernance multi-niveaux et un partenariat sur trois régions, elle ne rassemble que 14 membres partenaires pour 2 160 000 habitant·e·s. Le partenaire-centre est la MEL qui, en tant que seul partenaire local français, comprend l'entièreté du versant français de la coopération, soit 54,1% de la population de l'Eurométropole LKT.

Le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est peu fragmenté pour des raisons similaires à l'Eurométropole LKT. Pourtant, les modifications du partenariat acté par les nouveaux statuts de 2013 pèsent sur la fragmentation. L'élargissement du GECT s'est opéré par l'adhésion des trois Communautés de communes du Pays d'Erstein, du Rhin, de Benfeld et environs (fusionnées ensuite) en plus d'un représentant départemental de l'État français, de sorte que 2 partenaires-membres et 28 communes s'ajoutent. Ces changements sur le versant français expliquent une fragmentation de 0,20.

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale est atypique, non pas pour son nombre de partenaires par habitant·e·s, mais en raison du faible poids démographique de la Communauté urbaine de Dunkerque par rapport à la population du périmètre de coopération métropolitaine transfrontalière. Son indice est par conséquent élevé avec 0,67.

L'Eurométropole Trinationale de Bâle se démarque avec un indice très élevé de 4,14 dans notre comparaison (certes modeste entre seulement quatre cas d'étude). La variable explicative est ici très clairement le nombre de partenaires-membres dans la structure de coopération métropolitaine transfrontalière. En effet, l'ETB est une association flexible dont les statuts autorisent l'adhésion de toute collectivité territoriale. Ainsi, la gouvernance inclut des niveaux de gouvernement régionaux et intermédiaires avec trois cantons suisses, une région française, un département français, un *Landkreis* allemand, une intercommunalité française et deux allemandes. Mais surtout, 72 communes ont choisi d'adhérer comme partenaires-membres de l'ETB. Selon les années et les adhésions, la composition de l'ETB peut varier en nombre de membres et dans l'équilibre entre versants. Ainsi l'ETB a défini un périmètre qui inclut certaines communes qui ne sont pas membres-partenaires de l'ETB. Avec un total de 81 partenaires pour 939 000 habitant·e·s dans ce modèle de gouvernance unique, l'ETB apparaît selon l'indice de fragmentation géopolitique transfrontalière comme exceptionnellement fragmenté.

Néanmoins, les quatre indices de fragmentation géopolitique transfrontalière sont tous significativement bien moindres que les indices correspondant de fragmentation

géopolitique. Le mode de gouvernance choisi, qui favorise le niveau intercommunal au détriment du niveau communal, allège le nombre d'acteurs publics et résulte en un nombre relativement restreint de membres. La gouvernance métropole transfrontalière s'est bien inventée une spécificité qui devrait faciliter sa gouvernance par rapport aux aires métropolitaines nationales classiques.

Les indices permettent d'approcher de façon systématique et quantitative la fragmentation politique de la gouvernance métropolitaine en contexte transfrontalier à partir d'une base de données suffisamment simple pour être solide. Elle ouvre aussi l'opportunité d'explications qualitatives de contexte en soutien des résultats chiffrés. Le premier enseignement est la grande fragmentation de l'Eurodistrict Trinational de Bâle et surtout du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. Dans ces cas, la forte proportion en France et en Suisse de petites communes peu peuplées, parfois périurbaines voire rurales, alimente la fragmentation. À Basel, la frontière qui traverse le cœur de l'agglomération réduit par un effet de soustraction la population de la ville-centre. Dans ce cas, le caractère transfrontalier participe fortement de la fragmentation. La taille des communes influe fortement sur l'indice de Hoffmann-Martinot et Sellers, or l'analyse démontre des distorsions importantes puisque les communes françaises sont très petites et très peuplées en comparaison de certaines très vastes *Gemeinde* allemandes et des communes fusionnées belges. Encore une fois, l'influence du système national est décisive dans la compréhension des régions métropolitaines transfrontalières. La déclinaison transfrontalière de la démarche de Hoffmann-Martinot et Sellers ne permet pas une stricte comparaison avec les moyennes nationales qu'ils ont compilées. Cependant, les indices de fragmentation géopolitique des GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et Eurodistrict Strasbourg-Ortenau s'avèrent plus faibles que les moyennes européennes. Ces résultats infirment l'hypothèse qu'une région métropolitaine transfrontalière serait nécessairement plus fragmentée qu'une région métropolitaine sur un territoire national. L'utilisation d'un nouvel indice de fragmentation géopolitique transfrontalière semble pertinente pour épouser les relations de géographie institutionnelle à l'œuvre dans la gouvernance des structures de coopération métropolitaine transfrontalière. Ce nouvel indice révèle l'extraordinaire gouvernance de l'ETB, basée sur un modèle associatif avec un grand nombre de membres.

Mais l'analyse de la fragmentation nécessite un regard critique. Le terme de fragmentation semble parfois connoté négativement, sous-entendant qu'une grande fragmentation géopolitique irait de pair avec une gouvernance inefficace. « Les tenants du "*Public Choice*" [ne voyaient] pas de nécessité à mettre en adéquation territoire fonctionnel et territoire institutionnel, arguant plutôt de la diversité institutionnelle et de la fragmentation territoriale comme élément de démocratie. » (Lefèvre, 1997). Ici, les indices sont un moyen de mieux saisir la complexité de la spatialité géopolitique des régions métropolitaines mais ils sont surtout un prétexte pour discuter des différents modèles de gouvernance inventés dans ces contextes si différents et complexes. Les sous-parties suivantes démontreront d'ailleurs que les structures de coopération métropolitaine transfrontalière qui se sont révélées les moins fragmentées – l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau –

connaissent des difficultés de gouvernance et des crises politiques. À l'autre extrême, l'Eurodistrict Trinational de Bâle présente un indice de fragmentation géopolitique transfrontalière exceptionnellement élevé mais étale un bilan opérationnel impressionnant par son envergure et sa réussite.

Finalement, dans les régions métropolitaines transfrontalières, les structures de gouvernance inventent deux modèles principaux. Le modèle associatif, fonctionnaliste, rassemble un très grand nombre de membres d'échelle principalement communale. Son fonctionnement et ses organes de décision s'adaptent au gré des projets et périmètres retenus dans la stratégie. Ce modèle résulte en une grande fragmentation. Dans son adaptabilité, il ne cherche pas à réguler les déséquilibres inhérents à la présence de la frontière et à celle d'un pôle métropolitain et on peut s'interroger sur sa capacité à prendre des décisions alors que la coopération transfrontalière repose sur les principes de volontariat et de consensus. Le modèle institutionnel, formaliste, prend le parti d'associer les acteurs de l'échelle intercommunale. Ce faisant, il réduit considérablement le nombre de partenaires et diminue la fragmentation géopolitique de la région métropolitaine transfrontalière. Néanmoins, la présence de la frontière, avec la juxtaposition de systèmes nationaux différents, élargit la recherche de partenaires homologues aux échelles supérieures. La frontière fonctionne également dans le champ politique comme un ascenseur scalaire qui met en relation directe une intercommunalité, une région, un État.

## 9.2. « Micro-diplomatie » dans les systèmes de relations des régions métropolitaines transfrontalières

Les modèles fonctionnaliste et formaliste semblent tous deux présenter des difficultés de gouvernance et pouvoir générer des déséquilibres soit entre versants nationaux, soit entre pôle métropolitain et membres périphériques. Dans le premier modèle, la fragmentation géopolitique est un défi pour la construction du consensus. Dans le second modèle, la gouvernance multi-niveaux met en présence des acteurs au pouvoir et ressources très différents. « Au-delà de cette institution formelle, et parce que le développement territorial repose sur la mise en œuvre d'un projet basé sur des actions communes, il s'avère utile de vérifier les systèmes de régulation mis en place par les acteurs du territoire. » (Leloup, 2010) Fabienne Leloup analyse comment les structures de gouvernance introduisent des « systèmes de régulation ». Ceux-ci permettent-ils d'amoinrir les difficultés des modèles inventés et reposent sur « le recours à de nouveaux instruments de régulation, la création de règles formalisées ou non, la recherche de normes communes, en d'autres mots l'élaboration d'un processus de gouvernance territoriale approprié » (Leloup et al., 2005).

L'équilibre de représentation entre versants nationaux est un point central qui est largement traité par les statuts et fait toujours l'objet d'une symétrie stricte dans les processus de décision (1). Sur un plan plus symbolique, la localisation des instances révèle également des relations de pouvoir qui oscillent entre équilibres nationaux et rapprochement des lieux de décisions métropolitains (2). Cette lecture géographique de la localisation des instances des régions métropolitaines transfrontalières est bien souvent révélatrice des positionnements des membres. Les témoignages des expert·e·s de l'enquête en ligne viennent corroborer ces premiers résultats sur les jeux d'acteurs. Ils mettent en lumière les acteurs qui usent d'un leadership, ceux qui sont dans la recherche de consensus et ceux qui se désengagent de la région métropolitaine transfrontalière (3).

### 9.2.1. La préservation statutaire des équilibres nationaux

Les statuts de chaque structure de gouvernance étudiée prévoient des clauses de respect des spécificités nationales et particulièrement linguistiques.

Parmi les praticien·ne·s de la coopération transfrontalière, la langue du voisin est connue et certaines discussions informelles ne demandent pas de traduction ou d'interprétariat. Le représentant de l'Eurométropole de Strasbourg estime qu'il faut « *dédramatiser l'approche* » de la coopération transfrontalière en ce domaine : « *on n'a pas besoin d'être 'hyper-bilingue' pour se faire comprendre. En face, ils ne sont pas 'hyper-bilingues' non plus. Ils ne mordent pas, on y mange bien... etc...* ». D'après lui, les structures de gouvernance des régions

métropolitaines mais aussi quelques personnes au sein des membres-partenaires assurent un rôle de facilitateur entre les deux versants.

Pourtant, à chaque fois, le bilinguisme est ancré dans les statuts pour les séances de travail grâce à un service d'interprétariat simultané. Dans tous les documents officiels ou de travail de la région métropolitaine transfrontalière, chaque invitation, point de l'ordre du jour ou autre rapport de projet est rédigé en deux langues. Les statuts précisent que le bilinguisme est également exigé pour le recrutement de personnel. Parfois, un équilibre entre nationalités pour le personnel administratif est même souhaité, avec les difficultés juridiques que présente une telle demande discriminatoire. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pose un « principe d'équilibre » entre nationalités dans le recrutement du personnel. Un autre exemple est que le nouveau directeur de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ait été invité en 2016 à réaliser une immersion chez les partenaires néerlandophones afin d'améliorer ses compétences en néerlandais et de se familiariser avec l'accent et les tournures qui peuvent être spécifiques aux arrondissements de Kortrijk, Ieper, Roeselare et Tielt. Il faut dire que le bilinguisme de l'agence fait partie des principes généraux de la gouvernance du GECT eurométropolitain et qu'il est fixé dans le règlement intérieur et exigé par les statuts.

Sur la frontière franco-belge, il s'agit à chaque fois du français et du néerlandais. Sur la frontière franco-germano-suisse, il s'agit du français et de l'allemand. Les spécificités linguistiques locales du néerlandais flamand, de l'alsacien ou du suisse allemand ne sont pas citées. On voit bien que l'essentiel est le respect de la culture du pays voisin : c'est-à-dire à la fois l'équilibre national, et la prise en compte de la spécificité locale et régionale.

La langue est révélatrice de l'importance centrale d'un apprentissage interculturel permanent et est en la matière un sujet très sensible. Derrière la langue se cache la culture dans un sens plus général et notamment la culture politique avec ses pratiques et ses usages. Dans le détail des statuts, d'autres dispositions moins évidentes visent à équilibrer les rapports de force nationaux. La logique frontalière est très présente dans la composition des différents organes et non seulement dans la parité à l'assemblée (voir 10.1.2).

Le règlement 1082/2006 régulant les GECT impose dans son article 10 à tout GECT de disposer d'au moins deux organes pour son organisation.

« 1. Un GECT dispose au moins des organes suivants :

a) une assemblée constituée par les représentants de ses membres ;

b) un directeur, qui représente le GECT et agit au nom et pour le compte de celui-ci.

2. Les statuts peuvent prévoir des organes de direction supplémentaires dotés de pouvoirs clairement définis. » (Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne, 2006).

Mais les trois GECT étudiés présentent tous une organisation bien plus complexe. L'exercice de la gouvernance métropolitaine transfrontalière s'est avéré nécessiter des organes plus nombreux et plus complexes.

Le « directeur » au sens du règlement 1082/2006 est à chaque fois un·e « Présidente » dans les trois GECT étudiés. Le terme de directeur·rice ou secrétaire général·e étant réservé à l'employé·e en charge des éventuels services administratifs du GECT. Mais dans chacun des trois GECT, la Présidence présente des caractéristiques imposées par la coopération transfrontalière.

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale dispose d'une Présidence et d'une Vice-Présidence. Les deux sont qualifiées ensemble de Co-Président·e·s. Il·elle·s sont élu·e·s pour un mandat de trois ans parmi les représentant·e·s des membres de chaque versants en respectant une alternance entre les versants français et belge. Le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau suit strictement la même règle de co-présidence tournante (à la différence que le mandat initial était de 2 ans en 2010, rallongé en 2019 à 3 ans). Cette co-présidence tournante est un standard de la coopération transfrontalière et le caractère métropolitain de la gouvernance étudiée ici n'y déroge pas. L'hypothèse aurait pu être formulée qu'en contexte métropolitain transfrontalier, la présidence aille au·à la représentant·e du pôle métropolitain, mais il n'en est rien. L'équilibre diplomatique entre les deux versants est trop important pour y faire entorse. L'équilibre national l'emporte sur le leadership, peut-être au détriment de la simplicité et de l'efficacité.

Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a adapté la co-présidence tournante au principe de la double parité. Les présidences françaises devaient être aussi longues que les présidences belges, et celles-ci devaient être partagées entre deux présidences égales d'un·e représentant·e néerlandophone en alternance avec un représentant·e francophone. La rotation est donc d'abord envisagée sur une durée de quatre ans. Le mandat de la présidence est d'un an seulement, trois Vice-Président·e·s sont nommés pour la même durée.

Cependant, il aura fallu presque dix ans d'expérience aux membres de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai pour juger qu'une présidence d'un an ne permettait pas la continuité de la stratégie et des projets. Les statuts ont été révisés avec une modification mineure : la durée des mandats est allongée à 2 ans et le principe de rotation est modifié afin que puisse se succéder deux présidences du même pays.

« L'article 13 devient : Le Président et les Vice-Présidents sont élus pour deux ans. La Présidence est assurée pour deux ans par la France et deux ans par la Belgique (avec pour celle-ci, une alternance entre le représentant francophone (un an) et le représentant néerlandophone (un an)) des membres belges. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2017a).

Cette modification peut sembler peu signifiante mais elle a fait l'objet de négociations difficiles où on voit combien la frontière ajoute des contraintes complexes à la gouvernance métropolitaine transfrontalière. La proposition du *quatuor* de la présidence était d'allonger la

présidence à 2 ans pour chaque versant régional. La rotation se serait effectuée sur 6 ans, après 2 années de présidence française, 2 années de présidence flamande et 2 années de présidence wallonne. Mais le préfet du Nord a réaffirmé l'obligation légale de la parité France-Belgique. Les représentant·e·s belges ont de leur côté réaffirmé la nécessité de la parité infra-belge. La Convention de coopération qui ancre le principe de double parité aurait également dû être modifiée si cette proposition avait vu le jour. Une seconde proposition imaginait une rotation sur 3 ans, avec 18 mois sous présidence française puis 18 mois sous présidence belge alternée. Mais la division d'années a été exclue afin de respecter l'annualité des budgets. Le consensus final repose finalement sur une présidence de 2 ans sans modification de la double parité. À titre d'illustration, le calendrier est donc le suivant :

- Septembre 2018 - Septembre 2020 : présidence française
- Septembre 2020 - Septembre 2021 : présidence wallonne
- Septembre 2021 - Septembre 2022 : présidence flamande
- Septembre 2022 - Septembre 2024 : présidence française

Ces tergiversations peuvent sembler anodines mais elles révèlent la force des enjeux des équilibres nationaux dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Alors qu'un consensus local s'était construit, le niveau étatique est intervenu pour s'assurer du traitement symétrique et égalitaire de la France par rapport à la Belgique. Les acteurs locaux français, c'est-à-dire le pôle métropolitain, était prêt à diminuer son pouvoir de décision à la faveur du respect de l'organisation fédérale belge. À l'inverse, l'État français refuse de reconnaître les régions fédérées comme ses homologues.

Après le « directeur », le règlement 1082/2006 impose un second organe aux GECT, à savoir l'assemblée. Les assemblées sont régies par plusieurs règles qui vont au-delà du cadre du règlement mais qui sont très similaires entre les trois GECT. Les assemblées sont toujours paritaires au sens national, elles utilisent des mécanismes de prise de décision qui préservent les intérêts nationaux, et elles sont supplées par un bureau restreint.

La parité des assemblées signifie que le nombre de représentant·e·s par membre est ajusté pour obtenir un nombre égal de représentant·e·s (et donc de voix) par versant national. Au sein du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, l'assemblée est composée de 14 représentant·e·s français·e·s et 14 représentant·e·s belges.

À l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'assemblée porte le nom de Conseil et rassemblait dans la première version des statuts 24 représentant·e·s de la Communauté Urbaine de Strasbourg, 12 représentant·e·s de l'Ortenaukreis et 12 représentant·e·s des villes allemandes membres, soit un total de 48 membres. Les modifications successives des statuts organisent à présent un Conseil réduit à 30 membres (et leurs 30 suppléant·e·s) au total où chaque ville allemande membre a un représentant·e et l'Ortenaukreis a 10 représentant·e·s, et où l'Eurométropole de Strasbourg a 12 représentant·e·s, la Communauté de Communes du Canton d'Erstein 2 et l'État français 1.

À l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, le principe de double parité s'applique, complexifiant encore la composition. 42 français·e·s et 42 belges dont 21 francophones et 21 néerlandophones correspondent à une assemblée encore plus nombreuse de 84 représentant·e·s. Ce nombre très élevé est dû aux logiques de la double parité conjugée à une relativité de pouvoir des membres, ainsi la Province du Hainaut et celle de West-Vlaanderen n'envoient chacune qu'un·e seul·e représentant·e alors qu'elles sont membres fondateurs du GECT. Les réflexions précédentes sur l'asymétrie entre membres prennent ici tout leur sens puisqu'elles génèrent un rapport de force dans l'assemblée. La Métropole Européenne de Lille envoie à elle-seule 32 des 84 représentant·e·s de l'assemblée du GECT eurométropolitain. Or selon les choix des membres, ces représentant·e·s peuvent appartenir à la même majorité politique et voter selon un agenda prédéfini. Une entente préalable par versant ou par membre peut avoir lieu ce qui permet de construire une majorité sur l'ensemble de l'assemblée.

Le nombre précis de voix par membre est indiqué sur chacun des schémas de la sous-partie précédente (9.1.2. la composition des structures de gouvernance métropolitaines transfrontalières). Les schémas ont un fort pouvoir d'illustration des rapports de force en présence et alimentent visuellement les analyses qui suivent.

Ces rapports de force peuvent être interprétés comme la transcription institutionnelle et politique de la prédominance du pôle métropolitain dans la région métropolitaine transfrontalière. Elle peut également être mal perçue dans un contexte transfrontalier dont les principes reposent sur le volontariat et le consensus. Il n'est pas envisageable qu'un pôle métropolitain accapare une gouvernance transfrontalière pour diriger sa périphérie en territoire étranger. Afin d'éviter ce qui peut être perçu comme un travers de gestion ou une erreur diplomatique, les statuts prévoient des clauses qui encadrent la prise de décision des assemblées. La convocation des assemblées et la vérification d'un quorum en sont un des mécanismes. Le quorum prévu pour le Conseil de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau doit répondre à des critères nationaux : doivent être présent·e·s la majorité absolue des représentant·e·s français·e·s ainsi que la majorité absolue des représentant·e·s allemand·e·s. Le vote du Conseil se déroule ensuite selon la majorité simple. Une exception prévaut si un tiers des représentant·e·s demande un vote à la majorité qualifiée par nationalité : il faut alors une majorité simple parmi les représentant·e·s français·e·s et une majorité simple parmi les représentant·e·s allemand·e·s. Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai prévoit également pour son assemblée un vote avec une majorité qualifiée, mais celle-ci respecte de surcroît le principe de double parité. La procédure prévoit que le vote a lieu à la majorité absolue des représentant·e·s de chacune des trois régions. Il faut ainsi la majorité absolue des votes exprimés par des représentant·e·s des membres français, flamands et wallons. Il existe donc une forme d'équilibre des pouvoirs nationaux qui évite la domination d'un versant. Finalement, la recherche de consensus reste la norme.



La taille des assemblées et leurs mécanismes de prise de décision ne permettent pas toujours de jouer un rôle exécutif. Un second organe est bien souvent prévu pour prendre leur relai, il porte dans les trois cas d'étude le nom de « bureau ».

Dans les deux GECT franco-belges, « le bureau est l'organe de décision ». Il est composé à parité de 18 représentant·e·s pour le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, élu·e·s parmi l'assemblée de 28 représentant·e·s. Le bureau du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est composé de 32 représentant·e·s élu·e·s parmi l'assemblée de 84 représentant·e·s selon une répartition qui reflète les membres du GECT. La spécificité des statuts du bureau eurométropolitain implique de prendre des décisions à l'unanimité. La double parité et ses 32 représentant·e·s rendent la tâche délicate. Ainsi, le bureau eurométropolitain est nombreux et ne permet pas forcément une plus grande efficacité. Le bureau du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est plus souple. Sa composition peut varier entre 10 et 14 représentant·e·s et sa prise de décision se fait à la majorité simple (tant que le quorum de la double majorité respectivement française et allemande est atteint). Le bureau est censé être un organe de décision plus opérationnel que l'assemblée, mais il a démontré ses limites lorsqu'il fait doublon avec l'assemblée. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau choisit dans la révision de ses statuts de supprimer le bureau au profit d'une assemblée qui voit son nombre de représentant·e·s se resserrer de 18 à 30 membres et ses compétences élargies à celles initialement confiées au bureau. Les arguments développés en conseil reposent essentiellement sur la concentration des décisions et l'efficacité des séances. Certain·e·s représentant·e·s siègent dans les deux organes et la multiplication des réunions rend le quorum difficile à atteindre. La solution trouvée repose sur une assemblée plus concentrée et plus efficace.

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai rencontre les mêmes difficultés d'efficacité et de prise de décision. Une séquence politique de l'assemblée de l'Eurométropole permet de bien comprendre les difficultés opérationnelles de la prise de décision dans le GECT. Il s'agit de la séance du 3 février 2017 dont j'ai étudié les procès-verbaux ainsi que l'assemblée refondatrice à laquelle j'ai participé le 11 septembre 2017 à Lille.

Comme de nombreuses autres séances préalables, la séance du 3 février 2017 ne parvient pas à réunir le quorum nécessaire de 43 représentant·e·s sur les 84. Alors que la décision importante du budget était inscrite à son ordre du jour, seul·e·s 33 représentant·e·s étaient présent·e·s. Le Vice-Président de l'Eurométropole, Damien Castelain, réagit :

« Constatant encore à cette Assemblée que le quorum n'est pas atteint, il invite les services (Préfecture, MEL et Agence) à retravailler la question de la modification des statuts pour éviter cette récurrence lassante et indique d'emblée la date de la prochaine convocation de l'Assemblée, le 16 février. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2017c).

L'assemblée siège en conséquence valablement sans atteindre le quorum en la présence de seulement 8 représentant·e·s le 16 février 2017. « L'Assemblée réunie le 16 février 2017, tenant compte des adoptions et remarques effectuées le 3 février, n'avait plus qu'à procéder à l'adoption des délibérations proposées. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2017b).

Lors de l'assemblée suivante, le 11 septembre 2017 de nouveaux statuts sont adoptés après un travail préparatoire de 2 ans.

C'est en effet l'assemblée du 17 juillet 2015 qui a délibéré pour la première fois en faveur de modifications dans les statuts du premier GECT d'Europe. À cette période, le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai connaît une crise de gouvernance importante et des débats agitent déjà la question des prises de décision et des statuts depuis deux ans. Les réunions concernant la modification des statuts restent infructueuses en 2015 et 2016. Ces années marquent de profonds remaniements avec la démission collective des directions et la diminution du personnel de l'Agence de l'Eurométropole, puis les négociations pour réaffirmer un soutien politique. C'est en 2017 après quatre ans de débats qu'une modeste réforme statutaire est finalement votée, lors d'une assemblée publique à laquelle j'ai pu assister.

« En 2017, de nouvelles discussions entre les parties ont permis de parvenir à une série de propositions présentées aux partenaires des trois versants, propositions qui répondent aux objectifs d'amélioration de l'opérationnalité du GECT tout en respectant les deux principes généraux fondateurs de la convention de coopération portant création du GECT à savoir :

- « le respect de la double parité entre la France et la Belgique et au sein de cette dernière entre les francophones et les néerlandophones,
- la garantie de l'application du bilinguisme, français et néerlandais » (article 3 de la Convention de coopération) » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2017a).

Les nouveaux statuts prévoient, à propos de l'assemblée qui est analysée ici, de modifier la règle du quorum en instituant et comptabilisant les pouvoirs afin de permettre à l'assemblée de délibérer avec un nombre de représentant·e·s présent·e·s plus réduit. C'est cette révision des statuts qui a modifié également la co-présidence tournante avec le principe de double parité en la rallongeant à deux ans par présidence.

L'observation de terrain permet de saisir que les modifications statutaires ont été préparées politiquement sous la Présidence de Martine Aubry, Maire de Lille, par un nouvel organe informel. Sous l'appellation de « *petit bureau* », il réunit uniquement les quatre représentant·e·s principaux du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, à savoir le·a Président·e (Martine Aubry, maire de Lille) et les trois Vice-Président·e·s (Rudy Demotte, bourgmestre de Tournai, Vincent Van Quickenborne, bourgmestre de Kortrijk et Damien Castelain, président de la MEL). Le petit bureau fonctionne avec l'unanimité comme principe de décision. Des dires directs de sa Présidente, « *le petit bureau fonctionne très bien* », « *il a beau être informel, il est très important* », « *il a résolu les questions de statuts de façon efficace* ».

Cet épisode met à jour plusieurs enseignements sur la gouvernance métropolitaine transfrontalière :

- L'Eurométropole traverse une véritable crise de gouvernance entre 2015 et 2017. Cette séquence en est révélatrice.

- Le GECT multi-niveaux avec le principe de double parité génère une assemblée et un bureau peu opérants. Les représentant·e·s et les réunions sont trop nombreux·ses. Ce qui peut expliquer en partie la politique de la chaise vide de plusieurs représentant·e·s. Mais celle-ci est également la conséquence d'une stratégie trop ambitieuse pour une agence trop peu dotée, de décisions trop lourdes pour des réalisations en projets concrets opposables aux électeur·rice·s trop ténus. Dans ces conditions d'absence de leadership, la coopération transfrontalière connaît en vérité un essoufflement.
- La coopération transfrontalière s'appuie sur le principe intangible de la double parité à la frontière entre France, Vlaanderen et Wallonie. Il persiste une grande difficulté à reconstruire un consensus autour de nouveaux statuts. Or ces caractéristiques sont structurelles à la coopération transfrontalière. C'est la frontière qui rend la gouvernance encore plus complexe qu'en simple contexte métropolitain.
- C'est uniquement avec le recours à une relance stratégique et politique par des hommes et des femmes politiques de premier plan que le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a perduré. Ces personnes de pouvoir et de conviction ont usé de flexibilité et de volonté politique pour actionner la diplomatie nécessaire à la gouvernance métropolitaine transfrontalière. C'est surtout une volonté commune qui permet de résoudre la crise par l'action d'un leadership en trio. Une région métropolitaine transfrontalière nécessite à la fois un équilibre entre versant et un *leadership*.

L'Eurodistrict Trinational de Bâle, en tant qu'association, dispose d'une présidence et d'une assemblée.

La présidence de l'ETB repose sur les mêmes principes que ceux du GECT littoral ou de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, à ceci près qu'ils sont adaptés à une coopération trinationale. Il s'agit d'une triple co-présidence tournante de deux ans, constituée d'un·e Président·e et de deux Vice-Président·e·s de nationalités différentes. La rotation s'opère donc sur un rythme de six ans. Le trio de la présidence forme officiellement « le Bureau » de l'ETB. On remarque ici qu'il s'agit de la même composition et de la même terminologie que le « petit bureau » informel initié par l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai en 2017.

L'assemblée de l'ETB se réunit au moins une fois par an. Chacun de ses membres y envoie un délégué·e qui possède une voix délibérative. Le quorum est fixé à la moitié des membres et les votes se font à la majorité simple. Une clause cependant souligne la spécificité transfrontalière de la gouvernance métropolitaine :

« Pour préserver les intérêts nationaux, les délégués d'un même pays disposent d'un droit de veto. » article 14.6 (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2013).

Le mécanisme de veto a été préféré à des mécanismes de quorum qualifié ou de majorité qualifiée tels qu'ils existent dans d'autres cas d'étude, mais il a la même valeur d'équilibre national.

L'assemblée, comme dans toute association, a des attributions importantes comme le vote du budget, le montant des cotisations, la définition d'orientations générales, l'élection de

représentant·e·s... Mais sa composition de 81 membres à 1 voix chacun éparpille le pouvoir et rares sont les associations non-nationales qui peuvent se structurer pour faire valoir un programme. Cette caractéristique est tout à fait classique d'une assemblée non-structurée en groupes ou en tendance, mais elle semble bien plus assumée à l'ETB que dans les GECT où la qualité de membre est plus valorisée.

Au sein de l'ETB, plusieurs autres organes sont très importants. Les décisions reposent surtout sur le « Comité Directeur » ainsi que sur le « Comité Politique IBA » et le « Comité Politique 3Land ».

Le Comité Directeur de l'ETB est le pendant des « bureaux » des GECT, qui pour comparaison comptent 18 représentant·e·s pour le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 32 pour l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et de 10 à 14 pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. « Le Comité Directeur assure la direction de l'association au sens du Code Civil local. » (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2013). Le Comité Directeur de l'ETB est constitué de 9 membres de chaque versant élus par l'Assemblée sur proposition des partenaires nationaux pour un mandat de deux ans. C'est au sein de cet organe de direction restreint que sont élu·e·s le·a Président·e et les Vice-Président·e·s. Avec 27 membres, le Comité Directeur est beaucoup plus à même de préparer et porter des décisions que l'assemblée. Les décisions en Comité Directeur se prennent à la majorité simple si le quorum de 10 est réuni. Une clause de veto national, similaire à celle de l'assemblée, existe au sein du Comité Directeur :

« Pour préserver les intérêts nationaux, les Présidents et Vice-Présidents disposent d'un droit de veto » article 16.3 (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2013).

Le Directeur de l'ETB explicite en entretien le mécanisme de prise de décision au sein du Comité Directeur et dévoile que les discussions se déroulent d'abord par versant pour trouver une position nationale. Cette position nationale est transmise à la direction et aux services de l'ETB qui jouent l'articulation et la médiation jusqu'à obtenir une décision consensuelle.

*« Il n'y a plus aucune surprise en comité directeur trinational puisqu'il y a eu trois réunions politiques, une dans chaque pays [...]. Donc il y a très très peu de discussion dans le comité politique trinational puisque tout a été mouliné par les services avant. Et une réunion de comité politique où il y a des grosses surprises ou des grosses discussions ou des gens qui ne sont pas d'accord, c'est que la réunion a été mal préparée. »* (entretien Directeur de l'Eurodistrict trinational de Bâle).

Ce que révèle ce mécanisme c'est la prévalence des logiques nationales sur les logiques métropolitaines ou les logiques partisanes. Non seulement, les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière bâtissent des statuts complexes aux mécanismes parfois lourds pour assurer l'équilibre entre versants et les intérêts nationaux, mais même dans la prise de décision en assemblée ou en bureau restreint, les décisions et les coalitions se forment prioritairement par nationalité. La complexité, parue excessive, favorise paradoxalement la dimension nationale et un repli de concertation entre acteurs du même versant.

Les véritables spécificités des statuts d'association de l'ETB reposent sur l'adjonction d'organes *ad hoc* dédiés à la réalisation de projets majeurs en lien avec la stratégie de l'agglomération trinationale de Bâle. En cela il se distingue fortement des autres et s'impose comme un modèle fonctionnaliste flexible. L'ETB et ses statuts sont calibrés pour répondre à la stratégie métropolitaine transfrontalière de manière politique, flexible et opérationnelle. Cet élément éclaire la faible orientation stratégique et opérationnelle des GECT étudiés. Dans les statuts des GECT, la stratégie métropolitaine transfrontalière était, au plus, évoquée en préambule ou dans les objectifs généraux de la structure, et au moins, passée sous silence. Aucun des trois GECT ne prévoit d'adaptation en cas de réalisation d'un projet d'ampleur en lien avec la stratégie. La rigidité du cadre européen et la difficulté de son application peuvent être invoqués comme raisons à cela.

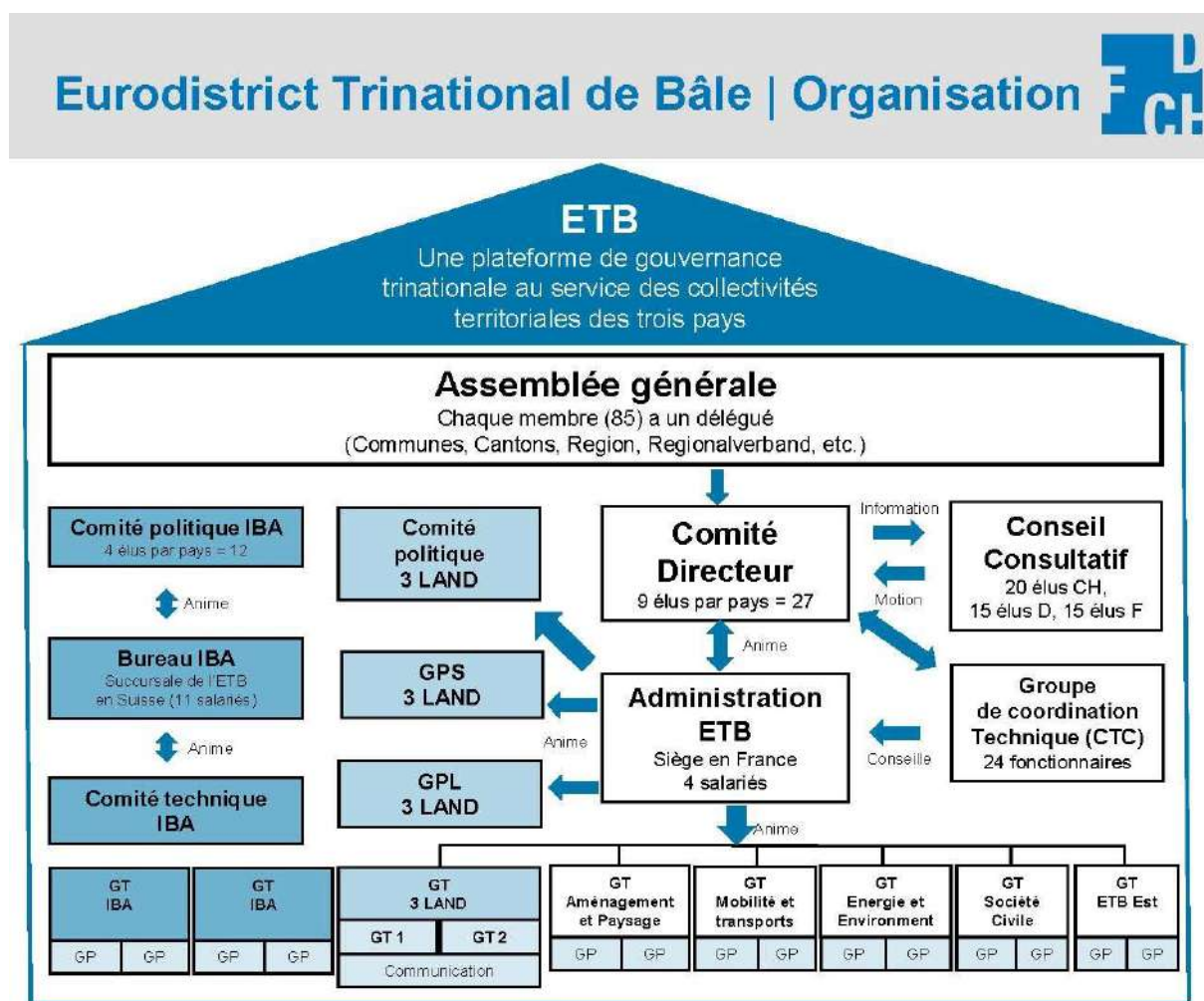


Figure 13 : Organigramme de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle (<https://www.eurodistrictbasel.eu/>)

Les statuts du 12 avril 2013 détaillent le fonctionnement d'un sous-ensemble d'organes dédiés à la réalisation du projet de *Internationale Bauausstellung IBA Basel 2020*. Un sous-ensemble

identique d'organes existe actuellement pour la réalisation du projet *3Land*, projet d'agrandissement des ports et d'aménagement des zones urbaines adjacentes. Ils sont représentés dans les deux colonnes de gauche de l'organigramme de la gouvernance de l'ETB.

Pour la direction et la gestion du projet IBA Basel 2020, un « Comité Politique IBA » a été créé. Composé de 12 représentant·e·s, soit quatre par pays, il inclut également le·a Président·e en exercice de l'ETB. Il élit en son sein un « bureau politique trinational » dédié à l'IBA, composé d'un·e Président·e et de deux Vice-Président·e·s de trois nationalités différentes. Le Comité Politique IBA prend ses décisions à la majorité simple avec une clause nationale de droit de veto :

« Pour préserver les intérêts nationaux, les trois délégations nationales disposent d'un droit de veto » article 20.4 (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2013).

Le Comité Politique IBA est responsable de la mise en œuvre du projet. Cela lui donne un pouvoir majeur. Il est en charge des dépenses du projet INTERREG, il labellise les projets, il nomme un Comité scientifique IBA, il désigne un·e directeur·rice du projet, il gère l'administration du projet (appelé « Bureau IBA ») et ses employé·e·s, il organise les groupes de travail (avec des personnels administratifs et techniques, GT sur le schéma) et les groupes de projet thématiques (GP sur le schéma précédent)... Pour préparer et mettre en œuvre les décisions du Comité Politique IBA et de la Présidence IBA, un Comité Technique IBA fait l'interface entre les administrations et les élu·e·s, il est pourvu d'une vingtaine de personnels délégués des collectivités territoriales partenaires. En outre, le projet IBA Basel 2020 dispose d'une administration, le Bureau IBA. À la mesure du vaste projet d'urbanisme que constitue l'IBA, ce sous-ensemble d'organes et de compétences de l'ETB dédié à l'IBA prend une envergure plus grande que l'ETB lui-même. En outre, un second sous-ensemble d'organes existe parallèlement pour la réalisation du projet *3Land*.

L'Eurodistrict Trinational de Bâle, derrière son statut d'association, relève d'une gouvernance extrêmement élaborée où les organes de direction et les élu·e·s sont prédominant·e·s. L'adhésion libre ouvre la possibilité de déséquilibres nationaux ou métropolitains dans l'assemblée. Mais les autres organes de l'association qui sont décisifs prévoient toujours des mécanismes de représentation égalitaire et de veto des trois versants nationaux. L'organisation des GECT métropolitains transfrontaliers présente aussi des spécificités innovantes propres à la gouvernance transfrontalière. Elles sont très complexes et prévoient des mécanismes qui équilibrent les pouvoirs des versants nationaux afin de respecter la recherche de consensus et la souveraineté nationale propres à la coopération transfrontalière. Ces mécanismes ne sont pas obligatoires et ne sont pas inscrits dans le règlement 1082/2006 régissant les GECT, mais ils sont hérités de la longue expérience de la coopération transfrontalière où le respect du partenaire étranger est constitutif. La dimension métropolitaine ne semble pas être décisive dans ces mécanismes de gouvernance. La frontière introduit clairement une difficulté supplémentaire à la gouvernance métropolitaine et complexifie les structures créées qui imaginent avec créativité des mécanismes parfois efficaces, parfois technocratiques pour répondre aux enjeux de leur stratégie. Les deux

modèles fonctionnaliste et formaliste s'opposent de prime abord, mais la pratique quotidienne et informelle de la gouvernance révèle une convergence des modes de gouvernance. Quitte à perdre en efficacité et en simplicité, la région métropolitaine transfrontalière développe une gouvernance contradictoire qui a besoin d'un leadership mais ménage toujours les équilibres nationaux.

### **9.2.2. La localisation négociée des instances de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières**

La recherche d'équilibres nationaux dans la coopération métropolitaine transfrontalière passe par des négociations sur la localisation des instances de gouvernance. Le fait de travailler dans un contexte culturel national induit la proximité avec une culture politique et administrative nationale. Cela peut avoir des répercussions sur la gouvernance et sur la stratégie métropolitaine transfrontalière. Un partenaire peut espérer user de la proximité générée par l'implantation de lieux de décision sur son territoire pour peser – ou du moins être pris en compte – politiquement et culturellement sur la gouvernance métropolitaine transfrontalière.



Sans surinterpréter le rôle de ces localisations et leur accessibilité, son analyse cartographique corrobore des évolutions dans la dynamique de la gouvernance métropolitaine transfrontalière dévoilées en entretiens. On verra que la localisation physique de ces instances est principalement symbolique, elle sert à équilibrer les rapports de force entre versants ou acteurs. Dans quelques cas où une instance devient un véritable lieu de décision, cette localisation s'avère forte de sens. Dans tous les cas, elle est révélatrice d'une stratégie.

Chaque structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière supralocale indique dans ses statuts son siège social. Dans le cas des GECT, la localisation nationale de ce siège définit le droit applicable en sus du règlement européen 1082/2006. Souvent les statuts indiquent également l'existence d'une administration dans des bureaux localisés et d'autres éventuels lieux qui représentent ou qui font la région métropolitaine transfrontalière. Le recensement de ces différentes instances localisées, au pouvoir plus ou moins important, aboutit aux cartes suivantes où chaque région métropolitaine transfrontalière est représentée dans son périmètre avec la localisation de ses instances de pouvoir.






Chaque cas d'étude supralocal fait l'objet d'une double carte emboîtée. La première carte, à plus petite échelle (entre 1/500 000 et 1/900 000 sur l'écran de la page [geoportail.gouv.fr](http://geoportail.gouv.fr)), est une carte de situation où les lieux de décision sont localisés dans le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière. La seconde, à plus grande échelle (entre 1/50 000 et 1/250 000 sur un écran), permet de juger de l'environnement urbain et frontalier immédiat de ces lieux, analyse spécialement pertinente pour les Eurodistricts. Cette représentation facilite une lecture cartographique des localisations des lieux de décision d'abord selon les versants nationaux et en relation avec la frontière, et ensuite selon l'environnement urbain et en relation avec le pôle métropolitain.

## Localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière (FR-BE)

Périmètres de coopération

-  GECT West-Vlaanderen/ Flandre-Dunkerque- Côte d'Opale
-  GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

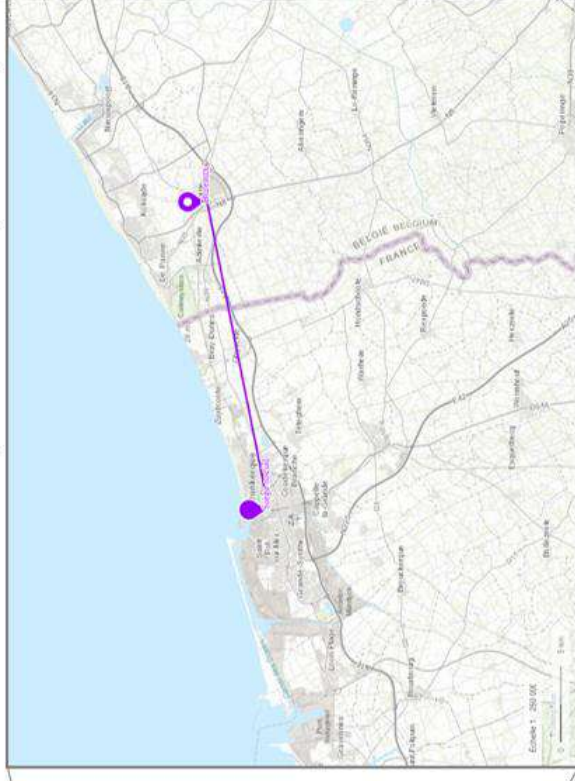
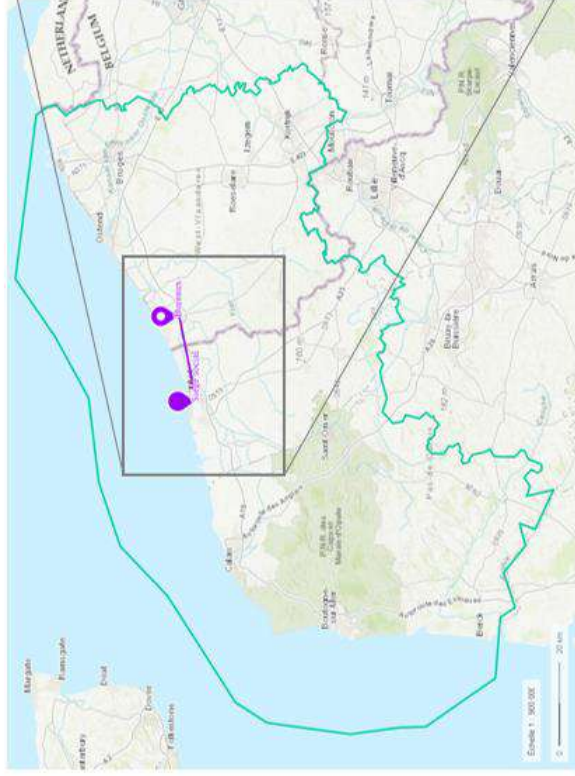
Instances de gouvernance

-  Siège social
-  Administration
-  Autres bureaux
-  Équilibres nationaux
-  N

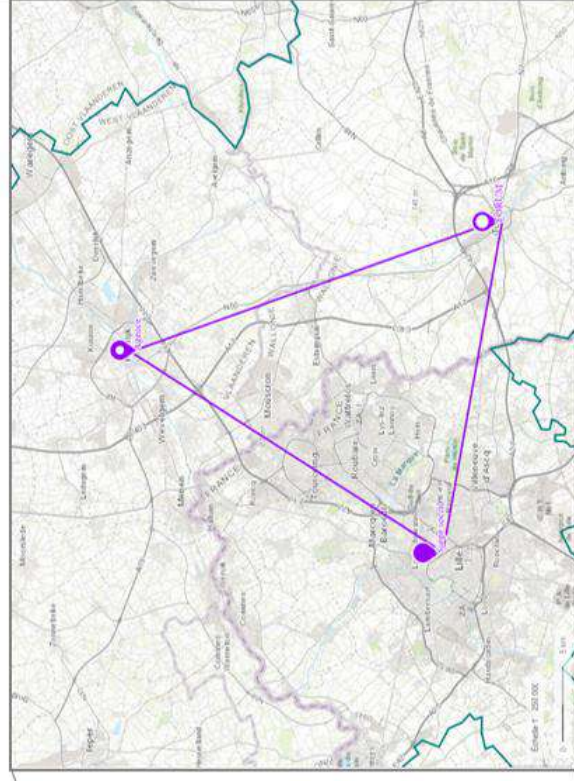
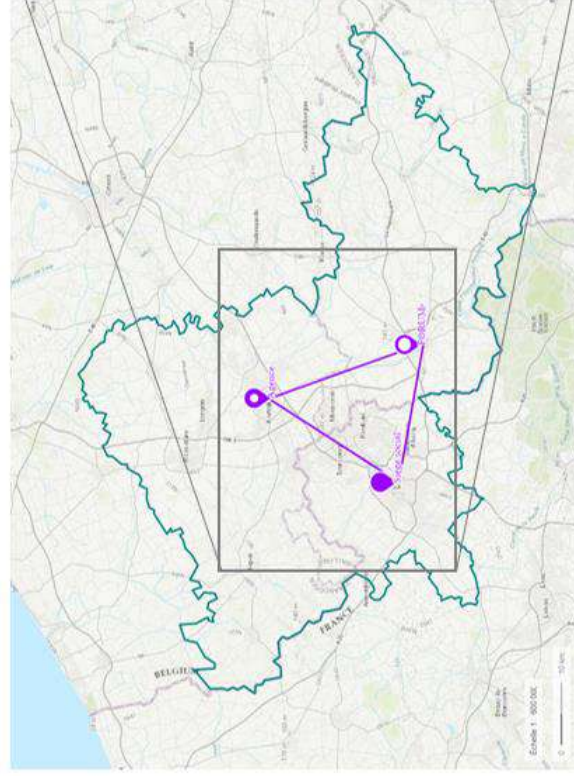
Auteur : Pupier, 2020.

Données : ESRI world topographic map, Géoportail.

Dans le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale



Dans le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai






## Localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière (FR-DE-CH)


Périmètres de coopération


 GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

 Eurodistrict Trinational De Bâle

Instances de gouvernance

 Siège social

 Administration

 Autres bureaux

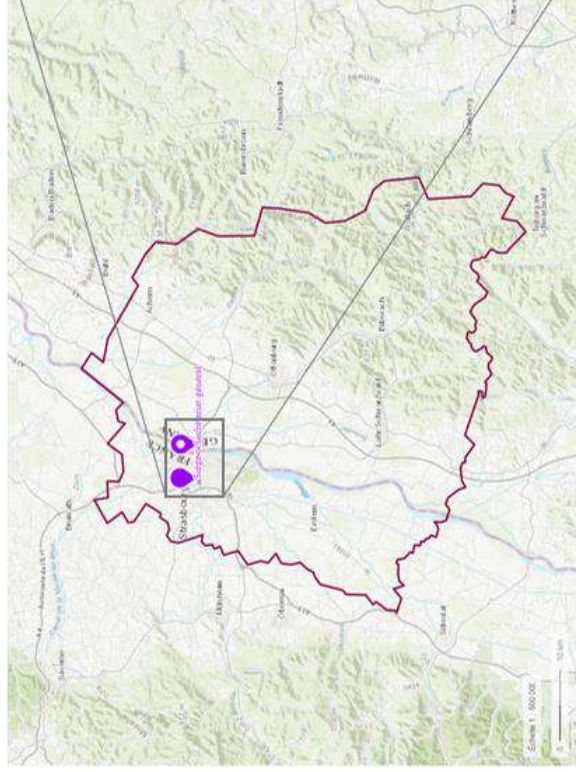
 Équilibres nationaux



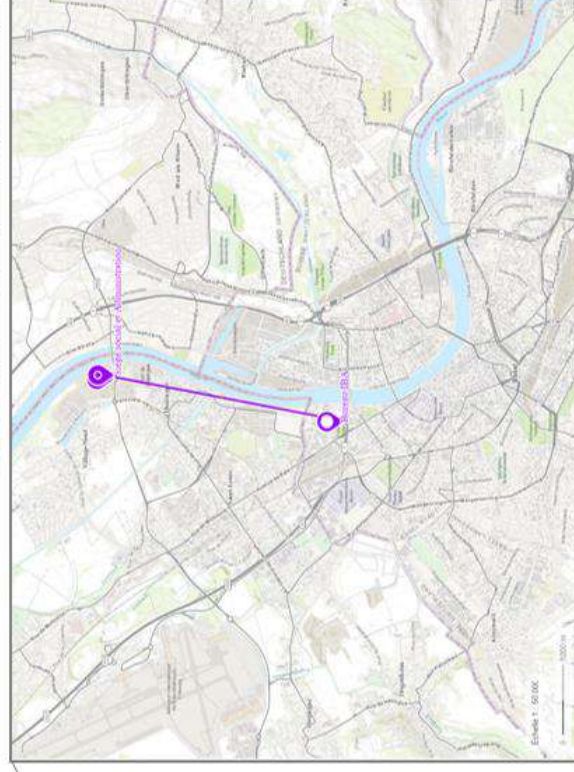
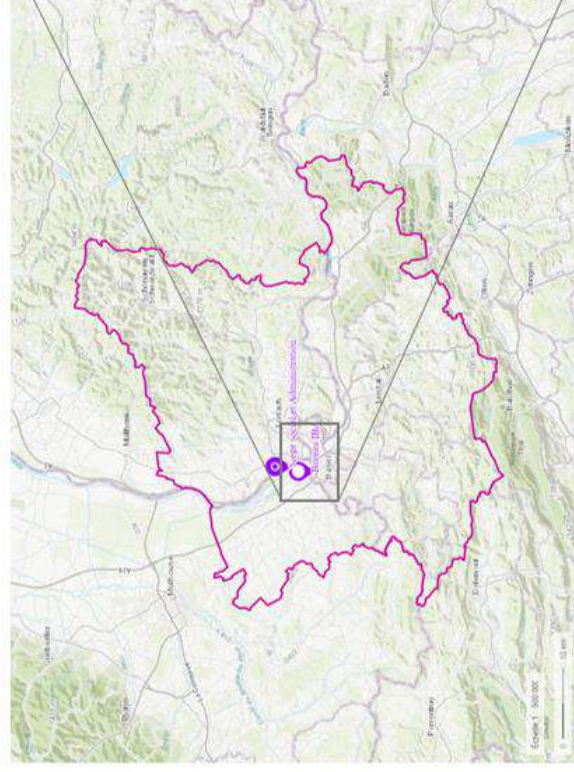
Auteur : Pupier, 2020.

Données : ESRI world topographic map, Géoportail.

Dans le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau



Dans l'Eurodistrict Trinational de Bâle



Pages précédentes :

Carte 73 : Localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière des GECT de la frontière franco-belge

Carte 74 : Localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière des Eurodistricts étudiés à la frontière franco-germano-suisse

Le premier enseignement est le fait qu'il y ait toujours plusieurs instances localisées. Le choix d'un lieu de décision unique qui centraliserait plusieurs fonctions semble exclu de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Seul l'Eurodistrict Trinational de Bâle, avant le projet IBA Basel 2020, avait localisé son « administration » au siège social. De ce fait, le seul « lieu de décision » de l'ETB était la Maison TriRhena Palmrain à l'adresse Pont du Palmrain à Village Neuf en France. Ces locaux sont situés dans une ancienne halte de douane à la frontière franco-allemande juste au pied du pont qui traverse le Rhin. Ce lieu hautement symbolique accueille d'autres structures transfrontalières, soit physiquement soit juridiquement, comme INFOBEST Palmrain et la *Regio TriRhena*. La Maison TriRhena Palmrain a été rénovée avec des financements européens dans l'espoir de fédérer plusieurs initiatives transfrontalières dans la partie sud du Rhin Supérieur. La localisation est cependant plutôt périphérique et mal desservie par les transports publics dans l'agglomération trinationale. Elle est séparée des zones densément peuplées françaises par une zone d'activité et la partie allemande sur l'autre rive du Rhin est une zone de transport et de logistique. Pour autant symbolique que soit la localisation sur une aire de douane réaménagée, elle correspond mal à l'image d'une métropole trinationale.

Une règle se dessine des trois autres cas d'étude cartographiés : le siège social est en France et l'administration est sur l'autre versant. Que ce soit à Dunkerque, à Lille ou à Strasbourg, la structure de gouvernance transfrontalière est domiciliée chez le membre de la coopération qui correspond au pôle métropolitain. Il est possible que dans le contexte de création des premiers GECT, les incertitudes aient favorisé le choix plus sûr de reproduire l'expérience première d'un GECT de droit français, d'autant que les autorités compétentes pour valider les statuts des GECT ont été tardivement clarifiées dans les pays fédéraux et en Belgique en particulier (Krzymuski et al., 2017). Cet argument juridique pourrait expliquer cette règle du siège social en France, mais les observations cartographiques soulignent également que le siège social se situe de fait à chaque fois au cœur du pôle métropolitain de la région métropolitaine transfrontalière. L'hypothèse peut être formulée de l'avantage pour le pôle métropolitain d'héberger juridiquement la structure et donc également d'y appliquer le droit dont ses services administratifs sont familiers.

Les administrations dans les trois cas sont situées de l'autre côté de la frontière. Cette dualité complémentaire semble être un compromis où la symbolique géographique et nationale est décisive. Les cartes donnent ainsi une impression de réciprocité et d'équilibre entre les versants partenaires. Ce type de pratiques est bien connue dans les milieux européens où la localisation des instances européennes ouvre toujours d'épineux débats. Citons par exemple

les inextricables négociations sur la pertinence de maintenir des séances du Parlement européen à Strasbourg<sup>51</sup>. Entre arguments pratiques de logistique et de proximité, la logique de distribution des instances entre États-membres prévaut encore dans une idée générale de polycentrisme. Cette règle européenne se trouve vérifiée dans le « laboratoire de l'intégration européenne » qu'est le transfrontalier. Les membres d'une région métropolitaine transfrontalière multiplient les lieux de décision – éventuellement symboliques – afin de les répartir de façon équilibrée entre les différents membres ou versants nationaux.

L'inverse – c'est-à-dire une concentration des lieux de décision dans le pôle métropolitain – aurait pu correspondre à l'idée de la mise en cohérence institutionnelle d'une métropole. En contexte métropolitain, il y a un enjeu de lisibilité régionale, nationale et même internationale. L'organisation de la gouvernance métropolitaine peut souhaiter éviter une trop forte concurrence interne et choisir alors de donner du poids au cœur métropolitain. L'analyse cartographique dévoile exactement l'inverse, la répartition des lieux de décision de part et d'autre de la frontière pour préserver les équilibres nationaux. La frontière est symboliquement plus déterminante que la métropole dans cette logique de localisation des lieux de décision.

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale n'a pas de personnel propre mais possède des bureaux sur la place principale de la ville de Veurne. Ceux-ci sont peu ouverts et peu fréquentés mais servent occasionnellement à réunir un groupe de travail ou une réunion publique. Ils forment également une vitrine pour la communication du GECT qui affiche ses couleurs sur sa façade. Le choix de Veurne peut interroger pour un GECT qui porte un projet métropolitain puisque la ville de 8 000 habitant·e·s est située dans un paysage de villages de polders et non sur le littoral plus urbanisé en continuité avec l'agglomération dunkerquoise.

Dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau le choix s'est facilement porté sur la Villa Rehfus dans la ville frontalière de Kehl. Comme la Maison TriRhena Palmrain, la Villa Rehfus de Kehl est une pépinière de la coopération transfrontalière du Rhin Supérieur. Elle est un « pôle de compétences pour les questions transfrontalières et européennes » et rassemble l'Euroinstitut pour la coopération transfrontalière, INFOBEST Kehl-Strasbourg, le Centre européen de la Consommation, EURES-T Rhin Supérieur, le Secrétariat commun de la Conférence du Rhin Supérieur et le Coordinateur du pilier Sciences de la Région Métropolitaine Trinationale (sur lequel un paragraphe s'arrêtera). La Villa Rehfus est en pleine ville de Kehl, en bordure immédiate du centre-ville et à 200m de la mairie. La carte de proximité indique par son échelle et le figuré surfacique de la trame urbaine que le Secrétariat général de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a choisi une localisation dans l'agglomération, d'autant plus accessible depuis la mise en service du tramway sur le Rhin. Pour le représentant de l'Eurométropole de Strasbourg, « *La Villa Rehfus à Kehl offre une visibilité aux institutions*

---

<sup>51</sup> Parmi les missions de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau figure l'importance de la ville française comme capitale européenne. Il se fixe comme objectif de « conforter son positionnement européen en faisant du statut de Strasbourg, capitale de l'Europe démocratique et parlementaire, un élément incontestable de l'image de marque de l'Eurodistrict » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2019b).

*transfrontalières. À Strasbourg, elles auraient été noyées dans la masse des organismes européens. »*

Les statuts de l'Eurodistrict ajoutent une curiosité géographique par rapport aux autres cas étudiés : « Le Conseil se réunit dans un lieu différent du siège sur l'ensemble du territoire de l'Eurodistrict, par décision du Bureau » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2019b). Il est commun dans la coopération transfrontalière de profiter des réunions pour apprendre à connaître le territoire voisin et honorer chaque membre d'une visite. Cette pratique, pour agréable qu'elle soit, use les élu·e·s et praticien·ne·s les plus rodés à la coopération transfrontalière pour ce qu'elle demande en organisation logistique et temporelle. Au-delà de la dimension touristique, elle apporte pourtant une connaissance de terrain, des relations interpersonnelles et une compréhension mutuelle qui sont toutes des compétences interculturelles précieuses à la coopération transfrontalière.

L'Eurométropole s'inscrit dans la même logique d'équilibre national avec son siège à Lille et une administration sur l'autre versant. Ses statuts stipulent que « ses services opérationnels seront localisés en Belgique » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2008b). Mais le principe de double parité réapparaît sur la carte précédente, entre la France et la Belgique d'une part, et entre les néerlandophones et les francophones en son sein d'autre part. L'agence de l'Eurométropole est située à Kortrijk, principale agglomération flamande. Cette localisation permet un équilibre national et un équilibre linguistique mais délaisse les membres wallons dans une région métropolitaine transfrontalière où le respect des trois régions est un sujet majeur. Tournai accueille dans son office du tourisme le FORUM. Organe de représentation de la société civile, le FORUM est de plus en plus actif et son importance grandissante. Ce n'est certes pas une administration physique et la domiciliation en Wallonie n'a que peu d'autres incidences que de rééquilibrer les localisations des instances de l'Eurométropole. Même si ce ne sont pas des lieux de décision, les différentes instances véhiculent avec leur localisation la stratégie métropolitaine transfrontalière et concrétisent l'engagement des principaux membres des versants nationaux. Ainsi l'Eurométropole offre une instance à chacune des trois principales villes qui la composent. Ces choix de localisation alimentent le discours transfrontalier mais également le discours métropolitain polycentrique, ce serait le réseau des trois agglomérations qui construirait la région métropolitaine transfrontalière. Le triangle qui se forme entre ces trois lieux de décision ne doit pas cacher la légende et l'échelle qui rappellent que les trois villes de Lille, Kortrijk et Tournai sont toutes distantes de 25 à 30 km. L'agglomération lilloise a beau être transfrontalière, l'aire urbaine morphologique s'interrompt à Mouscron et ne rejoint pas Kortrijk. L'agence est située en cœur de ville de Kortrijk à quelques minutes à pied de la gare. Or, les trois villes sont reliées en transports en commun par un trajet ferré régulier de 30 minutes. D'un point de vue pratique, les déplacements entre ces trois lieux ne sont donc pas de véritables obstacles. Ces éléments matériels pointent la logique symbolique sous-jacente à la localisation des instances de l'Eurométropole.

Le GECT eurométropolitain s'autorise dans l'article 5 de ses statuts d'autres localisations d'instances possibles : « L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai peut également établir des représentations en dehors de son territoire de référence » (Eurométropole Lille-Kortrijk-

Tournai, 2008b). Si cela n'est pas le cas après plus de 10 ans d'existence, cette possibilité interroge sur les projections faites lors de la rédaction des statuts. Une hypothèse est que le GECT eurométropolitain ait envisagé l'ouverture d'une représentation permanente auprès d'institutions européennes. La pratique d'une représentation permanente à Bruxelles est très courante pour les grandes collectivités territoriales engagées dans des politiques européennes. Le Kent et les Hauts-de-France partagent par exemple les mêmes bureaux dans le quartier européen de Bruxelles pour y pratiquer de la remontée et de la descente d'informations en commun ou de façon indépendante.

L'ouverture d'une administration de l'ETB à Basel relève également en partie d'une logique d'équilibres nationaux. Le siège et l'administration première de l'ETB sont situées à Village Neuf. Le Bureau IBA a ouvert pour la durée du projet, soit au moins une décennie, à Bâle-mê me. En tant que succursale de l'ETB, il n'en est pas totalement indépendant mais jouit de ses propres instances de décision, d'un budget et d'un personnel plus important que l'ETB. Ces caractéristiques en font un véritable lieu de décision qui use de la relation dépendance/indépendance avec l'ETB. Situé à 500 m de la frontière avec la France, le Bureau IBA est dans un quartier en reconstruction qui a vu l'arrivée du tramway transfrontalier vers Saint-Louis et l'agrandissement du « Campus Novartis », ville dans la ville de l'entreprise pharmaceutique (cf. les stratégies d'approche-projet du Chapitre 5). Miroirs du projet IBA Basel 2020, les bureaux sont situés dans une ancienne usine réaménagée de façon contemporaine. Cette localisation est éminemment urbaine, voire métropolitaine. Elle constitue une vitrine du changement métropolitain. Vue l'ampleur du projet IBA Basel 2020, celui-ci nécessitait clairement des locaux, de la visibilité et une bonne accessibilité. Il est intéressant de noter cependant le rapprochement vers la centralité et l'implantation sur le territoire du Canton de Basel-Stadt et de la Commune de Basel. Les enjeux financiers et urbains de l'IBA justifient le plus fort intérêt que peuvent avoir les élu·e·s et responsables bâlois·e·s pour l'IBA que pour l'ETB. La localisation du bureau IBA au cœur de l'agglomération et à proximité des lieux de décision des membres suisses peut être interprétée politiquement comme le souhait bâlois d'avoir la main sur le projet métropolitain transfrontalier majeur de l'ETB. Le directeur de l'ETB revient avec hésitation sur ce choix d'implanter l'IBA ailleurs que dans les locaux de l'ETB : « *C'est des susc... non pas susceptibilités, enfin, c'est aussi des susceptibilités politiques mais surtout des subtilités au niveau de la structuration du pouvoir au canton de Bâle-Ville* ». La création d'une succursale était le seul moyen d'autoriser une localisation en Suisse sans perdre l'accès aux financements européens. Le bureau IBA se nourrit de sa localisation centrale tout en renforçant la centralité suisse de l'agglomération trinationale et de la coopération dans l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle. La Chambre régionale des comptes du Grand Est produit la même analyse : « Contrairement au comité directeur de l'ETB, la présidence du comité politique d'IBA n'est pas tournante, la présidence du comité et du bureau étant confiée depuis 2010 à un conseiller d'État du canton de Bâle-Ville, ministre du département des travaux publics et des transports du canton. Le lieu d'implantation du bureau IBA Basel 2020 et la gouvernance de cette structure reflètent la prééminence du


canton de Bâle-Ville pour la conduite de ce projet. » (Chambre régionale des comptes du Grand Est, 2019)

La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur ne peut pas être comparée strictement avec la même méthodologie en raison de son échelle mais aussi du fait qu'elle n'a pas de statut juridique. Elle constitue un réseau d'acteurs très variés et une démarche de coopération métropolitaine transfrontalière. Elle n'a pas officiellement de siège ni d'administration propre. Pour autant, sa structuration en quatre piliers avec des Comités de pilotage et des groupes de travail a abouti à une répartition des compétences entre acteurs volontaires et à la désignation pour chaque pilier d'un·e porte-parole et d'un·e coordinateur·rice. Ces personnes physiques sont toujours affiliées à un organisme localisé membre du réseau de la RMT-TMO, ce qui rend possible l'exercice de l'analyse de la localisation de ces lieux de décision. La carte ci-dessous propose une analyse dynamique entre 2012, 2015 et 2020 de la répartition de ces rôles et de la localisation de ces lieux de décision par pilier.

En 2012, soit deux ans après l'officialisation de la RMT-TMO, les porte-parole de chaque pilier s'expriment dans un document promotionnel intitulé *Bilan 2012 et perspectives d'avenir* (Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, 2013). Les piliers Sciences et Économie sont attribués à des membres du réseau qui ne sont pas des collectivités territoriales mais des établissements publics représentant la société civile organisée. Ce sont le Président de l'Université de Strasbourg, le Président du projet de campus européen du Rhin Supérieur EUCOR et le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Région Alsace. Les institutions respectives sont localisées à Strasbourg qui se profile comme capitale européenne et transfrontalière comme un lieu de décision important dans la RMT. Le pilier Politique est porté par le Président du Conseil Général du Haut-Rhin dont le siège est à Colmar. Ce sont donc trois des quatre piliers qui sont représentés et localisés du côté français en 2012. Cela illustre une logique de réseau volontaire très différente de la logique institutionnelle qui cherchait à ménager les équilibres nationaux. Ce sont en effet les acteurs les plus impliqués dans le partenariat qui peuvent se positionner dans la prise d'initiative et de *leadership*. Il en est de même pour le pilier Société Civile où le *Ministerpräsident* de Rheinland-Pfalz de l'époque, Kurt Beck, et ses équipes s'investissent activement sur la thématique de la participation citoyenne. La résultante est une localisation du pilier Société Civile à Mainz hors du périmètre de la RMT-TMO et très éloignée des autres lieux de décision, puisque le Land de Rheinland-Pfalz n'est inclus que dans une petite portion sud-est dans le Rhin Supérieur.

## Localisation des instances de gouvernance de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur

Périmètre de coopération

 Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur

Instances de gouvernance

 Pilier Sciences

 Pilier Société Civile

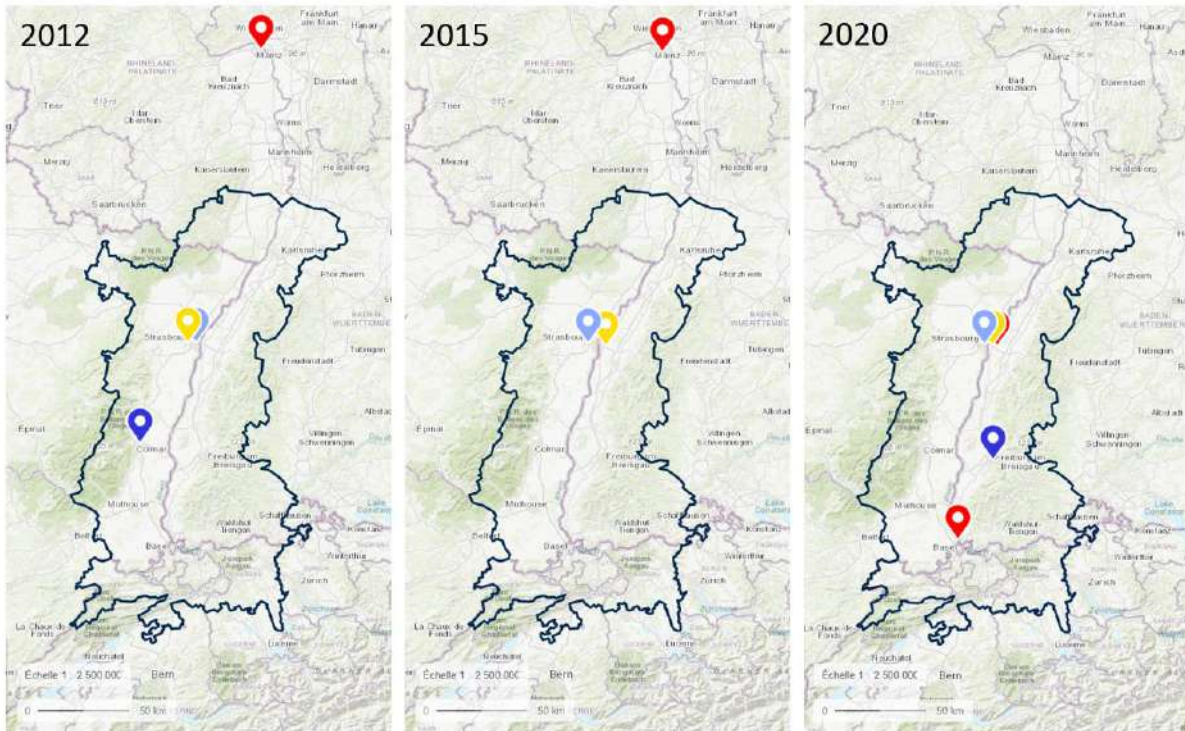
 Pilier Économie

 Pilier Politique



Auteur : Pupier, 2020.

Données : ESRI world topographic map, Géoportail.



Carte 75 : Évolution de la localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur en 2012, 2015 et 2020

En 2015, la RMT-TMO a perdu l'enthousiasme de ses débuts comme le retrace le secrétaire général de la Conférence du Rhin Supérieur :

*« La situation est très contrastée puisqu'initialement il y avait un intérêt relativement fort dans les années 2008-09-10 qui correspondait à une montée en puissance de la RMT, c'est de là que date la création des piliers et le recrutement du personnel. Actuellement, on assiste à un essoufflement compte tenu de la multiplicité des instances en présence. Et là aussi force est de reconnaître que la coordination, cette promotion du territoire est assez bien réussie par la RMT à travers le pilier sciences, mais que les autres piliers peinent à avancer. Puisque le pilier politique qui est un pilier d'administration en fait, qui est le pilier de direction de la RMT. Mais les autres piliers, société civile et économie, peinent à fonctionner et à dégager des actions vraiment innovantes, complémentaires de celles de la CRS. »*

Cet essoufflement se retranscrit dans le portage et la localisation des piliers. Le pilier Politique n'a plus de représentant officiel. L'activité du pilier se réduit à l'organisation des rencontres et de la coopération mais avec la baisse des activités, aucun membre ne prend en charge sa coordination. Le pilier Économie n'a plus de représentant physique. Aucun porte-parole, ni coordinateur·rice n'est joignable lors de mon travail de terrain alors que la CCI Région Alsace m'est désignée oralement comme interlocutrice. Le pilier Société Civile est toujours pris en charge à Mainz mais, après plusieurs rencontres citoyennes et l'arrivée à la tête du Land de la nouvelle équipe de la *Ministerpräsidentin* Malu Dreyer, il n'y a de fait plus le même engagement à Mainz pour les activités liées à la société civile. Le pilier Sciences est à l'inverse très actif et développe le partenariat autour du projet « *Offensive Sciences* ». Sur des financements européens, un coordinateur est recruté à plein temps, Daniel Schaefer, et est localisé dans les bureaux de la Villa Rehfus de Kehl. La Villa Rehfus renforce encore sa position de centre de compétences transfrontalières et européennes et accueille ainsi le pilier Sciences de la RMT-TMO aux côtés de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et du Secrétariat commun de la Conférence du Rhin Supérieur. Cela participe au renforcement de Kehl dans l'agglomération transfrontalière et dans la gouvernance de la RMT. Pour un des acteurs allemands de la RMT-TMO, Kehl a été choisie en tant que milieu géographique du Rhin Supérieur, dans un rapprochement avec la ville voisine, il estime que tous les trains mènent à Strasbourg : « *Es ist kein Zufall, dass die Rehfus Villa in Kehl ist. Es ist der geographische Mittelpunkt. Weil alle Züge fahren nach Strasbourg.* »

Mis à part, le pilier Sciences localisé à Kehl, les autres piliers sont entre parenthèses. Le secrétaire général de la Conférence du Rhin Supérieur poursuit sur la crise de la RMT-TMO en 2013-2016 :

*« On s'est rendu compte que la RMT n'avait pas de plus-value. On est revenu à la situation de départ avec des rapprochements entre CRS et Conseil Rhénan. On a fait le constat d'échec de la RMT. [...] Ce sont nos amis suisses qui ont crevé l'abcès, ils ont refusé de continuer à cofinancer un poste de coordinateur politique permanent après la fin du projet INTERREG. [...] Sur le coup, ça fait une douche froide. Mais je crois qu'à la réflexion, personne ne s'en plaint. Ça ne porte préjudice ni à la RMT ni au portage de dossiers politiques. C'était une vision assez ambitieuse à l'époque, mais qui n'a pas surmonté l'épreuve des réalités de terrain. »*

D'abord prévue comme une stratégie de mise en réseau, la RMT-TMO a connu un processus d'institutionnalisation avec une localisation de chacun des piliers au sein d'une administration comprenant un poste à temps complet. La position suisse, empreinte de pragmatisme et de bon usage des fonds publics, a simplement été de refuser ces dépenses de ressources humaines à Mainz, Strasbourg... On voit dans ce témoignage combien les lieux de décision révèlent les tensions politiques entre les partenaires de la région métropolitaine transfrontalière. Encore une fois, des logiques nationales par versant déterminent la stratégie. Pour le secrétaire de la Conférence du Rhin Supérieur, la période d'essoufflement de la RMT-TMO s'explique par le contexte particulier de l'émergence où les partenaires se sont rangés derrière le portage actif des administrations déconcentrées de Baden Württemberg. L'octroi



par l'État fédéral allemand du statut de *metropolitane Grenzregion* était une victoire acquise de la RMT-TMO et les partenaires suisses ne soutenaient pas l'initiative sur le long terme :

*« Les intérêts unilatéraux sont parfois trop forts ou du moins plus forts. C'est la leçon que l'on pourrait tirer de l'échec ou du dysfonctionnement de certains dispositifs qui ont été mis en place dans la RMT-TMO. »*

La situation en 2020 est transformée. Le dynamisme et la réussite du pilier Sciences lui a permis de décrocher plusieurs financements INTERREG qui portent des projets et pérennisent l'emploi du coordinateur. La localisation du pilier Sciences est ainsi fixée à la Villa Rehfus. La CCI Alsace Eurométropole, sans porter un pilier très fonctionnel, assume à nouveau le rôle de coordinateur du pilier Économie en 2020 avec une localisation strasbourgeoise. Le pilier Politique, après des années sans portage et coordination attirés, retourne auprès de l'initiateur du projet de la RMT-TMO. Il est localisé au sein du *Regierungspräsidium* de Baden-Württemberg à Freiburg-im-Breisgau et le coordinateur en est à nouveau Jürgen Oser.

En 2020 et pour la première fois, un pilier est localisé dans l'agglomération bâloise. Il s'agit d'une reprise en main du pilier Société Civile par les deux Eurodistricts. Les partenaires de la RMT-TMO ont estimé que la participation citoyenne et le lien avec la société civile ouverte fonctionnait mieux dans des relations de proximité et ont confié cette responsabilité aux deux Eurodistricts. Cette manœuvre optimise les ressources et confie une mission de proximité à l'échelle translocale. Le pilier Sciences est donc représenté sur la troisième carte par deux figurés ponctuels rouges, l'un à Kehl à la Villa Rehfus au secrétariat général de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, et l'autre à Village-Neuf à la Maison TriRhena Palmrain au siège de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. L'engagement suisse dans les piliers de la RMT n'est donc présent à travers aucun partenaire. À la différence des structures de gouvernance métropolitaines transfrontalières supralocales, la recherche des équilibres nationaux ne se cristallise pas comme enjeu pour la gouvernance de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur. Pour le pilier Société Civile, l'enjeu est doublement métropolitain : celui de la proximité citoyenne à l'échelle urbaine et de la couverture des deux agglomérations principales, Strasbourg au nord et Bâle au sud.

L'analyse cartographique des localisations des instances de la gouvernance de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur révèle non pas des logiques institutionnelles ancrées dans des statuts au moment de l'enthousiasme de la création de la stratégie métropolitaine transfrontalière, mais les dynamiques, positives, négatives, évolutives, d'une organisation très souple basée sur le volontariat et l'engagement ponctuel de partenaires qui sont parfois des collectivités territoriales, parfois des établissements publics représentants de la société civile organisée. Finalement, les lieux de décision de la RMT-TMO décrivent une évolution de sa gouvernance et de son bon fonctionnement. À son lancement, ils ne suivent pas de dogme sur les équilibres nationaux et ne s'orientent pas d'après des logiques par versant, ils reflètent l'engagement de la région Alsace d'une part et des Länder allemands sur le portage de la RMT-TMO. Leurs localisations dessinent progressivement un recentrage sur le périmètre du Rhin Supérieur et une concentration pragmatique dans les Eurodistricts, au cœur des agglomérations transfrontalières. Au sein du Rhin Supérieur, la RMT-TMO renforce

la complémentarité hiérarchique scalaire entre l'échelle transrégionale et translocale. Elle fait le lien entre les deux échelles dans un système multi-niveaux (Nagelschmidt, 2005; Schneider-Sliwa, 2008).

### **9.2.3. Leadership, consensus, désintérêt. Qui porte la gouvernance métropolitaine transfrontalière ?**

Les rapports de force entre membres des structures transfrontalières ont été interrogés à travers le prisme statutaire du nombre de voix à l'assemblée et du pouvoir dans les organes décisionnaires. Ils font aussi l'objet de questions ouvertes dans le questionnaire en ligne qui complètent les résultats précédents.

La question 37 était libellée de la sorte : « Quelles organisations sont motrices dans la stratégie métropolitaine transfrontalière ? » Parmi les paragraphes de réponses sur la frontière franco-belgo-britannique, près de la moitié cite le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Le rôle même des personnels de l'agence est salué. Le GECT littoral est également mis en valeur, même si le faible nombre de répondant·e·s sur cet espace en diminue l'impression. Sur la frontière franco-germano-suisse, les Eurodistricts sont pareillement reconnus comme moteurs dans la stratégie métropolitaine transfrontalière. Même lorsque les répondant·e·s ont choisi de s'exprimer plus généralement sur l'espace de coopération du Rhin Supérieur à large échelle, il·elle·s n'oublient pas de citer les deux Eurodistricts. De manière générale, la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière supralocale dans son ensemble – et non seulement certains de ses membres – est identifiée comme motrice. Cette observation avait été déjà faite par Frédéric Durand en 2013 dans ses travaux sur l'émergence d'une gouvernance métropolitaine transfrontalière au sein de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Son analyse des réseaux d'acteurs en matière de transport le faisait conclure à un important rôle d'animation par l'agence : « la gouvernance transfrontalière est animée par une structure transfrontalière : l'agence du GECT. Même si elle est un organisme relativement nouveau, elle est l'un des acteurs les plus centraux du réseau. Sa bonne centralité s'explique par sa fonction de plate-forme d'échanges, facilitant et assurant un dialogue entre les différents partenaires et rassemblant les organisations compétentes sur la question du transport. » (Durand, 2013). L'agence a la capacité à jouer un rôle d'articulation entre les différents acteurs.

Parmi les membres dans les structures de gouvernance de la frontière franco-belge, les intercommunalités sont les premiers moteurs, avec au premier rang la Métropole Européenne de Lille. Ces réponses vont dans le même sens que l'analyse de Frédéric Durand sur les réseaux de la gouvernance en matière de transport à l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : « la gouvernance transfrontalière est dominée par un acteur métropolitain (LMCU). Plusieurs facteurs expliquent cet ascendant. Lille est le cœur de l'aire métropolitaine, la ville a été à l'origine du projet de métropole transfrontalière et du développement de la coopération transfrontalière de proximité. Elle bénéficie d'un potentiel financier et humain important pour

développer la thématique transfrontalière (plus de 2 000 personnes travaillent dans les différents services de LMCU, aucune autre organisation impliquée dans la coopération ne peut offrir de telles ressources). » (Durand, 2013). Avec la MEL, le niveau de gouvernement intercommunal est central dans la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Si le rôle de Province West-Vlaanderen revient plusieurs fois, les niveaux intermédiaires et régionaux semblent être plus en retrait. Les États, de leur côté, ne sont jamais évoqués. Un·e répondant·e explicite le rôle essentiel que joue ou devrait jouer la Communauté flamande : « *Justement régions et gouvernances régionales sont primordiales et souvent insuffisamment engagées. Dépasser les frontières semble un objectif lointain, un certain renferment national subsiste trop fortement.* »

Le FORUM et les Conseils de développement se révèlent être également des moteurs significatifs pour la stratégie métropolitaine transfrontalière franco-belge d'après un quart des réponses. Ces éléments témoignent de la bonne diffusion du questionnaire parmi les membres du FORUM de l'Eurométropole et indique effectivement son investissement en faveur du sujet au sein des organes de gouvernance du GECT.

Fabienne Leloup, dans son analyse de l'Eurométropole comme système complexe prouvait déjà le rôle central des intercommunales, de la MEL et de la Province flamande, mais elle identifiait d'autres partenaires importants : « L'histoire de la coopération Lille-Kortrijk-Tournai, les documents publiés ainsi que diverses rencontres avec les organisations et individus qui participent à la structuration de réseaux ou de collaborations en tant que porteurs du développement montrent le rôle prépondérant des intercommunales, de la Province en Vlaanderen, de la Région wallonne et de LMCU en France. L'État fédéral belge n'a ainsi été associé comme partenaire que parce que l'État français était inclus. » (Leloup, 2010).

Dans le Rhin Supérieur, le niveau de gouvernement régional est très présent dans le portage de la stratégie métropolitaine transfrontalière. La Région Grand Est et le Land Baden-Württemberg (par l'intermédiaire du *Regierungspräsidium Freiburg*) sont véritablement moteurs, d'après les commentaires des expert·e·s répondant·e·s. Cette caractéristique différencie fortement les deux espaces suprarégionaux puisque le portage de la stratégie métropolitaine transfrontalière est fortement opéré par les intercommunalités sur la frontière franco-belge, alors qu'il est fortement opéré par les niveaux régionaux sur la frontière franco-germano-suisse.

Néanmoins, cet échantillon de témoignages n'invoque à aucun moment une organisation suisse membre des structures de gouvernance, ni cantonale ni communale. Plusieurs répondant·e·s s'interrogent sur le manque général de leadership dans la stratégie métropolitaine transfrontalière (sans pour autant évoquer l'absence suisse). « *Malheureusement, pas beaucoup [d'organisations semblent motrices dans la stratégie métropolitaine transfrontalière]. Au-delà des mots, on a du mal à déceler une réelle volonté politique de mise en œuvre d'une réelle stratégie métropolitaine.* » Un second commentaire confirme l'importance de la réalisation de projets concrets pour mettre en œuvre la stratégie métropolitaine transfrontalière mais aussi pour que des organisations se saisissent de sa

promotion. « Bonne question [que celle du leadership]. Il me semble qu'une véritable coopération se structurerait plus autour d'un/de projets qu'autour "d'organisations". Il est normal et indispensable que des structures supports existent mais leur fonctionnement est plus efficient lorsque l'objectif est la mise en œuvre d'un projet concret. On manque probablement d'impulsions locales. ». La faible implication suisse dans la RMT-TMO explicite combien les partenaires suisses sont centrés sur leur propre stratégie, celle de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Pour la Politique des Agglomérations et pour les Cantons, l'enjeu est le développement métropolitain de Basel à l'échelle translocale. C'est ce qu'explique en entretien, non sans ressentiment le partenaire allemand du Land Baden-Württemberg : « *Mit der Schweiz ist es ein Problem. Die Schweiz ist ein kleines Land, sie hat sich jetzt entschieden, die Globalisierung allein zu machen. Wir sind der Auffassung, dass die deutsch-französische Verständigung und die Zusammenarbeit wichtiger sind. Wir können das zusammen besser.* »

Au niveau local, c'est la Ville et Eurométropole de Strasbourg qui est motrice plus que toute autre collectivité locale ou intercommunale. Elle est citée même par des répondant·e·s souhaitant s'exprimer sur le Rhin Supérieur dans son ensemble. Ponctuellement, le rôle de la ville de Kehl et celui de l'Ortenaukreis sont salués dans leur soutien de l'Eurodistrict. À propos du Rhin Supérieur, un témoignage souligne le pouvoir décisif des institutions puissantes de niveau de gouvernement supérieur : « *It is always led by bigger organizations with higher hierarchy.* » Dans une logique de force d'action, l'Eurométropole de Strasbourg a en effet de plus grandes capacités de portage politique et technique que la ville de Kehl, de même que le Land de Baden-Württemberg dispose de plus de compétences, de budget et d'influences que le *Regionalverband Südlicher Oberrhein* et le *Regionalverband Mittlerer Oberrhein* qui sont pourtant cités également.

Sans contredire cette idée de force d'action des organisations puissantes, plusieurs répondant·e·s insistent sur le rôle moteur que peuvent avoir des élu·e·s engagé·e·s. Dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la stratégie métropolitaine transfrontalière reposerait sur « *la volonté politique des maires des villes qui sont ensuite soutenus par les autres institutions européennes, régionales, départementales .... Mais à la base c'est une volonté d'hommes locaux.* ». Fabienne Leloup abonde dans ce sens lorsqu'elle souligne le profil national du personnel politique de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : « Les personnalités qu'étaient P. MAUROY ou que sont aujourd'hui S. DE CLERCK (ministre de la Justice et bourgmestre de Kortrijk), M. AUBRY (maire de Lille et de LMCU, première secrétaire du Parti socialiste français) ou R. DEMOTTE (ministre-président du gouvernement wallon) insèrent la coopération au sein d'un ensemble de réseaux régionaux et nationaux qui assurent un potentiel relationnel certain. » (Leloup, 2010). Il existe dans l'Eurométropole un discours très présent sur la personnalité de Pierre Mauroy. Malgré la présence actuelle de personnalités politiques de premier plan sur les trois versants, la nostalgie perdure de cette époque d'émergence de la coopération transfrontalière. Cela est révélateur du manque de relai dans le leadership. Pour deux autres expert·e·s, « *Ce sont plus des personnes au sein d'institutions que les institutions elle-même et leur représentant qui sont moteurs de stratégie. C'est pour cela que cela manque de lisibilité alors que beaucoup d'actions sont engagées.* » ; « *Souvent les échanges réussis sont le fruit de contacts (professionnels) interpersonnels...* » Ce membre du FORUM de

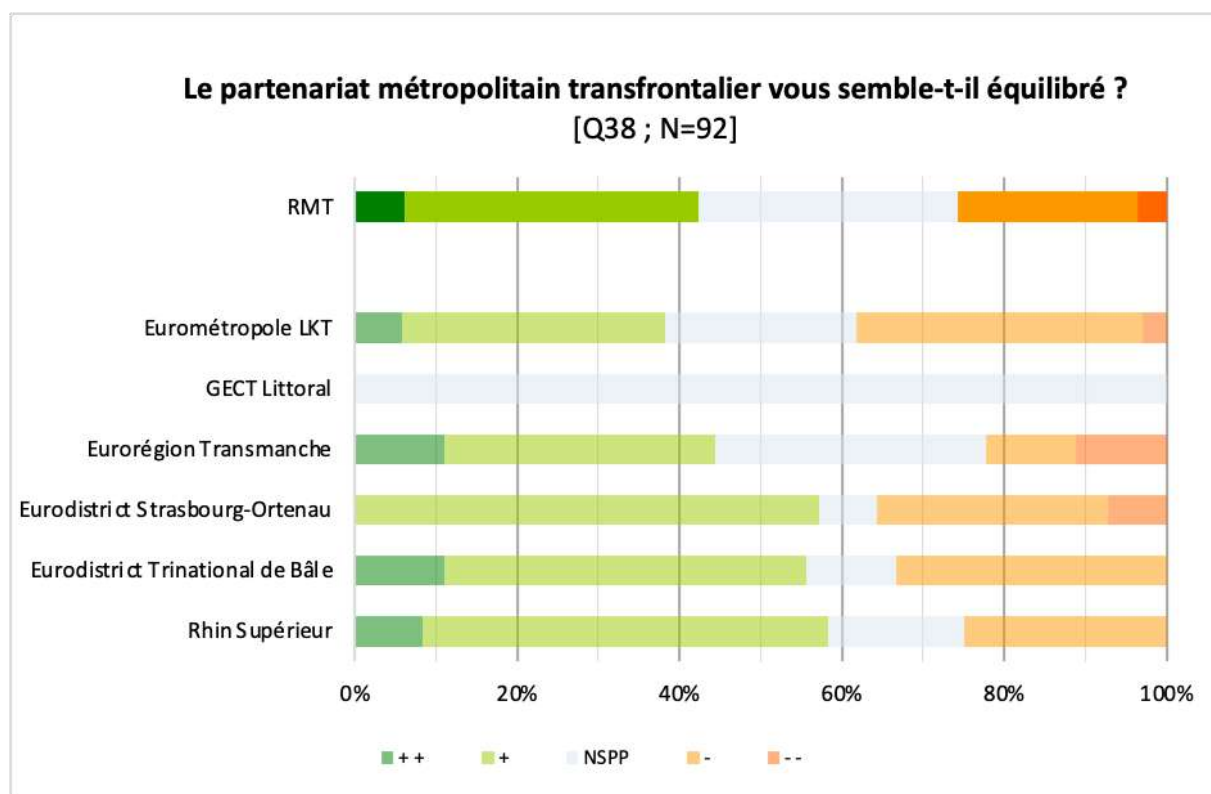
l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai « *constate surtout que les acteurs ne tirent pas tous dans le même sens et que pour l'instant cela repose sur des hommes et des femmes convaincus mais pas sur les institutions.* » En effet, « la présence des mêmes organisations, voire des mêmes personnes, au sein des structures transfrontalières depuis la COPIT (conférence permanente intercommunale transfrontalière) constitue un avantage pour la coordination des acteurs : des réseaux se tissent, les relais et les capacités d'action s'en trouvent décuplés » (Leloup, 2010). Par ailleurs, ces réseaux de connaissances informelles sont indispensables à la gouvernance transfrontalière : « La concrétisation de l'ensemble de ces projets – y compris le plus institutionnalisé – ne peut être effective que si les partenaires associés connaissent la répartition des compétences de part et d'autre de la frontière. D'où l'importance des contacts informels, non seulement entre acteurs politiques mais aussi au sein du personnel administratif. » (Evrard & Chilla, 2014). La mise en réseau mais aussi la personnification du leadership (Alessandro, 2015) sont des facteurs importants de l'efficacité de la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières.

De façon plus systématique, les répondant·e·s sont assez partagé·e·s quant à juger si le partenariat métropolitain transfrontalier est équilibré. Il·elle·s sont certes plus nombreux·es à estimer que le partenariat est équilibré (42%) que l'inverse (26%), mais les réponses tranchées sont rares et les non-réponses nombreuses. Cela peut indiquer que la question est trop complexe pour être tranchée par une simple question fermée. Malgré les nombreuses critiques en commentaires, seules quelques réponses décrivent l'Eurorégion Transmanche l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurométropole LKT comme très déséquilibrés. D'une manière générale, la gouvernance paraît plus équilibrée (toujours entre 55 et 60%) pour les répondant·e·s s'exprimant sur la frontière franco-germano-suisse.

Les répondant·e·s qui explicitent leurs réflexions dans une question ouverte citent plusieurs facteurs qui déséquilibrent le partenariat et un seul qui l'équilibre. Celui-ci repose sur le respect des rapports nationaux dans la gouvernance. « *Jeder Partner ist gleichberechtigt* », chaque partenaire a les mêmes droits et jouit du même traitement. Les présidences tournantes sont évoquées pour témoigner des équilibres nationaux trouvés, tout comme les contributions au budget. À propos du Rhin Supérieur, un·e expert·e pointe la fragilité de l'équilibre dans le contexte des réformes territoriales françaises : « *Le partenariat métropolitain transfrontalier semblait jusqu'à présent équilibré. L'enjeu futur sera de veiller à maintenir la position importante de la Suisse et de pas la négliger au profit des fortes relations franco-allemandes, notamment avec l'apparition de la grande région [Grand-Est].* ».

En effet, les asymétries politiques et administratives sont très fréquemment mises en avant comme facteur de déséquilibre. « *Les systèmes politiques nationaux très différents sont des obstacles* », notamment « *en termes de communes, de compétences, de partage de pouvoir politique* », mais aussi « *dans des contextes législatifs et financiers très discordants* ». La recherche d'homologues dans le Rhin Supérieur de part et d'autre des frontières est particulièrement difficile : « les acteurs sont de différents niveaux ». Un autre exemple d'asymétrie politique dans le Rhin Supérieur est l'appartenance à l'Union Européenne : « *You*

work closely together, nevertheless, France and Germany are part of the EU, Switzerland is not. »



Graphique 14 : Équilibre ou déséquilibre du partenariat métropolitain transfrontalier [Q38]

Le rapport métropolitain entre centre et périphérie apparaît parmi les principales explications aux déséquilibres de gouvernance. Il peut s’agir du conflit ville/campagne (« *Les territoires urbains et ruraux ont du mal à se connecter.* »); « *Il existe un déséquilibre entre l’Eurométropole de Strasbourg et les collectivités allemandes souvent à dominante rurale* ») ou du rapport démographique et économique afférent (« *La différence de taille entre l’Eurométropole de Strasbourg et le Kreis Ortenau semble déséquilibrée. Cela provient de la géographie. Il faudrait aller très loin pour équilibrer les populations et l’économie des deux espaces.* »). Sur la frontière franco-belgo-britannique, un·e expert·e estime que le partenariat s’équilibre justement du fait du polycentrisme à l’échelle régionale et non plus à l’échelle de l’agglomération : il y a « *des points forts et des points faibles de part et d’autre de la frontière, un réseau d’agglomérations de part et d’autre de la frontière* ». Fait intéressant, le déséquilibre de pouvoir entre centre et périphérie n’est pas toujours jugé négativement. Il est constitutif de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Un·e expert·e estime légitime que l’Eurodistrict Trinational de Bâle soit déséquilibré au profit du Canton de Basel-Stadt qui représente le cœur de la région métropolitaine : « *The lead is mainly by Basel-Stadt which is okay because its the central City in the metropolitan region.* » Le déséquilibre peut s’expliquer

par les faibles ressources disponibles chez certains partenaires : « *Chacun fait à la mesure de ses moyens* ».

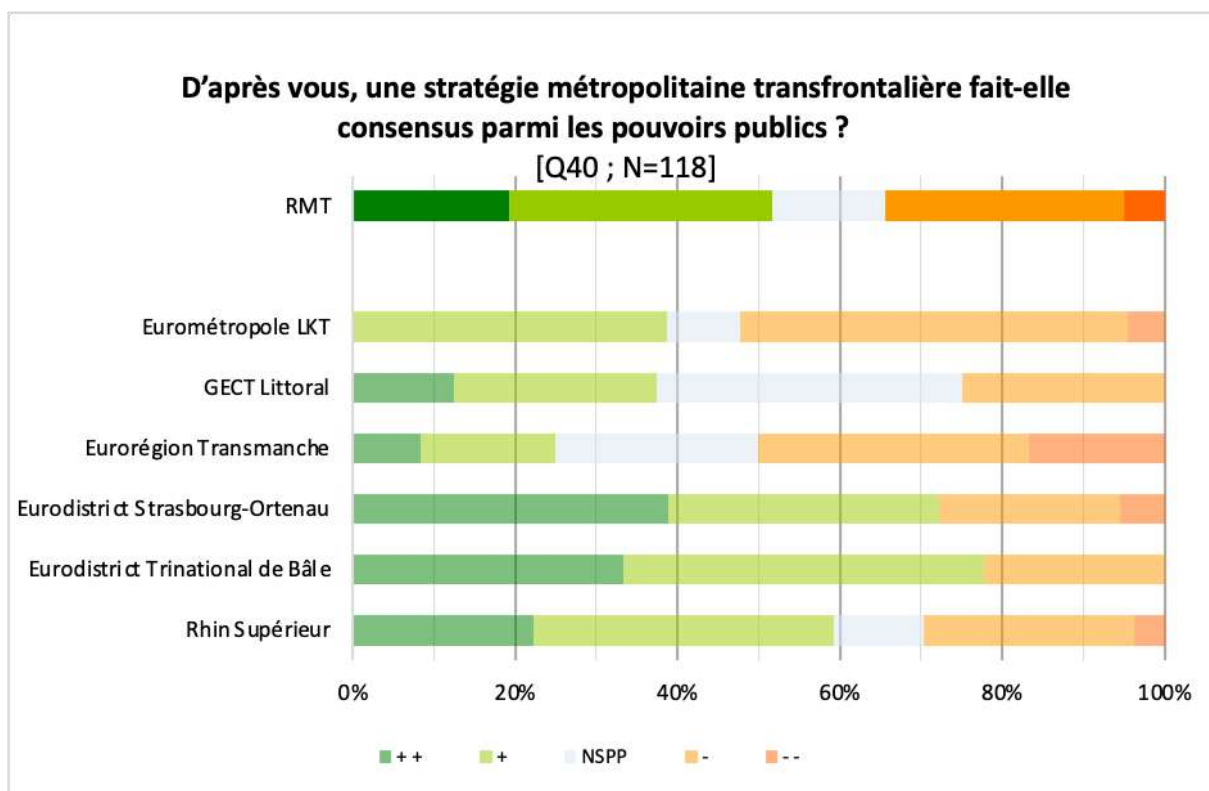
Plusieurs répondant·e·s s'agacent des faibles connaissances interculturelles de certain·e·s élu·e·s et praticien·ne·s : Il y aurait un « *problème de mentalités et de méconnaissance, culturelle et linguistique* ». La problématique linguistique est très présente. Elle émerge dans le Rhin Supérieur où l'alsacien et l'allemand sont de moins en moins pratiqués dans la partie française : « *La dégradation des connaissances linguistiques en allemand (Hoch-deutsch) du personnel politique alsacien est une entrave.* » Sur la frontière franco-belge, le sujet devient brûlant et alimente un ressentiment chez les partenaires néerlandophones qui le ressentent comme de l'irrespect : « *Les Français ne sont pas foutus de parler la langue du partenaire.* »

Une dernière critique majeure qui explique les déséquilibres du partenariat métropolitain transfrontalier est la trop faible place laissée à la société civile. Les citoyen·ne·s, les partenaires sociaux et les entreprises sont trois catégories d'acteurs qui devraient être plus incluses dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière, et non seulement les élu·e·s des collectivités territoriales. « *Les partenariats me semblent être déséquilibrés au sens où la sphère publique est surreprésentée. Pour une vraie stratégie métropolitaine, il faudrait impliquer plus les citoyens et les entreprises.* » Il est intéressant que ce témoignage provienne du Rhin Supérieur où la RMT-TMO constitue l'effort le plus abouti en la matière.

La question suivante de l'enquête en ligne évalue le soutien des partenaires issus des collectivités territoriales en faveur de la stratégie métropolitaine transfrontalière et les résultats sont encore plus contrastés. Précisément, la question propose de mesurer le consensus qui se crée parmi les pouvoirs publics autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière. De manière globale, les réponses sont plutôt positives (52% de réponses ++ et +, contre 34% de réponses -- et -), mais de forts écarts se cristallisent selon les cas d'études.

La stratégie métropolitaine transfrontalière est bien voire très bien acceptée sur la frontière franco-germano-suisse : 59% dans le Rhin Supérieur, 72% dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et jusque 77% dans l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Le consensus est à l'inverse assez fragile sur la frontière franco-belgo-britannique où beaucoup de non-réponses révèlent la position nuancée des expert·e·s répondant·e·s. La stratégie métropolitaine transfrontalière ne fait vraiment pas consensus à l'échelle de l'Eurorégion Transmanche (25% de réponses positives). Il faut dire que la région métropolitaine transfrontalière de l'Eurorégion Transmanche n'est plus portée actuellement par une structure de gouvernance ou par un acteur en particulier, et que sa disparition argumente contre la pertinence d'une telle stratégie. Les réponses concernant le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale ne présentent pas de cohérence et semblent indiquer un faible consensus autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière. Pour l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, les répondant·e·s sont minoritaires à répondre par l'affirmative (39%). La critique de la stratégie métropolitaine transfrontalière est présente d'après 48% des réponses et forte d'après 5% supplémentaires. Ici, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai révèle ses difficultés : la stratégie métropolitaine transfrontalière qu'elle défend et porte ne trouve par l'assentiment suffisant

auprès de ses propres membres-partenaires. Alors que c'est un principe de fonctionnement de la coopération transfrontalière, le consensus semble peu opérer, et peu opérant : « La production d'un consensus qui permettrait, dans un contexte nouveau de l'action publique, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques relève implicitement d'un mythe, celui de "gouvernance procédurale", quelque peu normative, dans le sens où il serait établi qu'une bonne procédure impliquant les principaux acteurs concernés (notamment les institutions) permettrait de résoudre les conflits à la base de l'immobilisme institutionnel et politique. Rien n'est moins sûr. » (Lefèvre, 1997)



Graphique 15 : Faible consensus des pouvoirs publics autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière [Q40]

Parmi les raisons évoquées par les répondant·e·s dans la question ouverte précédente, le manque d'intérêt politique, la crainte de perte de souveraineté, la lourdeur de la gouvernance sont les principales critiques. L'« envie de coopérer », la « volonté politique » ou l'« intérêt » sont absents ou faibles chez plusieurs membres, d'après les répondant·e·s. Certains répondant·e·s pointent du doigt l'un des membres, d'autres soulignent l'engagement d'un autre pour rapidement relativiser. On sent dans les réponses une déception. Mais certain·e répondant·e esquisse une analyse qui expliquerait le moindre engagement de certains membres : « *Les élus représentant leur niveau de pouvoir respectif ne sont pas égaux dans le niveau de présence qu'ils offrent aux instances de l'Eurométropole [Lille-Kortrijk-Tournai]. On retrouvera le plus souvent les élus les plus proches de la frontière. Dès qu'on s'en éloigne un*



*peu, l'intérêt diminue aussitôt.* » L'éloignement par rapport à la frontière, l'éloignement du pôle métropolitain, les faibles ressources entre autres facteurs peut justifier qu'une collectivité territoriale soit critique envers la stratégie métropolitaine transfrontalière. Ainsi, « *les visions ne sont pas partagées* » entre les membres. La stratégie métropolitaine transfrontalière peut s'inscrire clairement dans l'agenda politique d'un membre qui par conséquent le porte avec l'accord des partenaires mais sans nécessairement leur contribution, comme cela semble être le cas pour la RMT dans le Rhin Supérieur : « *The birth of the metropolitan region Upper Rhine is mainly driven by the process of updating the national vision for the territorial development in Germany ("Leitbilder für die Raumentwicklung"). Thus, the interests of the German side to create a metropolitan region have been (and still are) bigger than on the French or the Swiss side.* » Pour un partenariat équilibré et consensuel, « *il faudrait nourrir un projet commun 'altruiste' qui se ferait pour le profit de l'ensemble de l'agglomération ou du territoire.* »

Une défiance semble de mise entre les membres et plus spécifiquement entre nationalités et parmi les membres les moins puissants. Un témoignage détaille le processus d'apprentissage interinstitutionnel qu'a connu la frontière franco-belgo-britannique pour arriver à une confiance mutuelle : « *Malgré les difficultés propres à toute coopération transfrontalière ou macrorégionale, la méfiance entre autorités nationales et régionales ou locales, souvent présente dans les premières expériences, a eu tendance à s'estomper. Les autorités de niveau supérieur ne sont plus enclines, comme elles l'étaient par le passé, à contrôler le bas de la pyramide institutionnelle. Toutefois, la gouvernance transfrontalière a encore beaucoup de progrès à faire.* ». Au rapport centre/périphérie déjà délicat à traiter dans la gouvernance métropolitaine peut s'ajouter la crainte d'une perte de souveraineté nationale. « *Si on parle du partenariat dans l'Eurodistrict, il y a une peur permanente du côté allemand de se faire absorber par Strasbourg, de perdre son identité rurale et un refus de traduire en termes administratifs et d'aménagement du territoire la réalité du bassin de vie transfrontalier [...]. En sens inverse, il y a un réel manque de dialogue des autorités strasbourgeoises qui croient pouvoir imposer leurs souhaits sans réellement échanger et développer des relations personnelles avec les maires des communes de l'Ortenau.* » Certain·e·s répondant·e·s regrettent que la gouvernance métropolitaine transfrontalière ne saute pas le pas de la supranationalité : il n'y aurait « aucune volonté réelle de proposer des compétences partagées ».

Face aux discordances d'intérêt politique et aux sensibilités nationales, la gouvernance métropolitaine transfrontalière semble s'empêtrer dans une certaine lourdeur administrative et politique. La dépense d'énergie dans la création de structures complexes est préjudiciable à la réalisation de projets. Certain·e·s expert·e·s estiment qu'il faudrait dans l'absolu que cela soit inscrit dans l'agenda politique de chacun des partenaires. « *There's been a lot of effort to work on metropolitan partnership. But politicians and authorities from each locality/subterritory have sometimes other point of views / interests. To come to a balanced cooperation, you need to identify strong point that you agree upon. Not agreeing leads to endless discussions and make things go slow...* » Cette lourdeur alimente la lassitude et les critiques. « *[Le partenariat métropolitain transfrontalier dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-*

*Tournai] est très faible dans les faits, le discours est faiblement audible et les réalisations le discréditent aux yeux des entités locales et des citoyens. »* Face aux manques de projets concrets opposables aux citoyen·ne·s et aux négociations institutionnelles, la critique se porte sur la structure et le GECT en tant que tel est décrié : « *Le GECT n'est pas la panacée : certaines aires de coopération qui ne s'en sont pas dotées ont un fonctionnement plus souple et efficace que d'autres aires empêtrées dans le fonctionnement du GECT.* » Finalement, certains témoignages sont désarmés face aux faibles avancées et au manque de consensus autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière. « *Malgré deux ans de travail sur le transfrontalier dans le Rhin Supérieur, je ne comprends toujours pas quels sont les rouages, les marges de manœuvre.* »

Dans leur construction, les régions métropolitaines ayant élaboré une stratégie et défini un périmètre se dotent de systèmes de gouvernance pour la mise en œuvre et la poursuite de leur coopération. La gouvernance métropolitaine transfrontalière se révèle capable d'inventivité et d'adaptabilité. Les modes de gouvernance négociés respectent largement les caractéristiques des systèmes nationaux et semblent pencher pour la reproduction du système national où est localisé le partenaire principal, à savoir le pôle métropolitain. Ainsi l'influence de la démocratie locale de Confédération Suisse se ressent dans le statut d'association de l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Cela constitue un modèle de gouvernance fonctionnaliste. La régionalisation belge et le centralisme français résultent en un complexe système multi-niveaux avec double parité dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Cela constitue un modèle de gouvernance formaliste. Entre les Eurodistricts et le Rhin Supérieur, une complémentarité hiérarchique scalaire s'organise avec d'une part les acteurs locaux (communes ou surtout intercommunalités) dans les Eurodistricts et d'autre part les acteurs régionaux et nationaux dans la Conférence et la Commission intergouvernementale. L'introduction de la RMT-TMO à partir de 2008 fait la synthèse en incluant toutes les niveaux de gouvernement et même la société civile organisée dans un partenariat informel.

Malgré l'apparente complexité des structures, la gouvernance métropolitaine transfrontalière invente des modèles qui amoindrissent la fragmentation géopolitique pourtant engendrée par la métropole et par la frontière. L'indice de fragmentation géopolitique transfrontalière démontre que la frontière ne défavorise pas nécessairement les régions métropolitaines transfrontalières. L'ETB apparaît dans cette méthodologie nouvelle comme la seule structure très fragmentée. La gouvernance métropolitaine transfrontalière prend très majoritairement en considération non pas l'échelle communale mais l'échelle intercommunale. De surcroît, elle confère au pôle métropolitain un grand nombre de voix dans la prise de décision, lui offrant une position potentielle de moteur de la région métropolitaine transfrontalière.

Mais les modèles de gouvernance ne résistent pas à l'analyse approfondie et la frontière est en réalité en de nombreux points un facteur de complexification et d'ingouvernabilité. Les équilibres nationaux sont sanctuarisés dans les statuts, dans des principes de présidence tournante, de (double) parité, de bilinguisme, de localisation nationale des instances de décision. Les logiques nationales sont omniprésentes dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière, elles prennent le pas sur les logiques métropolitaines et sur les logiques de proximité transfrontalière. Dans le modèle associatif, la frontière multiplie et fait fluctuer le nombre d'acteurs locaux en présence. Dans le modèle institutionnel, elle rassemble les acteurs de tous les niveaux en un système multi-niveaux. La frontière agit comme un ascenseur scalaire. Dans les GECT, elle introduit les niveaux de gouvernement supérieur. Mais les niveaux de gouvernement nationaux et régionaux sont moins concernés. Il n'y a pas de mobilisation consensuelle de tous les acteurs. La gouvernance multi-niveaux crée de forts blocages institutionnels. Le pôle métropolitain aurait bien souvent les moyens d'assumer un leadership, mais ne s'en saisit pas toujours selon les alignements politiques. À l'inverse, chaque acteur suit son agenda politique propre et plusieurs cas d'étude traversent de véritables crises. Cette ingouvernabilité des régions métropolitaines transfrontalières est à la

fois une expression et une des causes de l'essoufflement de la coopération transfrontalière. La gouvernance métropolitaine transfrontalière est définitivement complexe, où la recherche du consensus ne facilite ni la prise de décision, ni la légitimité.

Alors que le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et la RMT-TMO connaissent des périodes d'inactivité et de crise, toutes ces régions métropolitaines transfrontalières parviennent à se relancer dans une gouvernance renouvelée. Si les difficultés sont grandes, on peut parler d'un processus innovant, presque résilient. Ces régions métropolitaines transfrontalières ne sont pas que des constructions éphémères liées à des influences *top-down*, elles parviennent à se réinventer et à réinventer leur gouvernance.



## Chapitre

# 10. Vers une gouvernance horizontale des régions métropolitaines transfrontalières ?

Les stratégies métropolitaines transfrontalières reposent sur les actions de différents acteurs. Les structures de coopérations transfrontalières sont celles qui rédigent les stratégies. Les collectivités locales y sont les principales décisionnaires. Pour la région métropolitaine transfrontalière, ce chapitre oriente à présent l'analyse du gouvernement à la gouvernance (Ascher, 1997), en incluant des dynamiques de réseaux, horizontales et citoyennes.

Le « gouvernement » qu'aurait pu revêtir le GECT ou l'association se transforme en une « gouvernance » (Le Galès, 1995) où la structure n'est qu'un acteur parmi d'autres. La gouvernance territoriale y est « un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité » (Leloup et al., 2005). Face à la frontière, les acteurs, principalement locaux, intermédiaires et régionaux, recherchent de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques (*ibid.*).

La frontière introduit dans la région métropolitaine transfrontalière une spécificité locale, qui est mobilisée comme une ressource. La prise en charge de cette ressource territoriale spécifique par les acteurs locaux se justifie par la proximité (Saez & Bassand, 1997). « Cette forme particulière de gouvernance sous-tend une proximité multiple puisqu'elle combine proximité géographique et proximité organisationnelle et institutionnelle des acteurs. » (Leloup et al., 2005). L'échelle locale des acteurs et la proximité entre élu·e·s et citoyen·ne·s sont censées effacer le déficit de légitimité et de démocratie qu'induit la construction d'une nouvelle structure de gouvernance territoriale. L'inclusion de la société civile à travers des mécanismes d'information, de consultation, de participation voire de co-construction serait un gage d'une construction véritablement horizontale et même *bottom-up* où les citoyen·ne·s et la société civile organisée (associations, groupements d'intérêts, conseils de développement...) alimenterait la structure de gouvernance de la région métropolitaine transfrontalière.

L'analyse d'une gouvernance plus horizontale passe d'abord par la reconstitution du réseau d'acteurs locaux (1) puis par l'étude des mécanismes de participation citoyenne (2). L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai fait l'objet d'un cas d'étude particulièrement riche grâce aux dispositifs d'observation participante qui ont pu être menés alors qu'elle traversait une période de tensions voire de crise.

## **10.1. Articulations : Les structures transfrontalières métropolitaines, charnières dans les réseaux d'acteurs**

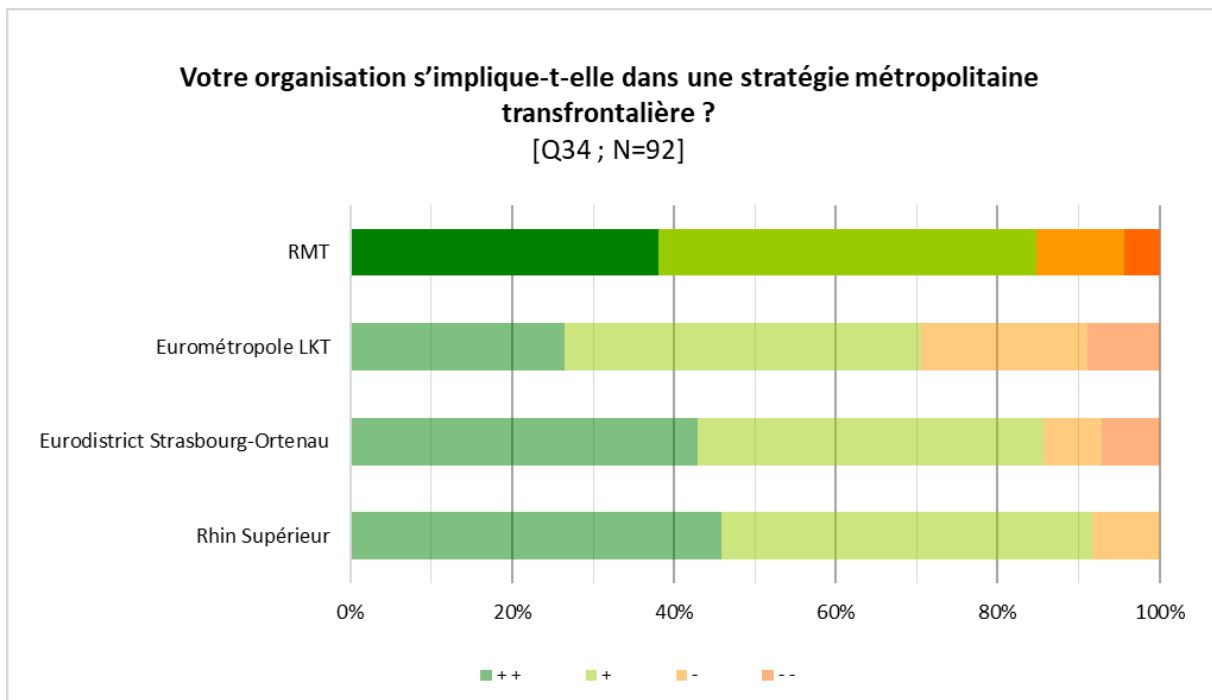
Dans une logique de gouvernance métropolitaine transfrontalière, cette sous-partie interroge la place des autres acteurs, qu'ils soient de nature institutionnelle (groupement de collectivités locales et autres établissements publics) ou issus de la société civile (chambre de commerce, associations, voire citoyen-ne-s individuel-le-s). Elle cherche à comprendre la manière dont l'ensemble des acteurs concernés participent au mode de gouvernance et les rapports de force qui en découlent. Elle veut capter l'interaction entre la structure de gouvernance elle-même et les autres acteurs dans le principe de l'engagement de tous les acteurs concernés (hypothèse C1 : mobilisation consensuelle des acteurs). Les rapports de force entre pouvoirs officiels et officieux, entre public et privé, entre structure et citoyen-ne. La structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière identifiée, c'est-à-dire les GECT franco-belges, les Eurodistricts franco-germano(-suisses) et la RMT, sont-elles reconnues, jouent-elle un véritable rôle dans la stratégie métropolitaine ? L'hypothèse sous-jacente est celle d'une recomposition scalaire des régions métropolitaines transfrontalières (hypothèse C2 : recomposition scalaire européenne) où la collectivité territoriale du pôle métropolitain délègue sa stratégie métropolitaine transfrontalière à la structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière dédiée. La question est donc celle de savoir si le pouvoir en matière de stratégie métropolitaine transfrontalière réside à la Métropole Européenne de Lille ou au GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, au Canton de Bâle ou à l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle, à la Ville et Eurométropole de Strasbourg ou à l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, à la Communauté d'Agglomération Dunkerque Grand Littoral ou au GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale... ?

Sur chaque espace frontalier transrégional, l'identification des acteurs et l'enquête en ligne dévoile les collectivités territoriales qui portent la région métropolitaine. Les structures de la gouvernance métropolitaine transfrontalière y apparaissent comme des acteurs charnières (1). Mais la mobilisation des acteurs ne parvient pas à s'opérer dans le consensus. Des concurrences existent entre échelles de pouvoir et également au sein de l'échelle locale entre plusieurs acteurs (2). Ces concurrences rendent la gouvernance multi-niveaux presque inopérante dans le cas d'étude de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Le GECT et l'Agence ont directement subi ces tensions lors d'une crise de gouvernance en 2015. Grâce à une rénovation de la gouvernance, une réorientation stratégique et un partenariat politique réaffirmé par le leadership lillois, l'Eurométropole connaît un nouveau départ (3).

### 10.1.1. Des réseaux d'acteurs autour des structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière

En prélude à l'analyse du réseau d'acteur, l'enquête en ligne demande aux participant·e·s si leur organisation s'implique dans la stratégie métropolitaine transfrontalière. Cette question vise dans une première étape à vérifier la qualité d'expert·e·s parmi le panel (cf. Chapitre 6 : Stratégies de métropolisation transfrontalière). Elle qualifie également le degré d'implication des principaux acteurs locaux dans la stratégie métropolitaine transfrontalière et permet de saisir l'organisation qui en découle.

Les résultats, mis en graphique ci-dessous, confirment la forte implication de la grande majorité des acteurs dans la stratégie métropolitaine. Sur l'échantillon total, 85% des répondant·e·s indiquent que leur structure est impliquée voire très impliquée. Les taux de forte implication sont les plus grands dans les cas d'études suprarégionaux, l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur, et dans deux cas d'études supralocaux, le GECT littoral et le GECT Strasbourg-Ortenau. Seul·e·s quelques répondant·e·s s'expriment sur le GECT Eurométropole LKT affirmant que leur organisation ne s'implique pas ou peu dans une stratégie métropolitaine transfrontalière.



Graphique 16 : Implication des acteurs locaux dans la stratégie métropolitaine transfrontalière [Q34]

La question suivante, plus approfondie, propose une méthodologie de visualisation du réseau d'acteurs dans la stratégie métropolitaine transfrontalière. Il est demandé aux expert·e·s qui ont précédemment répondu par l'affirmative de lister les organisations avec lesquelles il·elle·s travaillent régulièrement. Il·elle·s peuvent cocher 15 réponses parmi une liste de 31



organisations de la frontière franco-belgo-britannique, respectivement de 32 organisations de la frontière franco-germano-suisse (cf. illustration ci-dessous des questions).

Avec quelles organisations travaillez-vous régulièrement ?	Avec quelles organisations travaillez-vous régulièrement ?
<input type="checkbox"/> Métropole européenne de Lille	<input type="checkbox"/> Ville et Eurométropole de Strasbourg
<input type="checkbox"/> Communauté urbaine de Dunkerque	<input type="checkbox"/> Ville de Saint-Louis
<input type="checkbox"/> Autres communes françaises	<input type="checkbox"/> Saint-Louis Agglomération
<input type="checkbox"/> Département du Nord	<input type="checkbox"/> Autres communes françaises
<input type="checkbox"/> Département du Pas-de-Calais	<input type="checkbox"/> Département du Bas-Rhin
<input type="checkbox"/> Région des Hauts-de-France	<input type="checkbox"/> Département du Haut-Rhin
<input type="checkbox"/> Etat français	<input type="checkbox"/> Région Grand Est
<input type="checkbox"/> Kortrijk	<input type="checkbox"/> Etat français
<input type="checkbox"/> Intercommunale LEIEDAL	<input type="checkbox"/> Stadt Kehl
<input type="checkbox"/> Intercommunale WVI	<input type="checkbox"/> Stadt Weil am Rhein
<input type="checkbox"/> Autres communes flamandes	<input type="checkbox"/> Kreis Ortenau
<input type="checkbox"/> Province West-Vlaanderen	<input type="checkbox"/> Landkreis Lörrach
<input type="checkbox"/> Région et communauté flamandes	<input type="checkbox"/> Autres communes allemandes
<input type="checkbox"/> Tournai	<input type="checkbox"/> Land Baden-Württemberg
<input type="checkbox"/> Intercommunale IEG	<input type="checkbox"/> Land Rheinland-Pfalz
<input type="checkbox"/> Intercommunale IDETA	<input type="checkbox"/> Bundesrepublik Deutschland
<input type="checkbox"/> Autres communes wallonnes	<input type="checkbox"/> Canton Bâle-Ville
<input type="checkbox"/> Province du Hainaut / Wallonie Picarde	<input type="checkbox"/> Canton Bâle-Campagne
<input type="checkbox"/> Région wallonne	<input type="checkbox"/> Autres cantons suisses
<input type="checkbox"/> Fédération Wallonie-Bruxelles	<input type="checkbox"/> Nordwestschweizer Regierungskonferenz
<input type="checkbox"/> Etat fédéral belge	<input type="checkbox"/> Confédération suisse
<input type="checkbox"/> Dover	<input type="checkbox"/> Agglo Basel
<input type="checkbox"/> Autres collectivités locales britanniques	<input type="checkbox"/> Chambres de commerce et d'industrie
<input type="checkbox"/> Kent County Council	<input type="checkbox"/> Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur
<input type="checkbox"/> Greater London Authority	<input type="checkbox"/> Eurodistrict Regio Pamina
<input type="checkbox"/> Etat central britannique	<input type="checkbox"/> Eurodistrict Region Freiburg
<input type="checkbox"/> GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	<input type="checkbox"/> Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
<input type="checkbox"/> GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	<input type="checkbox"/> Eurodistrict trinational de Bâle
<input type="checkbox"/> Secrétariat INTERREG	<input type="checkbox"/> IBA Basel
<input type="checkbox"/> Chambres de commerce et d'industrie	<input type="checkbox"/> Secrétariat INTERREG
<input type="checkbox"/> Association Aire métropolitaine de Lille	<input type="checkbox"/> Metrobasel
(15 réponses maximum)	<input type="checkbox"/> Regio Basiliensis
	(15 réponses maximum)

Figure 14 : Listes des acteurs de la région métropolitaine transfrontalière respectivement dans l'ancienne Eurorégion Transmanche et dans le Rhin Supérieur [Q35-36]

Les listes ont été élaborées de manière itérative, d'abord sur la base de la littérature et de l'analyse des documents fondateurs des structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière. Elles ont ensuite été corroborées par les apports des entretiens semi-directifs puisque je cochais et complétais la liste au fur et à mesure de la citation d'organisation par la personne rencontrée. Pour l'anecdote, la personne ressource rencontrée au sein de l'Eurodistrict Trinational de Bâle a demandé à voir la liste d'organisations que j'avais devant moi afin de valider elle-même mes notes et ma démarche méthodologique. Les entretiens ont invalidé la présence dans la liste d'organisations de niveau européen pressenties comme potentiellement importantes, comme la DG Regio à la Commission européenne, ou bien le Comité des Régions, la MOT ou l'Association of European Border Regions. Les acteurs principaux sont ceux qui sont directement dans le périmètre de la région métropolitaine transfrontalière. Il en ressort bien une proximité géographique. Les listes sont triées par versant national et éventuellement régional, puis par échelle et enfin par ordre d'importance. Cela doit aider le·a répondant·e à trouver les réponses qu'il·elle recherche sans pour autant mettre en valeur une organisation plutôt qu'une autre. Une dernière catégorie d'organisations inclut des organisations qui ne sont pas des collectivités territoriales, au premier titre

desquelles les structures de gouvernance transfrontalière et les secrétariat INTERREG, les associations et groupements métropolitains et quelques représentants de la société civile organisée comme les chambres de commerce et d'industrie.

Les résultats font l'objet d'un traitement par fréquence de sélection (en pourcentage) par les répondant·e·s puis d'un traitement visuel où les organisations les plus citées (au-delà de 10%) sont représentées par un cercle de diamètre proportionnel à la fréquence. Deux schémas similaires illustrent avec la même méthodologie le réseau d'acteur ainsi obtenu respectivement sur la frontière France-Belgique-Royaume-Uni (avec 64 répondant·e·s) et sur la frontière France-Allemagne-Suisse (avec 54 répondant·e·s).

Les schémas sont structurés non pas de manière cartographique ou topographique, mais dans une matrice qui prend en compte le versant national (et également régional pour la Belgique) et l'échelle correspondant aux niveaux de gouvernement local, régional, national ou européen. Ils reprennent ainsi la grille d'analyse scalaire. Ils montrent un réseau d'acteurs, épuré des liens et échanges, qui met en valeur la fonction nodale de certaines organisations et acteurs. La légende de couleur des cercles des organisations est la même que celle utilisée précédemment avec une gamme de couleur par versant et une teinte plus foncée pour les échelles de niveau supérieur. La couleur renforce le positionnement de chaque organisation dans la matrice et apporte une précision sur certains niveaux de gouvernement. Les couleurs rose et violet sont réservées aux organisations non spécifiquement attribuées à un versant : rose pour les organisations transfrontalières et internationales, violet pour les organisations de la société civile.

Page Suivante :

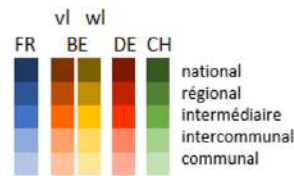
Schéma 14 : Réseaux des acteurs principaux des régions métropolitaines transfrontalières [Q35-36]

## Réseaux des acteurs principaux des régions métropolitaines transfrontalières

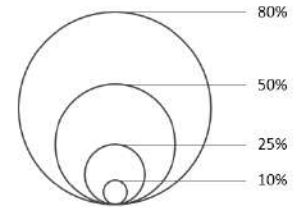
[Q35-36] Avec quelles organisations travaillez-vous régulièrement [pour la stratégie métropolitaine transfrontalière] ?

(Pupier, 2020)

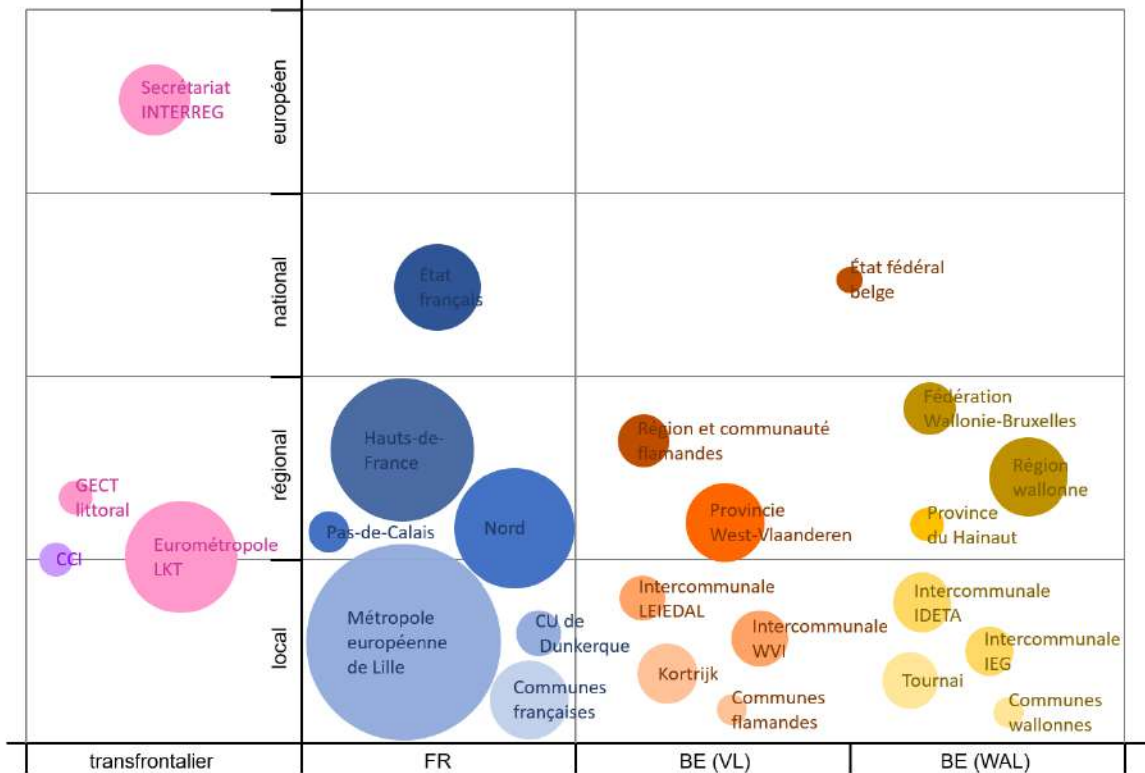
Pays et niveau de gouvernement des acteurs



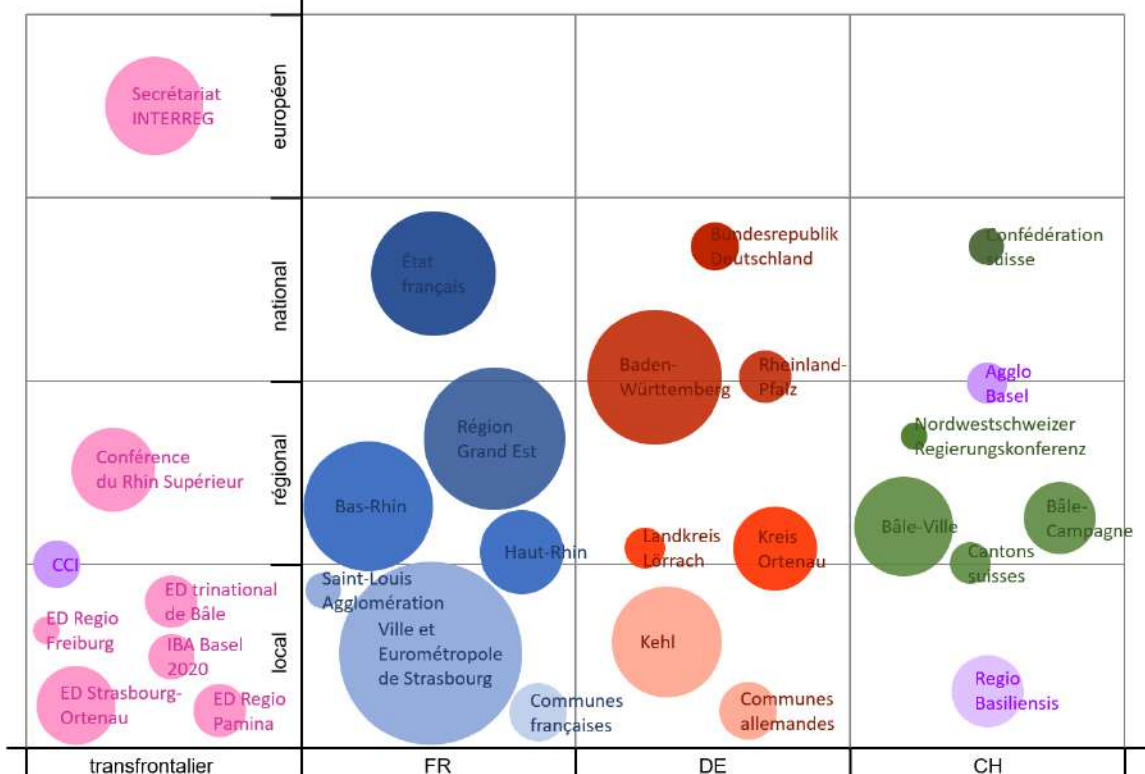
Importance de l'acteur (en fréquence de mention)



### À la frontière franco-belgo-britannique [n=64]



### À la frontière franco-germano-suisse [n=54]



À la frontière franco-germano-suisse, les réponses sont assez nombreuses : seul·e·s 4 des 54 répondant·e·s n'ont sélectionné qu'une seule réponse, alors que le nombre de réponses par répondant·e avoisine 9. À la frontière franco-belgo-britannique, les réponses sont concentrées sur un nombre plus restreint d'organisations : 10 des 64 répondant·e·s n'ont sélectionné qu'une seule réponse, et le nombre de réponses par répondant·e n'est que de 7. Aucune des organisations issues du versant britannique n'a obtenu plus de 10% de réponses, le Kent County Council n'en recueille que 8%. Rappelons qu'aucun répondant·e ne travaille au Royaume-Uni. Les répondant·e·s, travaillant en France ou en Belgique, considèrent clairement les acteurs britanniques comme marginaux dans la stratégie métropolitaine transfrontalière. Par conséquent, le versant britannique – qui aurait pu être laissé vierge – n'est pas représenté du tout dans le double schéma ci-dessous qui illustre le réseau des acteurs principaux sur chacun des espaces suprarégionaux.

Dans l'ancienne Eurorégion Transmanche, l'enseignement principal est l'importance des collectivités territoriales françaises. Citée par 81% des répondant·e·s, la Métropole Européenne de Lille apparaît comme incontournable. Les Hauts-de-France (59%) et le Nord (50%) sont également essentiels. L'État français (36%) et les autres communes françaises ne sont pas en reste (33%). Le schéma souligne les asymétries par nationalité et par nature puisque cinq des six organisations principales sont des acteurs publics français. Pourtant le schéma illustre également le principe de double parité et de gouvernance multi-niveaux puisque les acteurs wallons et flamands de chaque niveau de gouvernement apparaissent. Cependant, ils ne sont cités par les répondant·e·s que dans 10 à 30% des cas. La Province West-Vlaanderen (33%) et la Région wallonne (33%) semblent être respectivement le principal acteur flamand et wallon, alors que de nombreuses collectivités territoriales participent aux niveaux des communes, intercommunalités, provinces et régions. Quelle est la place des structures métropolitaines transfrontalières dans ce réseau ? Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai y tient une place importante mais non centrale puisque c'est la quatrième organisation la plus citée avec 47%. Son poids reste bien relatif par rapport à la MEL et à la région Hauts-de-France. Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (14%) apparaît assez marginal, spécialement face au Département du Nord, actif tant avec ses voisins belges que britanniques. Un dernier acteur transfrontalier présente une place assez importante. Les secrétariats INTERREG avec 30% se révèlent être une organisation importante dans le réseau métropolitaine transfrontalier. Sur cet espace suprarégional, le programme transnational Europe du Nord-Ouest (anciennement INTERREG B), et les programmes transfrontaliers (anciennement INTERREG A) des 2 Mers et surtout France-Wallonie-Vlaanderen sont en effet un soutien pour de nombreux projets.

Le réseau d'acteurs de la région franco-belgo-britannique repose ainsi sur un grand nombre de collectivités locales, les acteurs français sont les plus puissants, et le GECT Eurométropole et le secrétariat INTERREG assument une fonction nodale importante. Le pôle métropolitain s'affirme à chaque fois comme un acteur central.

À la frontière franco-germano-suisse, le nombre de collectivités territoriales impliquées est moindre mais elles sont citées plus souvent. Les organisations de niveau local sont moins présentes que celles de niveaux intermédiaire et régional, à l'exception de la première

d'entre-elles, la Ville et Eurométropole de Strasbourg (76%) et de sa ville jumelle, Kehl (46%). Ainsi, le Conseil régional Grand-Est (59%), le Land de Baden-Württemberg (56%), les Conseils départementaux du Bas-Rhin (54%) et du Haut-Rhin (35%), le Canton de Basel-Stadt (41%), le Ortenaukreis (35%) sont tous cités par plus d'un tiers des répondant·e·s. On ne retrouve pas la forte asymétrie française présente sur la frontière franco-belgo-britannique. Sur chaque versant national, une multitude d'acteurs sont présents.

La spécificité de la frontière franco-germano-suisse semble résider ici dans la multiplicité d'organisations d'importance moyenne qui sont soit transfrontalières, soit issues de la société civile. Pas moins de 7 organisations transfrontalières et 3 groupements de la société civile participent au réseau d'acteurs. Le secrétariat INTERREG unique (41%) de la région joue un rôle très important dans le soutien aux projets – c'était également le cas dans l'Eurorégion Transmanche pour un tiers des répondant·e·s. La Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur est un acteur régional important (35%), au même titre que l'Eurodistricts Strasbourg-Ortenau (33%). Les Eurodistricts Pamina (22%) et Region Freiburg (11%), plus ruraux, ne sont pas éloignés de celui de Bâle (22%). L'IBA qui y est rattaché est également un acteur à part entière (19%). Ces nombreux acteurs dessinent une gouvernance multi-niveaux spécifiquement transfrontalière et illustrent la complexité et l'innovation institutionnelle du Rhin Supérieur. Le réseau des acteurs principaux de la région métropolitaine transfrontalière inclut en outre quelques acteurs issus de la société civile organisée, avec les chambres de commerce et d'industrie (20%), l'Agglo Basel (17%) et la *Regio Basiliensis* (30%). Spécialement cette dernière joue un rôle actif de long terme dans la promotion de la coopération transfrontalière et la création d'une agglomération trinationale à Bâle. L'Agglo Basel est une structure de financement suisse liée à la politique des agglomérations et est à ce titre un acteur émergent qui peut co-financer des projets transfrontaliers ou étrangers.

Dans les deux cas, quelques structures de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières et les secrétariats INTERREG jouent un rôle essentiel qui semble relever d'une fonction de charnière entre les autres acteurs importants des versants nationaux.

### **10.1.2. Des concurrences locales et scalaires**

Les structures de gouvernance métropolitaines transfrontalières, GECT et/ou Eurodistrict, se révèlent dans les schémas précédents. Elles jouent un rôle de charnière où les différentes collectivités locales trouvent une nouvelle scène pour échanger. Ce faisant, les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière fluidifient les relations entre acteurs territoriaux dans trois dimensions : premièrement en miroir entre les deux côtés de la frontières, deuxièmement horizontalement entre collectivités de même niveau de gouvernement et troisièmement verticalement entre autorités publiques de niveaux de gouvernement différents.

Pour autant, les schémas établissent clairement la prédominance des collectivités territoriales historiques. Dans l'enquête, les acteurs majeurs du réseau sont d'une part les collectivités

territoriales françaises, et d'autre part les plus puissantes des collectivités. Ce sont la MEL et les Hauts-de-France sur la frontière franco-belgo-britannique. Ce sont la Ville et Eurométropole de Strasbourg, la région Grand Est, le Land de Baden-Württemberg et les deux cantons Basel-Stadt et Basel-Landschaft sur la frontière franco-germano-suisse. Parfois ces acteurs puissants soutiennent et renforcent la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Parfois ceux-ci orientent leur agenda vers d'autres priorités et se détachent des stratégies métropolitaines transfrontalières. Nous identifions ces relations comme de potentielles concurrences locales et scalaires.

Rappelons que les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière sont dotées de très peu de ressources propres. Leur budget et leur personnel ne sont pas comparables à ceux d'une intercommunalité ou d'une région, qui plus est lorsque celles-ci sont métropolitaines.

Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale est la structure la plus modeste avec deux personnes déléguées à mi-temps respectivement par la Communauté Urbaine Dunkerque Grand Littoral et par la *West-Vlaamse Intercommunale* et un budget annuel de 300 000 €. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau fonctionne grâce à un budget de 850 000 € et un équipe de 8 personnes. Selon son rapport d'activités 2018, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai dispose d'un budget de 2 140 000 € et de huit salarié·e·s à l'agence (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2019). Ces chiffres sont en déconnexion par rapport aux ambitions avancées par les stratégies métropolitaines transfrontalières. Ce décalage génère des incompréhensions et aiguise les critiques adressées aux structures de la coopération métropolitaine transfrontalière. Celles-ci sont bien démunies par rapport aux besoins générés par la métropolisation transfrontalière et aux attentes des citoyen·ne·s et des élu·e·s vis-à-vis de la coopération.

En comparaison, les collectivités territoriales qui gouvernent les pôles métropolitains sont de véritables organisations dotées d'une force financière, de ressources nombreuses et spécialisées ainsi que d'une ingénierie expérimentée. La MEL dispose d'un budget de 1 828 000 000 € et l'Eurométropole de Strasbourg de 1 375 000 000 €.

Dans ce contexte, la gouvernance métropolitaine transfrontalière dans l'agglomération de Strasbourg-Kehl s'organise en complémentarité de compétences dans une structure hiérarchique scalaire entre l'Eurodistrict et les deux collectivités territoriales.

La Ville et Eurométropole de Strasbourg et la ville de Kehl assument par exemple l'aménagement du territoire. Pour un représentant strasbourgeois entendu en entretien, « *Kehl est quasiment la 29ème commune de l'Eurométropole, dans les faits c'est ça* ». Ce sont elles qui ont mis en œuvre le projet du Jardin des Deux Rives, de l'extension transfrontalière du tramway strasbourgeois jusqu'à la gare et la place principale de Kehl. C'est même l'Eurométropole de Strasbourg seule qui porte le projet majeur de rénovation urbaine intitulé « Métropole des Deux Rives » (cf. chapitre 5 sur les stratégies par approche-projet).

À côté du binôme Strasbourg-Kehl et de ses vastes projets urbains à l'échelle du quartier (Zander, 2018), l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau agit à une échelle légèrement plus vaste.

L'Eurodistrict a trouvé sa place, non sans difficultés, avec une stratégie orientée vers les *soft policies*, et particulièrement le service transfrontalier aux citoyen·ne·s. Le lien intergénérationnel est le fil directeur des missions de l'Eurodistrict depuis 2015 (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015) et de nombreuses activités sont proposées dans le cadre de la continuité de la coopération transfrontalière historique. Les rapports d'activités égrenent les actions en matière de culture, l'éducation, le bilinguisme, la santé, la jeunesse, les affaires sociales, le sport, le tourisme... (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2018, 2019a).

La répartition complémentaire s'est cristallisée au prix de plusieurs années de difficultés. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a peiné à trouver sa voie. La période de construction institutionnelle et de négociation des statuts a été très longue et délicate entre l'annonce conjointe de Gerhard Schröder et Jacques Chirac en 2003 et la création du GECT en 2010. Le représentant de l'Eurométropole de Strasbourg estime que « *l'Eurodistrict est une idée des États* ». D'après lui, beaucoup d'énergie a dû être déployée pour négocier le statut de GECT qui n'a alors pas été opérationnel pendant près d'une décennie. « *Nous avons joué de malchance quant à l'équipe. Cinq secrétaires généraux différents se sont succédé, dont deux intérimaires. Mme Klaffke est la cinquième, on espère que c'est la bonne, en tous cas, elle donné certains gages intéressants depuis son arrivée au mois de juin 2015. Mais là le moteur a calé dès le début.* » La mise en place d'une gouvernance métropolitaine transfrontalière a fait l'objet de nombreux désaccords quant à la répartition des voix et des pouvoirs : si Strasbourg est reconnue comme pôle métropolitain, les partenaires allemands ont réclamé un équilibre franco-allemand qui ne les subordonne pas. Cela explique la forte présence du Landkreis Ortenau. Mais cet acteur est peu métropolitain de par sa géographie et n'a pas les mêmes intérêts thématiques que la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg.

Une représentante de l'Euroinstitut Strasbourg-Kehl confirme que l'institutionnalisation en un GECT a créé « *une rupture dans la coopération* ». Or, « *la dynamique est difficile à retrouver et les attentes sont trop fortes. La presse est intéressée uniquement par ce qui ne va pas. Elle titre « l'Eurodistrict ne fait rien ». Ce n'est pas toujours facile à gérer.* »

En raison des fortes attentes strasbourgeoises et de la pression de l'échelle nationale, un compromis a finalement été trouvé. « *C'est un projet qui tient beaucoup à cœur au Maire, donc un désengagement est exclu.* ». Mais la rotation du personnel de direction, la réécriture des statuts et les blocages institutionnels montrent que les désaccords politiques sont profonds quant à la stratégie et au rôle de l'Eurodistrict. « *Quand on invoque les difficultés juridiques, cela veut dire que les problèmes sont ailleurs, c'est très souvent le prétexte, ou le révélateur d'un certain dysfonctionnement.* » confirme l'interlocuteur à l'Eurométropole de Strasbourg. Celui-ci explique que c'est dans ce contexte que Strasbourg a assis un leadership par des projets urbains bilatéraux et par un soutien de l'Eurodistrict : « *La collectivité a dû suppléer beaucoup aux dysfonctionnements de l'Eurodistrict. En raison du lien organique, originel, qui est assez fort, il y a eu une mission 'backoffice' qui a été réalisée par l'Eurométropole : le budget, le recrutement, les services juridiques, la passation de marché.* » Seul la collectivité du pôle métropolitain possède le poids politique et les ressources financières et humaines pour porter la région métropolitaine transfrontalière.

Pendant ce laps de temps, plusieurs projets transfrontaliers ont été portés par d'autres acteurs, au premier rang desquels l'Eurométropole de Strasbourg avec la Métropole des Deux Rives. Lorsque le GECT a enfin été opérationnel, sa direction n'a pas pu reprendre en main les projets majeurs et les compétences structurantes pour l'Eurodistrict. Lors d'un entretien à l'Euro-Institut Strasbourg-Kehl, les personnels de la coopération parlent pudiquement « *d'erreur de casting* ». La difficulté semble plus profonde, elle réside dans les concurrences locales entre les collectivités territoriales installées et puissantes et les nouvelles structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière ambitieuses mais fragiles. L'enjeu est bien pour les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière de construire une relation de confiance et de complémentarité avec les collectivités territoriales membres afin que ces dernières acceptent une prise de décision et un financement partagé sur un espace qui n'est pas strictement le leur. L'enjeu premier est celui de la conservation du pouvoir local dans un cadre national par les collectivités locales. Aucun acteur ne veut se défaire de son pouvoir. L'une des difficultés réside dans la manière dont la structure transfrontalière va trouver sa place dans le réseau d'acteurs et s'emparer d'un terrain d'action nouveau ou restant. Il s'agit aussi des difficultés pour les acteurs de chaque versant à s'accorder sur une stratégie et sur le rôle de la structure transfrontalière.

Une complémentarité du même type s'est installée à l'ETB avec également des difficultés. L'ETB, en tant que prolongement de l'ATB et avec le soutien de long terme de la *Regio Basiliensis*, est une structure de gouvernance métropolitaine transfrontalière stable et solide. C'est lui qui a porté le projet d'agglomération trination majeure « Un avenir à trois » (Eurodistrict Trinationnel de Bâle, 2009a) et qui a monté l'IBA Basel 2020. Pourtant, la validation de l'IBA a signifié la promesse d'un afflux d'intérêts et de capitaux conséquent. Devant cette situation renouvelée, les rapports de pouvoirs métropolitains transfrontaliers ont été rebattus. La succursale IBA Basel 2020 a été créée, on l'a vu, au cœur même de Basel-Stadt, et non plus dans une zone d'activité périphérique française. Que le directeur de l'ETB insiste en entretien sur le statut de succursale de l'IBA et élude les projets labellisés IBA pour mieux tourner l'attention sur le nouveau projet *3Land* de l'ETB est révélateur de la volonté de minorer la prise d'indépendance de l'IBA et sa récupération sous la houlette de Basel-Stadt. Le souhait est de conserver sous la tutelle de l'ETB cet organe nouveau et puissant de l'aménagement du territoire de l'agglomération trinationnelle. Or tout ce qui concerne l'IBA n'est plus décidé à l'ETB mais dans un système de gouvernance parallèle propre à l'IBA. L'IBA est mise en œuvre par une dizaine de personnes directement employées par la structure. Le chapitre précédent a montré qu'il.elle.s sont situ.e.s en Suisse sous une réglementation helvétique (et des salaires en conséquence). Cela représente deux fois plus de personnel que l'ETB, où le personnel est soit employé, soit délégué par les partenaires. En raison de la variabilité des financements de projets INTERREG mis en œuvre, les budgets de l'ETB et de l'IBA varient grandement. Les dépenses annuelles telles que vérifiées par la Chambre régionale des comptes sont de l'ordre de 2 700 000 € à 5 300 000 € pour l'IBA, contre 470 000 € à 700 000 € pour l'ETB (Chambre régionale des comptes du Grand Est, 2019). « L'ETB assure surtout le portage et l'organisation de l'exposition internationale d'architecture et



d'urbanisme « IBA Basel 2020 », consacrée au développement transfrontalier entre 2010 et 2020. [Il s'agit] d'un projet majeur ayant représenté environ 80 % de son budget total sur la période 2015-2017 » (Chambre régionale des comptes du Grand Est, 2019). Derrière la réorganisation interne à la gouvernance métropolitaine transfrontalière entre ETB et IBA se jouent les rapports de force où les cantons de Basel-Stadt et Basel-Landschaft, avec l'appui financier du *Programm AggloBasel* de la Politique des Agglomération, reprennent la main. Il est notable que la Présidence de l'IBA ne soit pas tournante mais toujours du ressort du versant suisse représenté par Basel-Stadt. Une forme de concurrence locale et scalaire s'introduit par l'arrivée des fonds nationaux suisses.

La Chambre régionale des comptes analyse également la concurrence existante entre l'ETB et le *Programm AggloBasel* :

« Bien que l'ETB ait conclu en janvier 2014 un accord de partenariat technique avec « Agglo Basel » qui se traduit en particulier par la tenue de deux réunions annuelles de coordination, il apparaît que l'ETB, dans le cadre de sa mission visant à renforcer l'agglomération trinationale de Bâle, se voit concurrencé par le projet d'agglomération porté par « Agglo Basel » qui dispose, avec l'engagement financier de l'État confédéral suisse, d'une surface financière plus importante et d'un rôle prépondérant dans le domaine des transports et de l'aménagement.

Si la présence de ces deux instances peut altérer la lisibilité des processus de décision à l'échelle de l'agglomération trinationale, l'ETB reste néanmoins, en tant qu'espace de discussion trinationale associant les petites collectivités, une instance spécifique de conception et d'éclosion de projets transfrontaliers de différentes dimensions, notamment les plus petits comme les micro-projets. En outre, des études initiées par l'ETB ont pu être prises en compte par « Agglo Basel », en particulier les enquêtes sur la mobilité transfrontalière menées en 2011 ayant mis en évidence l'utilité d'un prolongement du tramway bâlois vers Saint-Louis.

Enfin, contrairement à « Agglo Basel », entité de droit suisse, l'ETB est habilitée à gérer directement les subventions européennes. Il constitue ainsi un interlocuteur naturel et obligé du secrétariat INTERREG « Rhin Supérieur » pour l'obtention de ces financements et assure un rôle de levier pour le lancement des projets éligibles. » (Chambre régionale des comptes du Grand Est, 2019).

Ainsi, la concurrence entre organismes de la région métropolitaine transfrontalière trouve aussi des relations de complémentarités. Cette relation à Strasbourg comme à Basel est sans doute le choix par défaut puisque la concurrence l'emporte sur la coopération dès que des sommes importantes et des projets urbains structurants affluent. Les structures de gouvernance métropolitaines transfrontalières telles que les GECT et les Eurodistricts restent des plateformes de mise en relation, de ressources d'expertise transfrontalière et européenne.

Dans le Rhin Supérieur, le système multi-niveaux fonctionne finalement de manière efficace. D'une part les Eurodistricts à l'échelle translocale associent les acteurs locaux et se

spécialisent de façon sectorielle soit dans le service aux citoyen·ne·s soit dans l'urbanisme. D'autre part la Conférence du Rhin Supérieur, le Conseil Rhénan et la Commission intergouvernementale agissent à l'échelle transrégionale avec les acteurs régionaux et nationaux. Ils résolvent des blocages d'ordre juridiques et maîtrisent le programme INTERREG. La RMT-TMO, bien que d'échelle transrégionale, rassemble tous les acteurs et joue un rôle de charnière entre les deux échelles translocale et transrégionale. Elle facilite une dynamique itérative de consultation entre échelles translocale et transrégionale qui autorise les changements d'échelle selon les circonstances. Pour François Ascher, un tel mécanisme ouvre des possibilités d'adaptation aux formes métropolitaines (Ascher, 1997).

Les acteurs de la coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur en sont bien conscients. En entretien, leurs représentant·e·s regrettent la multiplication des structures, mais savent l'efficacité de celles-ci à pérenniser la coopération transfrontalière. Le secrétaire de la Conférence du Rhin Supérieur discute du devenir de la RMT-TMO. Il juge d'une part qu'elle fait doublon avec la Conférence du Rhin Supérieur depuis qu'elle s'est institutionnalisée. Mais valorise d'autre part quelques accomplissements essentiels.

*« De 2010 à 2014 cette RMT s'est véritablement institutionnalisée et est devenue plus qu'un concept de promotion d'un territoire, n'est plus l'enveloppe transparente qu'elle devait être mais est un acteur à part entière. Et bon an, mal an, les réflexions sur la rationalisation du fonctionnement de la coopération transfrontalière (puisqu'on est quand même nombreux à travailler sur ce sujet dans ce périmètre-là) conduisent à une espèce de lassitude, de désenchantement, de retrait de la coopération. La RMT n'a plus le souffle qu'elle avait dans les années 2009-2011. Cette coordination que se proposait d'assurer la RMT n'était pas optimale, on s'est rendu compte que l'acteur important c'était toujours la CRS qui bénéficiait de ces moteurs que sont ses groupes de travail et ses groupes d'experts. En clair, je pense qu'il aurait été plus efficace, peut-être plus économe aussi, en temps, en moyen financier, en moyen matériels, d'aménager la CRS sur certains points plutôt que de construire une structure nouvelle. La RMT traite d'un sujet identique, avec des acteurs identiques, sur des sujets identiques et n'a, au final, pas donné autant satisfaction d'elle. C'est peut-être un défaut de jeunesse. [...] En même temps, la RMT est un projet qui ne veut pas mourir. Le pilier sciences fonctionne très bien. La structure bénéficie d'une certaine visibilité. [...] La RMT vivote un petit peu, elle meurt progressivement, mais en même temps, elle apparaît comme ça de temps en temps, on parle de la RMT ».* (entretien Conférence du Rhin Supérieur).

La concurrence est forte entre les coopérations transfrontalières de même échelle dans le Rhin Supérieur. Le représentant de la Conférence du Rhin Supérieur porte un regard critique sur l'émergence de la RMT, tout en lui reconnaissant plusieurs succès. Il nomme le Pilier Sciences, il faudrait ajouter la reconnaissance par l'État allemand du Rhin Supérieur comme *metropolitane Grenzregion* et la coordination en vue du programme opérationnel d'INTERREG. Malgré ces lourdeurs organisationnelles, la région métropolitaine transfrontalière du Rhin Supérieur peut donc s'appuyer sur des institutions solides. Celles-ci peuvent être réactivées par les acteurs impliqués selon les contextes et besoins. La

représentante de l'Euro-Institut Strasbourg-Kehl souligne cette force du système multi-niveaux du Rhin Supérieur :

*« L'avantage du Rhin Supérieur est sa structuration institutionnelle. D'autres frontières sont plus dynamiques. Nous nous reposons sur nos lauriers. Notre structure institutionnelle existe dans peu de coopérations transfrontalières. Même si on est dans le creux de la vague, l'institution crée une obligation à continuer et avancer. On va forcément ré-atteindre le sommet de la vague. Nous ici dans le Rhin Supérieur, nous servons de modèle. Mais quand on va ailleurs, on se rend compte qu'il y a plein de choses aussi. La différence c'est qu'on est plus organisé, il y a plus de structures ici qu'ailleurs. Il est assez simple de remonter la pente. On est dans un moment de point d'interrogation. »* (entretien Euro-Institut).

Il existe donc des concurrences horizontales à l'échelle translocale et à l'échelle transrégionale. Elles sont renforcées par les contextes nationaux puisque, dans chaque Etat, elles se doublent de concurrences entre échelles.

L'émergence de la RMT-TMO a montré dans le chapitre 7 combien la reconnaissance de quelques *Europäische Metropolregionen* en Allemagne a exacerbé la compétition entre les grandes configurations urbaines allemandes. Se sentant lésés, les acteurs locaux du Baden-Württemberg prennent exemple sur la stratégie métropolitaine de München pour la répliquer dans le contexte transfrontalier du Rhin Supérieur. Cela renforce le *Regierungspräsidium* Freiburg au détriment de son homologue à Karlsruhe. Le premier qui propose la stratégie RMT-TMO hérite d'un nouveau département au sein de son administration : la cellule transfrontalière de Freiburg est compétente pour l'ensemble du Land Baden-Württemberg (*Stabstelle Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*). Cela s'explique aussi par la longueur de sa frontière avec ses pays voisins :

*« Der Regierungsbezirk Karlsruhe hat nur eine Grenze von 30km, der Rest bis zum Bodensee ist Freiburg. Strasbourg, Colmar, Mulhouse, Basel... das ist alles Nachbarn des Regierungspräsidium Freiburg. »* (entretien *Regierungspräsidium* Freiburg)

En France, les récentes réformes territoriales de 2014 et 2015 (loi MAPTAM et NOTRe) ont redécoupé les régions françaises et renforcé les métropoles. Le Nord-Pas-de-Calais a fusionné avec la Picardie, tandis que l'Alsace a fusionné avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne. Dans chacune des régions élargies, le rapport à la frontière est modifié par ces réformes nationales. Mais les deux nouvelles régions ne transforment pas leur positionnement de la même façon.

Le Grand Est est une région très vaste, avec une frontière nationale de plus de 600 km s'étendant le long de la Suisse au sud à la Belgique au nord et bordant l'Allemagne et le Luxembourg. La nouvelle région Grand Est se retrouve impliquée dans deux espaces transrégionaux majeurs : le Rhin Supérieur mais aussi la Grande Région autour du Luxembourg. Après avoir longtemps œuvré contre la fusion des trois régions, les élu·e·s et fonctionnaires régionaux actent finalement ce fort positionnement frontalier tourné vers

l'Europe et embrassent les stratégies transfrontalière. Le représentant à l'Eurométropole de Strasbourg explique en 2015 les enjeux pour les collectivités locale et régionale : « *Dans le contexte de la réforme territoriale, on va passer à trois régions [en une]. À Strasbourg, on a pu sauver notre tête avec la ville siège. Mais si on n'est pas attentifs aux logiques d'espace, le centre d'inertie risque de se décaler vers la Lorraine. Pour avoir une voix au chapitre et pouvoir peser sur certains dossiers, surtout dans le contexte de rareté financière, il est évident qu'on a intérêt à jouer collectif. Avec les réseaux de villes en Alsace et dans le Rhin Supérieur. C'est un positionnement vis-à-vis de Paris, vis-à-vis de Berlin, vis-à-vis de Bruxelles.* » Il est très explicite sur l'utilité nationale de la coopération transfrontalière. La construction des régions métropolitaines transfrontalières est également motivée par le besoin de peser face à l'État. L'association de plusieurs collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière permet de s'affirmer vis-à-vis des pouvoirs centraux.

La région métropolitaine transfrontalière tire son épingle du jeu dans la concurrence entre collectivités territoriales d'un même pays. Elle réussit à attirer les ressources nationales. D'après le Directeur de l'Eurodistrict Trinational de Bâle, les acteurs locaux français et allemands ont tout à gagner du rapprochement avec Basel. La région métropolitaine transfrontalière leur permet de réaliser un saut scalaire dans la mise en relation directe avec les régions et surtout les États.

*« Les Français-e-s sont en minorité ici avec environ 10% [de la population de l'ETB] et un revenu inférieur aux pays voisins. Les acteurs français peuvent utiliser la frontière. Ils en bénéficient clairement quand les Bâlois décident qu'il faut faire des tramways transfrontaliers, qu'ils mettent le tramway transfrontalier dans leur programme d'agglomération, que Bern finance 50%. La Ville de Saint Louis est alors en position de négociation avec l'État, la région Alsace et les départements. Elle obtient une subvention du Grenelle de l'environnement pour financer son tramway. Dans la situation économique des collectivités aujourd'hui, si Saint Louis n'avait pas été transfrontalier, il n'aurait jamais eu de tramway. »* (entretien ETB).

Ainsi, la frontière crée un effet levier dans la relation entre échelle locale et nationale, spécialement pour les acteurs français et allemands. Grâce aux investissements du pôle métropolitain et de la Confédération suisse, ils peuvent en retour attirer les investissements nationaux et obtenir de nouvelles ressources et infrastructures.

Dans le nord de la France, la logique est inverse. La fusion du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie déplace le centre de gravité régional vers le sud. Les Hauts-de-France se retrouvent à la périphérie de Paris et une large part méridionale de leur territoire fait partie de l'aire métropolitaine de la capitale. Un représentant de la Métropole Européenne de Lille estime que c'est une nouvelle contradiction que l'Eurométropole LKT doit gérer : « *Côté français, la région Nord-Pas-de-Calais Picardie est une nouvelle échelle géographique, avec de nouvelles priorités, des refondations.* » Les préoccupations de la nouvelle région repose premièrement sur la cohérence territoriale interne entre Nord-Pas-de-Calais et Picardie et deuxièmement sur le rapport de périphérie parisienne. Le transfrontalier est relégué à

l'arrière plan des politiques régionales. D'ailleurs, les Hauts-de-France n'ont pas renouvelé leur adhésion à la Mission Opérationnelle Transfrontalière depuis 2018.

En Belgique, la régionalisation ne résout pas les tensions permanentes liées au contexte national. Les différends entre partenaires wallons et flamands se résolvent à peine mieux dans le cadre transfrontalier. *« Côté belge, le fait régional est une réalité avec un État fédéral et donc des régions qui cherchent à exister et à s'affranchir de leur cadre national. Elles veulent constituer leur propre cadre régional, voire leur région nation : avec leur propre cadre législatif par exemple. Et donc les frontières régionales deviennent presque des frontières d'États. On leur dit : 'Travaillons dans un cadre nouveau, le cadre transfrontalier', donc ce qu'on a comme contradiction au niveau national on le retrouve au niveau régional. »* Ces propos rapportés du représentant de la Métropole Européenne de Lille valent également pour les Provinces qui cherchent également leur place dans cette réorganisation nationale. *« Notamment en Flandre, les provinces sont vouées à disparaître, donc elles se battent pour exister. Pour exister elles doivent marquer leur plus-value, leur justification en tant qu'échelon territorial de coopération transfrontalière. Elles voient en leur sein des GECT qui viennent bousculer la justification de leurs compétences et tout du moins de leur valeur ajoutée. Elles se battent contre les GECT et ça c'est un élément de fragilisation. »* La discordance des périmètres de coopération avec le maillage politico-administratif flamand renforce le problème pour la province West-Vlaanderen. Une portion de son territoire est en effet impliquée dans chacun des GECT, sans qu'elle ne soit jamais entièrement incluse.

Les cadres allemand et suisse (Bombenger et al., 2011) semblent moins soumis à des changements institutionnels majeurs que les systèmes belge et français. La question qui se pose est : que se passe-t-il de manière générale lorsque les systèmes institutionnels nationaux évoluent selon des rythmes différents ? On peut arguer que le cadre transfrontalier offre une certaine stabilité qui peut être utile pour les collectivités recomposées. Mais les régions métropolitaines transfrontalières de la frontière franco-belgo-britanniques tendent à prouver que les agendas nationaux recomposent fortement voire déstabilisent les équilibres de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Contrairement aux thèses de l'effacement de la puissance étatique, la puissance structurante du cadre national se révèle ici dans les régions métropolitaines transfrontalières.

### **10.1.3. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai en sursis face aux dissensions entre acteurs**

Ces concurrences nationales (entre niveaux de gouvernement d'un même pays et au sein de l'échelle locale d'un même versant) sont une des clés d'explication de la crise qu'a traversé l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai en 2015. Ce moment politique critique où l'Eurométropole a failli disparaître n'est pas décrit dans la littérature. Les observations suivantes proviennent d'entretiens, notamment avec la directrice par intérim de l'agence en

2015 et avec la consultante en médiation recrutée à cette époque. L'observation participante s'est prolongée en 2016-2019 lorsque j'ai pu participer à l'Assemblée générale, à deux ateliers et au FORUM.

La crise se concrétise en 2015 par la démission de l'ensemble de l'équipe de direction. Après cinq ans au service de l'Agence, le Directeur général, Stef Vande Meulebrouck, démissionne le 31 août 2015. Il est suivi en novembre et décembre 2015 par les trois coordinateur·rice·s stratégiques. D'autres employé·e·s quittent également l'Agence de sorte que le personnel passe en un an de 11 à 6 personnes (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2016b). Ces départs fracassants actent les difficultés profondes accumulées dans la gouvernance de l'Eurométropole.

Premièrement, le bilan après sept ans d'existence du GECT est jugé insatisfaisant par les élu·e·s. Alors que la stratégie COPIT (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002) et Eurométropole 2014-2020 (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013) sont des macro-stratégies très ambitieuses dans une multitude de secteurs d'activités, les réalisations tardent à venir. D'après les critiques, aucun projet concret d'envergure n'a été mis en œuvre par l'Eurométropole. Les attentes envers la région métropolitaine transfrontalière sont clairement déçues et la patience des élu·e·s comme des praticien·ne·s est épuisée.

Deuxièmement, le GECT s'éparpille en diverses actions de communication et d'articulation entre partenaires et acteurs. Il est très rarement « chef de file » de projet INTERREG donnant l'impression que la réalisation de la stratégie est en attente. Devançant ces critiques sur le manque de réalisations, l'Agence se réapproprie par un label plusieurs projets portés sur son périmètre de coopération par d'autres opérateurs lauréats des programmes INTERREG. Cette démarche n'est pas toujours bien comprise et acceptée. Elle brouille les responsabilités et compétences de chacun, de sorte qu'une méfiance s'installe au sein de l'Eurométropole et envers l'Agence.

Troisièmement, les coûts financiers, humains et temporels sont jugés trop élevés en regard avec le bilan. Le budget du GECT est alors de 1 265 000 €. Les partenaires belges et notamment Rudy Demotte, qui assure la présidence wallonne de l'Eurométropole, reprochent à l'équipe de direction que 65% du budget soit alloué aux frais de personnels. La gouvernance et plus spécifiquement la multiplication des organes et des réunions est jugée trop lourde. Chronophages et bureaucratiques, les réunions sont boycottées, le quorum n'est pas atteint dans l'Assemblée et les groupes de travail sont infructueux ou annulés. Le personnel de l'Agence est « *démuni face à cette politique de la chaise vide* ». Au sein de l'Agence comme chez les collectivités partenaires, le GECT est perçu comme une technocratie insatisfaisante.

La crise est donc aigüe fin 2015 et va durer toute l'année 2016. Les acteurs locaux sont bien conscients de la profondeur des désaccords, mais les acteurs européens l'ignorent. Lors d'une rencontre universitaire le 20 mars 2017, les *Castle Talks on Cross-Border Cooperation*, une représentante de la DG Regio réagit à mon intervention sur le sujet avec surprise et inquiétude : « *Quelles sont les nouvelles de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ? Vous nous*

*avez fait peur.* ». Alors que l'Eurométropole est célébré comme une *best-practice* de la gouvernance multi-niveaux et comme le « premier GECT en Europe », les échelles translocale et européenne sont déconnectées. Toutefois, comme le GECT Eurométropole repose sur une gouvernance multi-niveaux, toutes les autres échelles sont impliquées dans la crise. La Mission Opérationnelle Transfrontalière (qui peut être considérée à la fois comme échelle locale entant qu'association d'élus et comme échelle nationale en tant qu'agence sous tutelle interministérielle) s'en alarme et s'en désolé dans les propos de son directeur, recueillis en entretien en juin 2016 :

*« Ces GECT ne marchent pas bien. À la limite Dunkerque je n'en parle pas trop, et puis il ne marche peut-être pas si mal.*

*Mais Lille-Kortrijk-Tournai, on a frôlé la catastrophe, ils ont failli ne pas... il y a un nouveau directeur, d'abord ils ont, ils ont viré... enfin, ils n'ont pas viré, il est parti. Mais je veux dire, ils ont découragé disons plutôt le ... Stef Vande Meulebrouck.*

*Et puis ensuite, ils ont mis des plombs à nommer le nouveau qui vient d'arriver. Ils ont failli ne pas le nommer. Il a dû faire un stage de langue à Kortrijk. Il y a un mois ou deux, ils sont passés à deux doigts de dire 'On arrête'.* »

Derrière les difficultés avancées par les acteurs locaux, plusieurs se justifient mais l'analyse scalaire et actorielle révèle un deuxième niveau de lecture où le GECT est proprement ingouvernable en raison des concurrences locales et scalaires.

La première concurrence se joue entre la région métropolitaine transfrontalière en tant qu'acteur indépendant et ses membres-partenaires. À travers l'institutionnalisation, le GECT et l'Agence sont devenus des acteurs à part entière. C'est beaucoup moins le cas au sein du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale qui est moins doté en ressources financières et humaines. Alors que l'Agence incarne la région métropolitaine transfrontalière, les collectivités et autorités publiques qui composent le GECT se désengagent largement. D'une certaine façon, les membres fondateurs ont fourni l'effort de création et ont donné à la nouvelle structure son autonomie. La gouvernance multi-niveaux favorise également un désengagement de plusieurs niveaux de gouvernement qui estiment avoir plus un rôle d'observateur que de moteur. Les acteurs des échelles nationales, régionales et intermédiaires par leur faible implication, voire par leur absence, bloquent les avancées du GECT. Pour autant, les intercommunalités ne semblent pas se saisir de cette opportunité d'initiative et de leadership.

*« Mon analyse, c'est qu'après Pierre Mauroy le transfrontalier n'a plus été porté politiquement. Et puis, c'est évidemment une zone quand-même très vivante, très traversée, mais il n'y a pas la même force d'intégration qu'il peut y avoir pour des raisons évidentes à Bâle ou à Genève, et donc la réalité d'intégration n'est pas telle qu'elle ait pu surmonter le déficit d'intérêt politique. »* (entretien Jean Peyrony, MOT)

La deuxième concurrence est une opposition entre agenda domestique et agenda transfrontalier. Elle explique le manque de leadership des acteurs locaux et de la MEL en particulier. L'instabilité politique est forte dans cette période sur les deux versants de la région métropolitaine transfrontalière. La France mène sa réforme territoriale dans un rapport de force *top-down* qui fait fusionner les régions et menace de faire disparaître les départements (Seys, 2017). Les exécutifs de la Ville de Lille (Martine Aubry, Parti Socialiste), de la Métropole Européenne de Lille (Damien Castelain, sans étiquette), du Département du Nord (Jean-René Lecerf, Les Républicains) et de la Région Hauts-de-France (Xavier Bertrand, Les Républicains) sont de bords politiques différents. Il faut noter qu'à l'époque, si souvent célébrée en entretiens, de Pierre Mauroy, le Parti Socialiste détenait tous les postes politiques à responsabilité de l'échelle locale à l'échelle nationale pour mettre sur pied la coopération transfrontalière. La Belgique sort d'élections législatives fédérales qui ont confirmé le parti *Nieuw-Vlaamse Alliantie* comme premier parti belge et marqué un recul du Parti Socialiste, talonné par le Mouvement Réformateur. Le nouveau gouvernement de Charles Michel repose sur une majorité fragile constituée par une alliance inédite des libéraux francophones, des nationalistes, des chrétiens-démocrates et les libéraux flamands. Les dissensions politiques et régionales en Belgique sont donc très présentes. Dans ces contextes, les élu·e·s sont accaparé·e·s par les enjeux nationaux. La réforme territoriale en France, la régionalisation en Belgique effacent les enjeux transfrontaliers au profit d'enjeux domestiques. La gouvernance transfrontalière est certes prévue pour palier la rotation du personnel politique et les élections permanentes, l'institutionnalisation en GECT ne parvient pas à assurer la stabilité. Dans cette concurrence entre enjeux domestiques et enjeux transfrontaliers s'exprime la forte persistance des cadres nationaux et donc le maintien d'une frontière-barrière.

Par conséquent, la réalisation de la stratégie et les attentes associées reposent principalement sur l'équipe de l'Agence. Or, la troisième concurrence est celle entre l'échelle translocale de la région métropolitaine transfrontalière et l'échelle transrégionale du Programme INTERREG. Bien que l'Eurométropole soit la région métropolitaine transfrontalière qui présente le budget le plus élevé et le secrétariat le plus fourni, sa capacité à mobiliser des ressources est très limitée. La stratégie métropolitaine transfrontalière est conditionnée à l'octroi des cofinancements européens du Programme INTERREG France-Wallonie-Vlaanderen. Celui-ci est géré par la Région Wallonne. Les témoignages issus du GECT littoral et de la Communauté urbaine de Dunkerque ont révélé dans le précédent chapitre combien ces ressources financières étaient devenues difficiles à atteindre. Les témoignages de la MOT et de la MEL concordent dans le constat d'une dépendance de l'Eurométropole envers le programme INTERREG.

*« L'Eurométropole doit trouver sa voie, son sens, s'attacher à traiter des questions de proximité, travailler sur du projet. Et pour cela, elle doit être soutenue par l'Union européenne au travers d'INTERREG chose que lui refusent les régions et des provinces. C'est pas simple, c'est pas simple. Il y a des concurrences entre les niveaux. L'Eurométropole a été fondée comme un lieu de mise en confiance, de convergence, de construction de projets et qui est tiraillée par des forces qui ont plutôt tendance à la vider de sons sens par rapport à des concurrences territoriales. » (entretien MEL)*



*« Quelque part, ça valide un peu la position des Flamands [qui critiquent l'absence de réalisations et de projets passés et à venir]. Ça montre bien qu'il y a un défaut de vision stratégique partagée entre le versant français et le versant belge. Et ça pour le coup, d'ailleurs les Wallons l'admettent. Ils ne vont pas jusqu'à franchir le pas, ils nous disent : « ah oui, il faudrait effectivement qu'on fasse une stratégie transfrontalière. » Ils sont en panne avec une coopération qui végète un peu. Ils font le PO [Programme Opérationnel] car ils sont autorité de gestion du programme transfrontalier, mais ils sentent bien qu'il y a un défaut de mise en perspective et là il faudrait du coup un peu plus de top-down. » (entretien Jean Peyrony, MOT)*

Les mêmes acteurs qui siègent à l'Eurométropole et au Comité de Pilotage du Programme INTERREG sont dans l'incapacité à orienter le programme INTERREG en cohérence avec la stratégie du GECT. La stratégie métropolitaine transfrontalière est irréaliste sans la participation du budget INTERREG et les acteurs se maintiennent dans des positions de concurrence spatiale et scalaire dictées par des logiques nationales. La gouvernance métropolitaine transfrontalière dans cette configuration multi-niveaux ne parvient pas à dépasser les dynamiques séparatrices de la frontière. La présence de la frontière constitue un véritable blocage dans la région métropolitaine transfrontalière.

La crise de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai trouve cependant sa résolution au cours de l'année 2017 sous la présidence française de la Ville de Lille (du 01/01/2017 au 10/09/2017). « L'année 2016 a été qualifiée d'année de transition » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2018). La réorientation, appelée « EUROMETROPOLE 2.0 », touche à l'organisation de l'Agence, aux méthodes de travail, aux priorités stratégiques et à la gouvernance en elle-même.

Le rôle de l'Agence y est repensé. D'abord une nouvelle direction prend ses fonctions le 2 mai 2016 (soit après une vacance longue de 8 mois). Le choix se porte sur un jeune directeur avec une assise professionnelle et politique moindre par rapport à son prédécesseur. Trentenaire de Tournai, Loïc Delhuvette est bilingue mais il lui est tout de même demandé d'intégrer pour une courte durée les administrations flamandes afin de se familiariser avec l'accent et le personnel politique. Ces exigences, surprenantes dans le recrutement pour un poste de direction, témoignent des difficiles négociations entre versants sur les questions de ressources humaines. L'Agence connaît une refonte avec un nouvel organigramme reposant sur trois coordinateurs, sans que d'autres recrutements ne soient opérés.

Les activités de l'Agence connaissent un recentrage. Le nombre d'organes et de réunions est réduit. Les trois commissions et les onze groupes de travail sont dissouts. En outre, un rapprochement est opéré avec la représentation de la société civile et notamment avec le FORUM et l'initiative citoyenne « Hack the Eurometropolis » (cf. sous-partie suivante). Dans les termes d'une employée de l'Agence, l'objectif est de « faire évoluer les modes de faire ». Pour son nouveau directeur, l'objectif est de miser sur « l'intelligence collective ». Au final, une équipe resserrée – et moins coûteuse – est chargée d'un travail plus opérationnel. Une confiance nouvelle s'esquisse en une logique ascendante réinitiée.

À partir de l'été 2016, les priorités stratégiques de l'Eurométropole sont rebattues pour s'aligner sur le recentrage opérationnel souhaité. La Stratégie 2014-2020, éminemment métropolitaine et européenne (cf. chapitre 5 et les macro-stratégies), est tout bonnement abandonnée. D'après l'ancienne directrice par intérim, « *l'esprit de la stratégie est conservé, mais la liste d'objectifs et l'organisation du travail est remaniée.* » L'Agence doit se concentrer sur trois thématiques qui doivent se concrétiser en des projets réalistes à l'horizon de deux à quatre ans :

- « I. Le redéploiement économique et particulièrement l'approche du numérique
- II. La corrélation emploi-formation pour favoriser l'adéquation entre offres et demandes d'emploi au-delà de la frontière
- III. La mobilité transfrontalière durable, l'Espace bleu et la promotion des énergies alternatives » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2018).

La stratégie reste ainsi métropolitaine mais ne concerne plus tous les secteurs de l'action publique, comme le faisait la précédente macro-stratégie multi-sectorielle. À chacune des thématiques est associé un « *groupe action* » composé d'élu·e·s, particien·ne·s et de représentant·e·s de la société civile qui reçoit une « *fiche pratique* » sur les objectifs à atteindre. La participation se fait sur la base d'un appel à volontariat. Ainsi la stratégie métropolitaine transfrontalière structurée autour de trois axes et onze ambitions, soit quatorze groupes de travail différents, se transforme en une orientation informelle autour de trois thématiques avec trois groupes actions. L'inflation stratégique et organisationnelle est drastiquement réduite. Le budget est cependant augmenté, avec un montant total de 2 millions d'euros, témoignant du fait que les attentes envers la région métropolitaine transfrontalière restent fortes.

Le président de la MEL (maire sans étiquette d'une commune rurale au sud-est, contesté à la MEL) étant peu investi sur les questions transfrontalières, Martine Aubry agit en héritière de Pierre Mauroy et surtout en représentante du pôle métropolitain. Pour un fonctionnaire de la MEL, il est naturel que le *leadership* soit incarné par la MEL :

« *La MEL a, par contre, tout à gagner à l'Eurométropole. C'est le sens même du E de MEL, puisque le caractère européen de la MEL est reconnu de par son caractère frontalier et transfrontalier, donc nous on a tout intérêt à ce que l'Eurométropole ait du sens. On est plutôt dans une volonté de donner de la fondation et du sens dans cette démarche. Grande difficulté à faire sorte que s'exprime une vraie fluidité et qu'on ne soit pas constamment à gérer les différences. Les différences ne se résorbent pas, parce que les droits se complexifient et le niveau européen est très faible. On est dans un cadre qui n'est pas favorable pour ça.* » (entretien MEL).

Martine Aubry propose des modifications de la gouvernance afin de faciliter la prise de décision et exercer un *leadership*. Elle instaure la réunion informelle du « *petit bureau* » décrite dans le chapitre précédent où la maire de Lille côtoie les bourgmestres de Tournai et Kortrijk ainsi que le président de la MEL. Les statuts sont révisés lors de l'Assemblée générale de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai du 11 septembre 2017 à Lille. Martine Aubry préside

et commente le processus : « *Il y a eu des moments difficiles à la fin de la précédente présidence. Mais on a bien fait de mettre les questions sur la table. Le débat a duré pendant 4 ans ! Et finalement, le petit bureau a résolu la question de façon efficace. Rudy Demotte [qui est absent lors de l'Assemblée générale] s'est dit d'accord sur tout.* »

Finalement, la crise qu'a traversé l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ne marque pas la fin de la région métropolitaine transfrontalière. Elle constitue dans tous les cas un *political momentum*, un moment-clé dans les dynamiques politiques du jeu d'acteurs, qui acte une réinvention de la gouvernance métropolitaine transfrontalière.

## 10.2. Participation citoyenne et soutien de la société civile

Dans la résolution de la crise de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai en 2015, la société civile a joué un rôle important.

Sans être le cœur des questionnements de thèse, la participation citoyenne, le sentiment d'appartenance et la création d'une identité territoriale sont des sujets qui relèvent à la fois du processus de régionalisation et du processus de gouvernance multi-niveaux et qui répondent à une construction multiscalaire. La participation citoyenne se reflète ici d'abord dans des processus institutionnalisés d'information, de consultation ou de co-construction des citoyen·ne·s du territoire (1). Les expert·e·s consultés dans l'enquête en ligne sont cependant réservé·e·s quant à la perception et l'appropriation par les citoyen·ne·s des régions métropolitaines transfrontalières (2). Pourtant, la participation citoyenne peut prendre plusieurs formes, allant jusqu'à des dispositifs de démocratie participative très innovants (Arnstein, 1969). Elle va au-delà de la conception de simples habitant·e·s, ou même d'usager·ère·s des services mis en œuvre, et considère les citoyen·ne·s comme des acteurs de la construction de régions métropolitaines transfrontalières. La participation citoyenne peut aussi revêtir des formes spontanées voire critiques, s'inscrivant dans les théories du « droit à la ville » (Lefebvre, 1968). L'initiative collective de résistance « *Hack the Eurometropolis* » relève de cette logique (3). Mais la littérature sur les métropoles pointe parmi les problèmes participant à l'« ingouvernabilité » des métropoles (Jouve & Lefèvre, 2002) l'éloignement du gouvernement métropolitain pour les citoyen·ne·s (Joye, 1995).

Le sentiment d'appartenance et l'identité territoriale qui peut lier un citoyen·ne et la région métropolitaine transfrontalière relèvent d'un processus de territorialisation abouti. Pour ce faire, l'appartenance à la région métropolitaine transfrontalière devrait trouver une place importante dans la somme des identités collectives que sélectionne et hiérarchise un individu. Pour Guy Di Méo, « les situations urbaines, les appartenances citadines et métropolitaines sont susceptibles d'accentuer l'intensité de la relation observée entre identité (tant personnelle que collective) et rapport territorial » (Di Méo, 2007). Pour autant, on sait la force des identités nationales. La frontière qui cristallise ces identités nationales semble une nouvelle fois s'opposer à une identité urbaine métropolitaine commune. Le sentiment d'appartenance et l'identité territoriale sont donc des enjeux qui paraissent difficilement atteignables pour des processus de territorialisation aussi complexes et récents que ceux des régions métropolitaines transfrontalières.

La dimension métropolitaine favorise l'émulation citoyenne mais la gouvernance métropolitaine est reconnue comme peu démocratique. La frontière se surimpose à ce contexte difficile pour la participation citoyenne. Cette sous-partie propose d'ouvrir des pistes sur la dimension citoyenne des régions métropolitaines transfrontalières et questionne le rôle qu'elle peut prendre dans la gouvernance multi-niveaux.

## **10.2.1. La société civile organisée**

Les stratégies métropolitaines transfrontalières sont portées par un réseau d'acteurs publics complexe, où les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalières sont des acteurs-charnières et où une poignée de collectivités territoriales assument un rôle moteur. À l'échelle transrégionale, ce sont plutôt les intercommunalités à la frontière franco-belge, et plutôt le niveau régional à la frontière franco-germano-suisse. À l'échelle translocale, l'acteur qui représente le pôle métropolitain endosse un rôle de leader. La présence récurrente d'acteurs de la société civile, brièvement introduite dans la sous-partie précédente, semble également significative bien qu'elle soit moins étudiée et plus délicate à saisir. La société civile joue en effet un rôle diffus dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Elle est parfois intégrée aux structures de gouvernance mais souvent invisibilisée dans les processus de décision institutionnels. Cela interroge son rôle dans la construction des régions métropolitaines transfrontalière.

### **10.2.1.1. La participation de la société civile dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière**

La grille d'analyse des structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière offre un comparatif des mécanismes institutionnels de participation. Les documents fondateurs des deux GECT franco-belges et des deux Eurodistricts étudiés dans le Rhin Supérieur précisent le rôle accordé à la société civile et plus largement aux habitant·e·s, ainsi que les potentiels mécanismes de participation citoyenne prévus. Une distinction dans l'analyse est opérée entre la société civile organisée en associations, en groupements d'intérêts ou conseils consultatifs d'une part, et les habitant·e·s d'autres part qui peuvent être considéré·e·s comme de simples habitant·e·s, ou bien comme des usager·ère·s des services et événements, ou encore comme des citoyen·ne·s qui participent à la gouvernance métropolitaine transfrontalière. L'idée est de voir dans les statuts comment les structures considèrent la participation de la société civile, que cette dernière soit organisée ou non.

Le GECT littoral n'a pas de dimension participative dans ses statuts et ne mobilise pas véritablement de rhétorique identitaire dans sa stratégie (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006). Parmi ses missions, il « entend assurer la coordination [...] de tout organisme dont l'intervention est de nature à rendre pertinente, cohérente et efficace la coopération transfrontalière » (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2009), ouvrant la possibilité de mise en réseau avec la société civile organisée. Ses actions visent à « répondre aux besoins des habitants » (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2009), sans les impliquer dans la construction des stratégies et décisions. Les rencontres et séminaires du GECT littoral accueillent régulièrement des représentant·e·s et technicien·ne·s d'organismes publics, mais

ces évènements ne sont pas destinés au grand public. Le GECT assume un rôle d'ensemblier et d'animateur de la coopération transfrontalière sur le littoral franco-belge. Il ne s'est pas donné pour objectif la participation citoyenne ou la création d'un sentiment d'appartenance.

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai se fixe dans ses statuts un objectif tendant à « faciliter la vie quotidienne des habitants de la métropole franco-belge » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2008b). Elle insiste sur son caractère de métropole (« agglomération de presque 2 millions d'habitants, [...] la plus grande agglomération transfrontalière d'un seul tenant d'Europe » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2008a). Sans développer spécialement de rhétorique identitaire à destination des citoyen·ne·s, l'Eurométropole cherche à ancrer l'idée d'une « métropole franco-belge » où les habitant·e·s de ce bassin de vie transfrontalier sont la justification à la coopération. Deux organes du GECT introduisent des mécanismes de gouvernance horizontale.

La « Conférence des Maires et des Bourgmestres » réunit l'ensemble des Maires et Bourgmestres de l'Eurométropole une fois par an. Elle « a pour objet d'informer les Maires et Bourgmestres des travaux et projets de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et d'échanger avec eux ». Rappelons que l'Eurométropole est un partenariat dont l'échelle locale est représentée par les intercommunalités. Ainsi les Maires et Bourgmestres ne font pas nécessairement partie des 84 représentant·e·s de l'Assemblée. Les inviter dans un organe de dialogue renforce l'encrage local de l'Eurométropole et permet d'inclure le niveau de gouvernement local. Il ne s'agit pas de participation citoyenne mais d'une instance représentative des élu·e·s les plus proches des citoyen·ne·s. Plusieurs problèmes très concrets du quotidien remontent par ce biais : la petite délinquance transfrontalière, le dépôt d'ordures ménagères sont deux exemples de thématiques abordées qui sont largement absentes des stratégies métropolitaines transfrontalières en général.

La révision des statuts de 2017 officialise par contre un véritable organe de participation citoyenne déjà actif depuis la création du GECT : le FORUM. « L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai associe la Société civile à ses travaux notamment et autant que de besoin par le biais du FORUM. Le FORUM réunit des représentants bénévoles de la société civile issus des trois versants de l'Eurométropole. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2017a). Le FORUM est la réunion de membres de trois instances consultatives, issus de chacun des versants régionaux : le *TRANSFORUM Grenzoverschrijdend West-Vlaams Middenveld*, le Conseil de développement de la MEL et le Conseil de développement de Wallonie Picarde. Le *Livret d'accueil des membres* propose un historique du FORUM : « Dès son origine, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a souhaité associer la société civile à son ambition afin qu'elle contribue ou qu'elle réagisse à ses projets et qu'elle accompagne la dynamique eurométropolitaine sur le terrain. Ainsi le 1er décembre 2008 le Bureau de l'Eurométropole a acté la création d'un "Conseil de développement transfrontalier" qui a pris en 2009 le nom de Forum de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2016a). Le FORUM est une assemblée consultative qui veut associer « les acteurs économiques, les partenaires sociaux, le monde associatif, culturel, sportif, de l'enseignement, les citoyens ».

« Lieu d'expression citoyenne, il constitue l'espace de démocratie participative du GECT. [...] À l'extérieur, mes membres du FORUM jouent le rôle d'ambassadeurs des travaux du FORUM. » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2016a). Cette démarche espère s'inscrire dans une dynamique *bottom-up* en étant force de proposition mais aussi d'interpellation. Le FORUM « contribue à ce que l'Eurométropole porte une attention particulière aux forces vives de son territoire, véritables ambassadeurs chargés de diffuser, relayer, mobiliser les idées, les partenaires, les populations. L'idée est de créer un effet multiplicateur » (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2016a). Le FORUM est devenu une institution à part entière et respecte les principes fondateurs du GECT. La double parité s'applique à ses 80 membres, une présidence est assistée d'un bureau de 8 personnes et il s'organise en séances plénières, en groupes de travail et parfois en commissions politiques en respectant le bilinguisme. Même s'il ambitionne de rester souple, laissant une large place à l'expérimentation, le cadre du FORUM est très règlementé et reproduit des travers technocratiques et hiérarchiques du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai s'est dès sa création appuyée sur une approche ascendante où la parole est donnée aux Maires et aux Bourgmestres, à la société civile et aux citoyen·ne·s. Cette reconnaissance de la gouvernance horizontale et du rôle des citoyen·ne·s rapproche l'Eurométropole du modèle associatif qui semblait réservé à l'Eurodistrict Trinational de Bâle.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau mobilise dans ses statuts des ambitions identitaires et offre une place importante aux citoyen·ne·s à la fois en tant que justification, moteur et bénéficiaires de la coopération métropolitaine transfrontalière. Ses objectifs, détaillés dans la Convention constitutive, sont :

- « - d'apporter une plus-value à tous les citoyens et citoyennes de son territoire ;
- de devenir un laboratoire de l'Europe unie ;
- de fonder sur leurs territoires les bases d'un Eurodistrict innovant, ayant vocation à se transformer en une réelle intercommunalité transfrontalière reposant sur le principe de la codécision ;
- de conforter la dimension européenne de la Ville de Strasbourg, siège d'institutions et d'organisations européennes et de s'appuyer sur l'intensité de la coopération transfrontalière préexistante » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2010a).

L'ambition de créer « une réelle intercommunalité transfrontalière reposant sur le principe de la co-décision » est très innovante. Même si les documents statutaires et stratégiques ne reprennent pas ce concept en détail, la vision initiale est celle d'une collectivité territoriale transfrontalière. Cela modifierait profondément le régime de la frontière nationale et renforcerait les frontières du périmètre de coopération métropolitaine transfrontalière. Les statuts font pourtant la part belle au maintien des équilibres nationaux dans les prises de décisions et l'on comprend que la « réelle intercommunalité transfrontalière » n'est encore

qu'une lointaine ambition. Elle présuppose une délégation des compétences sur un espace transfrontalier. Cela signifierait une augmentation significative du pouvoir des élu·e·s siégeant à l'Eurodistrict et du budget associé. La co-décision serait un mécanisme de prise de décision au-delà de la recherche de consensus.

Par ailleurs, l'Eurodistrict prévoit dans ses nouveaux statuts de 2019 de créer un Conseil de citoyen et plus généralement d'ouvrir la possibilité d'un dialogue pérenne avec la société civile : « Le Conseil peut, dans les conditions définies par son règlement intérieur, mettre en place des commissions consultatives associant des partenaires extérieurs, des citoyens ou des groupes d'experts, comme par exemple un conseil de citoyens, et définir leur fonction. » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2019b). Ce Conseil de citoyens s'inscrit dans la lignée d'un projet INTERREG commun aux quatre Eurodistricts du Rhin Supérieur intitulé « Animation de la société civile au sein des territoires des Eurodistricts ». Ce projet, démarré en 2017, se déroule dans les périmètres de coopération des quatre Eurodistricts du Rhin Supérieur et est coordonné par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. La première des activités du projet est l'organisation par chaque Eurodistrict « d'une manifestation grand public et d'un forum thématique » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2018). En 2017, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a par exemple animé la journée Vélo Gourmand franco-allemand et un forum sur la qualité de l'air. « Le but de ces événements était d'aborder des thématiques franco-allemandes, créer des réseaux et contribuer à la création d'un sentiment d'appartenance à une région commune. » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2018). La deuxième des activités du projet est l'information et l'accompagnement de potentiels porteurs de projets qui se seraient articulés en un réseau lors des manifestations précitées. Les Eurodistricts peuvent être à ce titre d'une aide significative en termes d'expérience, de relation et d'expertise, et peuvent de surcroît attribuer des fonds dans le cadre des appels Fond micro-projets. 100 000€ de fonds FEDER y sont attribués par Eurodistrict et par an. L'approche de la société civile est ici comprise comme une participation active où des entreprises, associations et autres organismes deviennent eux-mêmes des acteurs de la coopération métropolitaine transfrontalière en portant des projets INTERREG ponctuels. Cette approche est similaire à la démarche IBA 2020 à Bâle où le projet métropolitain transfrontalier doit se réaliser à travers l'addition de projets subventionnés et labellisés. Cette inclusion de la société civile organisée paraît complémentaire d'un rôle consultatif ou décisionnaire donné aux citoyen·ne·s dans les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau organise également depuis sa création et tous les deux ans des « rendez-vous élus-citoyens ». Celui de mars 2018 a réuni « près de 50 participants, dont un grand nombre issu des conseils municipaux de jeunes ou d'enfants de part et d'autre du Rhin » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2019a).

Comme l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Trinational de Bâle utilise les arguments fonctionnels d'une agglomération transfrontalière pour motiver sa stratégie métropolitaine transfrontalière. Il s'agit d'être au service des habitant·e·s et des citoyen·ne·s en agissant à l'échelle de leur bassin de vie transfrontalier. Le préambule des statuts insiste sur la place des citoyen·ne·s dans les objectifs de la coopération :



« - poursuivre le renforcement de l'espace de vie et économique commun et européen de l'Agglomération Trinationale de Bâle,

- promouvoir l'identification des personnes à ce territoire commun,
- favoriser la coopération démocratique des citoyens aux affaires transfrontalières et,
- dans l'intérêt des citoyens, améliorer et gérer plus efficacement une coopération transfrontalière fructueuse depuis des décennies » (Eurodistrict Trinationale de Bâle, 2013).

Il y a bien ici la notion d'habitant·e·s d'un espace de vie et économique commun, d'usager·ère·s des services du territoire et de la coopération métropolitaine transfrontalière, et de citoyen·ne·s qui participent activement et démocratiquement aux affaires transfrontalières. Les citoyen·ne·s constituent à la fois la justification, les bénéficiaires et les acteurs de la coopération métropolitaine transfrontalière. De surcroît, et c'est le seul cas d'étude à être aussi explicite, l'Eurodistrict souhaite créer un sentiment d'appartenance et une identité territoriale commune. La rhétorique identitaire est basée sur cet espace de vie, de travail et de loisir partagé, sur des références culturelles communes et sur l'histoire de la coopération dans la région.

Malgré l'envergure des objectifs et des concepts avancés, il n'existe pas de mécanisme de démocratie participative ancré dans les statuts de l'ETB. Cette démarche locale mais non citoyenne est assumée en entretien par le directeur de l'ETB : « *Nous travaillons toujours avec les élus, pas avec la population. On est la structure de gouvernance politique, on est la conférence de l'agglomération trinationale de Bâle.* » Ceci étant dit, le statut d'association de l'ETB ouvre plusieurs opportunités de participation citoyenne. Toute personne physique ou morale peut chaque année devenir membre de l'ETB et siéger dans son assemblée. C'est le cas d'un certain nombre de personnes, associations, groupements économiques... intéressées par l'ETB. De plus, un conseil consultatif, non officialisé par les statuts, s'est réuni près de cinquante fois pour faire remonter au Comité directeur ses motions et avis. Par ailleurs, la société civile organisée est fortement sollicitée par l'Eurodistrict et sa succursale IBA dans le cadre d'appels à projets. Que ce soit par le biais du fond micro-projet de l'ETB ou bien de la labellisation *IBA Basel 2020*, les citoyen·ne·s sont invité·e·s à devenir porteurs de projets et acteurs de la construction de la région métropolitaine transfrontalière. De son côté, *Metrobasel* est un *think-tank* de la société civile et des acteurs économiques qui porte une vision du développement de la métropole axée sur son attractivité. On a vu comment l'entreprise Novartis et le Canton Basel-Stadt utilisaient cette plateforme pour négocier l'aménagement de la frontière sur un *Campus* privé entre Basel et Huningue (cf. 5.2.3 sur l'approche-projet).

En définitive, la dimension citoyenne n'est pas prise en compte dans tous les cadres. Des expériences illustrent une volonté d'ouverture, spécialement dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Paradoxalement, l'Eurodistrict Trinationale de Bâle est peut-être la structure de gouvernance la plus verticale et la plus *top-down* de toutes en ce qui concerne l'inclusion de la population ou de la société civile.

### 10.2.1.2. Malgré quelques soutiens actifs, une société civile réservée

L'enquête en ligne permet de saisir en retour l'avis des expert·e·s interrogé·e·s sur la participation de la société civile à la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières.

Parmi les organisations motrices dans la construction des régions métropolitaines transfrontalière, la question Q37 de l'enquête en ligne a d'abord mis en valeur les structures de gouvernance et les plus grandes collectivités locales membres. En sus, elle dévoile le rôle moteur de plusieurs organisations issues de la société civile organisée. Environ une réponse sur trois explicite quelles organisations y concourent. Ces organisations relèvent largement du domaine de la politique publique, elles sont plus ou moins intimement reliés aux collectivités territoriales et aux politiques publiques. Dans les deux espaces transrégionaux, des organisations sont régulièrement mentionnées, mais il ne s'agit pas des mêmes types dans les deux cas.

Dans le Rhin Supérieur, les universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont impliqués dans les projets INTERREG et le Pilier Sciences de la RMT-TMO. Les chambres de commerces et d'industrie, ainsi que par exemple aussi la Maison de l'Emploi de Strasbourg, se révèlent être des acteurs privilégiés qui portent les stratégies métropolitaines transfrontalières : « *Les Chambres de commerce [sont des organisations motrices dans la stratégie métropolitaine transfrontalière] pour intégrer le transfrontalier dans la politique des entreprises des deux côtés du Rhin* ». Autour de Basel, le programme suisse d'accompagnement du développement métropolitain *AggloBasel* est cité. La *Regio Basiliensis* apparaît une nouvelle fois. La société civile impliquée dans la construction des régions métropolitaines transfrontalière à la frontière franco-germano-suisse correspond donc principalement au domaine du développement économique et au secteur privé.

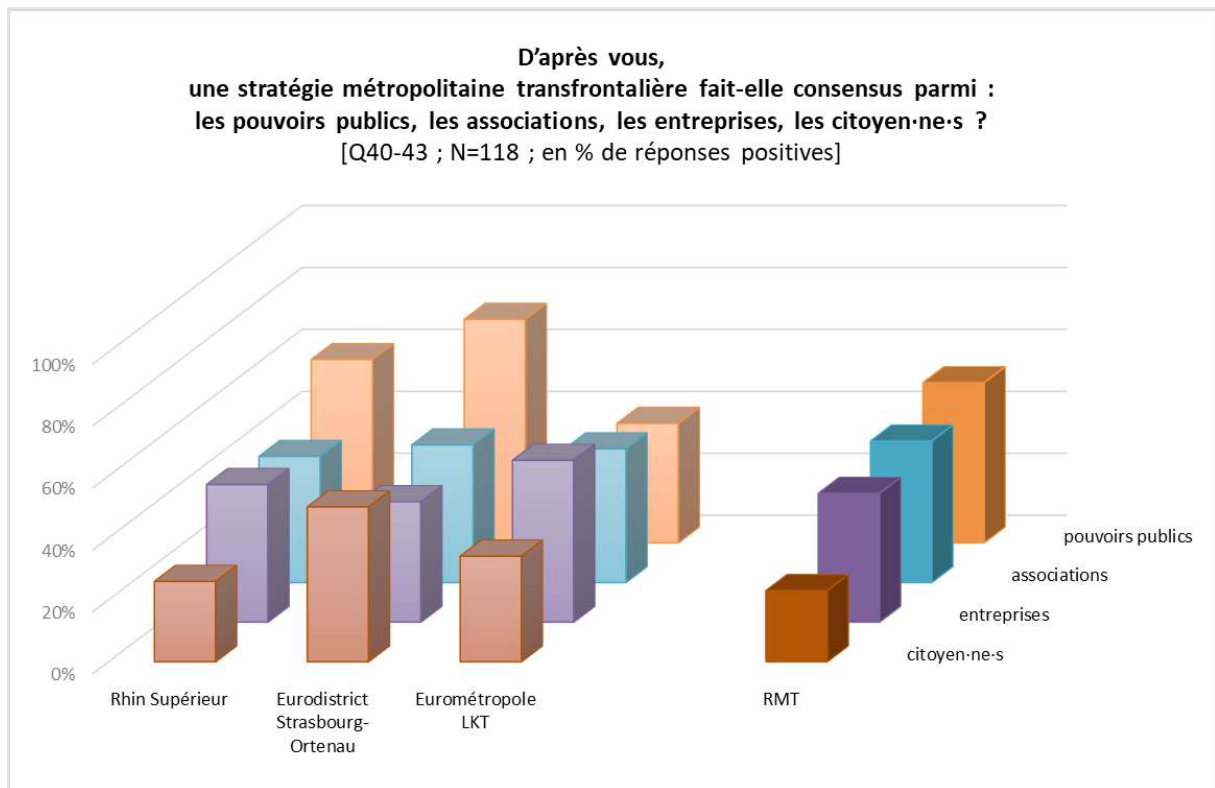
À la frontière franco-belgo-britannique, ces organismes du secteur privé sont très peu cités. Un·e des expert·e·s répondant·e estime que la coopération est moins avancée en ce domaine : « *Aujourd'hui, il n'y a pas vraiment de stratégie métropolitaine transfrontalière. [...] La société civile est peu mobilisée sur le sujet et bien que le GECT existe depuis fort longtemps, nous n'avons pas les mêmes habitudes que sur les GECT franco-allemand ou franco-suisse. Notre connaissance de l'autre est très limitée et peu d'acteurs ont vraiment envie de s'y frotter, du fait également de l'absence de politique transfrontalière et de vision stratégique.* » Ce témoignage représente une tendance à la comparaison entre espaces de coopération métropolitaine transfrontalière, qui a sans doute été renforcée par les techniques de *benchmarking* favorisées par le niveau européen. Dans plusieurs dispositifs de terrain, il a été observé que les personnes interrogées sont curieuses des expériences d'espaces de coopération similaires au leur. Ce faisant, elles soulignent bien souvent les difficultés locales et surestiment les résultats extérieurs. Ici, le témoignage estime que la société civile s'implique bien plus dans les Eurodistricts du Rhin Supérieur et minore le rôle de la société civile sur sa propre frontière entre la France et la Belgique.

Pourtant, 25% des réponses sur les organisations motrices sur cette frontière développent le rôle des organes de démocratie participative. Il existe au sein de la MEL, de la Wallonie Picarde et du versant flamand des conseils de développement qui rassemblent des citoyen·ne·s, des représentant·e·s d'associations et d'entreprises. Or ces organes de démocratie participative sont très actifs dans la promotion de stratégies métropolitaines transfrontalières. Il existe même un conseil de développement transfrontalier qui rassemble ceux des trois versants et qui a été intégré aux statuts du GECT Eurométropole lors de la révision de 2017 : le FORUM. Il est composé de représentant·e·s bénévoles du Conseil de développement de Wallonie picarde, du *Transforum* de Vlaanderen, du Conseil de développement de la Métropole Européenne de Lille, et par l'intermédiaire de ce dernier, il associe également le Conseil Économique, Social et Environnemental des Hauts-de-France, le Conseil de développement du Pays Cœur de Flandre et celui du Pays Pévélois. Cette forme de représentation de la société civile est donc très impliquée à la fois dans l'Eurométropole elle-même mais aussi en dehors. Par exemple, le *Transforum* est une association de droit belge, une Asbl, qui rassemble des citoyen·ne·s du sud de la Vlaanderen et qui se définit lui-même comme « *le fanclub de la coopération transfrontalière* ». La société civile sur la frontière franco-belgo-britannique s'implique ainsi principalement autour du projet de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et a réussi à s'imposer parmi les organes novateurs du GECT.

Une des hypothèses de départ suggère la mobilisation consensuelle de tous les acteurs du territoire autour de la construction de régions métropolitaines transfrontalières. Une des questions de l'enquête en ligne vise à vérifier cette hypothèse selon les catégories d'acteurs concernées. Elle évalue le consensus parmi les pouvoirs publics, les associations, les entreprises et les citoyen·ne·s. La sous-partie précédente avait déjà analysé les données concernant les pouvoirs publics, démontrant que les stratégies faisaient globalement consensus sur la frontière franco-germano-suisse mais que la situation en était très éloignée sur la frontière franco-belgo-britannique.

Le graphique tri-dimensionnel ci-dessous permet de lire le pourcentage de réponses positives (++) ou (+) parmi l'échantillon de 118 répondant·e·s, ainsi que de manière différenciée pour les trois cas d'étude aux échantillons suffisamment représentatifs. On peut comparer également selon les catégorie d'acteurs. En moyenne, la stratégie métropolitaine transfrontalière fait rarement l'objet d'un consensus clair. Environ 50% des répondant·e·s estiment qu'elle est soutenue par les entreprises (42%), les associations (46%) et surtout les pouvoirs publics (52%). Le pourcentage tombe à 23% pour les citoyen·ne·s. Pour plusieurs catégories d'acteurs, les non-réponses ou les réponses plutôt négatives sont majoritaires. Il n'est pas possible dans ces conditions de parler de consensus autour des stratégies métropolitaines transfrontalières. S'il n'existe pas de véritable consensus, les stratégies métropolitaines transfrontalières ne font pas pour autant face à un rejet franc. Elles font au mieux l'objet d'un soutien majoritaire parmi les pouvoirs publics en général, qui sont les initiateurs et membres-partenaires des structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière. Les acteurs les connaissent globalement et parfois superficiellement, mais s'y investissent peu. La construction de régions

métropolitaines transfrontalières semble être un sujet technocratique, méconnu ou rejeté, qui n'est qu'exceptionnellement porté par la société civile.



Graphique 17 : Consensus autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière [Q40-43]

Certaines catégories d'acteurs semblent soutenir la stratégie métropolitaine transfrontalière de façon notoire dans certains cas d'étude. Les associations soutiennent fortement (67%) l'Eurodistrict Trinational de Bâle (lui-même une association), à l'image de la *Regio Basiliensis* et de l'initiative *MetroBasel*. Les entreprises semblent en faveur de la stratégie métropolitaine transfrontalière dans le Rhin Supérieur (44%) et dans l'Eurométropole LKT (52%). Il n'existe pas de consensus parmi les citoyen-ne-s, mais les pourcentages de réponses positives sont néanmoins notables pour deux cas d'étude à l'échelle supralocale de l'agglomération transfrontalière. L'Eurométropole et sa stratégie métropolitaine transfrontalière rassemble 34% des citoyen-ne-s selon les expert-e-s. C'est même 50% pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Cela correspond à l'orientation révélée dans l'analyse de la stratégie « Grandir à 360°, l'Eurodistrict tout au long de la vie » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015) et des entretiens à Strasbourg-Ortenau, orientation qui fait la part belle aux services de proximité intergénérationnels, aux micro-projets culturels et sportifs et aux initiatives citoyennes. À l'Eurométropole, on peut imaginer que les conseils de développement, avec le FORUM transfrontalier en premier lieu, et les initiatives citoyennes concurrentes (cf. sous-partie suivante *Hack the Eurometropolis*) alimentent cette lecture d'un intérêt parmi les citoyen-ne-s.

### **10.2.2. La région métropolitaine transfrontalière : un support identitaire d'appartenance ?**

Puisque la société civile est différemment impliquée et s'implique différemment selon les cas d'étude, la participation citoyenne ouvre des questionnements sur le sentiment d'appartenance et la création d'une identité territoriale. Quelques questions de l'enquête en ligne concernent ces sujets. Ne répondent aux questions 44 à 47 que les répondant·e·s expert·e·s qui ont confirmé avoir connaissance d'une stratégie métropolitaine transfrontalière lors de la question 25, soit un échantillon réduit à 92 répondant·e·s. En effet, il semble opportun de ne questionner sur le sujet de la participation institutionnalisée des citoyen·ne·s que celles et ceux qui ont une connaissance approfondie des organes et pratiques de la gouvernance métropolitaine transfrontalière.

Les expert·e·s répondant sont très partagé·e·s quant à savoir si les stratégies métropolitaines transfrontalières prévoient la participation des citoyen·ne·s. Il·elle·s sont 47% à répondre par l'affirmative contre 42% par la négative.

Page suivante :

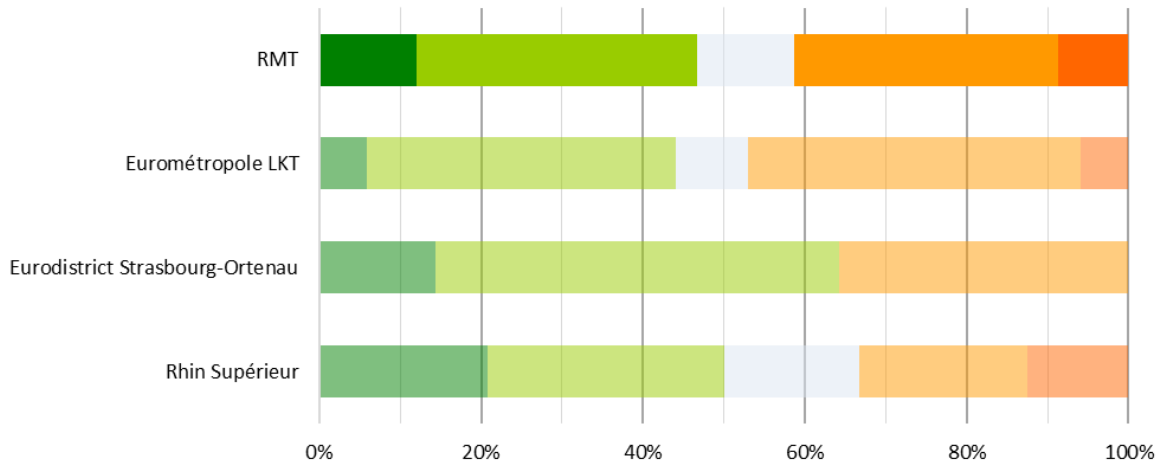
Graphique 18 : La participation citoyenne dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière [Q44]

Graphique 19 : Production de discours et de symboles d'identité territoriale [Q45]

Graphique 20 : Quel sentiment d'appartenance ? [Q46]

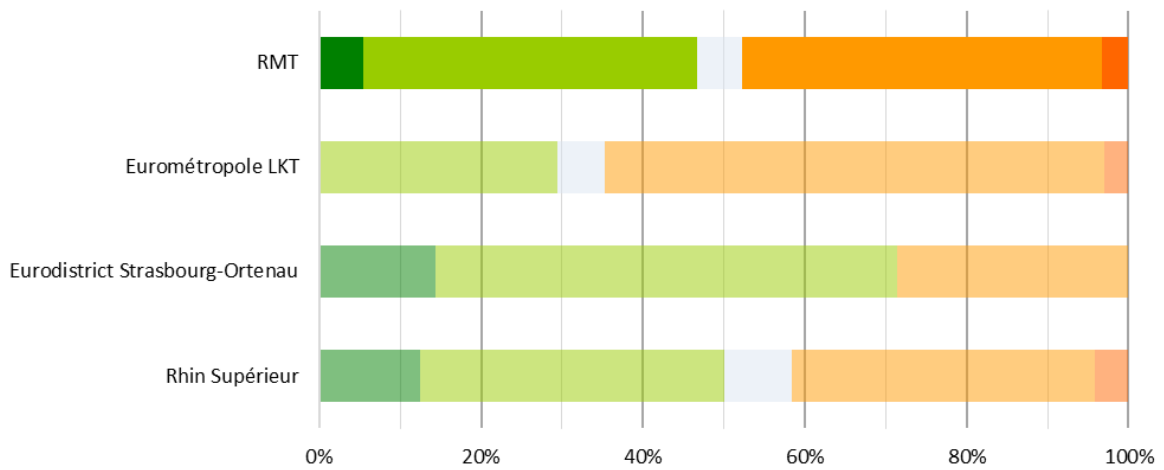
**La stratégie métropolitaine transfrontalière prévoit-elle la participation des citoyen-ne-s ?**

[Q44 ; N=92]



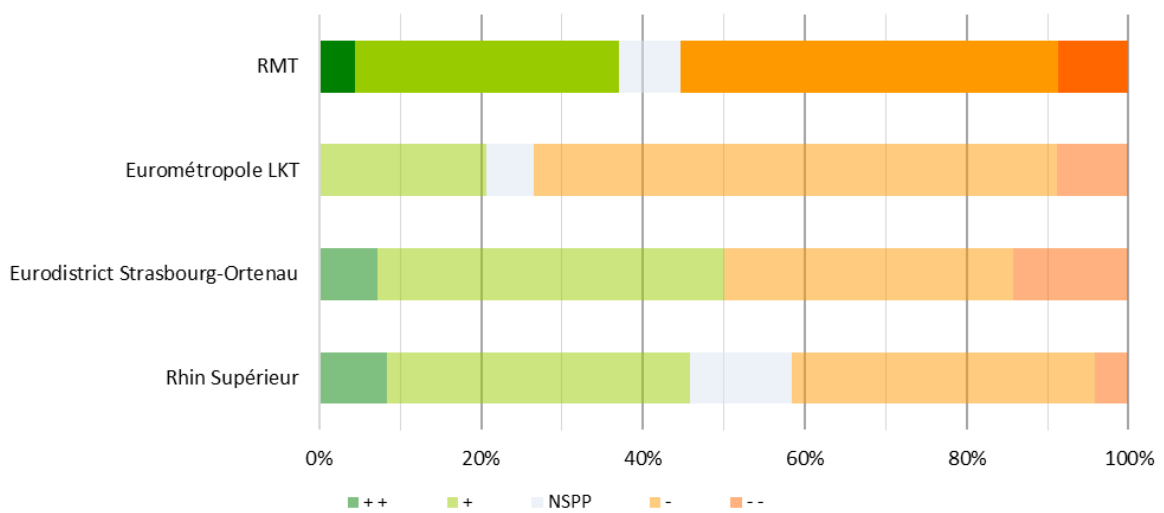
**Produit-elle un discours et des symboles d'identité territoriale ?**

[Q45 ; N=92]



**Génère-t-elle un sentiment d'appartenance ?**

[Q46 ; N=92]



L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau se distingue par le fait que 64% des expert·e aient répondu affirmativement tandis qu'aucun ne considérait que la stratégie ne prévoyait pas du tout la participation des citoyen·ne·s. En effet, la coopération supralocale à Strasbourg-Kehl est très clairement tournée vers le service aux habitant·e·s considéré·s comme des usager·ère·s de l'espace de coopération transfrontalier et même comme des citoyen·ne·s lors des rencontre « élus-citoyens ». Tous les deux ans, le GECT organise un « rendez-vous élus-citoyens franco-allemands » dans ce qu'il appelle le « dialogue citoyen » (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015). Il procède également régulièrement à des consultations en ligne ainsi qu'à des appels à micro-projets financés. De plus, la stratégie « Grandir à 360°, l'Eurodistrict tout au long de la vie » égraine des projets sociaux, culturels et sportifs qui s'adressent directement aux usager·ère·s de la région métropolitaine transfrontalière (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015). Pour tous les autres cas d'étude, les expert·e·s sont partagés. Une partie semble ignorer, ne pas prendre en compte ou critiquer les quelques mécanismes de participation citoyenne existant dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Les Forums organisés par la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur, les appels à projets de l'ETB et de l'IBA, le FORUM de l'Eurométropole LKT semblent laisser les expert·e·s, et les personnes rencontrées, en entretien sceptiques.

L'Euroinstitut Strasbourg-Kehl a par exemple travaillé pour l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau sur cette question « Comment impliquer le citoyen ? ». Sa représentante explique que ce sont eux-elles qui ont animé les « rendez-vous élus-citoyens » en 2013 et 2014. Environ une centaine de personnes échangeaient sur trois thématiques abordées en une soirée (bilinguisme, transport et culture par exemple). À chaque table, un·e élu·e dialoguait avec des Français·e·s et des Allemand·e·s afin de faire ressortir les grandes idées. Ce travail, jugé délicat mais fructueux, n'a pas été reconduit en 2015 car « *l'Eurodistrict s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas solliciter les citoyens tant qu'il n'y a pas de retour de l'année passée. Les élus étaient en quelque sorte piégés par le bilan.* »

De même dans la RMT-TMO, le pilier Société civile ambitionnait le même type de rencontres citoyennes sous l'impulsion du *Ministerpräsident* de Rheinland-Pfalz, Kurt Beck. Pour le représentant de la Conférence du Rhin Supérieur, « la 'Société Civile' est un concept allemand difficile à appliquer en France. On ne réunit pas 6 millions d'habitants si facilement. » Il estime que l'expérience est parvenue à « toucher à peine 20-30-40-50 personnes, donc c'est quand même relativement peu ». L'échelle transrégionale lui semble peu adaptée à des rencontres citoyennes directes.

Dans une autre logique, il est clair dans les statuts du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale que son rôle d'articulation se concentre sur la médiation entre autorités publiques et l'accompagnement techniques des projets transfrontaliers. Les bénéficiaires de la stratégie politiques sont certes *in fine* les habitant·e·s mais ceux/celles-ci ne sont pas considéré·e·s comme des citoyen·ne·s qui participent à la construction des politiques et des projets.

Les réponses sont plus indécises, car moins polarisées, pour la question suivante relative à la production d'une identité territoriale. De manière générale si l'on compare les deux derniers graphiques des réponses de l'enquête, les régions métropolitaines transfrontalières produisent certes des supports identitaires, mais ceux-ci ne parviennent pas à générer un sentiment d'appartenance.

Dans l'échantillon total, la moitié des expert·e·s confirment que les stratégies métropolitaines transfrontalières génèrent des discours et des symboles qui visent à créer une identité territoriale alors que l'autre moitié l'infirmes. La production de symboles et de discours est surtout soulignée dans les cas de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (71%). L'Eurométropole LKT se détache des autres cas puisque seuls 29% des répondant·e·s soulignent la production de discours et symboles identitaires contre 65% qui répondent par la négative. Bien que l'ELKT développe une communication sur une métropole transfrontalière avec un trio de villes, illustrée par un logo, une charte graphique, un site internet, une newsletter et cherche à créer des connections entre projets avec un label eurométropolitain... ces éléments sont peu reconnus par les expert·e·s. Le discours de construction de l'identité est peu lisible. On peut faire l'hypothèse que ces pratiques datent de la naissance de l'Eurométropole en 2008 et qu'elles ont été remises en question par la crise de 2015. Les rencontres, visites et consultations qu'organise l'Eurométropole depuis 2017 cherchent pourtant à revenir vers les habitant·e·s et à les inclure en tant que citoyen·ne·s. Les 3 rencontres « Europe : je t'aime, moi non plus ? » qui ont débuté en 2018 à l'occasion des élections européennes donnent même un caractère européen aux « citoyen·ne·s transfrontalier·ère·s de l'Eurométropole » et les invitent à un débat politique et électoral difficile ayant une véritable portée pour les citoyen·ne·s européen·ne·s et eurométropolitain·e·s (extrait de la lettre de diffusion du *Flash Info Eurometropolis* sur l'évènement du 27 octobre 2018).

Enfin, les régions métropolitaines transfrontalières ne parviennent que peu à générer un sentiment d'appartenance. La majorité des répondant·e·s s'exprime en ce sens (56% négatif).

Encore une fois, l'Eurométropole LKT reçoit les réponses les plus critiques (21% positif contre 74% négatif). D'après les répondant·e·s, elle génère même un sentiment d'appartenance moindre que l'Eurorégion Transmanche, pourtant disparue institutionnellement depuis plus de 15 ans. L'Eurométropole reçoit un taux de réponses négatives exceptionnel de 74% et semble cristalliser les critiques. Non seulement, elle ne génère pas de sentiment d'appartenance, mais les expert·e·s semblent apposer un refus à ce qu'elle investisse le domaine de l'appartenance et de l'identité territoriale. Plusieurs répondant·e·s issu·e·s de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai s'expriment sans détour : « *Beaucoup de gens ne savent pas encore de quoi il s'agit et vivent le dos à la frontière* » ; « *La plupart des citoyens n'ont aucune idée de ce qu'est NOTRE Eurométropole et à quoi elle sert* ». Un autre plus nuancé estime que « *les citoyens connaissent très peu la dynamique métropolitaine transfrontalière et sont donc peu impliqués* ». L'expression « notre » Eurométropole indique toutefois que cet·te expert·e développe bien un sentiment d'appartenance qu'il·elle estime collectif. Quelques répondant·e·s soulignent le faible sentiment d'appartenance sans pour autant pointer la responsabilité des citoyen·ne·s, ou de la gouvernance. « *Le citoyen ne perçoit pas l'existence d'une stratégie métropolitaine, sauf quand il est concerné par des projets interreg*



*dont les partenaires sont territorialement proches* ». Dans une vision technique de la coopération métropolitaine transfrontalière, les habitant·e·s peuvent également très bien jouir des stratégies en tant qu'usager·ère. « *Ce sont eux et les entreprises qui vivent le transfrontalier au quotidien avec plus ou moins de bonheur ou de facilité mais cela ne veut pas pour autant dire qu'ils se disent appartenant à ce territoire.* »

Plusieurs expert·e·s insistent cependant sur le rôle des instances de démocratie participative existantes, mais soulignent leurs limites. « *Bien qu'il existe des outils dont nous pouvons nous féliciter (Forum, rencontres...), ceux-ci sont encore peu mobilisés car peu de personnes ont conscience de l'existence du GECT et de ses prérogatives. Des efforts de pédagogie pour transmettre ce qu'est cet outil seraient un préalable nécessaire.* » « *[Sauf dans les Conseils de développement], le citoyen n'est pas mis à contribution pour ces enjeux transfrontaliers. Le tourisme est une porte d'entrée concrète. Il importe de proposer des objets de travail concrets aux habitants pour les mettre en dynamique. Sinon, cela restera au niveau de décisionnaires au nom des citoyens. Mais sans leur participation.* » « *Le rapport avec les citoyens au-delà des institutions de la société civile n'est pas visible et donc n'existe pas.* » Pour une personne travaillant à l'agence de l'Eurométropole, « *le sentiment d'appartenance est très faible aujourd'hui. Mais le souhait des partenaires tant institutionnels que techniques ou associatifs est de s'en rapprocher.* » La concertation semble définitivement un exercice difficile, comment construire un mode de gouvernance dans ces conditions ?

D'après un des expert·e, les rapports scalaires jouent en faveur des pouvoirs régionaux et nationaux et la région métropolitaine transfrontalière peine à présenter une stratégie et les niveaux de gouvernement de référence restent ceux des États et des régions : « *le citoyen wallon n'a aucune visibilité quant à une hypothétique stratégie transfrontalière, il a plutôt (de même que les communes et les organisations locales) le sentiment de subir les stratégies des territoires français et wallon* ». Un des expert·e·s du Rhin Supérieur abonde dans ce sens. Les difficultés de la participation citoyenne ne sont pas le fait des citoyen·ne·s mais des effets scalaires de pouvoirs, la multiplication et la fragmentation en premiers chefs : « *Trop souvent ce sont des volontés citoyennes qui poussent les pouvoirs publics à développer les stratégies métropolitaines transfrontalières. Mais trop souvent les pouvoirs publics sont en position de résistance à cause des freins nationaux.* » « *L'investissement des citoyen·ne·s suppose une proximité et de trouver l'échelle appropriée.* »

L'un·e des expert·e insiste sur la difficulté d'une participation citoyenne et d'un sentiment d'appartenance sans démocratie représentative. Sa critique recouvre celle qui est faite aux métropoles françaises et aux intercommunalités en général où les représentant·e·s sont élus au suffrage indirect. Sa proposition, radicale, est de créer un droit de vote métropolitain transfrontalier pour une élection directe d'élue·s eurométropolitain·e·s : « *Les citoyens sont autant éloignés dans la définition de la politique de coopération et de son animation que dans les projets gérés par la MEL. Le mode d'élection ou les échelles des collectivités contribuent sans aucun doute à l'éloignement. D'autre part les citoyens éligibles au vote doit être revu. Aussi il serait intéressant d'étudier le droit de vote des citoyens français, belges et anglais aux instances réciproques concernées par les bassins de vie des citoyens européens.* » La citoyenneté métropolitaine transfrontalière dont il est question ici effacerait la frontière

nationale ce qui signifie que les nationalités ne conditionneraient plus seules l'expression de la citoyenneté.

En comparaison dans les autres cas d'étude, les expert·e·s ont une impression partagée quant à savoir si les stratégies réussissent à générer un sentiment d'appartenance. La frontière, bien qu'elle apporte dans la région métropolitaine transfrontalière deux ou trois identités nationales et régionales fortes, ne semble pas annihiler le sentiment d'appartenance commun apporté par la métropole et ouvre la possibilité d'une urbanité partagée, éventuellement métropolitaine transfrontalière.

Les critiques exprimées en nombre pour l'Eurométropole LKT reviennent à propos des autres cas d'étude. Les stratégies sont jugées trop abstraites et les projets trop techniques pour être appréhendées dans un dialogue citoyen. Les citoyen·ne·s sont soit peu conscient·e·s, soit mal informé·e·s de la gouvernance métropolitaine transfrontalière, mais certain·e·s ont bien conscience d'évoluer dans un espace de vie métropolitain transfrontalier : « *Some citizens are more influenced by the cross-border metropolitan strategy, either because they are more interested, or it is important for them for some reason. Nevertheless, the feeling of being at a place where you have the French and German border very close is omnipresent, at least in the region of Basel.* » La langue reste cependant un obstacle majeur au sentiment d'appartenance métropolitain transfrontalier : « *Les citoyens ne s'emparent que peu des avantages qu'offre la situation géographique transfrontalière, par exemple l'apprentissage de l'allemand est en baisse car les jeunes ne se rendent pas compte des opportunités (professionnelles) liées à l'apprentissage de la langue du voisin* ». « *La dégradation des connaissances linguistiques en allemand (Hoch-deutsch) du personnel politique alsacien est une entrave. Même remarque pour les jeunes générations : pas de socialisation en allemand ET-OU en anglais ne permet pas d'améliorer les performances linguistiques.* »

La participation citoyenne dans les Eurodistricts fait l'objet de plusieurs dispositifs et tentatives : « *L'implication des citoyens existe (au niveau de l'Eurodistrict, pas au niveau du Rhin supérieur), mais de manière ponctuelle et certainement pas dans le cadre d'une stratégie métropolitaine transfrontalière clairement identifiée.* » « *Plusieurs "Forum citoyens" ont été organisés à différentes échelles (Rhin supérieur et Eurodistrict notamment Strasbourg Ortenau), des manifestations grand public sont régulièrement organisées par les eurodistricts...Mais malheureusement, la communication pourrait encore largement être améliorée et si c'était le cas la participation des citoyens et leur mobilisation serait plus importante.* » Mais les mécanismes de démocratie participative se révèlent peu concluants, comme le « *13<sup>ème</sup> congrès tripartite sur le dialogue des acteurs de la coopération avec les citoyens* ». Il y aurait une adhésion, « *un sentiment d'appartenance quant au projet, [mais des] déceptions quant aux résultats* ». Ces dispositifs de participation et d'appropriation existent mais ils ont du mal à fonctionner, cela interroge les stratégies mises en œuvre qui ont vocation à être à destination des citoyen·ne·s.

Trop peu de manifestations métropolitaines transfrontalières s'adresseraient aux citoyen·ne·s qui ne s'investiraient que peu dans de tels événements. Pourtant plusieurs

expert·e·s abondent dans le sens d'une multiplication des initiatives dédiées aux usager·ère·s dans les espaces métropolitains transfrontaliers supralocaux : « *Il existe un certain nombre d'initiatives visant à intégrer le citoyen dans une démarche de promotion des relations transfrontalières (Slow up, micro-projets ETB, manifestations de l'IBA en direction des citoyens). Force est de constater que cela semble peu diffusé auprès de la population et peu fréquenté lors des événements, hormis le slow up qui est un véritable succès. Il convient cependant de préciser que les actions et investissements qui ont été pensés pour le profit des habitants connaissent un vrai succès, la voie verte bordant le Rhin et permettant aux cyclistes et aux piétons d'aller de la passerelle des 3 pays au cœur de Bâle en traversant des voies carrossables est une illustration de ce qui fonctionne et de ce qui est plébiscité par la population.* » Il semble que ce soient ces projets concrets, qui touchent à la culture et au loisir, qui participent à la constitution d'une identité territoriale. Dans ce cas, l'habitant·e est considéré·e comme usager·ère. Ce sont sans doute les occasions où la région métropolitaine transfrontalière se réalise le plus comme la « ville œuvre » d'Henri Lefebvre, où la valeur d'usage est attribuée par les citoyen·ne·s à travers la rencontre et la fête. En contraste, la stratégie d'attractivité économique et la gouvernance technocratique de la région métropolitaine transfrontalière rappellent plutôt la « ville produit » (Lefebvre, 1967).

Finalement, la participation citoyenne serait structurellement empêchée par la gouvernance métropolitaine transfrontalière. En l'absence d'une citoyenneté métropolitaine transfrontalière, les représentant·e·s élu·e·s indirectement dans les instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière suivent leur propre agenda local et répondent à leurs propres électeur·rice·s. Il y aurait donc une tension entre la dimension transfrontalière et la dimension frontalière (strictement nationale dans ces agglomérations). Soit l'expression citoyenne n'est pas un objectif du transfrontalier, soit la structure transfrontalière ne parvient pas à articuler les intérêts autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière. Interroger cette dimension de participation et d'appropriation citoyenne de façon plus approfondie serait très intéressante. Une piste de recherche pourrait mener à des entretiens croisés à la fois dans les structures de gouvernance et dans la société civile, organisée en associations ou ouverte aux citoyen·ne·s. Les quelques résultats du questionnaire ne peuvent constituer que des aperçus des logiques à l'œuvre dans des questions aussi délicates, personnelles et politiques.

La critique adressée ici à la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières rappelle celle adressée aux métropoles. Il s'agit du déficit démocratique des intercommunalités et des « métropoles ingouvernables » (Jouve & Lefèvre, 2002). La gouvernance et les stratégies des régions métropolitaines transfrontalières sont dictées par une recomposition scalaire européenne subtile où le cadre européen s'imprime en permanence alors que les pouvoirs nationaux s'imposent aux initiatives portées localement. En résulte une gouvernance stratégique, technique et bureaucratique influencée par trois facteurs pénalisants. La négociation entre versants nationaux - micro-diplomatie (Wassenberg, 2007) – dépolitise les débats et fige les ambitions dans une co-gestion consensuelle. Les sujets abordés se cantonnent alors aux sujets historiques de la coopération transfrontalière – le bilinguisme, le

culturel – comparable à « l'administration de tuyaux » des intercommunalités (Bachelet, 2004) (Joye, 1995; Rossel & Bassand, 1995). La seule issue financière étant INTERREG, les standards européens s'imposent, et en particulier le jargon européen ainsi que la bureaucratie des règles et des audits (Van der Giessen, 2014). Dans une telle gouvernance, l'avis citoyen non averti n'a qu'une place tenue et les personnels de la gouvernance métropolitaine transfrontalière ont la lourde tâche d'organiser des mécanismes de participation en trompe l'œil, comme c'est le cas dans nombre de projets d'urbanisme. On constate dès lors paradoxalement que le cadre européen renforce la technocratie et la bureaucratie au détriment de la démocratie.

Dans ces conditions, l'urbanité métropolitaine transfrontalière ne peut reposer que sur des événements ponctuels et de services techniques où les habitant·e·s sont cantonné·e·s à leur figure d'usager·ère·s. La possibilité d'un sentiment d'appartenance à travers la participation citoyenne n'est pas ouverte dans ces conditions. La ville reste dans cette lecture de gouvernance un simple espace financier, marchand (Harvey, 2001) où les conditions d'exercice de la citoyenneté sont reléguées dans des registres secondaires. Les véritables enjeux du « droit à la ville » restent dans les compétences des structures bureaucratiques de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Dès lors, un·e citoyen·ne métropolitain·e transfrontalier·ère·e n'a plus comme recourt d'expression que la contestation. L'initiative « *Hack the Eurometropolis* » relève de ce registre.

### **10.2.3. « *Hack the Eurometropolis* » ou l'émergence d'une société civile transfrontalière contestataire**

Cependant, hors des cadres institutionnels, des initiatives citoyennes se saisissent de la région métropolitaine transfrontalière, la questionnent, la réinventent, se l'approprient. L'initiative « *Hack the Eurometropolis* » est, à ma connaissance, la seule initiative politique contestataire d'une région métropolitaine transfrontalière en Europe occidentale. Dans un discours dialectique, elle développe une sévère critique de l'Eurométropole en tant qu'institution dysfonctionnante, mais célèbre l'existence de la région métropolitaine transfrontalière, pour finalement lui imposer une révolution par l'art et la participation.

L'initiative est née lors du NEXT Festival de 2015. Sur un rythme annuel, ce festival des arts vivants se déroule sur le périmètre de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et de Valenciennes. Il associe cinq organismes culturels (La Rose des vents, Villeneuve d'Ascq (FR), Espace Pasolini Valenciennes (FR), le phénix Valenciennes, kunstencentrum BUDA, Kortrijk (BE), Schouwburg Kortrijk (BE)) et promeut l'échange culturel dans l'Eurométropole. Sa présentation constitue déjà une réappropriation de la région métropolitaine transfrontalière par les arts et la rencontre : « NEXT veut jouer un rôle important dans le développement et la dynamique de la nouvelle métropole transfrontalière. C'est pourquoi NEXT fait des efforts à couvrir toute la région et à s'approcher de tous ses habitants. NEXT construit un réseau

transfrontalier de structures culturelles qui contribuent à l'organisation, à la programmation et à la circulation des publics pendant le festival. » (NEXT Festival, 2020).

L'édition 2015 programme un atelier intitulé « Journée professionnelle. LEARN DO SHARE » sur toute la journée du 26 novembre. Animé par des artistes des structures organisatrices, c'est un atelier participatif « par et pour les citoyens de l'Eurométropole ». Marie-Hélène E., rencontrée en entretien, raconte que l'objectif de la manifestation était de réfléchir à la place de la société dans l'Eurométropole. Une centaine de participant.e.s (avec, précise-t-elle, aussi un public difficile à toucher de personnes jeunes et sans emploi) se rejoignent autour du besoin de retrouver du sens dans l'Eurométropole. Une dizaine de mini-conférences ont lieu le matin, ainsi que cinq workshops l'après-midi. La discussion a abouti pendant la clôture autour d'un moment convivial à l'engagement d'un groupe de six personnes pour « *écrire un parcours futur* ».

Ces personnes, issues du monde des arts vivants, du management et de la coopération transfrontalière ne se connaissent pas au préalable et vivent de part et d'autre de la frontière. Elles se retrouvent bénévolement et publient finalement fin novembre 2015 un « *Manifest. Hack the Eurometropolis !* ». Le manifeste appelle à hacker l'Eurométropole, la court-circuiter. Il fait le « constat d'échec de l'Eurométropole » et la presse de réinvestir les thématiques du développement durable, de l'innovation sociale, de l'accueil des exilé.e.s... tout en proposant de nouveaux modes d'action participatifs où la cartographie, les outils en ligne, la langue seraient de nouveaux médias.

« 2008 a vu naître l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, première métropole européenne transfrontalière, censée transcender les frontières et faciliter la vie dans la région. Sept ans plus tard, les réalisations concrètes demeurent cependant peu visibles aux citoyens français, flamands et wallons. Entre-temps, les défis sociaux et sociétaux ne cessent de croître, autant sur le plan de l'économie que de l'écologie, du bien commun, de l'enseignement, de la mobilité, de la diversité et des inégalités sociales.

Les cadres de réflexion existants n'offrent souvent plus de solutions à ces défis. Aussi des propositions alternatives naissent d'initiatives collaboratives et citoyennes. C'est à ce citoyen que s'adresse LEARN DO SHARE, ainsi qu'aux entrepreneurs créatifs, associations innovantes et citoyens mobilisés.

En s'inspirant d'exemples innovantes dans la région et dans le monde entier, nous voulons inventer de nouvelles actions et tracer des perspectives d'avenir innovantes. La question clé est la suivante :

Comment une non-ville transfrontalière peut-elle être réalisée par tous ceux qui y vivent, y travaillent ou la visitent ? »

La critique est sévère : elle pointe un faible bilan, une inadéquation avec les enjeux du monde actuel, une gouvernance inadaptée et une déconnexion des personnes qui font la région métropole transfrontalière. Cette dernière est même qualifiée de « non-ville

transfrontalière » où on comprend le mot de ville comme celui de la *polis* grecque, la cité politique, ou comme celui du « droit à la ville » (Harvey, 2008; Lefebvre, 1968).



Figure 15 : Couverture du *Manifeste*, « *Hack the Eurometropolis* » (NEXT Festival, n.d.)

Marie-Hélène E. fait en entretien le procès de la gouvernance de l'Eurométropole : « *c'est quoi ce bazar politique ?* », les instances sont « *super cadenassées, super protocolaires* ». Elle refuse d'imaginer une région métropolitaine transfrontalière avec une identité homogène et rejette la création d'une marque, d'une identité visuelle, d'un marketing territorial. « *Cette identité eurométropolitaine unique elle est utopique, je n'y crois pas* ». Ses critiques s'attaquent à la technocratie confiscatoire de la ville (Lefebvre, 1968, 1972), tandis qu'elle tente avec d'autres citoyens de se réapproprier cette dernière. En effet, elle raconte que les échanges lors du NEXT-Festival ont fait émerger le « *sentiment d'une opportunité, une croyance et une confiance en la métropole transfrontalière* ». Le constat de la traversée de la frontière au quotidien et des interdépendances économiques transfrontalières est partagé. Mais il ne s'agit pas d'effacer les différences mais de les valoriser : « *Pour moi, le nom et le concept d'Eurométropole ont du sens* ». Finalement, le but du collectif est alors de court-circuiter le GECT pour faire vivre l'Eurométropole à la façon des citoyen·ne·s et des artistes. Il·elle·s se réapproprient la « *valeur d'usage* » (*ibid.*) de l'Eurométropole.

Un deuxième *hack* a lieu en février 2016 sous la forme d'une soirée avec un « *world café* ». Le concept d'animation de discussion repose sur des petites tables où la cinquantaine de participant·e·s tournent au fil des discussions. Le format assume le mélange, et à la différence des instances du GECT aucune traduction n'est assurée et les élu·e·s côtoient sans formalité des membres de l'Agence ou des citoyen·ne·s.

« Le pitch est le suivant : L'Eurométropole a bien été piratée et tout a été effacé, il n'y a plus rien ! Tout est à réinventer ! Et là, les participants doivent ensemble répondre à trois questions : 1. À quoi ressemble la nouvelle Eurométropole ? 2. Quelles sont les trois priorités de la nouvelle Eurométropole ? 3. Concrètement, qu'est-ce que toi, tu peux mettre en place pour l'Eurométropole dans les prochaines semaines ? » (entretien Hack the Eurometropolis).

L'Agence de l'Eurométropole est enthousiaste face à ces innovations et le dynamisme qui s'en dégage, alors qu'elle traverse à cette période une profonde crise de gouvernance. Pour l'une des employées, *Hack the Eurometropolis* constitue « l'espoir de sauver l'Eurométropole. Ils sont géniaux ! ». Le collectif est ainsi invité à présenter la méthode et les résultats de *Hack the Eurometropolis* devant le FORUM et au Bureau.

*Hack the Eurometropolis* éclaire un paradoxe de la gouvernance du GECT. Son cadre est certes trop protocolaire et contraint, mais il permet toutefois des rencontres, des échanges, des événements. Sans traduction, sans préséance politique, sans hiérarchie, sans titre, sans nom de famille, plusieurs manifestations continuent de faire voler en éclats les règles et procédures du GECT par la suite. Avec des jeux de rôles, des projets scénarisés, des appels à l'action individuelle et à la responsabilisation, la méthode se veut destructrice dans un premier temps pour être créatrice dans un second temps.

L'initiative critique est d'abord très radicale. Elle refuse les discussions formelles avec les élu·e·s et les représentant·e·s en tant qu'élu·e·s ou représentant·e·s. Elle souhaite rester « libre et indépendante par rapport à l'Eurométropole ». Au courant de l'été 2016, l'Agence propose au collectif d'animer le FORUM. Marie-Hélène explique être tentée, avoir à la fois « des craintes et des envies ». Mais le « besoin de liberté » lui suggère plutôt de « hacker le bureau en refusant leur invitation à une présentation ».

Finalement, quelques personnes du collectif acceptent d'être associées à la gouvernance de l'Eurométropole (« on a été téléportés pilotes de groupe de travail ») dans une double tentative de refondation. Premièrement, un « travail d'intelligence collective et de diagnostic professionnel » est réalisé grâce à une professionnelle qui rencontre tous les personnels de l'agence ainsi que certain·e·s élu·e·s. L'objectif est d'identifier « les mal-être et les mal-faire ». Il s'agit d'un travail introspectif au niveau de l'institution, qui est politique et psychologique au niveau des individus. Deuxièmement, le FORUM est transformé par des techniques de l'animation collective, des exercices collaboratifs. Le premier effet est la destitution symbolique des personnes installées, de la présidence notamment.



Photographie 38 : Une séance du FORUM avant 2016 (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2016a)



Photographie 39 : Une séance du FORUM « hacké » et « ouvert » à la société civile

La séance du FORUM du 21 octobre 2016 constitue un troisième *hack*. Les membres du FORUM, c'est-à-dire les représentant·e·s bénévoles de la société civile issu des trois conseils de développement français, wallon et flamand, y sont invités. De surcroît, toute personne intéressée peut y participer, en cela le FORUM est qualifié d'« ouvert ». Il rassemble finalement une trentaine de citoyen·ne·s. Les séances du FORUM sont généralement



organisées dans un format d'assemblée, avec un ordre du jour, des prises de paroles successives, des présentations et des débats dont les conclusions sont retranscrites dans des rapports. Assez formel, sa configuration est illustrée dans la première photo ci-dessous. Le collectif *Hack the Eurometropolis* révolutionne le FORUM « hacké » et ses modalités par des techniques d'animation et de *brainstorming* qui viennent de la pédagogie et du management. Alors que le président du FORUM introduit la séance d'un discours, il est interrompu, poliment mais sèchement après quelques minutes et les membres du collectifs prennent en main le FORUM. « *La participation est recherchée et même provoquée* ». Dans une première étape, quelques chaises sont disposées en cercle et chacun·e prononce à son tour un mot, non pour se présenter, mais pour exprimer « *qu'est-ce qui m'amène ici ?* ». Dans une deuxième étape, l'espace est libéré de tout mobilier cinq tables rondes seront utilisées. Les participant·e·s debouts énoncent, dans la langue qui est la leur, des mots et concepts qu'ils associent au futur de l'Eurométropole, en respectant l'ordre des lettres de l'alphabet. Des thématiques classiques de la stratégie métropolitaine transfrontalière en ressortent avec des dimensions parfois plus métropolitaines (mobilité, attractivité, économie locale, territoire d'innovation...) parfois plus transfrontalière (apprentissage du néerlandais, mise en lien, histoire commune étudier chez le voisin...). Des enjeux très contemporains émergent comme l'« *attractivité de l'Eurométropole face au BREXIT* », ou bien l'économie sociale et solidaire avec « *le film Demain* »<sup>52</sup>. Plusieurs images ressortent également « *L'Eurométropole, un beffroi moderne ?* », « *un jardin entre Paris, Londres et Bruxelles* », la « *convivialité eurométropolitaine* », « *ville entre Calais et Molenbeek* » ... ainsi qu'une injonction : « *des paroles aux actes* ». Ces expressions sont épinglées aux murs et les participant·e·s sont invités à se déplacer, lire et « faire leur marché », c'est-à-dire rassembler les expressions qui leur parle et s'installer à une table ronde pour élaborer en groupe sur ces sujets une réponse à la question : « *En tant que membre de cette assemblée et citoyen de l'Eurométropole, quels sont les besoins auxquels je peux répondre activement et personnellement en tant qu'acteur de l'Eurométropole ?* ».

La démarche est ainsi ici éminemment *bottom-up*. Les participant·e·s, issu·e·s de la société civile ouverte organisée et non-organisée, sont appelé·e·s à donner leur opinion et exprimer leurs souhaits pour la région métropolitaine transfrontalières. De plus, il·elle·s sont interpellé·e·s sur leur propre capacité d'action et de mobilisation. Plutôt que de déléguer des missions, plus ou moins réalistes, à accomplir aux élu·e·s ou à l'Agence, chacun·e est sollicité·e·s dans son engagement et ses ressources propres pour construire la région métropolitaine transfrontalière. En comparaison avec le système de gouvernance qui prévaut au sein du GECT, l'expérience s'avère très rafraichissante. Elle bouleverse une organisation sclérosée par les procédures et les positionnements d'acteurs en concurrence. La méthode, sans prétendre pouvoir s'appliquer à toutes les assemblées et toutes les prises de décision, revitalise la gouvernance et redonne de l'envie aux personnes de l'Agence, des membres-

---

<sup>52</sup> Film documentaire français de et par Mélanie Laurent, sorti en 2015, qui propose des pistes de solution citoyennes face aux crises écologiques, économiques et sociales que traverse l'humanité. Ce film a eu un fort écho dans le milieu associatif à la période où le FORUM a été hacké.

partenaires et de la société civile pour faire vivre l’Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai dans ou en dehors du GECT.

La critique et la résistance exercée par *Hack the Eurometropolis* sur la région métropolitaine donne un véritable nouveau souffle à l’Agence et au FORUM. Elle interpelle de surcroît le personnel politique et les collectivités territoriales qui s’étaient relativement désengagées de l’Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Elle coïncide avec la relance de la gouvernance du GECT à travers l’écriture de nouveaux statuts et la réappropriation politique sous la présidence de Martine Aubry. Le tableau suivant propose une synthèse de l’évolution de gouvernance qu’a connu l’Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai autour du *political momentum* de 2015-2016. Il reprend les transformations des statuts et des modes d’organisation analysés dans la sous-partie précédente ainsi que la dynamique portée par l’initiative *Hack the Eurometropolis*.

Période	Eurométropole LKT Créée en 2008	Political momentum 2015	Évolution Depuis 2017
Statut légal	Premier GECT en Europe Gouvernance multi-niveaux		Révision des statuts le 11 septembre 2017
Prise de décision	Nombreux organes et représentant·e·s, principe de double parité		<i>Leadership</i> , participation et pragmatisme
Stratégie	Inspirée par la EU2020 : projets culturels, branding et labellisation, renforcement de l’attractivité		Recentrage de la stratégie. Projets réalistes de court terme
Acteurs	Initiative locale ancienne des intercommunalités. UE, États et personnel politique local d’importance nationale		Implication sur appel à volontariat des élu·e·s et praticien·ne·s et irruption de la société civile ouverte
Dynamique	Institutionnalisation par influence <i>top-down</i>		Questionnement créatif et innovant <i>bottom-up</i> par un réseau d’acteurs : agence, citoyen·ne·s, société civile
Allégorie	Modèle formaliste « <i>function follows form</i> » « Ville-produit »		« Ville-œuvre », « valeur d’usage » Urbanité transfrontalière

Tableau 14 : Synthèse diachronique de la gouvernance de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

L'initiative *Hack the Eurometropolis* cherche à présent une place entre indépendance et intégration au FORUM. L'équilibre entre le cadre institutionnel et l'innovation amenée par la démocratie participative est délicat à trouver. Il relève des conflits classiques de l'action collective entre courants réformateurs et révolutionnaires. Dans tous les cas, l'expérience démontre trois éléments qui soutiennent la thèse de la construction d'une région métropolitaine transfrontalière.

D'abord la région métropolitaine transfrontalière parvient à mobiliser la société civile et créer les prémisses d'une citoyenneté à l'échelle translocale. Cette conscience collective d'appartenance à une région métropolitaine transfrontalière est cependant ponctuelle, locale et cantonnée à certains milieux. Cette « citadinité » rend possible de « faire émerger des enjeux collectifs, débattre, élaborer et décider à l'échelle des solidarités et des interdépendances économiques sociales, techniques et spatiales de la vie urbaine contemporaine » (Ascher, 1997). Les milieux artistiques et créatifs savent animer la région métropolitaine transfrontalière au profit de ses citoyen·ne·s. C'est une réalisation de la « ville-œuvre » (Bäschlin & Wastl-Walter, 2004; Lefebvre, 1968). L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai y gagne une nouvelle légitimité *bottom-up* qui palie le déficit de légitimité par le suffrage. Ensuite, la frontière ne constitue en aucun cas un obstacle insurmontable à l'appropriation et à la participation citoyenne. Au contraire, l'action collective dans le contexte transfrontalier génère dans ce cas de la créativité et de l'invention. La frontière confère clairement un avantage métropolitain en favorisant l'émergence de lieux d'hybridation (Sohn, 2014b). Enfin, si la coopération transfrontalière connaît une phase d'essoufflement et de tension, plusieurs champs de relance s'ouvrent à elle. L'issue n'est pas nécessairement l'alignement sur les concepts importés des échelles supérieures et de l'aménagement du territoire. L'argument métropolitain fonctionne très bien en tant que stratégie, mais il ne parvient pas bien à mobiliser les ressources régionales étatiques et européennes lorsque les concurrences spatiales et scalaires contrecarrent les dynamiques de recomposition. L'expérience unique en Europe de résistance citoyenne, *Hack the Eurometropolis*, témoigne de la possibilité pour la région métropolitaine transfrontalière de délaisser les thématiques de l'attractivité qui modèlent une « ville-produit au profit des investisseurs et les technocrates » (Bäschlin & Wastl-Walter, 2004) et de favoriser un « droit à la ville » (Harvey, 2008; Lefebvre, 1968) par le bas. La relance de la coopération transfrontalière peut procéder dans une logique *bottom-up* pour convaincre dans un second temps les échelles supérieures de lui attribuer leurs ressources.

La constellation d'acteur au sein de la région métropolitaine transfrontalière laisse apparaître un réseau où quelques collectivités territoriales jouent un rôle majeur. Les intercommunalités et régions où se situe le pôle métropolitain sont bien en position d'exercer un *leadership*. Mais elles se désengagent bien souvent au profit de la structure qui incarne la région métropolitaine transfrontalière. Or ces structures se retrouvent dans un rôle d'articulation, de charnière, au milieu d'acteurs aux intérêts parfois divergents. De fortes concurrences traversent les relations entre les acteurs de différentes échelles. Les enjeux nationaux semblent primer et orienter l'engagement ou la résistance vis-à-vis de la construction de la région métropolitaine transfrontalière. Lorsque les logiques nationales s'expriment avec une telle force dans les concurrences interterritoriale, la frontière n'est pas une ressource (hypothèse B1) mais un obstacle. La mobilisation des acteurs ne se produit pas de manière consensuelle au bénéfice de la région métropolitaine transfrontalière (hypothèse C1).

Les structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière assument donc un rôle charnière dans les réseaux d'acteurs de la région. Mais le désengagement décroissant des collectivités partenaires les laisse démunies. La gouvernance multi-niveaux est alors inopérante et cela mène par exemple l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai dans l'impasse. Ces tensions expliquent dans certains cas d'étude l'essoufflement de la coopération transfrontalière (hypothèse A1). Mais l'Eurométropole parvient à sortir d'une crise profonde en partie grâce à une dynamique insufflée par le bas, par la société civile.

Plusieurs régions métropolitaines transfrontalière prévoient dans leur gouvernance des mécanismes innovants de participation des citoyen·ne·s. Ceux-ci sont délicats à mener et les expériences restent souvent ponctuelles. Les expert·e·s restent d'ailleurs partagé·e·s sur l'usage et l'utilité de la consultation des citoyen·ne·s. Les événements et manifestations où les habitant·e·s sont considéré·e·s comme des usager·ère·s parviennent le mieux à générer un sentiment d'appartenance collectif. Le loisir, la rencontre, la fête construisent une urbanité transfrontalière qui peut être le socle d'un renouveau de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. L'initiative de critique du GECT *Hack the Eurometropolis* démontre l'adhésion et le dynamisme que peut apporter une société civile, même non-organisée, même contestataire, au projet de construction d'une région métropolitaine transfrontalière.



# Conclusion

## 11. Conclusion et discussion : La région métropolitaine transfrontalière comme objet de recomposition scalaire en Europe occidentale

### 11.1. Six cas d'étude pour une méthodologie scalaire

Dans le contexte de l'intégration européenne, les frontières internationales et les espaces urbains situés sur ces dernières ont connu d'indéniables changements (Reitel, Zander, Piermay, & Renard, 2002). Cela est particulièrement le cas dans le domaine de la coopération transfrontalière qui est passé par plusieurs phases d'évolution (Wassenberg, 2007). L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurodistrict Trinational de Bâle et la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur sont exemplaires d'une nouvelle phase où la coopération transfrontalière s'appuie sur un nouvel argument métropolitain. Les régions métropolitaines transfrontalières ainsi créées interpellent : elles forment des objets géographiques et politiques complexes dans lesquels les dynamiques de la métropolisation et du régime des frontières s'entremêlent. Elles sont surtout le résultat d'un processus de territorialisation porté par un certain nombre d'acteurs locaux.

Les régions métropolitaines transfrontalières apparaissent au premier abord comme un projet difficilement réalisable. Premièrement, elles nécessitent de transcender les frontières nationales et donc de s'émanciper des cadres nationaux (Gottmann, 1952) qui restent les espaces politiques et géographiques de référence en Europe occidentale malgré les processus de dévaluation des frontières (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). Deuxièmement, les cas d'étude cités ne comprennent que peu de très grandes villes aux nombreuses fonctions métropolitaines (Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung, 2011; ESPON, 2005; Halbert, Cicille, Pumain, & Rozenblat, 2012). La population comme les activités qualifiées de métropolitaines sont réparties entre plusieurs villes de taille moyenne de part et d'autre des frontières. De surcroît, les métropoles sont connues comme des espaces dont l'organisation fragmentée est un défi pour l'aménagement et la gouvernance (Jouve & Lefèvre, 2002). Les acteurs qui défendent le projet d'une région métropolitaine transfrontalière doivent ainsi faire la preuve de leur dimension transfrontalière et de leur dimension métropolitaine pour justifier d'un processus de territorialisation.

Face à ces paradoxes, une dizaine de régions métropolitaines transfrontalières est pourtant clairement identifiée en Europe (ESPON, 2010). La thèse interroge les motivations de la construction d'une région métropolitaine transfrontalière et précisément la justification de ces arguments métropolitain et transfrontalier. Pourquoi les acteurs publics locaux mobilisent-ils la frontière nationale dans leur développement territorial et élaborent-ils des stratégies métropolitaines transfrontalières ? Comment est activée la frontière dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière ? En quoi constitue-t-elle une ressource ? Quels systèmes de relation et de gouvernance s'élaborent dans ce but ? Dans quelle mesure la région métropolitaine transfrontalière recompose-t-elle les espaces et les échelles ?

Ces questions sont confrontées à un regard croisé entre deux espaces transfrontaliers d'Europe occidentale caractérisés par l'existence de coopérations étroites et anciennes et par une urbanisation avancée. L'ancienne Eurorégion Transmanche à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni et l'espace du Rhin Supérieur à la frontière France – Allemagne – Suisse constituent deux cas d'étude transrégionaux. En leur sein, se déploient également des régions métropolitaines transfrontalières qui forment quatre cas d'étude translocaux : le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai d'une part, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et l'Eurodistrict Trinational de Bâle d'autre part.

Les *Border Studies* ont déjà produit des monographies approfondies sur plusieurs cas d'étude mais les approches comparatives et généralisatrices sont plus rares. La dimension métropolitaine est moins connue que la dimension transfrontalière. Comment dépasser la monographie et monter en généralité sur des cas d'étude pluriels ? Comment élaborer une comparaison qui n'occulte pas la diversité des contextes et des cas d'étude ? Quelles méthodologies utiliser pour saisir à la fois les dimensions politiques et géographiques ? Pour ce faire, la démarche de thèse s'est insérée au croisement de la géographie et des sciences politiques, avec une approche méthodologique ancrée dans les sciences humaines et sociales.

Des premières recherches dans la littérature académique de la géographie urbaine et des sciences politiques ont justifié l'adoption des approches qualifiées de *Border Studies* et d'*Urban Studies* dans cette thèse. Deux premiers séjours de recherche itinérants ont permis la familiarisation avec les régions considérées. Ils ont révélé la pluralité et la complexité des terrains et des acteurs. Cette présence sur place a été indispensable pour recueillir des éléments de littérature grise issus des structures de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières ou des collectivités locales partenaires. Il est fait abondamment recours à cette littérature grise dans les analyses documentaires des stratégies, statuts et publications promotionnelles des acteurs territoriaux. La production cartographique constitue un corpus supplémentaire qui, par ses composantes graphiques et visuelles, peut dépasser les contradictions sémiologiques induites par la frontière. Le travail de terrain apporte également une compréhension fine des cas d'étude par l'appréciation physique de l'environnement, la découverte des formes urbaines et du tracé spécifique de la frontière. De l'étape centrale d'identification des acteurs résultent 40 entretiens semi-directifs avec des personnes-clés de la construction des régions métropolitaines transfrontalières. Une seconde phase de terrain approfondie a eu lieu en lien avec chacun des espaces transrégionaux. Un séjour de recherche

en Allemagne a ouvert l'accès aux services d'un institut et de ministères fédéraux allemands à Berlin, Bonn et Frankfurt(Oder) pour mieux saisir l'émergence de l'argument métropolitain dans le Rhin Supérieur. Une phase d'observation participante s'est étalée en 2017-2019 à la frontière franco-belgo-britannique autour des services de la Métropole Européenne de Lille et de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Les enseignements tirés de terrains aussi vastes et pluriels ont nécessité une systématisation de la méthodologie. L'objectif a été d'asseoir les conditions d'un véritable regard croisé à l'analyse et ainsi permettre une montée en généralités. Pour ce faire, une enquête en ligne a été élaborée et diffusée auprès des acteurs impliqués à la frontière franco-belgo-britannique et franco-germano-suisse. Un échantillon final de 118 expert·e·s de la coopération transfrontalière et/ou du développement métropolitain a ainsi permis la collecte de réponses à une trentaine de questions ciblées. L'enquête inclut un dispositif innovant de cartes mentales interprétatives réalisées sur les espaces transrégionaux entre France – Belgique – Royaume-Uni et entre France – Allemagne – Suisse. Plusieurs explorations méthodologiques (indice de fragmentation métropolitaine transfrontalière, analyse cartographique de projets urbains, reconstitutions graphiques des équilibres statutaires et des réseaux d'acteurs, cartes mentales interprétatives...) se révèlent des pistes innovantes fructueuses. Elles pourraient être systématisées à un plus grand nombre de cas d'étude afin d'enrichir la comparaison entre régions métropolitaines transfrontalières en Europe et dans le monde. Les cartes mentales interprétatives en ligne apportent un regard original qu'avait déjà employé le rapport *METROBORDER* sur deux espaces transrégionaux (ESPON, 2010). Cet outil graphique et technologique présente des limites, spécialement en termes d'accessibilité pour les répondant·e·s, mais offre l'avantage de dépasser celle de la langue. Accéder à une compréhension visuelle cartographique partagée est une plus-value précieuse en contexte transfrontalier. Les résultats cartographiques apportent une richesse dans l'analyse de la spatialité des régions métropolitaines transfrontalières dont les délimitations font toujours l'objet de débats. En outre, leur présentation aux acteurs locaux donne un support visuel et géographique aux discussions comme cela a pu être expérimenté dans le cadre de la Plateforme lilloise de POPSU Métropoles.

## **11.2. Motivations, frontière ressource et recomposition scalaire : vérification des hypothèses**

Les méthodologies mobilisées face aux questionnements de thèse permettent de répondre aux hypothèses exposées sur les motivations de la construction de régions métropolitaines transfrontalières (axe de recherche A), sur le rôle de la frontière (axe B) et sur la recomposition spatiale et scalaire à l'œuvre (axe C).

D'abord la coopération transfrontalière connaît effectivement des moments d'essoufflement (hypothèse A1). Malgré l'investissement des acteurs et des personnes, la coopération transfrontalière suit le même déclin que l'enthousiasme européen.



Le cadre incitatif de l'UE est toujours présent, mais il est plus électif et nécessite des ressources dont disposent principalement les grandes collectivités. Les nouveaux outils de gouvernance complexes ont pu freiner les dynamiques et mettre en pause les projets, comme l'illustre la mise en place du GECT dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Les programmes INTERREG qui constituaient dans les années 1990-2010 des opportunités financières importantes sont plus difficilement mobilisables. À chaque nouvelle période de programmation, les acteurs locaux témoignent, spécialement dans les GECT franco-belges, de la complexité et de la bureaucratie de la gestion de projet. Face à ce soutien décroissant de l'échelle européenne, les enjeux transfrontaliers demeurent une préoccupation secondaire au sein des collectivités territoriales et sont parfois critiqués au sein des régions métropolitaines transfrontalières. On observe un recentrage des objectifs et des ressources des collectivités territoriales vers des questions intérieures. L'exemple de Basel-Landschaft, des départements français et des provinces belges montrent que l'unanimité en faveur de la région métropolitaine transfrontalière est fragile en interne pour coopérer avec le voisinage.

Les structures de gouvernance transfrontalière traversent des difficultés mais parviennent à perdurer grâce à des adaptations de leurs institutions et périmètres. Le dévouement, la conviction et l'identification des personnels de la coopération transfrontalière y contribue grandement. Dans le GECT littoral, la COPIT, l'Eurométropole LKT, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, les stratégies métropolitaines transfrontalières restent largement inachevées. Leurs projets sont cependant parfois repris en main par les collectivités territoriales du pôle métropolitain comme à Strasbourg. On assiste dans plusieurs cas d'étude à une diminution des activités, un découragement des personnels, un désengagement des pouvoirs publics et une distanciation politique. Toutefois, les structures de gouvernance métropolitaines transfrontalières continuent à fonctionner. Après plusieurs décennies d'existence, elles sont devenues de véritables acteurs territoriaux, grâce à leurs réseaux, compétences, productions documentaires (stratégies, cartes, communication) et financements locaux et européens.

Entre effacement et développement, les régions métropolitaines transfrontalières vacillent. La multiplication des régions transfrontalières des années 1990-2005 arrive à un palier où les initiatives et les créations de régions se raréfient. Parmi les régions métropolitaines transfrontalières, deux disparitions ont eu lieu avec la dissolution de l'Eurorégion Transmanche en 2004 et celle de l'Aire Métropolitaine de Lille en 2018. La RMT-TMO de son côté ne connaît pas de véritable institutionnalisation.

Ainsi l'hypothèse d'essoufflement de la coopération transfrontalière est à nuancer. Celle-ci semble entrer dans une nouvelle ère plus contrastée, avec plus de tensions mais peut-être aussi plus de réalisme. En ce sens, la coopération transfrontalière est à l'image de l'intégration européenne. La phase de croissance enthousiaste et de soutien fort de l'échelle européenne est révolue. La coopération transfrontalière n'est plus une évidence à cause du déséquilibre entre des coûts importants et des réalisations modestes, ainsi que des bénéfices politiques incertains. La coopération transfrontalière se poursuit malgré tout entre avancées et résistances.

Le paradigme métropolitain offre dans ce contexte l'opportunité d'un renouveau stratégique (hypothèse A2) capable de mobiliser les acteurs et les ressources de toutes les échelles.

L'Eurométropole LKT, l'Agglomération Trinationale de Bâle, l'Eurorégion Transmanche sont des coopérations transfrontalières qui s'affirment comme métropolitaines depuis leurs débuts dans les années 1960 à 1980. L'argument transfrontalier qui justifie la construction régionale est déjà fondé sur les interdépendances urbaines et la recherche d'excellence et de visibilité. Autour de Dunkerque et de Strasbourg ainsi que dans le Rhin Supérieur, l'argument métropolitain intervient comme une réorientation stratégique de la coopération transfrontalière existante. Les stratégies métropolitaines transfrontalières reposent sur un concept de la métropole suffisamment indéfini pour donner un cadre contemporain à la stratégie de développement territorial préexistante. Le modèle de macro-stratégie affiche l'ambition métropolitaine afin de gagner en visibilité aux échelles supérieures et ainsi capter les flux et attirer les ressources. Le modèle par approche-projet permet des réalisations d'aménagement et d'urbanisme dont les résultats sont plus tangibles et moins contestés. La mise en réseau pour activer des ressources à diverses échelles est en fait bien le propre du métropolitain (Halbert, 2010).

En effet, des politiques de soutien aux métropoles se développent dans tous les pays à partir des années 1990, mais avec des déclinaisons variables qui ont indéniablement des effets sur la dimension locale (Sohn & Reitel, 2016). Le développement métropolitain est une thématique récurrente en France qui s'exprime surtout à travers les réformes territoriales. Il est plus récent mais tout aussi puissant en Allemagne où la reconnaissance en *Europäische Metropolregionen* donne accès à des projets pilotes. La Suisse est le pays qui accompagne le plus ses espaces métropolitains grâce à l'élaboration concertée de programmes d'agglomération, le montage de grands projets et des financements de la Confédération. Seule la Suisse reconnaît d'emblée le fait métropolitain transfrontalier. Les autres États élaborent leurs politiques en premier lieu pour les métropoles domestiques. Sous l'impulsion de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas, la question métropolitaine s'impose à l'échelle de l'Europe à la même période. Au tournant des années 2000, on peut alors parler d'un véritable paradigme métropolitain (Fricke, 2016). Les analyses scientifiques produites à l'échelle d'observation européenne permettent de mettre en lumière le fait métropolitain transfrontalier. On assiste à une convergence progressive de la compréhension de ce qui fait métropole, bien que les définitions nationales perdurent en matière politique, juridique ou de statistiques nationales.

La coopération transfrontalière s'empare alors de ce contexte comme une opportunité et développe un argument métropolitain qui se veut fonctionnel, rationnel, légitime. Pourtant, les diagnostics territoriaux, les études et les atlas produits localement peinent à vérifier la dimension métropolitaine des cas d'étude. La dimension politique de la métropole semble plus réelle que la dimension fonctionnelle. Si la métropolisation est bien un processus transfrontalier, les régions métropolitaines transfrontalières ne parviennent à justifier l'argument métropolitain qu'au moyen d'analyses polycentriques (Cattan, 2007). L'argument métropolitain se veut un constat morphologique et fonctionnel qui évite de questionner

l'existence de la coopération transfrontalière. Il vise à alimenter des discours moins politiques, moins symboliques et plus géographiques afin de relégitimer leurs actions.

L'hypothèse d'un paradigme métropolitain est vérifiée mais non sans difficultés. En fait, les acteurs locaux impliqués dans la coopération transfrontalière, en perte de vitesse, mobilisent l'argument métropolitain pour se relancer vis-à-vis des pouvoirs centraux. Ce faisant, ils alignent la région transfrontalière sur la politique et le statut de sa collectivité centre. Alors que Basel devient aire métropolitaine, Lille devient Métropole Européenne, Strasbourg devient Eurométropole, les coopérations transfrontalières se revêtent du même qualificatif.

Afin d'alimenter l'argument métropolitain parfois fragile, la frontière est mobilisée comme une ressource territoriale (Gumuchian & Pecqueur, 2007) (hypothèse B1). Le transfrontalier est présenté comme un atout dans les diagnostics territoriaux que font les acteurs locaux de la région métropolitaine. La « frontière ressource » est une expression que se sont appropriés les acteurs de la coopération transfrontalière. Elle est omniprésente dans le système sémique des régions métropolitaines transfrontalières. Le transfrontalier bénéficie d'un affichage très positif. Pourtant, en entretiens et dans l'analyse, l'essoufflement de la coopération transfrontalière révèle combien la mobilisation de la frontière comme ressource est une entreprise difficile. Notamment la cartographie de la région métropolitaine transfrontalière insiste sur la frontière comme structuration principale de l'espace. Les cartes officielles font disparaître la frontière nationale alors que c'est elle qui les sous-tend. Aveugles sur les espaces nationaux adjacents, elles cherchent à mettre en valeur une logique spatiale interne à la région métropolitaine transfrontalière grâce à la frontière. La cartographie participe à un système sémique partagé au-delà de la langue qui construit la région métropolitaine transfrontalière autour de la frontière.

L'analyse des stratégies métropolitaines transfrontalières permet d'identifier à de nombreuses reprises comment la frontière est mobilisée comme une ressource (Piermay, 2005). Elle l'est principalement sous les formes d'avantage positionnel, de reconnaissance et d'hybridation (Sohn, 2014). L'avantage positionnel procède d'un véritable retournement : la frontière comme périphérie étatique devient une frontière interne au cœur de l'UE, c'est-à-dire une porte d'entrée dans chacun des pays frontaliers. La frontière comme objet de reconnaissance est systématiquement mobilisée. La frontière confèrerait une spécificité, presque une identité à la région métropolitaine transfrontalière. Sa visibilité en est renforcée par des marques de territoire : « Trinational » dans le Rhin Supérieur, « métropole européenne » pour Strasbourg et Lille, « réconciliation franco-allemande » à Strasbourg, « 1<sup>er</sup> GECT d'Europe » pour l'Eurométropole... La frontière est également présentée comme un lieu d'hybridation. Les stratégies mettent souvent en scène la rencontre interculturelle. Cela se vérifie dans l'invention et la flexibilité des formes de gouvernance territoriale (Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005). Un véritable système sémique se met en place entre les acteurs des régions métropolitaines transfrontalières, bien que la langue reste un obstacle tenace (qui est prétexté pour masquer des préjugés ou des désaccords).

Par contre, l'avantage différentiel est peu exploité par les stratégies. Les différentiels sont traités dans les stratégies comme des faits géographiques relevant du diagnostic territorial. L'avantage différentiel est activé par des acteurs individuels lorsqu'ils jouent sur la spécialisation des versants, dans des stratégies résidentielles ou d'implantation d'activité, par exemple. Le cas du Campus Novartis semble indiquer que les entreprises ne se privent pas de cet avantage différentiel. Dans cet exemple, le Canton de Basel-Stadt et la ville de Huningue soutiennent même l'urbanisme privé différencié sur la frontière et aménagent la privatisation du passage de la frontière. Les différentiels sont connus et les disparités et flux qu'ils génèrent sont décrits dans les stratégies mais, ni la polarisation métropolitaine, ni la spécialisation frontalière (Decoville, Durand, Sohn, & Walther, 2014) ne sont remises en question. Il n'est jamais question d'agir sur les différentiels, ni pour les renforcer, ni pour les atténuer. La construction de tramway transfrontalier peut être un des rares exemples de gestion des externalités des différentiels.

La façon dont est mobilisée la frontière comme ressource procède d'une démultiplication des échelles. La frontière permet dans la proximité d'accéder aux échelles supérieures comme un ascenseur scalaire (hypothèse B2). La présence de la frontière et les relations entre deux versants forment un argument de rayonnement international. En ce sens, l'argument transfrontalier alimente l'argument métropolitain. Les deux se renforcent mutuellement dans la construction *bottom-up* de régions métropolitaines transfrontalières. La frontière est activée dans les stratégies métropolitaines pour renforcer des fonctions métropolitaines. Le passage à un espace transfrontalier offre en effet la masse critique suffisante : la région métropolitaine transfrontalière est l'addition rapide des fonctions métropolitaines de chacun des espaces nationaux. Même si cette pratique occulte les effets de compétition ou les effets barrières qui peuvent exister par ailleurs, il s'agit par la coopération transfrontalière de devenir métropole.

Les avantages positionnel, de reconnaissance de d'hybridation apportés par la frontière sont efficacement utilisés au service de l'argument métropolitain. Dans l'avantage positionnel, premièrement, la frontière internationale vaut pour une ouverture sur le monde. La frontière est activée afin de jouer la même fonction de charnière et de porte qu'un port ou qu'un aéroport international. La frontière s'apparente à un équipement de la mondialisation et à une fonction métropolitaine en soi. L'expression « trinationnal » qui qualifie le Rhin Supérieur porte en elle le passage du local à l'international et donc au mondial. Deuxièmement, la frontière comme objet de reconnaissance conforte l'argument métropolitain : en raison des asymétries de compétences à la frontière, une simple municipalité se retrouve en relation avec tous les niveaux de gouvernement de son propre État et de l'État voisin. La ville de Saint-Louis peut alors négocier l'équipement important qu'est le tramway. Cette mise en relation est exacerbée dans la gouvernance multi-niveaux. La région métropolitaine transfrontalière entretient également des relations privilégiées avec la DG Regio et l'échelle européenne, même si l'intervention grandissante des échelles nationales et régionales génèrent à nouveau de la distance (notamment dans les procédures et audits des programmes INTERREG à la frontière franco-belgo-britannique). Troisièmement, la frontière fait communiquer au moins

deux systèmes culturels, au moins deux langues, dans chacun des cas d'étude. Peu importe l'interpénétration véritable des habitant-e-s et des cultures, peu importe la proximité culturelle et linguistique entre les communautés, la frontière est affichée comme lieu d'hybridation. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai expérimente par exemple la rencontre citoyenne interculturelle de proximité comme une forme de cosmopolitisme.

Par la mobilisation de la frontière comme ascenseur scalaire, la région métropolitaine transfrontalière procède d'une recomposition scalaire où de nombreux acteurs interagissent en un système complexe.

Dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière, tous les acteurs de toutes les échelles ne se mobilisent pas de façon consensuelle (hypothèse C1). Une synergie d'acteurs se produit certes au niveau local dans une dynamique ascendante. Les acteurs du développement métropolitain mobilisent l'argument transfrontalier tout comme les acteurs de la coopération transfrontalière mobilisent l'argument métropolitain. Dans les cas d'étude du GECT littoral ou de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'argument métropolitain est mobilisé dans une réorientation stratégique, il émerge progressivement dans la coopération transfrontalière. En miroir, l'argument transfrontalier émerge dans le développement métropolitain lorsque les agences locales d'urbanisme l'étudient, ou lorsque les politiques nationales de développement spatial finissent par le prendre en considération. Il existe un consensus local pour la région métropolitaine transfrontalière. Celui-ci est affiché dans les stratégies, mais peut s'effriter sur le moyen terme.

Le soutien des échelles supérieures n'est par contre pas toujours évident. On assiste, sur la frontière franco-belge, au désengagement de la région des Hauts-de-France. Les départements et provinces défendent leurs intérêts dans les programmes INTERREG au détriment des GECT. Dans la gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières, les partenaires se sont engagés à collaborer entre eux, selon une logique de partenariat. Or, les intérêts qu'ils défendent sont parfois différents. La compétition entre territoires et entre échelles est aggravée par la rareté des ressources publiques. La compétition existe également entre les régions métropolitaines transfrontalières. L'Eurorégion Transmanche, l'Aire Métropolitaine de Lille et l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai forment trois régions sur la même frontière. Elles n'ont pas trouvé la complémentarité hiérarchique entre ces échelles comme cela peut être le cas dans le système multiscalair du Rhin Supérieur.

Face à la complexité de la mise en œuvre d'une stratégie métropolitaine transfrontalière, certains acteurs locaux se désengagent et laissent reposer les missions sur les structures de la région métropolitaine transfrontalière. Or, celles-ci ne disposent que des moyens que les partenaires acceptent de mettre à disposition de la stratégie commune. Les réalisations apparaissent alors souvent modestes en comparaison du grand effort d'élaboration. En appui des structures de la région métropolitaine transfrontalière, le portage politique et matériel du pôle métropolitain apparaît comme décisif.

Les États se révèlent être des acteurs-clés qui font montre d'une certaine résistance face à la construction des régions métropolitaines transfrontalières. La France comme l'Allemagne dénie dans un premier temps aux régions transfrontalières l'accès aux politiques nationales de développement territorial. La reconnaissance accordée aux métropoles transfrontalières est plus tardive et réservée en comparaison aux métropoles nationales, alors même que Lille et Strasbourg forment des pôles métropolitains sur le territoire national français. Sous le contrôle des États et des autorités régionales, les procédures des programmes INTERREG sont complexifiées au point de priver les régions métropolitaines transfrontalières de leur principal financement. Certaines régions métropolitaines transfrontalières parviennent à se maintenir grâce aux ressources du puissant pôle métropolitain, d'autres décrochent. Seule la Suisse développe son soutien aux aires métropolitaines dans une politique transversale, ambitieuse et opérationnelle. L'appui de la Confédération est un levier puissant pour l'Eurodistrict Trinational de Bâle. Il entérine, à l'inverse, l'essoufflement de la RMT-TMO. La puissance publique d'un État riche se révèle décisive.

L'hypothèse de la mobilisation consensuelle des acteurs autour des régions métropolitaines transfrontalières n'est finalement pas vérifiée. D'une certaine façon, les concurrences spatiales et scalaires qui se dévoilent démontrent plutôt l'inverse. La région métropolitaine transfrontalière est une construction politique des acteurs locaux qui adopte les références des échelles supérieures afin de les convaincre de s'engager dans le développement local. Son objectif est de rassembler les acteurs de toutes les échelles justement parce qu'ils ont des intérêts différents voire concurrents.

La région métropolitaine transfrontalière est finalement le résultat d'une recomposition scalaire européenne (hypothèse C2). Le processus de création d'une région métropolitaine transfrontalière est ainsi essentiellement *bottom-up*. Les échelles supérieures assurent les prémices de l'émergence de la région métropolitaine transfrontalière et lui apportent les indispensables ressources à sa réussite. Ce processus s'appuie principalement sur trois raisons endogènes de développement. Localement, les constats d'une agglomération morphologique transfrontalière, des flux de navetteur·rice·s, des interdépendances économiques justifient l'intervention des pouvoirs publics dans une logique d'urbanisme pour gérer l'expansion métropolitaine classique. Ensuite, la région métropolitaine transfrontalière offre une opportunité politique pour les acteurs locaux de s'inscrire dans une échelle supérieure : la lisibilité générée permet de capter des ressources nationales et européennes. Enfin, dans la période de tension qu'elle traverse, la coopération transfrontalière n'assure plus seule cette fonction de lisibilité et de captation des ressources. La réorientation métropolitaine lui apporte un nouveau souffle pour remplir ces objectifs.

L'échelle européenne est à la fois une incitation et une validation. La politique de cohésion favorise les processus de régionalisation (Perkmann, 2003), spécialement en contexte transfrontalier. Elle soutient et met à disposition des ressources (juridiques, symboliques, financières). La relation entre échelle locale et échelle européenne génère un surcroît de légitimité réciproque.

L'État conserve une position plus ambivalente. Il apporte bien souvent sa validation *a posteriori* après des actions de lobbying conjointes des acteurs locaux et européens. Les politiques nationales de métropolisation ont une influence centrale sur les régions métropolitaines transfrontalières, soit à travers leur reconnaissance en Suisse, soit à travers leur non-reconnaissance en Allemagne. L'échelle nationale apporte ainsi une reconnaissance symbolique mais aussi des pouvoirs, des compétences, des financements...

Finalement, la région métropolitaine réorganise les relations hiérarchiques entre échelles mais ne contourne pas véritablement les États. Elle cherche au contraire leur validation et leur appui qui restent décisifs dans les politiques de développement local et de coopération transfrontalière. Puisqu'elle dépasse la frontière westphalienne, puisqu'elle touche à la souveraineté nationale, la région métropolitaine transfrontalière ne peut faire l'économie du soutien étatique. Les États sont présents tout autant dans les stratégies qu'à la table des négociations. Dans cette recomposition des espaces et des pouvoirs, les États et l'Union Européenne restent les premiers destinataires des régions métropolitaines transfrontalières.

Dans le contexte européen de restructuration de l'État, les régions métropolitaines transfrontalières se détachent dans la compétition entre territoires et créent de nouveaux espaces de référence pour le monde politique et économique. Ces nouvelles entités spatiales ne correspondent pas aux échelles des maillages politico-administratifs nationaux et ne sont pas dans un lien de citoyenneté avec leur population.

Le processus de construction de régions métropolitaines transfrontalières paraît se jouer sur le long terme, avec des avancées et des reculs. Le périmètre des régions métropolitaines transfrontalières est encore peu stabilisé. Les évolutions vont dans le sens d'une logique de région polarisée de type transfrontalier. L'argument métropolitain se veut un argument fonctionnel, mais les régions métropolitaines transfrontalières épousent les maillages politico-administratifs dans une logique institutionnelle. Dans la multiplication des régions transfrontalières, seule une minorité affiche son ambition métropolitaine. Celles-ci connaissent des expansions et des élargissements, preuve de leur réussite et de leur capacité à attirer de nouveaux partenaires. Les espaces que devraient couvrir les stratégies métropolitaines transfrontalières se définissent pourtant selon deux éléments géographiques structurants : les frontières terrestres dévaluées, et les configurations urbaines à proximité des frontières. Dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières, les périmètres tout comme les systèmes de gouvernance font preuve d'adaptabilité et d'innovation.

Par conséquent, on assiste bien à une recomposition scalaire européenne où de nouveaux espaces de référence naissent des interactions entre échelles locale, nationale et européenne.

### **11.3. Discussion et ouvertures de recherche : fragilité et pérennité des régions métropolitaines transfrontalières**

La démonstration ainsi résumée par hypothèse permet de discuter plusieurs enseignements sur les régions métropolitaines transfrontalières en tant qu'objets géographiques et politiques. Premièrement, l'argument métropolitain est le résultat d'un jeu d'influences multiscalaires dans lequel les acteurs locaux n'agissent pas qu'en fonction des besoins endogènes de développement. Deuxièmement, les régions métropolitaines transfrontalières correspondent à un processus de territorialisation inachevé dont l'aboutissement reste très incertain. Troisièmement, leur pérennité dépend ainsi largement des fluctuations de l'influence de l'échelle européenne et donc du régime de la frontière dans l'UE.

#### **11.3.1. L'argument métropolitain : un jeu d'influences multiscalaires**

Le premier point sur la fragilité de l'argument métropolitain révèle combien la construction d'une région métropolitaine transfrontalière s'avère être un processus délicat. Les bases de l'argument métropolitain sont rarement solides. Une compétition horizontale et verticale entre acteurs génère des résistances et des concurrences. Les ambitions de la coopération transfrontalière sont réévaluées à la hausse et il devient de fait difficile de satisfaire les attentes. Le risque d'échec est assez important comme en témoignent les expériences de l'Eurorégion Transmanche, de l'Aire Métropolitaine de Lille ainsi que les nombreuses crises de fonctionnement observées sur les cas d'étude.

Dans le jeu d'influences multiscalaires, l'argument métropolitain provient principalement de l'échelle locale. Mais la construction d'une région métropolitaine transfrontalière provient bien d'une articulation dialectique entre échelles.

L'argument métropolitain est développé par les acteurs publics locaux pour la construction d'une région métropolitaine transfrontalière. Sans y être invités par les échelles supérieures, ces dernières exercent une influence forte dans la réorientation thématique des coopérations transfrontalières. Les acteurs locaux cherchent à s'inscrire dans les nouveaux cadres programmatiques et politiques créés par les États et l'UE qui ne s'adressent pas nécessairement aux espaces transfrontaliers. Le contexte d'émergence est donc également *top-down* dans l'incitation et l'influence nationale et européenne. En cela, il est proprement multi-scalaire et non uniquement local et endogène. De surcroît, les initiatives locales ne peuvent s'épanouir qu'avec la reconnaissance et les ressources octroyées par les échelles supérieures. Les États sont plus souvent dans une position de résistance face aux initiatives locales de construction de région métropolitaine transfrontalière, alors que l'UE apporte un soutien quasi-systématique mais distant et immatériel. Même si le processus repose peu sur les États, cette échelle constitue un levier essentiel dans la construction multiscalaire.



Entre acteurs locaux, la région métropolitaine transfrontalière conforte indubitablement le pôle métropolitain. La gouvernance et le *leadership* sont bien souvent portés par la collectivité intercommunale qui correspond la centralité sur un seul versant. L'émergence de cette nouvelle région bouscule les équilibres entre les pouvoirs locaux : les échelles régionales n'ont pas de position claire. Elles sont souvent membre des partenariats mais se considèrent comme observatrices plutôt qu'actrices. Se développe même une concurrence entre la nouvelle région métropolitaine transfrontalière et les cadres territoriaux classiques comme les départements, les régions, les provinces, les *Landkreise*, les Cantons... Les nouveaux cadres formalisés remettent en cause les logiques institutionnelles existantes dans des effets réciproques équivoques.

Par conséquent la construction *bottom-up* des régions métropolitaines transfrontalière est doublement conditionnée par les échelles supérieures. Un mouvement dialectique multi-scalaire s'opère entre le local et les échelles supérieures.

Dans le concept de « *urban and state rescaling* » proposé par Neil Brenner (Brenner, 2004) et de « recomposition des villes européennes » de Patrick Le Galès (Le Galès, 2003), les États sont dans une position contrainte par l'échelle supérieure (mondiale et/ou européenne) de se restructurer et d'accepter l'émergence de nouveaux espaces. Dans la recomposition scalaire européenne des régions métropolitaines transfrontalières, l'État semble résister face à la convergence des intérêts locaux et européens. La construction métropolitaine transfrontalière s'accompagne de pratiques spatiales et de modes d'exercice du pouvoir qui redéfinissent profondément le mode d'organisation territoriale étatique. Les régions métropolitaines transfrontalières entrent dans cette catégorie nouvelle d'espaces créés par la mondialisation (Brenner, 1999). C'est pourquoi l'échelle nationale ne leur accorde qu'avec grande réticence sa reconnaissance et ses ressources. Seule la Suisse semble jouer pleinement l'intégration dans la mondialisation. Sa position d'enclave au sein de l'UE et son organisation en une Confédération de cantons puissants contribuent certainement à expliquer cette stratégie nationale spécifique. Même dans un espace frontalier, la mondialisation et le contexte européen animent des flux et relations de longue distance et de proximité. Les flux transfrontaliers remettent en question la territorialité et la souveraineté de l'État. Lorsque les acteurs locaux se saisissent de la frontière ressource dans une stratégie politique (dans une logique fonctionnelle de gestion de ces flux, ou dans une logique symbolique de gain de visibilité), ils défient « l'hégémonie de l'échelle territoriale de l'État-Nation » (Gagnol, 2017). Lorsqu'ils construisent une région transfrontalière, ils s'affranchissent ce que John Agnew a appelé le « piège territorial » (Agnew, 1994). Or, la puissance structurante des États se révèle encore plus explicitement prégnante en contexte frontalier et transfrontalier. Les acteurs locaux ont besoin de la reconnaissance et du soutien des États pour dépasser la frontière. Le pouvoir d'organisation étatique constitue la principale raison qui explique combien une région métropolitaine transfrontalière est une construction périlleuse. « Les proximités culturelles locales des populations vivant de part et d'autre de la frontière font que certains États freinent tout développement des zones transfrontalières. Ces obstructions se manifestent en dépit des

pressions et des incitations des organisations supranationales et malgré certaines dynamiques « par le bas » des acteurs locaux. » (Leloup & Gagnol, 2017).

Mais on voit dans les résultats de cette thèse la puissance étatique dans une posture de désintérêt voire de résistance vis-à-vis des régions transfrontalières en construction. Paradoxalement, le positionnement de l'État vise à concilier l'émergence des métropoles et leurs développements tout en surveillant plus ou moins étroitement leur émancipation. Paradoxalement, les régions transfrontalières ont besoin du soutien de l'État pour dépasser le cadre national. Le déploiement d'un argument métropolitain s'inscrit dans ces paradoxes. Afin d'imposer l'argument transfrontalier – subversif dans la conception d'un État-Nation aux frontières westphaliennes – les régions transfrontalières déploient un argument métropolitain – cohérent avec le nouveau paradigme des politiques nationales de développement spatial. L'État est ainsi placé face à un dilemme où des acteurs publics locaux enfreignent ses principes tout en mettant en œuvre ses politiques.

Dans cette tension entre échelles locale et nationale, l'échelle européenne est mobilisée par les acteurs locaux en soutien de leurs stratégies locales. La construction des régions métropolitaines transfrontalières doit être comprise à la fois comme présupposition, médium et résultat des dynamiques européennes de recomposition spatiale. Les acteurs locaux exercent du *lobbying* envers les institutions communautaires, se saisissent des outils juridiques de droit européen, s'appliquent à s'inscrire dans le cadre des nouvelles politiques de l'UE. Un des objectifs est de faire pression sur l'échelle nationale par le biais de l'échelle européenne. Toutefois, l'échelle européenne applique une puissance plus idéale et immatérielle que concrète. Les instruments qu'elle met à disposition des régions métropolitaines transfrontalières nécessitent systématiquement la validation de l'échelle étatique. Les programmes INTERREG comme les GECT font l'objet de contrôles et procédures nationales. L'europanisation (Scharpf, 2000) a bien lieu dans la régionalisation transfrontalière et dans la reproduction des stratégies européennes, mais l'échelle européenne ne fournit pas de ressources financières, humaines ou matérielles à la réalisation de ces objectifs. Le cadre incitatif européen laisse les régions métropolitaines transfrontalières bien démunies et dépendantes des échelles nationales et régionales lors de la mise en œuvre de leurs stratégies.

Dans ce jeu d'influences multiscalaires, une limite de la grille d'analyse par échelles (Hamez, 2013) est de porter le regard essentiellement sur les acteurs publics. Les associations de collectivités territoriales sont pourtant souvent actives dans stratégies de lobbying : IKM, IMeG, MOT, AEBR sont autant de groupement d'intérêt dont le rôle n'est ici qu'esquissé. Le Comité Grand Lille, l'association MetroBasel, l'entreprise Novartis, l'initiative *Hack the Eurometropolis* sont autant d'exemples de la mobilisation de la société civile dont on mesure mal la portée. Les acteurs économiques, les acteurs de la société civile organisée, et même les initiatives individuelles sont estompées par la lecture scalaire et pourraient constituer une piste de recherche à approfondir.

Malgré le manque de recul historique, la construction de régions métropolitaines transfrontalières semble finalement un processus douloureux. Des périodes d'avancée et d'enthousiasme alternent avec des périodes d'isolement, de déception et de reculs. En comparaison avec les régions métropolitaines nationales, les régions métropolitaines transfrontalières reçoivent un moindre soutien des échelles régionales et nationales (sauf Basel dont l'apport de la Confédération suisse fait toujours l'exception). Si le soutien européen perdure, il est moins décisif que dans les années 1990. Devant plusieurs échecs significatifs, la question se pose des perspectives qui se dessinent pour les cas d'étude.

Dans le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, la coopération transfrontalière entre partenaires locaux s'appuie sur des bases solides. L'argument métropolitain ne résulte pas en une stratégie mise en œuvre ni en une structure de gouvernance de la région métropolitaine transfrontalière. Au niveau global des fonctions métropolitaines répond le niveau local d'une coopération transfrontalière.

L'investissement de l'argument métropolitain s'est révélé infructueux pour le GECT littoral. Les acteurs locaux en sont eux-mêmes peu convaincus malgré les démonstrations de l'agence d'urbanisme de Dunkerque. Pourtant, le nombre d'initiatives locales et l'efficacité de la coopération transfrontalière sont à souligner. Le GECT peut bâtir sur les forces locales pour convaincre les échelles supérieures sur une autre thématique que la métropole. D'autres réorientations politiques innovantes semblent correspondre à l'espace de coopération. Le développement durable peut constituer un paradigme européen et national fort qui met en valeur l'expertise de gestion des eaux ou le tourisme naturel, enjeux déjà investis par la coopération transfrontalière franco-belge. L'environnement et le milieu apparaissent comme des objets consensuels pour la cogestion d'un espace traversé par les mêmes problématiques (Fourny, 2005; Leloup & Gagnol, 2017).

Autour de Strasbourg, la création de l'Eurodistrict a accaparé les ressources et épuisé les acteurs. L'Eurométropole a assuré le rôle de pôle métropolitain pour porter les projets structurants. Strasbourg a besoin de la coopération transfrontalière dans le cadre de sa politique de métropole européenne. Une complémentarité a finalement peut-être été trouvée entre l'Eurodistrict qui prend en charge des *soft policies* comme le service aux citoyen-ne-s, et la Ville et Eurométropole de Strasbourg qui assument l'aménagement et l'urbanisme sur les réserves foncières du versant français. La région métropolitaine transfrontalière repose ici sur une seule spatialité mais deux entités politiques. La dynamique ne se situe pour l'instant pas au sein de l'Eurodistrict, alors que les deux instances municipales de Strasbourg et Kehl bénéficient d'un lien direct, de proximité, confirmé par des décennies de coopération.

De leur côté, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et l'Eurodistrict Trinational de Bâle peuvent plus facilement affirmer un argument métropolitain. L'expertise transfrontalière certaine de ces espaces en font des régions métropolitaines transfrontalières peu contestables.

Autour de Lille, la dynamique métropolitaine transfrontalière apparaît dès les années 1990 comme avant-gardiste. En 2020, elle sort pourtant d'une période critique de grandes tensions

et d'incertitudes. Les désaccords politiques entre la Wallonie et Vlaanderen, d'une part, et entre la Ville de Lille et la Métropole Européenne de Lille, d'autre part, sont essentiels pour comprendre les difficultés traversées par le GECT et l'agence de l'Eurométropole. Sans la mobilisation consensuelle des grandes municipalités, l'articulation avec les échelles supérieures semble bloquée. Plusieurs atouts locaux témoignent cependant pour un nouveau lancement *bottom-up*. De fortes personnalités politiques en lien avec les niveaux régionaux et nationaux sont toujours au pouvoir sur les trois versants. L'initiative de participation citoyenne *Hack the Metropolis* est foisonnante et prometteuse. La puissance symbolique du premier GECT d'Europe fait que ni les États ni la DG Regio n'ont intérêt à ce qu'advienne une disparition. Finalement, la gouvernance multi-niveaux est à rebâtir sur la base d'une dynamique ascendante où la dépendance envers les échelles régionales et nationales seraient moins forte. En s'inspirant des réussites de l'*IBA Basel 2020* et de la Métropole des Deux Rives, l'Eurométropole pourrait parvenir à remobiliser les acteurs locaux autour de la région métropolitaine transfrontalière. Sans être un tel projet phare d'urbanisme, le projet de l'« espace bleu » constitue une voie de relance, un test certes moins métropolitain que transfrontalier, mais qui recréerait la confiance entre les acteurs locaux.

Autour de Basel, la coopération transfrontalière a toujours été urbaine. L'Eurodistrict Trinational de Bâle affiche des résultats tangibles de l'affirmation métropolitaine par l'accent mis sur l'urbanisme depuis 1995. Cette stratégie se réalise en accord avec les positions pragmatiques des acteurs suisses des Cantons et de la Confédération. Malgré les tensions, la réalisation de projets urbains grâce aux cofinancements nationaux fait montre d'une grande efficacité. La clôture de l'IBA est cependant proche. Les programmes d'agglomération vont se relayer mais il n'est pas certain que la Confédération valide le bassin du port et soutienne ainsi le vaste et ambitieux projet *3Land*. L'Eurodistrict est tenu de convaincre les Cantons suisses et la Confédération d'investir aussi à l'étranger dans la région métropolitaine transfrontalière.

### **11.3.2. Construction de régions métropolitaines transfrontalières : un processus de territorialisation inachevé**

Le deuxième point démontre que la construction de régions métropolitaines transfrontalières est un processus de territorialisation largement inachevé.

La région métropolitaine transfrontalière est une configuration urbaine résultant d'un processus politique de territorialisation porté par les acteurs de la coopération transfrontalière et reposant sur des arguments métropolitains. L'argument métropolitain affirme la centralité et assure la visibilité. Il vise à contrecarrer la lecture étatique des espaces frontaliers comme périphérie et utilise pour ce faire la frontière comme une ressource grâce aux avantages positionnels, d'hybridation et de reconnaissance.

Le nouvel espace généré par la région métropolitaine transfrontalière est structuré en trois échelles géographiques imbriquées qui présentent des intensités métropolitaines et transfrontalières décroissantes. Premièrement, l'échelle translocale correspond à la centralité

métropolitaine que constituent les agglomérations transfrontalières. Elle recouvre environ 2500km<sup>2</sup>. Lille-Kortrijk-Tournai représente un pôle unique sur la frontière franco-belgo-britannique. À la frontière franco-germano-suisse, Strasbourg-Kehl, d'une part, et Basel-Mulhouse, d'autre part, forment une bipolarité concurrente. Les agglomérations transfrontalières sont incluses, deuxièmement, dans l'échelle transrégionale. L'organisation interne de cette échelle de l'ordre de 10 000 à 45 000 km<sup>2</sup> dépend de facteurs fonctionnels et institutionnels. Dans l'Eurorégion Transmanche, une logique fonctionnelle diffuse se prolonge par gradients faibles en arcs de cercle autour de Lille. À la frontière franco-germano-suisse, les gradients plus forts marquent une structure imbriquée multiscale entre les Eurodistricts à l'échelle translocale, une bande transfrontalière longitudinale et le Rhin Supérieur à l'échelle transrégionale. Troisièmement, l'échelle transnationale correspond à la frontière-zone. Un corridor transfrontalier de 50 à 100 km de part et d'autre de la frontière forme la zone d'influence de la région métropolitaine transfrontalière. De manière générale, elle longe les frontières terrestres, et de manière particulière elle épouse le lien fixe du détroit du Pas-de-Calais.

Mais cette distinction en trois échelles imbriquées est une schématisation des régions métropolitaines transfrontalières qui se dévoilent essentiellement comme des *soft spaces* (Allmendinger, Haughton, Knieling, & Othengrafen, 2015). Dans une *flow approach*, dépendante des relations fonctionnelles et des négociations politiques entre collectivités territoriales partenaires, les délimitations ne suivent que partiellement les découpages politico-administratifs et se recomposent selon une inventivité et une flexibilité remarquable.

Ce nouvel espace donne à voir l'épaisseur de la frontière (Wilson & Donnan, 2012) dans le contexte ouest-européen. Il correspond à la spatialité de la frontière décrite par le concept de « *borderscapes* » (Brambilla, Laine, Scott, & Bocchi, 2015) qui fonctionne en gradients entre différents espaces transitionnels. Les frontières y sont définies comme des catégories de différences qui créent des distinctions socio-spatiales entre des lieux, des individus et des groupes. Le concept proposé de *borderscapes* rebat la notion de frontière-ligne ou d'espace transfrontalier, il se rapproche d'une métaphore du paysage, *landscape*, travaillée spécialement par les rapports de pouvoir à distance :

« *Borderscapes are social/political panoramas that emerge around border contexts and that connect the realm of high politics with that of communities and individuals who are affected by and negotiate the EU [...] borders. [...] Borderscape is not just a question of what happens on the border or in the immediate borderlands, but also of what happens at any spatial distance from it, at any scale, on any level, in any dimension.* » (*ibid.*)

Le nouvel espace que constitue la région métropolitaine transfrontalière résulte en effet des relations de pouvoir que tissent les acteurs des échelles locale, nationale et européenne.

De façon contre-intuitive, la gouvernance multi-niveaux au cœur des structures des régions métropolitaines transfrontalières n'offre cependant pas une solution systématique. Les GECT multi-niveaux dysfonctionnent en raison des intérêts parfois divergents des acteurs de différentes échelles qui sont représentés dans les instances de gouvernance. Au sein du GECT

littoral et de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai par exemple, les acteurs nationaux, régionaux et intermédiaires agissent comme des observateurs, voire des freins, résultant en une capacité de blocage descendante.

Par contre, l'exemple du Rhin Supérieur fait la démonstration de l'efficacité de son modèle de gouvernance multi-niveaux (Beck & Wassenberg, 2010). Cette dernière fonctionne mieux dans une construction régionale multiscalaire. Chaque échelle possède ses propres périmètres de coopération et ses propres structures de gouvernance : l'échelle translocale rassemble les acteurs locaux, communes et intercommunalités, éventuellement aussi les acteurs intermédiaires. L'échelle transrégionale rassemble tous les acteurs régionaux et éventuellement les acteurs nationaux. La région métropolitaine transfrontalière articule les deux échelles à l'image de la RMT-TMO qui parvient ponctuellement à réunir tous les acteurs dans un rôle de charnière.

Devant ces observations, les deux cas d'étude transrégionaux laissent apparaître des perspectives très différentes.

Une région métropolitaine transfrontalière sur le périmètre de l'Eurorégion Transmanche risque de manier l'argument métropolitain et d'exacerber les concurrences entre villes et collectivités. Depuis la disparition de l'Eurorégion en 2004 aggravée et la disparition de l'Aire Métropolitaine de Lille en 2018, il n'existe plus de région métropolitaine transfrontalière transnationale, et d'ailleurs plus de coopération transfrontalière transrégionale sur la frontière franco-belgo-britannique. Or les GECT qui ont leurs propres agendas et leurs propres défis à relever ne peuvent assumer seuls la coopération transrégionale et *a fortiori* transnationale. Une nouvelle structuration transrégionale semble indispensable dans l'organisation spatiale multiscalaire de la région métropolitaine transfrontalière. Face à l'absence de *leadership* et aux concurrences entre acteurs d'échelles différentes, le besoin se fait sentir d'une concertation à trois entre France, Wallonie et Vlaanderen. Elle est un prérequis à l'emploi optimal du programme INTERREG dans une logique *bottom-up*. Mais celui-ci saura-t-il concilier les autorités régionales et s'ouvrir à l'échelle translocale des GECT ?

Dans le Rhin Supérieur, la RMT-TMO décriée comme une « *coquille vide* » n'en a que l'apparence. Elle compte au moins trois réussites majeures à son actif de sorte que son efficacité après dix ans d'existence peut être saluée. Par son existence, elle a fait reconnaître le Rhin Supérieur comme *Metropolitane Grenzregion* auprès de l'État fédéral allemand. Elle a également assuré une coordination de tous les acteurs de toutes les échelles en vue de la consommation efficace des co-financements INTERREG. Enfin, elle a enclenché avec succès une coopération transfrontalière sectorielle dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et du transfert intellectuel vers les entreprises, les collectivités et les citoyen·ne·s grâce au pilier Sciences. La structuration transrégionale est un atout sans doute favorisé par un contexte descendant moins fort. La présence d'États fédéraux, de trois partenaires et de la structuration polycentrique force les logiques partenariales de coopération. Le Traité d'Aachen qui renforce la coopération franco-allemande et la création de la collectivité

européenne d'Alsace sont de nouveaux cadres en faveur de la poursuite de la coopération à cette échelle.

### **11.3.3. Les conditions de la pérennité de telles régions métropolitaines transfrontalières**

Finalement la région métropolitaine transfrontalière fait-elle émerger un territoire métropolitain transfrontalier ? L'aboutissement du processus de territorialisation dépend largement des fluctuations de l'influence de l'échelle européenne et donc du régime de la frontière dans l'UE (Foucher, 2000). Le contexte d'intégration européenne est peu favorable dans les conditions où les États hésitent à poursuivre l'entreprise de coopération supranationale et l'approfondissement intergouvernemental. Les frontières internes de l'UE connaissent des processus de *rebordering*. C'est un troisième point sur l'accomplissement et la pérennité des régions métropolitaines transfrontalières.

Devant l'essoufflement de la coopération transfrontalière et l'effritement du consensus entre acteurs locaux, la résistance de l'État et la faiblesse de l'incitation européenne, le processus de territorialisation semble non-achevé. La construction repose certes sur des logiques *bottom-up*, mais elle est entremêlée de logiques *top-down* également puissantes. L'argument métropolitain est très ambitieux et s'appuie sur une articulation entre acteurs de différentes échelles très élaborée. Cette construction paraît opportune dans le contexte décrit de transition entre des politiques européennes transfrontalières et des politiques nationales métropolitaines. Pour autant, l'argumentaire métropolitain est teinté d'élitisme et de néolibéralisme (Sassen, 1996). Les cas d'étude montrent qu'il renforce la technocratie et exacerbe les rapports de pouvoirs (Harvey, 2001).

Est-ce une stratégie efficace pour relancer la coopération transfrontalière si celle-ci s'essouffle ? La métropolisation n'est pas vraiment une orientation stratégique qui favorise la territorialisation, elle représente plutôt une entrée d'économie territoriale et de marketing territorial, c'est-à-dire un alignement stratégique néolibéral. Plusieurs cas d'étude mettent en œuvre des stratégies d'attractivité : l'Eurométropole soutient des clusters d'entreprises, l'Eurodistrict Trinational de Bâle investit l'urbanisme portuaire. Cela suffit-il pour créer un territoire ? Est-ce que le processus de territorialisation n'est pas plus abouti dans les régions transfrontalières qui ne mettent pas en œuvre des stratégies de développement proprement métropolitaines ? Dans celles qui mettent en place des lieux qui permettent une véritable appropriation par les habitant·e·s ?

Il est d'autant plus difficile de parler de territoire, sans explorer plus avant l'appropriation de la région métropolitaine transfrontalière par ses habitant·e·s. Satisfait-elle à des attentes des de la population ? Trouve-t-elle l'adhésion des citoyen·ne·s ? L'étude des mécanismes de

participation citoyenne au sein des structures de la gouvernance métropolitaine transfrontalière doit être doublée d'une enquête au plus proche des citoyen·ne·s.

Les cas d'étude au sein du Rhin Supérieur dévoilent un processus de territorialisation partiellement accompli (Zander, 2018). Mais la création de la RMT-TMO a été conditionnée par des jeux d'acteurs avec une congruence ponctuelle d'intérêts régionaux. La RMT-TMO constitue moins un territoire qu'une instrumentalisation des discours métropolitains nationaux au profit d'acteurs locaux qui défendent leurs intérêts par le biais de coopérations transfrontalières. L'échelle transrégionale peine à faire vivre sur le long terme l'argument métropolitain en raison de sa dimension. La réalité métropolitaine demande une certaine proximité (entre institutions composant le cadre formel, la présence de la frontière) et une certaine continuité (par la forme ou les flux, l'aspect fonctionnel). Cela conditionne la capacité à inscrire des projets sur ou près de la frontière qui donnent sens à la région métropolitaine transfrontalière. La région métropolitaine transfrontalière ne peut se résumer à un objectif de développement économique néolibéral. La territorialisation inclut une autre dimension plus humaine. L'espace vécu (Frémont, 1976) est alors une composante centrale de l'aboutissement d'une région métropolitaine transfrontalière. Cette dernière doit se déployer dans l'invention d'une « urbanité » transfrontalière (Lefebvre, 1968). En impliquant les populations, en faisant le lien entre les élu·e·s et les citoyen·ne·s à travers l'espace, elle peut parvenir à faire sens à l'échelle de la ville transfrontalière.

À ce titre, l'échelle translocale se rapproche d'un espace vécu qui peut plus facilement être approprié et s'inscrire dans la durée. La recomposition scalaire européenne peut constituer non un projet économique et technocratique d'alignement sur des politiques néolibérales, mais l'occasion de déborder des cadres habituels de pensée, de recentrer les stratégies et d'imaginer de nouveaux espaces. Si les blocages à la construction des régions métropolitaines transfrontalières proviennent des articulations entre échelles, alors une des stratégies de relance peut provenir véritablement d'une dynamique *bottom-up*, par le bas, avec les citoyen·ne·s. Les projets comme le Jardin des deux rives, l'*IBA Basel 2020*, le Parc bleu de l'Eurométropole, le festival NEXT ajoutent la dimension humaine indispensable à un territoire métropolitain transfrontalier. Ils bâtissent des lieux d'urbanité transfrontalière (Reitel & Moullé, 2015). Plusieurs pistes embrassent déjà les dimensions sociales et humaines de la ville transfrontalière parmi les cas d'étude. La stratégie de l'Eurodistrict reposant sur le service au citoyen·ne de sa naissance à sa mort, le collectif citoyen *Hack the Eurometropolis* ou les débats de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai « Europe, je t'aime, moi non plus » semblent pouvoir constituer des initiatives porteuse d'envies et de concrétisations qui ne sont pas moins métropolitaines. La région métropolitaine transfrontalière peut-elle éviter de verser à nouveau dans le travers technocratique si elle ne renoue pas avec l'interculturalité, l'urbanité, l'humanité ?

Loin de vouloir constituer une critique envers les constructions de régions métropolitaines transfrontalières et les hommes et les femmes qui les inventent, cette thèse espère contribuer au foisonnement d'initiatives qui réenchangent la coopération transfrontalière.





# Bibliographie

- 11ème Congrès Tripartite. (2008). *Déclaration commune pour une Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur*. 11 janvier 2008, Strasbourg.
- Adam, B., & Göddecke-Stellmann, J. (2002). Metropolregionen - Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. *Information Zur Raumentwicklung*, (9), 513–526.
- Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, Provincie West-Vlaanderen, & West-Vlaamse Intercommunale. (2006). *Atlas transfrontalier. Grensoverschrijdende atlas. De Berck à Brugge : Une frontière, deux territoires, un seul horizon; Ven Berck tot Brugge: Eén grens, twee gebieden, één gezamenlijke horizon*. Dunkerque.
- Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise. (2004). *Livre blanc / Weißbuch Strasbourg-Ortenau*. Strasbourg. Retrieved from file:///C:/Users/youhe/Downloads/kdoc\_o\_00042\_01.pdf
- Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise. (2007). *Projet métropolitain. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*. Strasbourg.
- Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole. (2017). *Synthèse Séminaire Technique Planification transfrontalière*. Lille. <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>
- Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Mission Bassin Minier, & INSEE Nord-Pas-de-Calais. (2012). *Atlas de l'Aire Métropolitaine de Lille*. Lille: Aire métropolitaine de Lille.
- Agglomération Trinationale de Bâle. (2001). *Concept de développement spatial*. Basel.
- Agnew, J. (1994). The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53–80.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, & DATAR. (1995). *Towards a New European Space / Aufbruch zu einem neuen Europäischen Raum / Vers un nouvel espace européen*.
- Alessandro, C. D'. (2015). *Pour une géographie du leadership* (Dossier d'). Bordeaux.
- Allmendinger, P., Chilla, T., & Sielker, F. (2014). Europeanizing territoriality — towards soft spaces ? *Environment and Planning A*, 46, 2703–2717. <https://doi.org/10.1068/a130037p>
- Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). *Soft Spaces in Europe. Re-Negotiating Governance, Boundaries and Borders*. Oxon-New York: Routledge.
- Altrock, U., Aring, J., Hahne, U., & Reuther, I. (2011). *Gewinnen, verlieren oder transformieren? Das europäische Städtesystem im Wandel: Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen*. Berlin: Technische Uni Berlin.
- Amilhat-Szary, A.-L. (2015). *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?* Paris: Presses Universitaires de France.
- Amilhat-Szary, A.-L., & Fourny, M.-C. (2006). *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*. Paris: Editions de l'Aube.

- Amilhat-Szary, A.-L., & Giraut, F. (Eds.). (2015a). Borderities: The Politics of Contemporary Mobile Borders. In *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders* (pp. 1–19). Basingstoke: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137468857>
- Amilhat-Szary, A.-L., & Giraut, F. (2015b). *Mobile Borders*.
- Anderson, M. (1996). *Frontiers Territory and State Formation in the Modern World*. Polity Press.
- Anderson, M. (1997). The Political Science of Frontiers. In P. Ganster, A. Sweedler, J. W. Scott, & W. Dieter-Eberwein (Eds.), *Borders and Border Regions in Europe and North America* (pp. 27–45). San Diego: San Diego State University Press.
- Arbaret-Schulz, C. (2008). La question du continu et du discontinu à l'épreuve de la dimension technique des sociétés. In F. Alexandre & A. Génin (Eds.), *Continu et discontinu dans l'espace géographique* (pp. 409–416). Tours: Presses universitaires François-Rabelais.
- Arnstein, S. (1969). Une échelle de participation citoyenne. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.
- Ascher, F. (1995). *Métapolis, ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Ascher, F. (1997). Territoires flous, intérêts collectifs multiples, contexte changeant : les nouveaux enjeux de la planification urbaine. In G. Saez, J.-P. Leresche, & M. Bassand (Eds.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale* (pp. 49–60). Paris: L'Harmattan.
- Aydalot, P. (1984). A la recherche de nouveaux dynamismes spatiaux. In P. Aydalot (Ed.), *Crise et espace* (pp. 38–59). Paris: Economica.
- Bachelet, F. (2004). La gouvernance territoriale entre théorie et pratique. In *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus* (pp. 55–70). Paris: L'Harmattan.
- Bachelet, F., Ménerault, P., & Paris, D. (2006). *Action publique et projet métropolitain*. Paris: L'Harmattan.
- Badariotti, D. (1997). Fronts d'hier, frontières : le Rhin supérieur. *Revue de Géographie de Lyon*, 72(3), 213–222. <https://doi.org/10.3406/geoca.1997.4695>
- Badie, B. (1995). La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect. *Espace Du Politique*, 276.
- Bailly, A., Ferras, R., & Pumain, D. (Eds.). (1995). *Encyclopédie de géographie* (2e édition). Paris: Economica.
- BAK Basel Economics. (2006). *Das Oberrheingebiet als europäische Metropolregion*. Studie im Auftrag der Oberrheinkonferenz. Basel.
- Ballif, F., & Rosière, S. (2009). Le défi des « teichopolitiques ». Analyser la fermeture contemporaine des territoires. *Espace Géographique*, 38(3), 193–206.
- Bäschlin, E., & Wastl-Walter, D. (2004). Le droit à la ville – Espaces de participation, espaces de résistance. Discussion de trois exemples de la ville de Berne. *BAGF - Géographie*, 4, 543–556.
- Basel-Stadt, R. K. Ratbeschluss „Neugestaltung Hafen St. Johann – Campus Plus“ Hünigerstrasse, Abschnitt Kraftstrasse bis Landesgrenze, Schiffmühlestrasse (2008). Basel.
- Bassand, M. (2001). Les six Paramètres de la métropolisation. *Cahiers de La Métropolisation*, (1), 33–39.
- Bassand, M. (2008). *Cités, villes, métropoles : le changement irréversible de la ville*. Lausanne: Presses

Polytechniques et Universitaires Romandes.

- Baudelle, G., Guy, C., & Mérenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Baudepartement Basel-Stadt, & Eurodistrict Trinationnel de Bâle. (2008). *IBA Basel 2020. Ebauche du premier Mémoire*. Basel.
- Bauder, H. (2011). Toward a Critical Geography of the Border: Engaging the Dialectic of Practice and Meaning. *Annals of the Association of the American Geographers*, 101(5), 1126–1139.
- Beaucire, F., & Lebreton, J. (2000). *Transports publics et gouvernance urbaine* (Editions M). Paris.
- Beck, J. (1997). *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Beck, J., & Bonnafous, M. (2013). *Perspectives of local governance in Europe*. Zürich & Baden-Baden: Dike & Nomos.
- Beck, J., & Wassenberg, B. (2010). *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen. (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Beck, J., & Wassenberg, B. (2013). *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen. (Band 5): Integration und (trans-)regionale Identitäten*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Beck, J., & Wassenberg, B. (2014). *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Berque, A. (1990). *Médiance. De milieux en paysages*. Montpellier: GIP-Reclus.
- Berroir, S., Cattan, N., Guérois, M., Paulus, F., & Vacchiani-Marcuzzo, C. (2012). *Les systèmes urbains français*. Paris: La Documentation française, DATAR.
- Beyer, A. (2007). Strasbourg, entre France et Allemagne. Structure urbaine et symboliques de la dualité frontalière. *Revue Géographique de l'Est*, 47(vol. 47 / 2).
- Beyer, A., & Reitel, B. (2011). La gouvernance des transports publics comme mesure de l'intégration transfrontalière en Europe de l'ouest. L'exemple de trois Eurodistricts de Sarrebruck, Strasbourg et Bâle. *Géo-Regards - Mobilité et Développement Transfrontalier*, (4), 77–94.
- Bigo, D. (2011). Frontières, territoire, sécurité, souveraineté. Retrieved August 25, 2020, from <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part1/frontieres-territoire-securite-souverainete>
- Blanchard, D. (2017). *L'espace transmanche : un territoire transfrontalier maritime ?* (Thèse de doctorat en géographie) Université du Havre.
- Blatter, J. (2004). "From Spaces of Place" to "Spaces of Flows"? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(September), 530–548.
- Blotevogel, H. H. (2001). Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands - ein neues strategisches Raumbild? *Geographica Helvetica*, 3(56), 157–168.
- Blotevogel, H. H. (2005). Metropolregionen. In *Handwörterbuch der Raumordnung* (4. Auflage, pp. 642–647). Verlag der ARL.
- Bombenger, P.-H., Christen, G., & Piquette, E. (2011). *Du global au local. Connaissances expertes et savoirs territoriaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

- Bonfiglioli, C. (2017). *Habiter à l'épreuve de la langue. Politiques linguistiques et territorialités en périphérie flamande de Bruxelles-Capitale*. (Thèse de doctorat en géographie). Université de Reims-Champagne-Ardenne. Reims.
- Bossong, R., Gerst, D., Kerber, I., Klessmann, M., Krämer, H., & Ulrich, P. (2017). Complex borders: Analytical problems and heuristics. In E. Opilowska, Z. Kurcz, & J. Roose (Eds.), *Advances in European Borderlands Studies* (pp. 65–84). Baden-Baden: Nomos.
- Bouillaud, C., & Escalona, F. (2015). La France. In N. Brack, J.-M. De Waele, & J.-B. Pilet (Eds.), *Les démocraties européennes* (3e éd., pp. 165–176). Paris: Armand Colin.
- Bourdieu, P. (1973). L'opinion publique n'existe pas. *Les Temps Modernes*, 318, 1292–1309.
- Brack, N., De Waele, J.-M., & Pilet, J.-B. (2015). *Les démocraties européennes. Institutions, élections et partis politiques* (3e éd.). Paris: Armand Colin.
- Brambilla, C. (2015). Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept. *Geopolitics*, 20(1), 14–34. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.884561>
- Brambilla, C., Laine, J., Scott, J. W., & Bocchi, G. (2015). *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making*. Burlington: Ashgate. <https://doi.org/10.4324/9781315569765>
- Braudel, F. (1979). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe et XVIIIe siècles. 3. Le Temps du monde*. Paris: Armand Colin.
- Braudel, F. (1984). Divisions of Space and Time in Europe. In F. Braudel (Ed.), *The Perspective of the World*. Glasgow: William Collins Sons & Co. Ltd.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431–451.
- Brenner, N. (2004a). *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2004b). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447–488.
- Brenner, N., & Keil, R. (2006). *The Global Cities Reader*. New York: Routledge Urban Reader Series.
- Breuillard, M. (2004). La transformation urbaine à marche forcée en Angleterre. In *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus* (pp. 237–258). Paris: L'Harmattan.
- Breux, S., Reuchamps, M., & Loiseau, H. (2011). *Carte mentale et science politique : Regards et perspectives critiques sur l'emploi d'un outil prometteur*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Brunet-Jailly, E. (2013). Power, Politics and Governance of Borderlands The Structure and Agency of Power. In P. Gilles, H. Koff, C. Maganda, & C. Schulz (Eds.), *Theorizing Borders Through Analyses of Power Relationships* (pp. 29–45). Bruxelles: Peter Lang.
- Brunet, R. (1989). *Les villes "européennes". Rapport pour la DATAR*. Paris: La Documentation française, DATAR-RECLUS.
- Brunet, R., Ferras, R., & Thery, H. (Eds.). (1992). *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique* (3e édition). Paris: Reclus-La Documentation française.
- Brunn, G., & Schmitt-Egner, P. (1998). *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*. Baden-Baden: Nomos.

- Budge, I. (2008). Great Britain and Ireland: Variations in Party Government. In J. M. Colomer (Ed.), *Comparative European Politics* (pp. 17–57). Oxon-New York: Routledge.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (2000). *Raumordnungsbericht 2000*. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (2005). *Raumordnungsbericht 2005* (Vol. 21). Berichte. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung. (2009). Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland. *BBSR-Berichte KOMPAKT*, 3, 1–12.
- Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung. (2010). *Metropolräume in Europa*. Bonn (Analysen Bau. Stadt. Raum.; 1).
- Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung. (2011). Metropolitan Areas in Europe. *BBSR-Online-Publikation*, 1, 1–127.
- Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung. (2012). *Raumordnungsbericht 2011. Berichte*. Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau. Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen (1995). Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung des 8. März 1995. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung. (2013). *Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) "Überregionale partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen."* Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2017). *50 Jahre Ministerkonferenz für Raumordnung*. Berlin.
- Burgel, G. (1995). Métropole : de l'espace d'exclusion à la société d'inclusion. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques* (pp. 43–55). Genève: Georg Editeur.
- Cabus, P. (2012). Du RSV (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) vers un BRV (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen). In *Actes du Colloque de la CPDT. Territoires Wallons : Horizon 2040 - Lundi 21 novembre 2011* (pp. 53–61). Namur: Conférence Permanente du Développement Territorial.
- Calbérac, Y., & Volvey, A. (2014). J'égo-géographie... *Géographie et Cultures*, 89–90, 5–32.
- Cappellin, R., & Batey, P. W. J. (1993). *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London: Pion.
- Casteigts, M. (2014). Pour un programme de recherches interdisciplinaires sur les dynamiques transfrontalières et la coopération territoriale. Enjeux épistémologiques et repères méthodologiques. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 305–332). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Castells, M. (1975). *Luttes urbaines et pouvoir politique*. Paris: François Maspero. Retrieved from <https://www.cairn.info/luttes-urbaines--9782707105912.htm>
- Castells, M. (1998). *L'Ère de l'information. Volume 1, La Société en réseaux*. Paris: Fayard.
- Cattan, N. (2007). *Cities and Networks in Europe: A Critical Approach of Polycentrism*. Montrouge: John Libbey Eurotext.

- Cattan, N., Pumain, D., Rozenblat, C., & Saint-Julien, T. (1999). *Le système des villes européennes* (2e édition). Paris: Anthropos.
- Cauvin, C. (1999). Pour une approche de la cognition spatiale intra-urbaine. *Cybergeo*, 1–23. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.5043>
- Celata, F., & Coletti, R. (2015). Cross-Border Cooperation as a Territorial/Relational Approach to Regional Development? In C. Brambilla, J. Laine, J. W. Scott, & G. Bocchi (Eds.), *Borderscaping: Imaginations and Practices of Border Making* (pp. 151–161). Burlington: Ashgate.
- Chambre régionale des comptes du Grand Est. (2019). *Rapport d'observations définitives et ses réponses. Eurodistrict Trinational de Bâle. Exercices 2015 à 2018*. Metz.
- Chilla, T., Evrard, E., & Schulz, C. (2010). Metropolregionen in grenzüberschreitenden Räumen. *Geographische Rundschau*, 62(11), 22–30.
- Church, A., & Reid, P. (1999). Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel. *Regional Studies*, 33(7), 643–655.
- Claude, V. (2006). *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*. Marseille: Parenthèses.
- Claval, P. (1962). Géographie politique et aménagement du territoire en Belgique. *Revue Géographique de l'Est*, 2(2), 167–170. <https://doi.org/10.3406/rgest.1962.1774>
- Clément, G. (2015). Migrants transfrontaliers et inégalités d'accès à l'espace européen. *Belgeo. Revue Belge de Géographie*, 2, 0–11.
- Cohen, R. B. (1981). The New International Division of Labor, Multinational Corporations and Urban Hierarchy. In M. Scott & A. Dear (Eds.), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Societies* (pp. 287–315). London: Methuen.
- Collectif. (2020). Centre, périphérie. Retrieved August 25, 2020, from <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/geoconfluences/glossaire/centre>
- Colomer, J. M. (2008). *Comparative European Politics*. Oxon-New York: Routledge.
- Comité des Régions. (2017). *EGTC Monitoring Report 2016 and Impacts of Schengen Area Crisis on the Work of EGTCs*. <https://doi.org/10.2863/63042>
- Commission Européenne. (1994). *Europe 2000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*. Luxembourg.
- Commission Européenne. (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Bruxelles.
- Commission Européenne. Communication laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory. INTERREG III (2004). Bruxelles.
- Commission Européenne. (2008). *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout* (Vol. 616 final). Bruxelles.
- Commission Européenne. (2015a). Cross-Border Cooperation in the EU - Report. *Flash Eurobarometer*, 422(June 2015), 0–250. <https://doi.org/10.2776/959925>
- Commission Européenne. (2015b). Cross-border cooperation in the EU - Summary. *Flash Eurobarometer*, 422(June 2015), 0–41. <https://doi.org/10.2776/964957>
- Commission Européenne. (2017). *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*.

Luxembourg. <https://doi.org/10.2776/251376>

- Commission Européenne. Proposal for a Regulation laying down common provisions on the ERDF, the ESF Plus, the CF, and the EMFF and financial rules for those and for the AMF, the ISF and the BMVI (2018). 375 final.
- Conférence du Rhin supérieur. (2001). *Cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire de la Conférence du Rhin supérieur. Pour un avenir commun du Rhin supérieur*. Gresswiller.
- Conférence du Rhin Supérieur. (1999). *Lire et construire l'espace du Rhin supérieur. Atlas transfrontalier pour aménager un territoire commun*. Karlsruhe.
- Conférence du Rhin Supérieur. (2015). *40 ans de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur*. Kehl.
- Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière. (2002). *Stratégie pour une métropole transfrontalière Strategie voor een grensoverschrijdende metropool*. Tournai.
- Conseil de l'Europe. (1991). *Schéma européen d'aménagement du territoire*. CEMAT. Strasbourg.
- Conseil Européen. Acte Unique Européen (1986). Luxembourg, 17 février et La Haye, 28 février 1986.
- Conseil Européen. Stratégie de Lisboa. Conclusion de la Présidence (2000). 23 et 24 mars 2000, Lisboa.
- Conseil fédéral suisse. (2001). *Politique des agglomérations de la Confédération*. Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001. Bern.
- Conseil fédéral suisse. (2015). *Politique des agglomérations 2016+*. Bern.
- Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, & ACS. (2012). *Projet de territoire Suisse*. Version remaniée. Bern.
- Considère, S. (2017). *Représentations des élèves et apprentissages en géographie*. (Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches) Université de Lille 3, Lille.
- Considère, S., & Leloup, F. (2017). Comment interroger la frontière par les représentations sociales ? In S. Considère & T. Perrin (Eds.), *Frontières et représentations sociales : questions et perspectives méthodologiques* (pp. 23–53). Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan.
- Considère, S., & Perrin, T. (2017). *Frontières et représentations sociales : questions et perspectives méthodologiques*. Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan.
- Courlet, C. (1990). Approches de théorie économique. In *Frontière et confrontation(s)* (pp. 15–22). Annemasse: colloque de CEREGE.
- Croizat, M. (2010). *Le fédéralisme en Europe*. Paris: Lextenso.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Seuil.
- Cuillier, F. (1994). *Strasbourg, Chroniques d'urbanisme*. Strasbourg: ADEUS / Editions de l'aube.
- Curzi, S., Delecasse, É., & Moyse, V. (2016). La coopération transfrontalière européenne. Les dynamiques décisionnelles du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen. *Courrier Hebdomadaire Du CRISP*, 2300(15), 5–46. <https://doi.org/10.3917/cris.2300.0005>
- Danielzyk, R., & Blotevogel, H. H. (2009). Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In J. Knieling (Ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit* (pp. 22–29). Hannover: Verlag der ARL.



- DATAR. (2000). *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*. Paris: La Documentation française, DATAR.
- DATAR. (2012). DATAR, 50 ans 1963-2013. *Territoire En Mouvement*, 11, 0–20.
- Davoudi, S. (2003). Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. *European Planning Studies*, 11, 979–999.
- Davoudi, S. (2008). Conceptions of the city-region: a critical review. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, 161(2), 51–60. <https://doi.org/10.1680/udap.2008.161.2.51>
- De Ruffray, S., Hamez, G., Grasland, C., Lambert, N., Hamm, A., & Gallet-Moron, E. (2011). *Enjeux des territoires frontaliers à l'échelle nationale: Vers la détermination et la délimitation de pôles transfrontaliers*. Paris.
- Decoville, A., Durand, F., Sohn, C., & Walther, O. (2014). Approche comparée de l'intégration métropolitaine transfrontalière en Europe. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 175–194). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Delamarre, A., Lacour, C., & Thoin, M. (2013). *50 Ans d'aménagement du territoire*. Paris: La Documentation française, DATAR.
- Delecousse, E., Leloup, F., & Lewalle, H. (2017). *La coopération transfrontalière dans le domaine de la santé : principes et pratiques*. Luxembourg: Union Européenne. <https://doi.org/10.2776/69124>
- Dell 'Agnese, E., & Amilhat-Szary, A.-L. (2015). Borderscapes : From Border Landscapes to Border Aesthetics. *Geopolitics*, 20(1).
- DeLyser, D. (2001). "Do you really live here?" Thoughts on insider research. *Geographical Review*, 91, 441–453.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan.
- Di Méo, G. (2007). Identités et territoires : des rapports accentués en milieu urbain ? *Métropoles*, 1, 69–94.
- Di Méo, G. (2010). La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques. *L'Information géographique*, 74(3), 23–38.
- Dictionnaire Larousse. (2016). "Métropole." In *Dictionnaire*. Paris: Larousse. Retrieved from <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/métropole/51037>
- Didelon, C., De Ruffray, S., Boquet, M., & Lambert, N. (2011). Un Monde d'interstices. Apport de la logique floue pour l'analyse des cartes interprétatives. *Comité Français de Cartographie*, 209, 71–82.
- Dolez, B. (2004). Intercommunalité et suffrage universel. In B. Dolez & D. Paris (Eds.), *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus* (pp. 95–111). Paris: L'Harmattan.
- Dolez, B., & Paris, D. (2004). *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus*. Paris: L'Harmattan.
- Dorfman, A., França, A. B. C., & França, R. F. (2017). Political Commodities and Sovereignty Management: Cigarette Smuggling across Brazil's Southern Borders. *Geopolitics*, 22(4), 863–886. <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1356288>

- Duhamel, S., & Moullé, F. (2010). *Frontières et santé : genèse et maillages des réseaux transfrontaliers*. Paris: L'Harmattan.
- Duhamel, S., & Renard, J.-P. (2002). Le Déroit du Pas-de-Calais et la politique de coopération frontalière. *Hommes et Terres Du Nord*, (2), 7–13.
- Duhamel, S., & Renard, J.-P. (2007). La coopération transfrontalière institutionnelle : outils d'analyse et démarche scientifique. *Territoire En Mouvement*, 4, 94–110.
- Dühr, S. (2010). The Language Challenge and Terminology. In S. Dühr, C. Colomb, & V. Nadin (Eds.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation* (pp. 22–38). Oxford: Routledge.
- Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Oxford: Routledge.
- Dupéron, O. (2009). La forme de l'Etat belge : un fédéralisme atypique pour éviter la disparition de l'Etat. In F. Lafaille (Ed.), *Régimes politiques contemporains* (pp. 195–212). Paris: mare & martin.
- Dupeyron, B. (2005). *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne*. (thèse de doctorat en sciences politiques) Université Robert Schuman Strasbourg III et Universitat Autònoma de Barcelona.
- Durà, A., Camonita, F., Berzi, M., & Noferini, A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Retrieved from [https://ddd.uab.cat/pub/lilibres/2018/189399/RECOT\\_CR11\\_Catalogue.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/lilibres/2018/189399/RECOT_CR11_Catalogue.pdf)
- Durand, F. (2013). Émergence d'une gouvernance métropolitaine transfrontalière au sein de l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Analyse des relations entre les organisations dans le domaine du transport public transfrontalier. *Annales de Géographie*, 123(691), 290–311. <https://doi.org/10.3917/ag.691.0290>
- Durand, F. (2015). Theoretical Framework of the Cross-border Space Production – The Case of the Eurometropolis Lille–Kortrijk–Tournai. *Journal of Borderlands Studies*, 30(3), 309–328. <https://doi.org/10.1080/08865655.2015.1066701>
- Durand, F., & Nelles, J. (2014). Binding Cross-Border Regions: An Analysis of Cross-Border Governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 105(5). <https://doi.org/10.1111/tesg.12063>
- Durand, F., & Perrin, T. (2017). Eurometropolis Lille–Kortrijk–Tournai: Cross-border integration with or without the border? *European Urban and Regional Studies*. <https://doi.org/10.1177/096977640200900304>
- ESPON. (2005). *Potentials for polycentric development in Europe*. 1.1.1 Project Report. Revised version, Luxembourg.
- ESPON. (2007). *Study on Urban Functions*. 1.4.3 Final Project Report, Luxembourg.
- ESPON. (2010). *METROBORDER. Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. ESPON Final Report, Luxembourg.
- ESPON. (2011). *The Functional Urban Areas Database*. Technical Report, Luxembourg. Retrieved from [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ScientificTools/ESPON2013Database/3\\_7\\_TR-FUAs.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ScientificTools/ESPON2013Database/3_7_TR-FUAs.pdf)
- ESPON. (2013). ESPON Databaset Dictionary of Spatial Units. Retrieved from [http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits\\_onehtml/index.html#sect](http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index.html#sect)

\_nuts2010

- Estienne, I. (2007). Questions paysagères et paysagistes dans les agences d'urbanisme. Les exemples de Lille et Dunkerque. *Territoire En Mouvement*, 2, 83–101.
- EUBorderscapes. (2018). *Bordering , Political Landscapes and Social Arenas : Potentials and Challenges of Evolving Border Concepts in a post-Cold War World*. Final report. Funded by the European Commission under the 7th Framework Programme (FP7-SSH-2011-1).
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Convention constitutive (2010). adoptée le 4 février 2010. Kehl.
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Statuts du Groupement Européen de Coopération Territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau » (2010). adoptés le 4 février 2010. Kehl.
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. (2015). *Grandir à 360°, l'Eurodistrict tout au long de la vie*. Stratégie adoptée le 3 décembre 2015. Strasbourg.
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. (2018). *Rapport d'activités 2017*. Kehl.
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. (2019a). *Rapport d'activités 2018*. Kehl.
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Statuts du Groupement Européen de Coopération Territoriale « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau » (2019). statuts révisés adoptés le 28 mars 2019. Kehl.
- Eurodistrict Trinational de Bâle. (2009a). *Un Avenir à Trois : Stratégie de Développement 2020. Tome 1 : Les fondamentaux de l'Agglomération Trinationale de Bâle*. Village Neuf: Eurodistrict Trinational de Bâle.
- Eurodistrict Trinational de Bâle. (2009b). *Un Avenir à Trois : Stratégie de Développement 2020. Tome 2 : La stratégie de développement*. Village Neuf.
- Eurodistrict Trinational de Bâle. (2009c). *Un Avenir à Trois : Stratégie de développement 2020. Tome 3 : Les projets ATB 2001-2007*. Village Neuf.
- Eurodistrict Trinational de Bâle. (2013). *Statuts*. adoptés le 12 avril 2013. Basel.
- Eurodistrict Trinational de Bâle. (2017). *Concept Urbain 3Land : Trois villes – un avenir commun*. Village Neuf.
- Eurodistrict Trinational de Bâle. (2018). *Liste des membres de l'Eurodistrict Trinational de Bâle*. arrêtée le 26 octobre 2018. Village Neuf. Retrieved from <https://www.eurodistrictbasel.eu/fr/notre-eurodistrict/notre-territoire-et-nos-membres.html>
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Convention de coopération (2008). adoptée le 28 janvier 2008, Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Statuts (2008). adpotés le 28 janvier 2008, Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2012). *Eurométropole Eurometropool Lille - Kortrijk - Tournai*. Brochure de présentation. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2013). *Stratégie Eurométropole Lille Kortrijk Tournai 2014-2020*. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2016a). *Bienvenue au FORUM de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Livret d'accueil des membres*. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2016b). *Rapport annuel d'activité - Jaarlijks activiteitenverslag 2015*. Kortrijk.

- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2017a). *Dossier de séance de l'assemblée du 11 septembre 2017*. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2017b). *Synthèse de l'Assemblée du 16 février 2017*. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2017c). *Synthèse de l'Assemblée du 3 février 2017*. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2018). *Rapport annuel d'activité - Jaarlijks activiteitenverslag 2017*. Kortrijk.
- Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. (2019). *Rapport annuel d'activité - Jaarlijks activiteitenverslag 2018*. Kortrijk.
- Eurorégion Transmanche. (1996). *Perspectives pour l'Eurorégion. Vers un schéma d'objectifs*. Bruxelles.
- Eurostat. (2018). *Eurostat Regional Yearbook*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.27585/1522>
- Evrard, E. (2013). *Suprarégionalisation transfrontalière ? Grande Région Saar-Lor-Lux*. (thèse de doctorat en géographie) Université de Luxembourg.
- Evrard, E., & Chilla, T. (2014). Asymétries institutionnelles et territoriales. Quelles conséquences pour la gouvernance transfrontalière ? In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 63–78). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Faludi, A. (2007). La dimension territoriale de l'intégration européenne. *L'Information Géographique*, 71(4), 27–42.
- Faludi, A. (2010). European Spatial Planning: Past, Present and Future. In A. Matern, S. von Löwis, & A. Bruns (Eds.), *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung* (pp. 9–26). Hannover: Verlag der ARL.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan. RTPI library series*. London and New York: Routledge.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (2005). The Usual Suspects : The Rotterdam EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografi*, 96(3), 328–333.
- Flatrès, P. (1968). Le livre blanc de l'OREAM Nord. *Hommes et Terres Du Nord*, (2), 5–6.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York-London: Routledge.
- Foucault, M. (1969). Qu'est-ce qu'un auteur ? *Bulletin de La Société Française de Philosophie*, 63(3), 73–104.
- Foucher, M. (1986). *L'invention des frontières*. Paris: Fondation pour les études de défense nationale.
- Foucher, M. (1988). *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard.
- Foucher, M. (2000). *La République européenne*. Paris: Belin.
- Foucher, M. (2007). *L'obsession des frontières*. Paris: Perrin.
- Fourny, M.-C. (2014). La frontière comme espace liminal. *Revue de Géographie Alpine*, 101(2), 2–11.
- Frémont, A. (1976). *La région espace vécu*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Frémont, A., Allemand, S., & Heurgon, E. (2008). *Aménagement du territoire. Changement de temps*,

*changement d'espace*. Caen: Presses Universitaires de Caen.  
<https://doi.org/10.4000/books.puc.138>

- Frey, M. (2010). Les Concepts d'une gouvernance régionale transfrontalière : l'exemple de la région trinationale du Rhin supérieur. In B. Wassenberg (Ed.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume I) : les régions frontalières françaises* (pp. 331–345). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Fricke, C. (2014). Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung. Organisations- und Kooperationsformen in Basel und Lille. In S. Grotheer, A. Schwöbel, & M. Stepper (Eds.), *Nimm's sportlich - Planung als Hindernislauf* (pp. 62–78). Hannover: Arbeitsberichte der ARL 10.
- Fricke, C. (2015). Spatial Governance across Borders revisited: Organizational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-border Regions. *European Planning Studies*, 23(5), 849–870.
- Fricke, C. (2016). Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective. *Raumforschung Und Raumordnung*, 75(3), 291–305. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0450-3>
- Friedmann, J. (1986). The World City Hypothesis. *Development and Change*, 17(1), 69–83.
- Friedmann, J., & Wolff, G. (1982). World City Formation: an Agenda for Research and Action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3), 309–344.
- Fruchart, A. (2013). *Une planification territoriale transfrontalière est-elle possible ? Etude du cas de la région transfrontalière "Strasbourg-Ortenau."* Mémoire de recherche. Université Paris-Sorbonne.
- Gazano, A. (2016). *L'essentiel des régimes politiques étrangers*. Issy les Moulineaux: Lextenso.
- TECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. (2009). *Statuts*. adoptés le 12 septembre 2008. Brugge.
- TECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. (2014). *Projets labellisés 2009-2014*. Brugge, Dunkerque.
- TECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. (2015). *Brochure d'information*. Brugge, Dunkerque.
- TECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. (2017). *Comprendre la planification en Flandre & en France. De ruimtelijke ordening geordend. Een gids voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen en Frankrijk*.
- Geddes, P. (1915). *Cities in Evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams & Norgate. <https://doi.org/10.2307/3159745>
- Geerts, P. (2017). Campus Novartis / Un quartier urbain durable et vert. Retrieved from <https://cgconcept.fr/campus-novartis-quartier-urbain-durable-vert/>
- Giraut, F. (2016). Place Naming as Dispositif: Toward a Theoretical Framework. *Geopolitics*, 21(1), 1–21.
- Giraut, F. (2018). Toponymie : l'étude des noms de lieux en géographie politique.
- Giraut, F., Houssay-Holzschuch, M., & Guyot, S. (2008). Au nom des territoires ! Enjeux géographiques de la toponymie. *L'Espace Géographique*, 37(2), 97–105. <https://doi.org/10.3917/eg.372.0097>
- Gireaud, F. (2014). *Die Eurodistrikte - Eine neue Form der grenzüberschreitenden Kooperation?: Eine*

*vergleichende Analyse des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau und des Trinationalen Eurodistricts Basel*. Berlin: Lit Verlag.

Globalization and World City Research Network. (2017). The World according to GaWC 2018. Retrieved from <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>

Gomez, J. (2014). Analyse de la genèse d'un eurodistrict. L'exemple catalan. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 79–90). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Gottmann, J. (1952). *La politique des Etats et leur géographie*. Paris: Armand Colin.

Gottmann, J. (1961). *Megalopolis : The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.

Gouvernement wallon. (1999a). *Schéma de développement de l'espace régional. Synthèse*. Namur.

Gouvernement wallon. (1999b). *Schéma de développement de l'espace régional*. Namur.

Gouvernement wallon. Schéma de Développement du Territoire. Une stratégie territoriale pour la Wallonie (2019). (Adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019, mais sans date d'entrée en vigueur) Namur.

Grasland, C. (1999). *Interaction spatiale et effets de barrière. Des modèles d'interaction spatiale aux modèles d'interaction territoriale*. Paris: Miméo, CNRS-UMR Géographie-Cités.

Grasland, C. (2008). La Notion de discontinuité en géographie. In F. Alexandre & A. Génin (Eds.), *Continu et discontinu dans l'espace géographique* (pp. 117–144). Tours: Presses universitaires François-Rabelais.

Grasland, C., & François, J.-C. (1997). La discontinuité en géographie : origines et problèmes de recherche. *L'Espace Géographique*, (4), 297–308.

Grass, T. (2005). Toponymes et traduction. In *Frontières, transferts, échanges transfrontaliers et interculturels* (pp. 331–346). Bern: Peter Lang.

Gataloup, C. (1979). Des échelles. *Espaces Temps*, 10–11, 72–79.

Gataloup, C. (2004a). Centre/Périphérie. Retrieved August 25, 2020, from <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article10>

Gataloup, C. (2004b). Echelle. *Hypergé*. Retrieved from <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article91#>

Gataloup, C. (2007). *Géohistoire de la mondialisation, le temps long du monde*. Paris: Armand Colin.

Gravier, J.-F. (1947). *Paris et le désert français*. Paris: Le Portulan.

Grom, I.-U. (1995). *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung der europäischen Integration*. Berlin: Verlag Köster.

Grosjean, B. (2019a). *Entre recherche et projet : définir un territoire transfrontalier. De l'intérêt des situations d'entre-deux*. (Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches) Université de Lille.

Grosjean, B. (2019b). Les ambiguïtés de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, à travers ses représentations régionales. *Belgeo. Revue Belge de Géographie*, 2, 21. <https://doi.org/10.4000/belgeo.33151>

Groupe de Travail de la Conférence du Rhin Supérieur. (2007). *Auf dem Weg zur Trinationalen*

*Europäischer Metropolregion Oberrhein.*

- Groupe Frontière. (2004). La frontière, un objet spatial en mutation. *EspacesTemps.Net*, 1–13. Retrieved from <http://www.espacestems.net/articles/la-frontiere-un-objet-spatial-en-mutation/>
- Grove, A. (2017). Metropolregion. In H. H. Blotevogel (Ed.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).
- Guenebeaud, C. (2017). *Dans la frontière. Migrants et luttes des places dans la ville de Calais*. (Thèse de doctorat en géographie) Université Lille 1.
- Guichonnet, P., & Raffestin, C. (1974). *Géographie des frontières*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Guinard, P. (2015). De la Peur et du géographe à Johannesburg (Afrique du Sud). *Géographie et Cultures*, 93–94, 277–301.
- Gumuchian, H., & Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Paris: Anthropos.
- Halbert, L. (2010). *L'avantage métropolitain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Halbert, L., Cicille, P., Pumain, D., & Rozenblat, C. (2012). *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau*. Paris: La Documentation française, DATAR.
- Hall, P. G. (1966). *The Metropolitan Explosion*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Hamez, G. (2004). *Du transfrontalier au transnational : approche géographique. L'exemple de la frontière franco-belge*. (Thèse de doctorat en géographie) Université de Paris I Panthéon Sorbonne.
- Hamez, G. (2013). Vers un modèle multiscalaire des territoires frontaliers intérieurs à l'Union Européenne. *Belgeo*, (1), 1–14. <https://doi.org/10.4000/belgeo.10558>
- Hamman, P. (2011). *Le Tramway dans la ville. Le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Hantrais, L., & Mangen, S. P. (1996). Method and Management of Cross National Social Research. In L. Hantrais & S. P. Mangen (Eds.), *Cross National Research Methods in the Social Sciences* (pp. 1–12). London and New York: Pinter.
- Harvey, D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. (Blackwell, Ed.). Oxford.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 52, 23–40.
- Haselsberger, B. (2014). Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people. *Planning Theory and Practice*. Taylor & Francis. <https://doi.org/10.1080/14649357.2014.963652>
- Heddebaut, O. (2004). The Euroregion from 1991 to 2020 : an ephemeral stamp ? In B. Hooper & O. Kramsch (Eds.), *Cross-Border Governance in the European Union* (pp. 70–88). Abingdon: Routl.
- Heinemeyer, W. F. (1995). Randstad Hollande : construction d'un espace métropolitain. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Georg Editeur.
- Héraud, J.-A., & Nonn, H. (2013). Le développement métropolitain de Strasbourg. *Les Cahiers de l'Association de Prospective Rhénane*, 6, 272.
- Hermand, M.-H. (2015). Le discours eurorégional. Indices convergents de légitimation d'un espace

- institutionnel. *Mots. Les langages du politique*, 106(3), 71–86. Retrieved from [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=MOTS\\_106\\_0071](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=MOTS_106_0071)
- Herzog, L. A. (1990). *Where North meets South. Cities, Space, and Politics on the United States-Mexico Border*. Austin: University of Texas Press.
- Herzog, L. A. (1997). The Transfrontier Metropolis. *Harvard Design Magazine, Changing C*(1), 1–5.
- Hinfray, N. (2010). *Les Espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projet, nouveaux pôles de développement au sein d'une Europe polycentrique ?* (Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme) Université François Rabelais. Tours.
- Hoffmann-Martinot, V. (2007). Vers une américanisation des aires métropolitaines françaises ? In V. Hoffmann-Martinot & J. Sellers (Eds.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale* (pp. 117–152). Paris: CNRS Editions.
- Hoffmann-Martinot, V., & Sellers, J. (2007). *Politique et métropole. Une comparaison internationale*. Paris: CNRS Editions.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham & Oxford: Rowman & Littlefield.
- IBA Basel 2020. (2013). *Memorandum. Au-delà des frontières, ensemble / Gemeinsam über Grenzen wachsen*. Basel.
- IBA Basel 2020. (2020). *Jahresbericht / Rapport annuel 2016*. Basel.
- INSEE. (2016). 160 000 travailleurs frontaliers en ACAL. *Analyses Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine*, 03(Février), 1–5.
- INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC. (2004). *Atlas transfrontalier* (Tomes 1-9). Paris: INSEE.
- INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC. (2012). *Atlas transfrontalier. Tome 1 : démographie, habitat*. Tourcoing.
- INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC. (2013). *Atlas transfrontalier. Tome 2 : emploi, activités économiques*. Tourcoing.
- INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC. (2016). *Atlas transfrontalier. Tome 3 : territoires, environnement*. Tourcoing.
- Inspection générale de l'administration. (2008). *Rapport d'audit INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud*. Paris.
- Jaillet, M.-C. (2020). *La métropole et les autres*. Paris.
- Jemelin, C., & Kaufmann, V. (2008). Le maintien du tramway envers et contre tout : Politique des transports et démocratie directe à Bâle. *Flux*, 72–73(2), 92–107.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (1999). *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Paris: Anthropos.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (2002). *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris: Elsevier.
- Joye, D. (1995). Le Gouvernement métropolitain : entre efficacité technique et démocratie. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques* (pp. 139–157). Genève: Georg Editeur.



- Juillard, É. (2020). La région : essai de définition. *Annales de Géographie*, 71(387), 483–499.
- Keating, M. (1997). The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(4), 383–398.
- Kirschner, C. (2017). *Le projet transmoderne dans les itinérances récréatives : un processus créatif intégratif de construction identitaire*. (Thèse de doctorat en géographie) Université Grenoble-Alpes.
- Kitchin, R. M. (1994). Cognitive maps: What are they and why study them? *Journal of Environmental Psychology*, 14(1), 1–19. [https://doi.org/10.1016/S0272-4944\(05\)80194-X](https://doi.org/10.1016/S0272-4944(05)80194-X)
- Knieling, J. (2009a). Metropolregionen: Zukunftsthema oder Zeitgeist? In J. Knieling (Ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit* (pp. 1–8). Hannover: Verlag der ARL.
- Knieling, J. (Ed.). (2009b). *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover: Verlag der ARL.
- Kolossov, V., & Scott, J. W. (2013). Selected Conceptual Issues in Border Studies. *Belgeo. Revue Belge de Géographie*, (1), 0–19. <https://doi.org/10.4000/belgeo.10532>
- Krätke, S. (2007). Metropolisation of the European Economic Territory as a Consequence of Increasing Specialisation of Urban Agglomerations in the Knowledge Economy. *European Planning Studies*, 15(1), 1–27.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499.
- Krzymuski, M., Kubicki, P., & Ulrich, P. (2017). *Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Kübler, D., & Scheuss, U. (2007). Différenciation sociospatiale et changement politique en Suisse. In V. Hoffman-Martinot & J. Sellers (Eds.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale* (pp. 99–116). Paris: CNRS Editions.
- Kunzmann, K. R., & Wegener, M. (1991). The pattern of urbanization in Western Europe. *Ekistics*, 58(350–351), 282–291.
- Labrecque, G. (1998). Les îles de l'Atlantique comme circonstances pertinentes à la délimitation des frontières maritimes. *Norois*, 180(1), 653–665. <https://doi.org/10.3406/noroi.1998.6905>
- Lacour, C., & Puissant, S. (1999). *La Métropolisation : Croissance, diversité, fractures*. Paris: Anthropos.
- Lageiste, J. (2002). Le tourisme : facteur de territorialisation du détroit du Pas-de-Calais. *Hommes et Terres Du Nord*, (2), 21–25.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57–95. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P., & Lequesne, C. (1997). *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte.
- Lebrun, N., Considère, S., Duhamel, S., Leloup, F., Luxembourg, C., Moullé, F., ... Verherve, M. (2015). *Les représentations politiques et citoyennes dans le cadre de l'Eurométropole (RPCFE)*. Arras.
- Lecroart, P., Palisse, J.-P., & Beltrando, Y. (2009). Initier des projets métropolitains: l'IBA, une pratique

- féconde. *Territoires. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France*, 478(juin).
- Lefebvre, H. (1967). Le Droit à la ville. *L Homme et La Société*, 6(1), 29–35. <https://doi.org/10.3406/homso.1967.1063>
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Lefebvre, H. (1972). Espace et politique. In *Le Droit à la ville. Suivi de Espace et politique* (pp. 151–282). Paris: Anthropos.
- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. Paris: Anthropos. <https://doi.org/10.3406/homso.1974.1855>
- Lefèvre, C. (1995). Le Gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés. *2001 Plus - DRAST*, (33), 3–24.
- Lefèvre, C. (1997). Dynamiques institutionnelles et politiques publiques. In G. Saez, J.-P. Leresche, & M. Bassand (Eds.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale* (pp. 155–171). Paris: L'Harmattan.
- Leloup, F. (2010). Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, octobre(4), 687. <https://doi.org/10.3917/reru.104.0687>
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, Économie, Société*, 7(4), 321–332.
- Leménorel, A. (2008). Pour une nouvelle gestion de l'espace : contexte et enjeux de l'aménagement du territoire dans la France des années 1945-1970. In A. Frémont, S. Allemand, & E. Heurgon (Eds.), *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace* (pp. 25–38). Caen: Presses Universitaires de Caen. <https://doi.org/10.4000/books.puc.138>
- Lentacker, F. (1973). *La frontière franco-belge. Etude géographique des effets d'une frontière nationale sur la vie des relations*. (Thèse de géographie) Université Paris 4.
- Leresche, J.-P. (1995). Mythes et réalités de la métropole lémanique. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques* (pp. 183–207). Genève: Georg Editeur.
- Leresche, J.-P., Joye, D., & Bassand, M. (1995). *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Editions Georg.
- Leruth, B., & Startin, N. (2015). Le Royaume-Uni. In N. Brack, J.-M. De Waele, & J.-B. Pilet (Eds.), *Les démocraties européennes* (3e éd., pp. 413–426). Paris: Armand Colin.
- Letniowska-Swiat, S. (2002). *Mobilité de la population et recomposition de l'espace périurbain : Le cas de la métropole lilloise*. (thèse de doctorat en géographie), Université de Lille 1.
- Letniowska-Swiat, S. (2005). Mobilités et discontinuités périurbaines. *Espace Populations Sociétés*, 2, 0–16.
- Lévy, J. (1995). Paris métropolitains, réseaux et territoires de l'espace parisien. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques* (pp. 56–XX). Genève: Georg Editeur.
- Lévy, J. (1996). Réseaux et Territoires. In T. Paquot (Ed.), *Le Monde des villes. Panorama urbain de la planète*. Paris: Editions Complexe.

- Lévy, J. (2008). *L'Invention du monde : une géographie de la mondialisation*. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Lussault, M. (2008). L'Harmonie des contraires : pour relativiser le dualisme continu/discontinu. In F. Alexandre & A. Génin (Eds.), *Continu et discontinu dans l'espace géographique* (pp. 361–371). Tours: Presses universitaires François-Rabelais.
- Lussault, M. (2009). *De la Lutte des classes à la lutte des places*. Paris: Grasset.
- Maneveau, R. (2008). *L'Eurorégion – un processus d'institutionnalisation manqué*. (mémoire de sciences politiques) IEP de Paris.
- Marcuse, P., & Van Kempen, R. (2000). *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* London and Cambridge: Blackwell Publishers.
- Martinez, O. J. (1994). The Dynamics of Border Interactions. New Approaches to Border Analysis. In C. H. Schofield (Ed.), *Global Boundaries: World Boundaries* (pp. 1–15). London and New York: Routledge.
- Mény, Y. (2008). France: The Institutionalisation of Leadership. In J. M. Colomer (Ed.), *Comparative European Politics* (3e éd., pp. 94–134). Oxon-New York: Routledge.
- METREX. (2000). *Rapport METREX. Rapport d'activités quinquennal METREX 1996-2000*. Glasgow.
- Ministerkonferenz für Raumordnung. (2006). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30 Juni 2006. Berlin.
- Ministerkonferenz für Raumordnung. *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (2016)*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière. (n.d.). *Frontière France - Royaume-Uni*. Retrieved September 10, 2020, from <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-frontieres/frontiers/frontier/show/france-royaume-uni/>
- Mission Opérationnelle Transfrontalière. (1999). *Les équipes opérationnelles transfrontalières*. Paris.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière. (2007). *Atlas de la coopération transfrontalière (2. édition)*. Paris: MOT.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière, & Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme. (2011). *Etude comparée et observation statistique des agglomérations transfrontalières*.
- Moriconi-Ebrard, F. (1993). *L'Urbanisation du monde depuis 1950*. Paris: Anthropos.
- Mortelette, C. (2019). *Reconversion d'anciens sites miniers en lieux culturels. Enjeux territoriaux et appropriation dans le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais*. (Thèse de doctorat en géographie et en aménagement du territoire) Université d'Artois, Arras.
- Nagelschmidt, M. (2005). *Das Oberrheinische Mehrebenensystem: Institutionelle Bedingungen Und Funktionale Herausforderungen Grenzübergreifender Zusammenarbeit in Europa*. Basel: Schwabe. Schriften der Regio 20.
- Nail, T. (2016). *Theory of the Border*. Oxford: Oxford University Press.
- Newman, D. (2003). On Borders and Power: A Theoretical Framework. *Journal of Borderlands Studies*, 18(1), 13–25.

- Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: Borders in our “borderless” world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143–161. <https://doi.org/10.1191/0309132506ph599xx>
- NEXT Festival. (n.d.). Manifest. Hack the Eurometropolis! Retrieved July 22, 2017, from <https://nextfestival.eu/fr/event/learn-do-share>
- NEXT Festival. (2020). A propos de NEXT. Retrieved October 4, 2020, from <https://nextfestival.eu/fr/le-festival-international-des-arts-vivants-pour-l-eurometropole-lille-kortrijk-tournai-valenciennes>
- Nordman, D. (1977). Note critique. Géographie ou histoire d’une frontière : la frontière franco-belge. *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, 32(3), 433–444.
- Nordman, D. (1998). *Frontières de France. De l’espace au territoire XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle*. Saint-Amand: Gallimard.
- Nye, J. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Obrecht, M. (2015). L’Allemagne. In N. Brack, J.-M. De Waele, & J.-B. Pilet (Eds.), *Les démocraties européennes* (3e éd., pp. 11–28). Paris: Armand Colin.
- OCDE. (2012). *Redefining “Urban” A New Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>
- Ohmae, K. (1990). *The Borderless World*. London: Collins.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. London: Free Press.
- Olive, M. (2015). Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains. *Espaces et Sociétés*, 160–161(1), 135–151.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008). *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l’interprétation socio-anthropologique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant.
- Paasi, A. (1986). The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia*, 164(1), 105–146. Retrieved from about:newtab
- Paasi, A., & Metzger, J. (2017). Foregrounding the Region. *Regional Studies*, 51(1), 19–30.
- Paris, D. (2002). Lille, de la métropole à la région urbaine. *Mappemonde*, 66(2), 1–8.
- Paris, D., & Mons, D. (2009). *Lille métropole: laboratoire du renouveau urbain*. Paris: Parenthèses.
- Paris, D., & Renard, J.-P. (1991). Nord - Nord-Est, frontières ouvertes. *La Documentation Photographique*, 7007.
- Paris, D., & Stevens, J.-F. (2000). *Lille et sa région urbaine : la bifurcation métropolitaine*. Paris: L’Harmattan.
- Parlement Européen et Conseil de l’Union Européenne. (2006). Règlement (CE) No 1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). *JOUE L 210 Du 31 Juillet 2006, 2006*, 19–24.
- Pasquier, R. (2015). La fin de « l’Europe des régions » ? *Politique Européenne*, (50), 150–159.
- Perkmann, M. (2003). Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153–171.
- Perrin, T. (2012). La Coopération culturelle dans l’Eurorégion Nord-Transmanche : une

- institutionnalisation sans institution ? *Fédéralisme Régionalisme*, 12, 1–13. Retrieved from <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=1132>
- Perrin, T. (2013). *Culture et eurorégions. La coopération culturelle entre régions européennes*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles. Retrieved from <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00803403>
- Perrin, T., & Seys, F.-O. (2020). Editorial : La région, vous dites ? Le kaléidoscope régional de l'Union européenne. *Belgeo*, 2, 0–10.
- Peyrony, J. (2014). Frontières et cohésion territoriale. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 153–174). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Picouet, P., & Renard, J.-P. (2006). Discontinuités et mutations spatiales. *Territoire En Mouvement*, (1), 68–77. <https://doi.org/10.4000/tem.965>
- Piermay, J.-L. (2005). La frontière et ses ressources. Regards croisés. In B. Antheaume & F. Giraut (Eds.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !* (pp. 203–221). Paris: IRD Editions.
- Pilet, J.-B., & Willocq, S. (2015). La Belgique. In N. Brack, J.-M. De Waele, & J.-B. Pilet (Eds.), *Les démocraties européennes* (3e éd., pp. 45–59). Paris: Armand Colin.
- Programme INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud III. (2001). *Programme Opérationnel*. Strasbourg.
- Pumain, D., & Moriconi-Ebrard, F. (1997). City Size Distributions and Metropolisation. *GeoJournal*, 43(4), 307–314.
- Pumain, D., Paquot, T., & Kleinschmager, R. (2006a). "Métropole." In *Dictionnaire. La ville et l'urbain*. Paris: Economica.
- Pumain, D., Paquot, T., & Kleinschmager, R. (2006b). "Ville globale / ville mondiale." In *Dictionnaire. La ville et l'urbain*. Paris: Economica.
- Pupier, P. (n.d.-a). EGTC Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai. In B. Wassenberg, B. Reitel, A. Thevenet, & J. Peyrony (Eds.), *Critical Dictionary of Cross-Border Cooperation in Europe*. Bruxelles: Peter Lang.
- Pupier, P. (n.d.-b). EGTC West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale. In B. Wassenberg, B. Reitel, A. Thevenet, & J. Peyrony (Eds.), *Critical Dictionary of Cross-Border Cooperation in Europe*. Bruxelles: Peter Lang.
- Queva, C. (2007). Les paradoxes de la région en Allemagne, entre réseaux et territoires : la région, outil de déterritorialisation ? *Annales de Géographie*, 653(1), 41–64.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Libraires techniques. Retrieved from <https://books.openedition.org/enseditions/7627>
- Raffestin, C. (1983). Introduction à la géographie sociale des frontières. *Espace, Populations, Sociétés*, (1), 87–88. Retrieved from [https://www.persee.fr/doc/espos\\_0755-7809\\_1983\\_num\\_1\\_1\\_907](https://www.persee.fr/doc/espos_0755-7809_1983_num_1_1_907)
- Raffestin, C. (1986). Eléments pour une théorie de la frontière. *Diogène*, 34(134), 3–21.
- Raffestin, C. (1992). Autour de la fonction sociale de la frontière. *Espaces et Sociétés*, (70/71), 157–164.
- Raich, S. (1995). *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem Europa der Regionen*. Baden-Baden: Nomos.

- Ratti, R., & Reichman, S. (1993). *Theory and practice of transborder cooperation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur. (n.d.). *La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur*. Dépliant promotionnel pour la consultation du Livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission européenne de 2008.
- Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur. (2009). *Un modèle pour l'Europe. La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur*. Brochure promotionnelle.
- Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur. (2010a). *Agir et se développer ensemble. Une stratégie 2020 pour la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur*. Annexe de la Déclaration d'Offenburg.
- Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur. (2010b). *Déclaration-Stratégie. Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur*. Offenburg, 9 décembre 2010.
- Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur. (2013). *Bilan 2012 et perspectives d'avenir*. Kehl.
- Reif, H. (2006). Metropolen. Geschichte, Begriffe, Methoden. *CMS Working Paper Series, 001*, 1–21. Retrieved from <https://www.yumpu.com/de/document/read/3247037/metropolen-geschichte-begriffe-methoden-tu-berlin>
- Reitel, B. (2005). Mémoire, effacement et transgression : l'aménagement urbain des zones frontières de villes-frontières (Berlin, Frankfurt/ Oder-Slubice, Strasbourg-Kehl). *Le Globe. Revue Genevoise de Géographie*, 145(1), 29–58. <https://doi.org/10.3406/globe.2005.1499>
- Reitel, B. (2006). Governance in cross-border agglomerations in Europe - the examples of Basle and Strasbourg. *Europa Regional*, 14(1), 9–21.
- Reitel, B. (2007). Are cross-border urban spaces European integration patterns at local level? Analysis of the management of urban areas astride the "french border." In M. Darley & P. Bauer (Eds.), *Borders of the European Union : Strategies of Crossing and Resistance* (pp. 148–175). Praha: Dokořan / Cefres.
- Reitel, B. (2010a). Le Rhin supérieur, une région transfrontalière en construction? Une approche géographique d'une situation frontalière. In B. Wassenberg (Ed.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (volume 1) : les régions frontalières françaises* (pp. 289–306). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Reitel, B. (2010b). *Villes et Frontières : un jeu de construction de territoires*. (Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches) Université de Paris X, Nanterre.
- Reitel, B. (2012). Visions européennes de la métropolisation : concepts globaux, enjeux et politiques nationales. *Bulletin de l'Association Des Géographes Français*, 89(4), 3–13.
- Reitel, B. (2014). Les Villes, des collectivités structurantes de la région transfrontalière du Rhin supérieur. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 205–228). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Reitel, B. (2017). La frontière, une approche polysémique et multi-scalaire. In F. Moullé (Ed.), *Frontières* (pp. 53–71). Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- Reitel, B., & Leloup, F. (2019). Borders and cross-border cooperation. A political and geographical point of view. In J. Beck (Ed.), *Transdisciplinary Discourses on cross-border cooperation in Europe* (pp. 83–119). Bruxelles: Peter Lang.

- Reitel, B., & Moullé, F. (2015). La resémantisation de la ligne frontière dans des régions métropolitaines transfrontalières: Le jardin des 2 Rives à strasbourg et la place jacques Delors à Lille. *Belgeo*, (2), 1–24. <https://doi.org/10.4000/belgeo.16527>
- Reitel, B., Perrin, T., & Pupier, P. (2017). La métropolisation transfrontalière. In F. Moullé (Ed.), *Frontières* (pp. 209–232). Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux.
- Reitel, B., Zander, P., Piermay, J.-L., & Renard, J.-P. (2002). *Villes et Frontières*. Paris: Economica-Anthropos.
- Renard, J.-P. (2003). Le détroit du Pas-de-Calais : un espace frontalier terraqué ? (The Strait of Dover : a terraqué trans-border area?). *Bulletin de l'Association Des Géographes Français*, 80(2), 113–125.
- Réseau Métropolitain Rhin Rhône. (2005). *Déclaration d'intention métropolitaine. Dossier complémentaire*.
- Reymond, H., Cauvin, C., & Kleinschmager, R. (1998). *L'espace géographique des villes : pour une synergie multistrates*. Paris: Economica-Anthropos.
- Robic, M.-C. (2004). Note sur la notion d'échelle dans la géographie française de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle. *Cybergeo : European Journal of Geography*, (document 264), 1–7. Retrieved from <https://journals.openedition.org/cybergeo/3961>
- Rodriguez, N., & Feagin, J. R. (1986). Urban Specialization in the World System: An Investigation of Historical Cases. *Urban Affairs Quarterly*, 22(2), 187–220.
- Rose, G. (1997). Situating knowledges: positionality, reflexivities and other tactics. *Progress in Human Geography*, 21(3), 305–320. <https://doi.org/10.1191/030913297673302122>
- Rosière, S., & Reece, J. (2012). Teichopolitics: Re-considering globalization through the role of walls and fences. *Geopolitics*, 17(1), 217–234. <https://doi.org/10.1080/14650045.2011.574653>
- Rossel, P., & Bassand, M. (1995). Métropoles et métropolisations à la croisée de la gestion technique et de la construction sociale. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques* (pp. 19–42). Genève: Georg Editeur.
- Rozenblat, C., & Cicille, P. (2003). *Les villes européennes. Analyse comparative*. Paris: DATAR/La Documentation Française.
- Ruimte Vlaanderen. Travailler ensemble à l'espace de demain. Brochure jointe au Livre blanc. Plan stratégique d'aménagement pour la Flandre (2017). Bruxelles.
- Ruimtelijke Ordening Woonbeleid en Onroerend Erfgoed. Livre vert. La Flandre en 2050 : une métropole à échelle humaine. Plan de la politique d'aménagement du territoire (2012). Bruxelles.
- Saez, G., & Bassand, M. (1997). Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier. In G. Saez, J.-P. Leresche, & M. Bassand (Eds.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale* (pp. 9–46). Paris: L'Harmattan.
- Salomon Cavin, J. (2005). *La ville mal-aimée. Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse : analyse, comparaisons, évolution*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Sassen, S. (1991). *The Global City : New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (1996). Cities and Communities in the Global Economy. *American Behavioral Scientist*, 39(5), 629–639.

- Sassen, S. (2002). Locating Cities on Global Circuits. *Environment & Urbanization*, 14(1), 13–30.
- Sassen, S. (2004). Introduire le concept de ville globale. *Raisons Politiques*, 15, 9–23.
- Scharpf, F. (2000). *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Schiebel, J. (2016). *Impacts de la frontière sur la mobilité quotidienne et sa durabilité. L'exemple de l'espace transfrontalier luxembourgeois*. (Thèse de doctorat en géographie) Université de Rouen.
- Schiffauer, W., Koch, J., Reckwitz, A., Schoor, K., & Krämer, H. (2018). *Borders in Motion: Durabilität, Permeabilität, Liminalität* (Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr.1). Frankfurt(Oder): Viadrina.
- Schmidt, M. G. (2008). Germany. The Grand Coalition State. In J. M. Colomer (Ed.), *Comparative European Politics* (pp. 58–93). Oxon-New York: Routledge.
- Schmitt, P. (2009). Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland - Positionen, Kontroversen, Perspektiven. In J. Knieling (Ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit* (pp. 60–100). Hannover: Verlag der ARL.
- Schneider-Sliwa, R. (2008). Enjeux et transformations des régions métropolitaines du sud du Rhin supérieur. *Revue Géographique de l'Est*, 48(3–4), 17.
- Schuler, M. (1995). Les Tendances récentes de l'urbanisation et de la métropolisation en Suisse. In J.-P. Leresche, D. Joye, & M. Bassand (Eds.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Georg Editeur.
- Scott, A. J. (2001). *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, A. J. (2008). *Social Economy of the Metropolis : Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford University Press. Retrieved from <https://books.google.fr/books?id=Q8QUDDAAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=cognitive+cultural+capitalism&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwi6qLvwuwvaAhWDXBQKHTQmB-gQ6AEIKzAA#v=onepage&q=cognitive+cultural+capitalism&f=false>
- Scott, J. W., Sweedler, A., Ganster, P., & Eberwein, W.-D. (1997). *Borders and border regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University Press.
- Seys, F.-O. (2017). Les nouvelles Régions françaises dans le contexte de l'Union européenne. *Pôle Sud*, 46(1), 97–113.
- Seys, F.-O. (2019). Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union Européenne. *Belgeo*, (2), 0–22. <https://doi.org/10.4000/belgeo.33263>
- Sohn, C. (2012). *Luxembourg. An Emerging Cross-border Metropolitan Region*. Luxembourg: Éditions Peter Lang.
- Sohn, C. (2014a). Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608.
- Sohn, C. (2014b). The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1697–1711.
- Sohn, C., & Reitel, B. (2016). The Role of National States in the Construction of Cross-Border Metropolitan Regions in Europe: A Scalar Approach. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 306–321.



- Sohn, C., Reitel, B., & Walther, O. (2009). Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 922–939. <https://doi.org/10.1068/c0893r>
- Sportclub Novartis. (2020). *100 Jahre Firmensport bei Novartis*. Basel.
- Taulelle, F. (2009). Dépasser les frontières : la coopération en Europe. In Y. Jean & G. Baudelle (Eds.), *L'Europe. Aménager les territoires* (pp. 145–162). Paris: Armand Colin.
- Torenvlied, R., & Akkerman, A. (2004). Theory of “Soft” Policy Implementation in Multilevel Systems with an Application to Social Partnership in the Netherlands. *Acta Politica*, 39, 31–58. Retrieved from <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500046>
- Touchelay, B. (2016). Communication “La Compagnie du chemin de fer du nord et la fraude, récit d’une histoire ordinaire (1856-1937).” In *colloque Fiscalité Droit Gestion Bruxelles 2016* (pp. 1–14). Bruxelles.
- Touchelay, B. (2020). *Fraudes, frontières et territoires. XIIIe-XXIe siècle*. Paris: IGPDE.
- Touchelay, B., & McWatters, C. S. (2017). La comptabilité et l’expertise à l’origine d’un empire industriel : Marcel Boussac et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1919-1928). *Revue Du Nord. Histoire. Nord de La France. Belgique. Pays-Bas*, 98(416), 629–643.
- Treuner, P., & Foucher, M. (1995). *Towards a new european space*. Hannover: Verlag der ARL.
- Van der Giessen, M. (2014). Dutch-German Cross-Border Cooperation. A Challenge to the Multi-Level Governance Model. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 91–106). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- 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.
- Van Houtum, H., Kramsch, O., & Zierhofer, W. (2005). *B/ordering Space*. Aldershot: Ashgate.
- Van Houtum, H., & Van Naerssen, T. (2002). Bordering, Ordering, and Othering. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 93(2), 125–136.
- Vandermotten, C. (n.d.). Belgique - Géographie. In *Encyclopædia Universalis* (pp. 1–17). Retrieved from <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/belgique-geographie/>
- Vandermotten, C. (2007). Les aires urbaines transfrontalières en Europe. *Mosella*, 32(1–4), 13–23.
- Vandermotten, C. (2017). Les structures économiques de la Belgique et leur spatialité, des Golden Sixties à aujourd’hui. *Belgeo*, (4), 0–18. <https://doi.org/10.4000/belgeo.20564>
- Vandermotten, C., Halbert, L., Roelandts, M., & Cornut, P. (2008). European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking? *Regional Studies*, 42(8), 1205–1217.
- Vanderstraeten, L., & Van Hecke, E. (2019). Les régions urbaines en Belgique. *Belgeo*, (1), 0–23.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Verger, S. (2011). *Les chemins multiples de la coopération transfrontalière franco-belge. Analyse des dynamiques institutionnelles*. (Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales) Université de Grenoble et Université catholique de Louvain.
- Vermeulen, P. (2014). *Le temps de la métropole : agile, créative, solidaire, durable. Parcours en Europe*.

Paris: L'Harmattan.

Vlaamse Overheid. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Deel 1A: Bestaande Ruimtelijke Structuur (1997). Bruxelles. Retrieved from [https://rsv.ruimtevlaanderen.be/Portals/121/documents/publicaties/RSV\\_Deel\\_1A\\_w.pdf](https://rsv.ruimtevlaanderen.be/Portals/121/documents/publicaties/RSV_Deel_1A_w.pdf)

Vlaamse Overheid. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (2011). Bruxelles.

Volvey, A. (2014). Le corps du chercheur et la question esthétique dans la science géographique. *L'Information Géographique*, 78(1), 92–117. <https://doi.org/10.3917/lig.781.0092>

Volvey, A., Calbérac, Y., & Houssay-Holzschuch, M. (2012). Terrains de je. (Du) sujet (au) géographique. *Annales de Géographie*, 687–688(5), 441–461. <https://doi.org/10.3917/ag.687.0441>

Von Hirschhausen, B., Grandits, H., Kraft, C., Müller, D., & Serrier, T. (2015). *Phantomgrenzen - Räume und Akteure in der Zeit neu denken*, Göttingen : , 224 S. Göttingen: Wallstein Verlag.

Wackermann, G. (2002). *Les frontières dans un monde en mouvement*. Paris: Ellipses.

Wackermann, G. (2008). Démarches transfrontalières pionnières sur le Rhin supérieur - Une rétrospective des débuts du façonnement d'un paysage européen du savoir. *Revue Géographique de l'Est*, 48(3–4), 1–19. Retrieved from <http://rge.revues.org/1684>

Wallerstein, I. (1984). *The Politics of the World-Economy. The States, the Movements and the Civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Walter-Rogg, M. (2007). Les aires métropolitaines et leur impact politique en Allemagne. In V. Hoffman-Martinot & J. Sellers (Eds.), *Politique et métropole. Une comparaison internationale* (pp. 67–98). Paris: CNRS Editions.

Wassenberg, B. (2007). *Vers une Eurorégion ? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*. Bruxelles: Peter Lang.

Wassenberg, B. (2010). *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 1) : les régions frontalières françaises*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Wassenberg, B. (2012). De l'esprit « Regio » aux Eurodistricts : la place de la société civile dans la coopération transfrontalière du Rhin supérieur (1963-2008). *Basler Schriften Zur Europäischen Integration*, 100, 81–93.

Wassenberg, B. (2013). *Histoire du Conseil de l'Europe*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Wassenberg, B., & Beck, J. (2011a). *Living and Researching Cross-Border Cooperation. (Volume 3): The European Dimension*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Wassenberg, B., & Beck, J. (2011b). *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 4) : les régions frontalières sensibles*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Wassenberg, B., Reitel, B., & Peyrony, J. (2015a). *La coopération territoriale en Europe. Une perspective historique*. Luxembourg. <https://doi.org/10.2776/715158>

Wassenberg, B., Reitel, B., & Peyrony, J. (2015b). *Territorial Cooperation in Europe - A Historical Perspective*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/374386>

Wiechmann, T. (2009). Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa - Eine Spurensuche. In J. Knieling (Ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit* (pp. 101–132). Hannover: Verlag der ARL.

- Wille, C. (2014). Räume der Grenze – eine praxistheoretische Perspektive in den kulturwissenschaftlichen Border Studies. In F. Elias, A. Franz, H. Murmann, & U. W. Weiser (Eds.), *Praxeologie. Beiträge zur interdisziplinären Reichweite praxistheoretischer Ansätze in den Geistes- und Sozialwissenschaften* (pp. 53–72). Berlin: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110370188.53>
- Wilson, T. M., & Donnan, H. (2012). *A Companion to Border Studies*. London: Wiley-Blackwell.
- Woessner, R. (2014). Les ponts sur le Rhin dans l'espace de la Conférence du Rhin supérieur. In J. Beck & B. Wassenberg (Eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. (Volume 6): Vers une cohésion territoriale?* (pp. 229–246). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Zander, P. (2018). *Territorialisation métropolitaine en Europe et paradoxes. Les exemples de Strasbourg et du Rhin Supérieur*. Université de Strasbourg.

# Liste des sigles et abréviations

ADEUS	Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise
ADULM	Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole
AEBR	<i>Association of European Border Regions</i>
AGUR	Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque
AML	Aire Métropolitaine de Lille
AMNO	Aire métropolitaine du nord-ouest
ARL	<i>Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft</i>
ATB	Agglomération Trinationale de Bâle
BBR	<i>Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung</i>
BBSR	<i>Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung</i>
BE	Belgique
BMRBS	<i>Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Städtebau</i>
BMVI	<i>Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur</i>
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i>
CE	Commission Européenne
CEMAT	Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire (Conseil de l'Europe)
CH	Suisse
COPIT	Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière
CoR	<i>European Committee of the Regions</i>
CRS	Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur
CTE	Coopération territoriale européenne
CUD	Communauté urbaine de Dunkerque-Grand-Littoral
CuS	Communauté urbaine de Strasbourg (actuellement Eurométropole de Strasbourg)
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DE	Allemagne
DG Regio	Direction générale de la politique régionale et urbaine (UE)
ED	Eurodistrict
EEE	Espace économique européen
ELKT	Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESO	Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
ESPON	<i>European Observation Network for Territorial Development and Cohesion</i>
ETB	Eurodistrict Trinationale de Bâle
FR	France
FUA	Aire urbaine fonctionnelle

GaWC	<i>Globalization and World City Research Network</i>
GECT	Groupement Européen de Coopération Territoriale
GEIE	Groupement Européen d'Intérêt Économique
GLCT	Groupement Local de Coopération Transfrontalière
IBA	<i>Internationale Bauausstellung</i>
IDETA	Intercommunale de développement économique et territorial des arrondissements de Tournai, d'Ath et de communes avoisinantes
IEG	Intercommunale d'étude et de gestion (Mouscron-Comines-Estaimpuis)
IKM	Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland
IMeG	<i>Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen</i>
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (loi française)
MEL	Métropole Européenne de Lille
METREX	<i>Metropolitan Exchange – The European Network of Metropolitan Regions and Areas</i>
MHAL	Maastricht, Hasselt, Aachen, Liège
MKRO	<i>Ministerkonferenz für Raumordnung</i>
MORO	<i>Modellvorhaben der Raumordnung</i>
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière (France)
MUA	Aire urbaine morphologique
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi française)
N-VA	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	Office fédéral de la statistique suisse
OIM	Observatoire International des Métropoles
ONU	Organisation des Nations unies
OREAM	Organismes d'études d'aménagement des aires métropolitaines (France)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAMINA	Palatinat du Sud, Mittlerer Oberrhein, Nord de l'Alsace
PO	Programme opérationnel (d'un programme INTERREG)
POPSU	Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (France)
RMT-TMO	Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur – <i>Trinationale Metropolregion Oberrhein</i>
RPD	<i>Rijksplanologische Dienst</i>
RSV	<i>Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen</i>
SBD	<i>Statistisches Bundesamt Deutschlands</i>
SCT	Schéma de Coopération Transfrontalière (pour les métropoles frontalière françaises)
SDAU	Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme des Métropoles d'équilibre
SDEC	Schéma de développement de l'espace communautaire (UE)
SDER	Schéma de développement de l'espace régional (Wallonie)
SIG	Système d'Information Géographique

SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
UE	Union Européenne
UK	Royaume-Uni
WVI	<i>West-Vlaamse Intercommunale</i>
ZOAST	Zones Organisées d'Accès aux Soins de Santé Transfrontaliers



# Table des figures

## Table des cartes :

Carte 1 : Les villes globales européennes (GaWC, 2017) .....	34
Carte 2 : La « dorsale européenne » de l'étude de la DATAR (Brunet, 1989) .....	36
Carte 3 : Typologie des <i>Metropolitan European Growth Areas (MEGAs)</i> (ESPON, 2005) .....	38
Carte 4 : Les aires urbaines fonctionnelles transfrontalières des régions métropolitaines polycentriques transfrontalières (ESPON, 2010) .....	72
Carte 5 : Localisation des deux espaces transrégionaux étudiés en Europe occidentale.....	104
Carte 6 : Cas d'étude sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni .....	106
Carte 7 : Les aires urbaines fonctionnelles dans la structure de peuplement de la frontière France – Belgique – Royaume-Uni .....	118
Carte 8 : Cas d'étude à la frontière France – Allemagne – Suisse.....	125
Carte 9 : Les aires urbaines fonctionnelles dans la structure de peuplement de la frontière France - Allemagne - Suisse.....	137
Carte 10 : Les principales structures de coopération transfrontalière dans le Rhin Supérieur (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2007) .....	142
Carte 11 : Structure du « territoire métropolitain littoral » (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, Province West-Vlaanderen, & West-Vlaamse Intercommunale, 2006) .....	146
Carte 12 : Structure de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Mission Bassin Minier, & INSEE Nord-Pas-de-Calais, 2012) .....	151
Carte 13 : Zones urbaines de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015) .....	159
Carte 14 : Zones urbaines dans l'Eurodistrict Trinational de Bâle (Baudepartement Basel-Stadt & Eurodistrict Trinational de Bâle, 2008) .....	164
Carte 15 : Projet RUS <sup>2</sup> , une mobilité internationale itinérante dans le Rhin Supérieur .....	193
Carte 16 : Projet EXplore, une mobilité internationale itinérante dans l'ancienne Eurorégion Transmanche .....	196
Carte 17 : Échantillon de l'enquête par commune de travail .....	229
Carte 18 : La « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière » du Rhin Supérieur (ESPON, 2010) .....	274
Carte 19 : Schéma et projets du Concept de développement spatial de l'Agglomération Trinationale de Bâle (Agglomération Trinationale de Bâle, 2001).....	285
Carte 20 : Projets retenus dans le cadre de l'IBA Basel 2020 (IBA Basel 2020, 2020).....	288



Carte 21 : Plan de l'extension de la ligne 3 de Bâle vers Saint-Louis (IBA Basel 2020).....	290
Carte 22 : Périmètre et zonage du projet Deux-Rives (Ville et Eurométropole de Strasbourg, 2015).....	292
Carte 23 : Campus Novartis : Transactions privé/public pour l'aménagement de la frontière entre Basel et Huningue.....	299
Carte 24 : Cartes politico-administratives du Rhin Supérieur (2001 et 2010).....	324
Carte 25 : Carte analytique du Rhin Supérieur .....	325
Carte 26 : Déclinaisons des représentations cartographiques du Rhin Supérieur .....	327
Carte 27 : Carte politico-administrative de l'Eurorégion Transmanche .....	328
Carte 28 : Représentation cartographique de l'Eurorégion Transmanche.....	330
Carte 29 : Mise en regard des cartes politico-administratives de l'Eurodistrict Trinational de Bâle et de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.....	333
Carte 30 : Mise en regard des cartes thématiques de situation du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.....	335
Carte 31 : La carte politico-administrative du « projet métropolitain » du GECT littoral (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).....	336
Carte 32 : Occupation des sols du « territoire métropolitain littoral » du GECT littoral (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque et al., 2006).....	336
Carte 33 : Cartes de la trame urbaine de la COPIT et de son environnement régional (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, 2002).....	338
Carte 34 : Carte de couverture de l'Atlas Transfrontalier franco-belge (INSEE Nord-Pas-de-Calais, IWEPS, & STATEC, 2012) .....	339
Carte 35 : Carte thématique de situation de l'Aire Métropolitaine de Lille avec l'Eurométropole (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et al., 2012).....	340
Carte 36 : Aperçu de la production SIG de l'Agglomération Trinationale de Bâle (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a) .....	341
Carte 37 : Déclinaisons graphiques du périmètre de coopération pour le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.....	346
Carte 38 : Cartes réticulaires du « mythe du carrefour européen » à la frontière franco-belgo-britannique.....	347
Carte 39 : Multiplication et expansion des périmètres INTERREG depuis 1990 (Wassenberg, Reitel, & Peyrony, 2015b) .....	350
Carte 40 : Multiplication des régions métropolitaines transfrontalières : le Rhin Supérieur (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009c).....	361
Carte 41 : Évolutions spatiales des régions métropolitaines transfrontalières : exemples d'élargissement, d'expansion et de concentration.....	365
Carte 42 : Répartition régionale et par versant de l'échantillon des répondant-e-s aux questions cartographiques.....	384

Carte 43 : Cartes mentales interprétatives par fréquence d'appartenance aux périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière.....	386
Carte 44 : Différenciation des périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière parmi les cartes mentales interprétatives de la frontière France – Allemagne – Suisse.....	391
Carte 45 : Cartes mentales interprétatives par gradients des périmètres d'une stratégie métropolitaine transfrontalière [Q27-Q28] .....	394
Carte 46 : « Le scénario de l'inacceptable » dans le rapport de la DATAR de 1971 <i>Une image de la France en l'an 2000</i> (DATAR, 2012) .....	422
Carte 47 : Les scénarios du rapport Aménager la France de 2020 (DATAR, 2000).....	423
Carte 48 : Les projets à dimension transfrontalière de l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR en juin 2004 (MOT-ARBK, 2005).....	426
Carte 49 : Les <i>Europäische Metropolregionen</i> allemandes telles que définies en 1995 et 1997 (Adam & Gödecke-Stellmann, 2002).....	431
Carte 50 : Les <i>Europäische Metropolregionen</i> en 2006 et 2016 (Ministerkonferenz für Raumordnung, 2006, 2016) .....	435
Carte 51 : Reconnaissance d'agglomérations transnationales et transfrontalières par l'Office fédéral de la statistique puis par la Politique des Agglomérations (Conseil fédéral suisse, 2001) .....	442
Carte 52 : Les territoires d'action transfrontaliers des espaces métropolitains dans le Projet de territoire suisse (Conseil fédéral suisse et al., 2012) .....	445
Carte 53 : La coordination transfrontalière et internationale dans le Projet de territoire suisse (Conseil fédéral suisse et al., 2012).....	446
Carte 54 : Spatialité comparée des politiques nationales de soutien aux métropoles en France, Allemagne et Suisse (Sohn & Reitel, 2016) .....	453
Carte 55 : La grappe européenne (Kunzmann & Wegener, 1991).....	471
Carte 56 : Typologie des aires urbaines fonctionnelles européennes (Halbert et al., 2012)	473
Carte 57 : Densités de fonctions métropolitaines selon différents rayons (BBSR, 2011).....	476
Carte 58 : Types d'aires métropolitaines en Europe (BBSR, 2011) .....	478
Carte 59 : Les aires urbaines morphologiques et fonctionnelles au sud du Rhin Supérieur, l'exemple de Basel (ESPON, 2011) .....	482
Carte 60 : Les onze « Régions Métropolitaines Polycentriques Transfrontalières » en Europe (ESPON, 2010) .....	484
Carte 61 : La « Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière » du Rhin Supérieur (ESPON, 2010) .....	485
Carte 62 : Le « centre des capitales » dans le document Europe 2000+ (Commission Européenne, 1994).....	492
Carte 63 : La structure urbaine européenne et les « (potentielles) coopérations transfrontalières » selon le document de Noordwijk de 1997 (Wiechmann, 2009) .....	495

Carte 64 : La localisation de la Vlaanderen au cœur des centres économiques du nord-ouest européen (Vlaamse Overheid, 2011) .....	502
Carte 65 : Les infrastructures flamandes dans le réseau international des grandes villes européennes (Vlaamse Overheid, 2011).....	503
Carte 66 : Schéma de synthèse de la vision territoriale de la Vlaanderen (Vlaamse Overheid, 2011).....	504
Carte 67 : Le regroupement déconcentré en Vlaanderen et à ses frontières (Vlaamse Overheid, 2011).....	505
Carte 68 : La sélection des régions et réseaux urbains flamands (Vlaamse Overheid, 2011)	506
Carte 69 : Les aires de coopération suprarégionales dans le projet de structure spatial du SDER (Gouvernement wallon, 1999b).....	510
Carte 70 : Les aires métropolitaines dans l'Europe du Nord-Ouest d'après le SDER (Gouvernement wallon, 1999b) .....	512
Carte 71 : Les programmes INTERREG A aux frontières françaises (MOT, 2014) .....	523
Carte 72 : Programme INTERREG III Rhin Supérieur après la fusion entre les deux Programmes INTERREG II PAMINA et RSCS (Programme INTERREG Rhin Supérieur Centre-Sud III, 2001)	529
Carte 73 : Localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière des GECT de la frontière franco-belge .....	593
Carte 74 : Localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière des Eurodistricts étudiés à la frontière franco-germano-suisse.....	593
Carte 75 : Évolution de la localisation des instances de gouvernance métropolitaine transfrontalière de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur en 2012, 2015 et 2020.....	598

## **Table des photographies :**

Photographie 1 : Monument aux Français à Tournai en souvenir de l'appui militaire français lors de la Révolution belge en 1832 .....	107
Photographie 2 : Le détroit du Pas-de-Calais vu du port de Dover .....	108
Photographie 3 : Vue du Mont Noir sur le paysage des Flandres.....	113
Photographie 4 : Passage routier de la douane au Port de Calais .....	114
Photographie 5 : Zone d'embarquement routier au Port de Calais .....	115
Photographie 6 : Le terminal de l'Eurostar à la gare de Bruxelles-Midi .....	115
Photographie 7 : Barrières et barbelés sur les quais de l'Eurostar avant le tunnel sous la Manche.....	116
Photographie 8 : Passage de la frontière franco-belge sur l'autoroute E42 entre Tournai et Lille .....	118
Photographie 9 : Commerces de la Grand'Place de Mons .....	119

Photographie 10 : Emblèmes des façades de la place du Port de Dunkerque .....	120
Photographie 11 : Plaques commémorant l'appartenance de Mulhouse à la France sur la façade de l'hôtel de ville .....	126
Photographie 12 : Plaque commémorant le rattachement du <i>Land</i> de Baden à l'Allemagne en 1952 sur la façade de l'actuel <i>Regierungspräsidium</i> à Freiburg-am-Breisgau .....	127
Photographie 13 : Le Rhin et la passerelle piétonne des Trois Frontières en aval de Basel..	128
Photographie 14 : Poste frontière désaffecté entre Weil-am-Rhein et Riehen .....	131
Photographie 15 : Poste frontière en activité entre Weil-am-Rhein et Basel .....	132
Photographie 16 : La ville de Liestal, chef-lieu de Basel-Landschaft, dans le Jura suisse.....	133
Photographie 17 : Panorama de Weil-am-Rhein sur le <i>Hochrhein</i> et Basel .....	133
Photographie 18 : la plaine d'Alsace et les contreforts des Vosges entre Mulhouse et Colmar .....	134
Photographie 19 : La basse plaine du Rhin Supérieur, ou <i>Oberrheinisches Tiefland</i> , vers Offenburg .....	134
Photographie 20 : Le monument du Point des Trois Frontières sur le Rhin .....	136
Photographie 21 : Le Pont Palmrain qui relie l'autoroute A5 allemande à Huningue en France en direction de l'EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg.....	136
Photographie 22 : Restaurant traditionnel alsacien .....	139
Photographie 23 : Promenade de la plage de Koksijde .....	147
Photographie 24 : Les activités commerciales du port de Dunkerque .....	149
Photographie 25 : Commerce et tourisme à Brugge .....	149
Photographie 26 : Rue des Frontaliers à Herseaux où s'arrête la ligne de bus expérimentale transfrontalière MWR Mouscron-Wattrelos-Roubaix .....	152
Photographie 27 : Le quartier d'affaire Euralille, vu du parvis du Zénith et du Grand Palais	154
Photographie 28 : Le <i>Grote Markt</i> à Kortrijk communique avec le Béguinage et la place de Sint-Maartenskerk .....	155
Photographie 29 : L'hôtel L'Euro(p)e sur la Grand'Place de Tournai.....	156
Photographie 30 : Vue du toit de l'Eurométropole de Strasbourg sur les piémonts de la <i>Schwarzwald</i> .....	158
Photographie 31 : Mise en scène de Strasbourg capitale européenne sur le nouveau tramway transfrontalier .....	160
Photographie 32 : La passerelle Mimram relie Kehl et les nouveaux quartiers de Strasbourg .....	161
Photographie 33 : Les commerces de la zone piétonne de Kehl .....	161
Photographie 34 : La tour Roche sur la rive droite du Rhin à Basel.....	163
Photographie 35 : La gare de Saint Louis, terminus de la ligne 3 du tramway bâlois .....	165

Photographie 36 : La Passerelle des Trois Frontières dessert le centre commercial <i>Rhein Center</i> de Friedlingen.....	166
Photographie 37 : Frontiérisation du quartier du Campus Novartis .....	299
Photographie 38 : Une séance du FORUM avant 2016 (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2016a).....	655
Photographie 39 : Une séance du FORUM « hacké » et « ouvert » à la société civile .....	655

## **Table des graphiques :**

Graphique 1 : Profil des répondant·e·s par pays et par région .....	228
Graphique 2 : Profil des répondant·e·s selon leur expérience professionnelle .....	232
Graphique 3 : Histogrammes comparés sur la qualification du territoire .....	234
Graphique 4 : Comparaison des caractéristiques territoriales des régions métropolitaines transfrontalières.....	239
Graphique 5 : Diagramme en étoile des enjeux métropolitains où la frontière est une ressource .....	243
Graphique 6 : Valeur ajoutée de la frontière .....	246
Graphique 7 : Connaissance de stratégies métropolitaines transfrontalières .....	308
Graphique 8 : Utilité des stratégies métropolitaines transfrontalières.....	309
Graphique 9 : Les bénéficiaires des stratégies métropolitaines transfrontalières.....	310
Graphique 10 : Principaux objectifs d'une stratégie métropolitaine transfrontalière .....	313
Graphique 11 : Multiplication des coopérations et régions transfrontalières .....	376
Graphique 12 : Motivation du contexte d'émergence du discours métropolitain dans les régions métropolitaines transfrontalières [Q33] .....	536
Graphique 13 : Comparaison en diagrammes circulaires et typologie des échelles du contexte d'émergence du discours métropolitain [Q33].....	539
Graphique 14 : Équilibre ou déséquilibre du partenariat métropolitain transfrontalier [Q38] .....	605
Graphique 15 : Faible consensus des pouvoirs publics autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière [Q40] .....	607
Graphique 16 : Implication des acteurs locaux dans la stratégie métropolitaine transfrontalière [Q34].....	615
Graphique 17 : Consensus autour de la stratégie métropolitaine transfrontalière [Q40-43] .....	643
Graphique 18 : La participation citoyenne dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière [Q44] .....	644
Graphique 19 : Production de discours et de symboles d'identité territoriale [Q45] .....	644

Graphique 20 : Quel sentiment d'appartenance ? [Q46] .....	644
--	-----

### Table des figures :

Figure 1 : Carte mentale interprétative sur le fond de carte de l'espace transrégional transfrontalier France – Allemagne – Suisse [Q28].....	209
Figure 2 : Questions sur la qualification du territoire [Q13-15].....	233
Figure 3 : Questions sur les caractéristiques territoriales [Q12] .....	238
Figure 4 : Questions sur la frontière ressource [Q16-22] .....	243
Figure 5 : Nuage de mots en réponse à la question « La frontière apporte-t-elle finalement une valeur ajoutée au territoire ? Pouvez-vous préciser pourquoi ? » [Q24 ; N=118 ; r=76] .....	249
Figure 6 : Inspiration européenne de la Stratégie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai 2014-2020 (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013) .....	260
Figure 7 : Stratégie de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur et sa structuration en quatre piliers (Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS), 2010a).....	276
Figure 8 : Question sur les principaux objectifs d'une stratégie métropolitaine transfrontalière .....	313
Figure 9 : Références géographiques nationales dans les logos de la Conférence du Rhin Supérieur et de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle .....	344
Figure 10 : Évocations géographiques des versants et de la frontière dans les logos du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.....	345
Figure 11 : Question cartographique sur la frontière France – Belgique – Royaume-Uni [Q27] .....	382
Figure 12 : La région métropolitaine transfrontalière : une organisation spatiale multiscalaire .....	399
Figure 13 : Organigramme de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle ( <a href="https://www.eurodistrictbasel.eu/">https://www.eurodistrictbasel.eu/</a> ) .....	588
Figure 14 : Listes des acteurs de la région métropolitaine transfrontalière respectivement dans l'ancienne Eurorégion Transmanche et dans le Rhin Supérieur [Q35-36].....	616
Figure 15 : Couverture du <i>Manifeste</i> , « <i>Hack the Eurometropolis</i> » (NEXT Festival, n.d.) ....	653

### Table des schémas :

Schéma 1 : Typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières, ou <i>transborder FUAs</i> (ESPON, 2007) .....	69
Schéma 2 : Dunkerque et Brugge dans la typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (inspiré de la typologie des <i>transborder FUAs</i> (ESPON, 2007)) .....	148

Schéma 3 : « Lille transborder metropolitan area » dans les typologies des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (ESPON, 2007) .....	153
Schéma 4 : Strasbourg-Kehl dans la typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (ESPON, 2007) .....	162
Schéma 5 : Basel dans la typologie des aires urbaines fonctionnelles transfrontalières (ESPON, 2007).....	167
Schéma 6 : La distinction des cas d'étude dans l'enquête en ligne .....	204
Schéma 7 : Hypothèses d'évolutions spatiales .....	354
Schéma 8 : Phénomènes-types d'évolution spatiale des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières selon des logiques institutionnelles ou fonctionnelles ...	377
Schéma 9 : Chronologie comparée des politiques nationales de soutien aux métropoles en France, Allemagne et Suisse et leur prise en compte du transfrontalier .....	452
Schéma 10 : Composition du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale ...	556
Schéma 11 : Composition du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai .....	558
Schéma 12 : Composition du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau .....	561
Schéma 13 : Composition de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (données 2018) .....	564
Schéma 14 : Réseaux des acteurs principaux des régions métropolitaines transfrontalières [Q35-36] .....	617

### **Table des tableaux :**

Tableau 1 : Déclinaison des axes et hypothèses de recherche .....	95
Tableau 2 : Matrice spatiale des cas d'étude sélectionnés.....	101
Tableau 3 : Comparaison des quatre espaces translocaux .....	167
Tableau 4 : Grille d'analyse multiscalair.....	181
Tableau 5 : Grille de lecture du corpus .....	190
Tableau 6 : Résumé des terrains d'étude transrégionaux .....	191
Tableau 7 : Comparaison métropolitaine des projets locaux d'extension transfrontalière de tramway à Basel et Strasbourg. ....	295
Tableau 8 : Matrice analytique des hypothèses d'évolutions spatiales .....	353
Tableau 9 : Évolution juridique et spatiale des coopérations métropolitaines transfrontalières à la frontière franco-belgo-britannique .....	355
Tableau 10 : Évolution juridique et spatiale des coopérations métropolitaines transfrontalières à la frontière franco-germano-suisse .....	359
Tableau 11 : Phénomènes-types d'évolution spatiale des périmètres des régions métropolitaines transfrontalières .....	374

Tableau 12 : Tableau des modèles de gouvernance archétypaux institutionnel et associatif .....	553
Tableau 13 : Fragmentation géopolitique comparée et indice de fragmentation géopolitique transfrontalière .....	571
Tableau 14 : Synthèse diachronique de la gouvernance de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai .....	658





# Table des matières

Remerciements .....	3
Sommaire .....	7
Introduction .....	9
<b>Partie 1 : .....</b>	<b>23</b>
<b>Paradoxes géographiques de la région métropolitaine transfrontalière .....</b>	<b>23</b>
<b>1. Métropoles et frontières : des objets géographiques contradictoires ?</b>	<b>25</b>
1.1. Dimensions spatiales et politiques des métropoles .....	26
1.1.1. Identifier les métropoles, comprendre la métropolisation : un courant mondial 26	
1.1.1.1. De la ville-monde à la métropolisation : du phénomène au processus.....	27
1.1.1.2. La spécificité du contexte européen : Localisation continentale des métropoles.....	32
1.1.2. Dynamiques spatiales de la métropolisation .....	40
1.1.2.1. Concentration et dispersion : la métropole comme forme physique.....	40
1.1.2.2. Rapport de centralité et d'échelles.....	45
1.1.3. Enjeu politique de construire des métropoles.....	46
1.2. La frontière, de la périphérie étatique à l'espace transfrontalier .....	51
1.2.1. De la frontière ligne à la frontière zone, spatialité des théories de la frontière 52	
1.2.1.1. Le modèle westphalien : la frontière comme périphérie nationale ?.....	52
1.2.1.2. Les fonctions et les formes d'une frontière en évolution .....	55
1.2.2. Ouverture des frontières dans l'UE et mythe de la fin des frontières dans la métropolisation .....	58
1.2.3. Les espaces et structures de coopération transfrontalière en Europe.....	61
1.2.3.1. L'ancienneté de la coopération transfrontalière et l'ambiguïté de l'intégration européenne.....	61
1.2.3.2. Institutionnalisation de régions transfrontalières .....	64
1.3. Concomitance des nouvelles potentialités villes et frontières .....	67

1.3.1.	La délicate démonstration de l'existence de régions métropolitaines transfrontalières.....	67
1.3.2.	La frontière comme ressource territoriale spécifique .....	73
1.3.3.	Espace, région ou territoire métropolitain transfrontalier ?.....	75

## **2. Déconstruire la région métropolitaine transfrontalière : questionnements et hypothèses .....81**

2.1.	Ressource territoriale et changement d'échelle : la frontière au cœur de la problématique.....	83
2.2.	Hypothèses sur la frontière comme ressource pour la métropole.....	86
2.2.1.	Les motivations .....	87
2.2.1.1.	A1 : Essoufflement de la coopération transfrontalière.....	87
2.2.1.2.	A2 : Paradigme métropolitain comme renouveau de la coopération transfrontalière ..	89
2.2.2.	La frontière ressource .....	90
2.2.2.1.	B1 : Rôle de ressource de la frontière.....	90
2.2.2.2.	B2 : La frontière, un ascenseur scalaire .....	91
2.2.3.	La recomposition scalaire.....	92
2.2.3.1.	C1 : Mobilisation consensuelle des acteurs .....	92
2.2.3.2.	C2 : Recomposition scalaire européenne .....	94

## **Partie 2 : ..... 97**

### **Entrée méthodologique par l'analyse scalaire : échelles des terrains, niveaux de gouvernement et jeux d'acteurs ..... 97**

## **3. Analyse croisée en Europe occidentale : quatre espaces translocaux au sein de deux espaces transrégionaux .....99**

3.1.	Deux espaces d'Europe occidentale caractérisés par des démarches de coopération transfrontalière.....	101
3.1.1.	Comparaison, exemple-type ou regard croisé.....	102
3.1.2.	La frontière franco-belgo-britannique et l'Eurorégion Transmanche : de la force du détroit à la porosité franco-belge.....	105
3.1.3.	La frontière franco-germano-suisse et le Rhin Supérieur : mouvements de frontières et permanence des échanges.....	124
3.2.	L'échelle locale de l'agglomération transfrontalière : quatre cas d'étude.....	145
3.2.1.	Le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale .....	146

3.2.2.	Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai .....	151
3.2.3.	L’Eurodistrict Strasbourg Ortenau .....	157
3.2.4.	L’Eurodistrict Trinational de Bâle .....	162
3.3.	Enjeux linguistiques de méthodologie et de toponymie .....	170
3.3.1.	Arbitrages linguistiques en contexte transfrontalier .....	170
3.3.2.	Toponymie locale dans une géographie européenne : le principe de toponymie située .....	172

#### **4. Un protocole géographique ancré dans les sciences humaines et sociales 177**

4.1.	Grille d’analyse scalaire : du local à l’eupéen .....	179
4.1.1.	Lecture multiscalaire .....	179
4.1.2.	Identification des acteurs .....	184
4.1.3.	Régions métropolitaines transfrontalières : périmètres et stratégies.....	187
4.2.	Le terrain et ses dispositifs d’exploration méthodologiques.....	191
4.2.1.	Phases de terrain : mobilités internationales itinérantes.....	192
4.2.2.	Soutien de réseaux scientifiques locaux .....	199
4.2.3.	Entretiens semi-directifs avec des personnes ressources .....	200
4.3.	Systématisation des questionnements en une enquête en ligne.....	203
4.3.1.	Questionnaire à visée de comparaison spatiale .....	203
4.3.2.	Des questions qualitatives sur les représentations des professionnel·le·s	205
4.3.3.	Cartographie mentale interprétative .....	208
4.3.4.	Langue, diffusion et échantillon final .....	211
4.4.	Positionnalité d’une chercheuse dans son environnement professionnel.....	215
4.4.1.	Le sujet et la subjectivité de « son » objet.....	215
4.4.2.	De l’instrumentalisation à la co-construction en entretien.....	217
4.4.3.	Des synergies entre la recherche et l’opérationnel .....	218
4.4.4.	La violence en dormance des frontières internes de l’UE .....	219

#### **Partie 3 : ..... 223**

#### **Une tentative de construction métropolitaine transfrontalière *bottom-up* ? ..... 223**

## **5. Des stratégies de métropolisation transfrontalière ? .....225**

- 5.1. Diagnostic territorial subjectif et émergence du discours métropolitain..... 227
  - 5.1.1. Un échantillon d'expert·e·s très français et polarisé sur Lille et Strasbourg 228
  - 5.1.2. Transfrontalier ou métropolitain : quel diagnostic territorial subjectif ?.. 233
  - 5.1.3. Les représentations de la frontière : ressource et ascenseur scalaire..... 242
- 5.2. Transversales ou sectorielles, entre démarche et projet, la diversité des stratégies 254
  - 5.2.1. Des macro-stratégies multi-sectorielles trop ambitieuses ..... 256
    - 5.2.1.1. L'Eurométropole LKT : une construction *bottom-up* et multiscalaire..... 257
    - 5.2.1.2. L'ambition métropolitaine déçue de l'Eurorégion Transmanche et de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ..... 263
    - 5.2.1.3. La métropole transfrontalière performative, en mal de performance ..... 267
  - 5.2.2. Une mise en réseau horizontale : l'émergence d'une gouvernance sans réelle dimension métropolitaine ? ..... 269
    - 5.2.2.1. La démarche RMT-TMO et ses piliers sectoriels ..... 269
    - 5.2.2.2. Le rôle d'animateur du territoire du GECT Littoral ..... 278
  - 5.2.3. L'approche-projet et la maîtrise d'ouvrage transfrontalière ..... 282
    - 5.2.3.1. La construction de l'agglomération trinationale de Bâle par l'ETB et l'IBA ..... 282
    - 5.2.3.2. Les tramways transfrontaliers : intégration métropolitaine et exploitation de l'avantage différentiel 288
    - 5.2.3.3. L'aménagement sur la frontière : optimisation privée de la frontière-ressource ..... 297
- 5.3. La stratégie métropolitaine, les attentes et les orientations qu'elle soulève ... 307
  - 5.3.1. L'utilité : Les stratégies métropolitaines transfrontalières plébiscitées .... 307
  - 5.3.2. Les bénéficiaires : une stratégie métropolitaine transfrontalière pour qui ? 310
  - 5.3.3. Les objectifs : une stratégie métropolitaine transfrontalière pour quoi ? 312

## **6. La recherche d'un hypothétique périmètre pertinent .....319**

- 6.1. Représentation cartographique institutionnelle des régions métropolitaines transfrontalières..... 323
  - 6.1.1. Cartes transrégionales entre description, analyse et promotion ..... 324
  - 6.1.2. L'influence des agences d'urbanisme dans les cartes translocales des espaces de coopération métropolitaine transfrontalière ..... 331
  - 6.1.3. La carte dans la communication graphique des régions métropolitaines transfrontalières : un système sémique transfrontalier ..... 344
- 6.2. Évolution des espaces de coopération métropolitaine transfrontalière ..... 350

6.2.1.	L'hypothèse d'existence : multiplication des régions transfrontalières ....	354
6.2.1.1.	Processus de construction politique à la frontière France-Belgique-Royaume-Uni .....	355
6.2.1.2.	Compter les nombreuses régions transfrontalières à la frontière France-Allemagne-Suisse	358
6.2.1.3.	Création, remplacement et superposition, juxtaposition et emboîtement .....	362
6.2.2.	L'hypothèse d'évolution : expansion, rétrécissement et même disparition de régions transfrontalières .....	364
6.2.2.1.	Agrandissement des régions transfrontalières : un phénomène récurrent .....	365
6.2.2.2.	Deux disparitions à la frontière franco-belgo-britannique .....	370
6.2.2.3.	Très rares tendances décroissantes de retrait et de rétrécissement .....	371
6.2.3.	Phénomènes-types d'évolution spatiale.....	373
6.3.	Définition par les acteurs d'un périmètre pertinent.....	380
6.3.1.	La méthodologie des cartes mentales interprétatives .....	381
6.3.2.	Analyse par fréquence : une frontière-zone avec des concentrations métropolitaines transfrontalières .....	385
6.3.3.	Analyse par gradients : les délimitations de régions métropolitaines transfrontalières d'échelles emboîtées .....	393

**Partie 4 : ..... 403**

**Logiques d'imposition : recompositions nationales et européennes top-down ..... 403**

**7. La relative dimension transfrontalière des politiques nationales de métropolisation .....405**

7.1.	Compréhensions nationales de la métropole : frontières linguistiques et culturelles.....	408
7.1.1.	Comment parler de métropolitain dans la coopération transfrontalière ?	409
7.1.2.	Métropole : une même racine pour des traductions polysémiques .....	411
7.2.	Politiques d'aménagement comparées : le paradigme métropolitain, prise en compte du fait transfrontalier ?.....	417
7.2.1.	La construction de métropoles strictement nationales par l'« État aménageur » français.....	418
7.2.2.	<i>Europäische Metropolregionen</i> en Allemagne.....	429
7.2.3.	La métropole jusqu'en territoire étranger : la Politique des agglomérations en Suisse	438

7.3. Des politiques nationales irréconciliables : recompositions scalaires dans le Rhin Supérieur .....	450
7.3.1. Chronologie et spatialité comparées : un paradigme métropolitain sans périmètre partagé .....	450
7.3.2. L'émergence de la RMT-TMO, ou comment forcer la reconnaissance nationale d'une stratégie locale.....	455

## **8. L'échelle européenne ou le retour de la frontière dans la métropolisation 467**

8.1. Visions du système urbain : approche à l'échelle européenne .....	469
8.1.1. Les études fonctionnelles de la métropolisation transfrontalière : compréhension positiviste de l'Union européenne.....	469
8.1.1.1. Les métropoles européennes observées par l'échelle nationale : les études françaises et allemandes	470
8.1.1.2. Les études métropolitaines à l'échelle européenne révèlent le fait transfrontalier ....	480
8.1.2. Esquisses d'un développement territorial européen en faveur de métropoles	487
8.1.2.1. D'un portage multilatéral sur une compétence non communautaire.....	487
8.1.2.2. Jusqu'au SDEC et à l'agenda urbain européen.....	493
8.1.3. L'inspiration européenne de la planification nationale et régionale en Belgique	500
8.1.3.1. Le <i>Vlaamse Ruit</i> et des frontières aveugles .....	501
8.1.3.2. La Wallonie s'inscrit dans le SDEC.....	507
8.2. Le transfrontalier comme pilier de la Politique de Cohésion de l'Union européenne .....	515
8.2.1. La construction des espaces transfrontaliers par l'UE.....	516
8.2.2. La fin de l'opportunité financière, ou la frontière ressource qui s'épuise.	522
8.2.3. INTERREG et région métropolitaine transfrontalière : concordance ou discordance des périmètres et des acteurs .....	528
8.3. Échelles d'émergence du discours métropolitain .....	535

## **Partie 5 : ..... 545**

### **L'« ingouvernabilité » organisée de la région métropolitaine transfrontalière..... 545**

## **9. L'invention de la gouvernance métropolitaine transfrontalière .....547**

9.1.	Composition de la structure de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières : la frontière, vectrice de fragmentation ?.....	550
9.1.1.	Entre associatif et institutionnel : deux modèles distincts ou convergents ? 550	
9.1.2.	Membres et équilibre de la composition du partenariat.....	554
9.1.3.	La fragmentation géopolitique ou les asymétries des communes et des membres en termes démographiques.....	568
9.2.	« Micro-diplomatie » dans les systèmes de relations des régions métropolitaines transfrontalières.....	579
9.2.1.	La préservation statutaire des équilibres nationaux .....	579
9.2.2.	La localisation négociée des instances de gouvernance des régions métropolitaines transfrontalières .....	590
9.2.3.	<i>Leadership</i> , consensus, désintérêt. Qui porte la gouvernance métropolitaine transfrontalière ?.....	601

## **10. Vers une gouvernance horizontale des régions métropolitaines transfrontalières ? .....613**

10.1.	Articulations : Les structures transfrontalières métropolitaines, charnières dans les réseaux d'acteurs.....	614
10.1.1.	Des réseaux d'acteurs autour des structures de gouvernance métropolitaine transfrontalière .....	615
10.1.2.	Des concurrences locales et scalaires .....	620
10.1.3.	L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai en sursis face aux dissensions entre acteurs	628
10.2.	Participation citoyenne et soutien de la société civile.....	635
10.2.1.	La société civile organisée .....	636
10.2.1.1.	La participation de la société civile dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière	636
10.2.1.2.	Malgré quelques soutiens actifs, une société civile réservée .....	641
10.2.2.	La région métropolitaine transfrontalière : un support identitaire d'appartenance ? .....	644
10.2.3.	« <i>Hack the Eurometropolis</i> » ou l'émergence d'une société civile transfrontalière contestataire .....	651

## **Conclusion ..... 661**

### **11. Conclusion et discussion : La région métropolitaine transfrontalière comme objet de recomposition scalaire en Europe occidentale .....661**



11.1. Six cas d'étude pour une méthodologie scalaire .....	661
11.2. Motivations, frontière ressource et recomposition scalaire : vérification des hypothèses .....	663
11.3. Discussion et ouvertures de recherche : fragilité et pérennité des régions métropolitaines transfrontalières .....	671
11.3.1. L'argument métropolitain : un jeu d'influences multi-scalaires .....	671
11.3.2. Construction de régions métropolitaines transfrontalières : un processus de territorialisation inachevé .....	675
11.3.3. Les conditions de la pérennité de telles régions métropolitaines transfrontalières.....	678
<b>Bibliographie.....</b>	<b>681</b>
<b>Liste des sigles et abréviations.....</b>	<b>707</b>
<b>Table des figures .....</b>	<b>711</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>721</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>729</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>760</b>

# Annexes

## Liste des annexes :

Annexe 1 : Déclinaison des axes et hypothèses de recherche

Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés

Annexe 3 : Trame d'entretien

Annexe 4 : Rapport du séjour de recherche Frankfurt(Open)

Annexe 5 : Formulaire de l'enquête en ligne

Annexe 6 : Code source carroyage

Annexe 7 : Exercices statistiques sur le diagnostic territorial

Annexe 8 : Corpus documentaire

Annexe 9 : Tableau chronologique et spatial de la construction des régions métropolitaines transfrontalières

# Annexe 1 : Déclinaison des axes et hypothèses de recherche

Pour rappel, les questionnements sur le rôle scalaire de la frontière dans la construction politique des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale se décomposent en trois axes de recherche :

**Axe A : Les motivations de la construction d'une région métropolitaine transfrontalière** : Pourquoi certains acteurs développent-ils des arguments métropolitains et des arguments transfrontaliers dans leurs stratégies ? Quels sont ces acteurs ?

**Axe B : Le rôle de ressource de la frontière** dans la construction d'une région métropolitaine transfrontalière : comment la frontière est-elle mobilisée ?

**Axe C : L'intégration et l'articulation** en une région métropolitaine transfrontalière : Ces stratégies se traduisent-elles par une recomposition spatiale ? Dans quel rapport d'échelle s'inscrit cette recomposition ?

Le tableau suivant synthétise ces axes de recherche ainsi que les hypothèses correspondantes.

Questionnements	Axe	Hypothèses
A Pourquoi ?	Motivations	A1 L'essoufflement de la coopération transfrontalière
		A2 Le paradigme métropolitain comme renouveau
B Comment ?	Rôle de la frontière	B1 Le rôle de ressource de la frontière
		B2 La frontière comme ascenseur scalaire
C Dans quelle mesure ?	Recomposition scalaire	C1 La mobilisation consensuelle des acteurs
		C2 La recomposition scalaire européenne

## Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés

### Remarques :

La répartition en versants est fonction de la ville du siège de l'organisme. Particulièrement pour les structures de coopération transfrontalière, elle ne reflète pas un ancrage national. C'est par exemple le cas de l'Eurodistrict Trinational de Bâle.

La catégorisation met en valeur par un code couleur l'activité principale de l'organisme, il n'exclut pas pour autant les autres catégories. Certains organismes auraient pu rentrer dans plusieurs catégories. C'est par exemple le cas de l'Euro-Institut franco-allemand.

### Frontière FR-BE-UK

Projet EXplore et autres

#### - Versant britannique

Catégorie	Organisme	Interlocuteur.rice.s	Ville	Date RDV	Base de séjour
1 Collectivité territoriale	Kent County Council	Mark Dance, Ron Moys Cabinet Member for Economic Development	Maidstone	25/04/2016	Kent
2 Collectivité territoriale	Représentation régionale à Bruxelles du Kent	Dafydd Pugh Kent Brussels Office Director	Bruxelles	12/04/2016	BXL

#### - Versant belge

Catégorie	Organisme	Interlocuteur.rice.s	Ville	Date RDV	Base de séjour
3 Structure de coopération transfrontalière	GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	Séverine Flahault, Inès Mendes Responsable adjointe de la Coordination et de la Communication Chargée de mission labélisations, partenariats, Forum (société civile)	Kortrijk	09/03/2016	Lille
4 Etablissement d'enseignement ou de recherche	ISPOLE Université Catholique de Louvain	Pr. Fabienne Leloup Institut de Sciences politiques Louvain-Europe	Mons	14/09/2016	BXL
5 Collectivité territoriale	Wallonie-Bruxelles International	Stéphane Cools Coopération Territoriale européenne Relations bilatérales avec la France, Intégration européenne	Bruxelles	11/04/2016	BXL
6 Collectivité territoriale	West-Vlaamse Intercommunale	Katarina De Fruyt Co-directrice du GECT littoral	Brugge	20/04/2016	Lille
7 Collectivité territoriale	Région wallonne	Christian Bastin Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie	Namur	14/04/2016	BXL
8 Agence - Association	Hainaut Développement Territorial	Nathalie Quévy Direction Coopération internationale	Mons	19/04/2016	BXL
9 Agence - Association	Hack the Eurometropolis	Marie-Hélène Elleboudt Animatrice et médiatrice	Tournai	22/04/2016	Lille

#### - Versant français

Catégorie	Organisme	Interlocuteur.rice.s	Ville	Date RDV	Base de séjour
10 Structure de coopération transfrontalière	GECT West-Vlaanderen-Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	Stéphanie Verbeke Co-directrice du GECT littoral à la CU Dunkerque	Dunkerque	27/04/2016	Dunkerque
11 Collectivité territoriale	Région Nord-Pas-de-Calais (Hauts-de-France)	Amandine Sossa Direction Europe (Benoit Guinamad, développement territorial)	Lille	18/04/2016	Lille
12 Collectivité territoriale	Représentation régionale à Bruxelles du NPdC	Stéphane Gerbaud Représentant du NPdC à Bruxelles	Bruxelles	12/04/2016	BXL
13 Collectivité territoriale	Département du Pas-de-Calais	Antoine Surget Direction Europe et International Projet des Détroits d'Europe	Arras	15/04/2016	Lille
14 Collectivité territoriale	Métropole européenne de Lille	Simon Jodogne Directeur Eurométropole et partenariats européens	Lille	18/04/2016	Lille
15 Collectivité territoriale	Communauté urbaine du Grand Dunkerque	Nathalie Cosse Relations franco-britanniques	Dunkerque	26/04/2016	Dunkerque
16 Agence - Association	Mission Opérationnelle Transfrontalière	Jean Peyrony Directeur Ancien collaborateur de la DATAR	Paris	20/06/2016	Lille
17 Agence - Association	Agence de développement et d'urbanisme de Lille	Mathilde Ballenghien Développement et coopération	Lille	03/06/2016	Lille
18 Agence - Association	Agence d'urbanisme Flandre-Dunkerque AGUR	Pascale Montefiore Directrice du Pôle Rayonnement	Dunkerque	20/04/2016	Lille

**- Versant suisse**

Catégorie	Organisme	Interlocuteur.rice.s	Ville	Date RDV	Base de séjour
19 Structure de coopération transfrontalière	IBA Basel 2020	Dirk Lohaus Bureau IBA	Basel	21/10/2015	Basel
20 Etablissement d'enseignement ou de recherche	Universität Basel	Prof. Rita Schneider-Sliwa Stadt- und Regionalforschung	Basel	20/10/2015 (annulé)	Basel
21 Collectivité territoriale	Nordwestschweizer Regierungskonferenz - Metropolitankonferenz	Aline Masé Konferenzsekretärin	Liestal	21/10/2015	Basel
22 Collectivité territoriale	Canton de Bâle-ville	Silvio Tondi Leiter Trinationale Zusammenarbeit Aussenbeziehungen und Standortmarketing	Basel	19/10/2015	Basel
23 Collectivité territoriale	Canton de Bâle-Landschaft	Pascal Andres Leiter Aussenbeziehungen des Kantons Basel-Landschaft Eh. Konferenzsekretär der Nordwestschweizer Regierungskonferenz	Liestal	21/10/2015	Basel
24 Agence - Association	Regio Basiliensis	Dr. Manuel Friesecke Secrétaire général	Basel	20/10/2015	Basel

**- Versant allemand**

Catégorie	Organisme	Interlocuteur.rice.s	Ville	Date RDV	Base de séjour
25 Structure de coopération transfrontalière	Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur	Marc Mackowiak Secrétaire de la délégation française	Kehl	27/10/2015	Kehl
26 Structure de coopération transfrontalière	Région métropolitaine trinationale. RMTMO	Daniel Schafer Pilier Sciences	Kehl	26/10/2015	Kehl
27 Structure de coopération transfrontalière	Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (GECT)	Anika Klafke Generalsekretärin	Kehl	26/10/2015	Kehl
28 Etablissement d'enseignement ou de recherche	Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl	Pr. Joachim Beck Fakultät Wirtschafts-, Informations- und Sozialwissenschaften	Kehl	26/10/2015	Kehl
29 Etablissement d'enseignement ou de recherche	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	Dr. Markus Eltges & Dr. Rupert Kawka Raumordnung und Städtebau	Bonn	15/01/2018	Berlin
30 Collectivité territoriale	Land Baden-Württemberg - RP Karlsruhe	Sabine Gaudin Regierungspräsidium Karlsruhe Referatsleiterin 27 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Europe	Karlsruhe	28/10/2015	Kehl
31 Collectivité territoriale	Land Baden-Württemberg - RP Freiburg	Jürgen Oser Regierungspräsidium Freiburg Referatsleiter Stabsstelle für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Freiburg	28/10/2015	Kehl
32 Etat	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	Dr. Katarina Erdmenger & Jens Staats Europäische Raumentwicklungspolitik	Berlin	26/01/2018	Berlin
33 Agence - Association	Euro-institut franco-allemand	Anne Thevenet Stellvertretende Direktorin	Kehl	27/10/2015	Kehl

**- Versant français**

Catégorie	Organisme	Interlocuteur.rice.s	Ville	Date RDV	Base de séjour
34 Structure de coopération transfrontalière	Conseil Rhénan	Véra Nette Secrétariat du Conseil Rhénan au CR Alsace	Strasbourg	22/03/2017	Kehl
35 Structure de coopération transfrontalière	INTERREG VA Rhin supérieur	Thomas Koehler Responsable du programme Secrétariat Technique Conjoint	Strasbourg	22/03/2017	Kehl
36 Structure de coopération transfrontalière	Eurodistrict Trinationale de Bâle	Frédéric Duvinage Directeur de l'ETB	Village-Neuf	19/10/2015	Basel
37 Collectivité territoriale	Conseil Régional d'Alsace	Corinne Bourger Relations européennes et internationales	Strasbourg	27/10/2015	Kehl
38 Collectivité territoriale	Ville de Mulhouse	Martine Moser-Faesch, Cédric René Service Relations internationales et coopération transfrontalière	Mulhouse	19/10/2015	Basel
39 Collectivité territoriale	Eurométropole Strasbourg (ex-CUS)	Jean-Baptiste Schiber Délégation relations internationales et communication	Strasbourg	29/10/2015	Kehl
40 Collectivité territoriale	Eurométropole Strasbourg (ex-CUS)	Mme Cathy Gebard-Lévy Chargée de mission Tramway et métropole des deux rives	Strasbourg	30/10/2015	Kehl

# Annexe 3 : Trame d'entretien

## Trame d'entretien RUS<sup>2</sup>

(15/10/2015)

*Pauline Pupier, doctorante à Arras, IFD.*

*Sujet de thèse, première phase exploratoire de terrain, objectif de renforcer mes hypothèses*

*Visite de la région du Rhin supérieur, observations urbaines, rencontres et interviews avec des personnes ressources*

*Entretien d'une heure. Enregistrement ok ?*

### 1.

Pouvez-vous me décrire votre institution : sur quel territoire agit-elle ? (limitrophe ?) Quelles sont ses compétences ? (métropolitaines et transfrontalières ?)

Coopération transfrontalière institutionnelle depuis les années 60. Initiateurs 1963 Regio Basiliensis, puis 1975 accord intergouvernemental ..

Votre institution était-elle déjà impliquée dans ces démarches ? A quel moment a-t-elle formalisé sa participation ?

Aujourd'hui membre de partenariats ?

→ Réseaux d'acteurs (qui ?) : Liste des institutions transfrontalières et des partenaires

### 3.

Implication dans la coopération transfrontalière depuis XX, compétences XX. Quelles sont les attentes de votre institution ? Vous pensez que c'est pour ça que votre institution s'engage dans un projet métropolitain et transfrontalier ? (insiste)

Aménagement transfrontalier casse-tête (juxtaposition de système différents) et métropoles ingouvernables : région métropolitaine trinationale est-elle uniquement une vision, ou bien est-ce un objectif atteignable ?

Quelle est votre définition d'une région métropolitaine transfrontalière ?

Initiateur du projet de région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (CCI, universitaire, politique) ? Qui y adhère ? Qui y est réticent ?

Quel est le public bénéficiaire de la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur ?

Participation de la société civile (asso, CCI, citoyens) ?

→ Stratégies politiques et représentation citoyenne (pourquoi ?)

### 2.

Aujourd'hui quels projets de développement métropolitain met en œuvre votre institution ?

D'après vous, lesquels soutiennent le plus la métropolisation transfrontalière ?

Participez-vous personnellement à des projets communs ? Assistez-vous personnellement à des réunions ? Quelle est l'organisation concrète de ces réunions et projets ?

(quantifier : lieu, régularité, répartition des tâches, budget, personnel)

Narration d'un projet métropolitain. Initiateurs ? Partenaires ? Thématique ? Objectifs ? Moyens ? Réalisations ?

Narration d'un projet non abouti ou blocage.

→ quotidien de la coopération (comment ?)

### 4.

Considérez-vous votre ville comme une métropole ? Puis-je vous demander si vous habitez cette ville ? Quelles villes qualifieriez-vous de métropoles ? Quels pôles ?

Entre compétition et coopération, comment décririez-vous la relation entre ces villes ?

Région métropolitaine trinationale certes projet politique, mais attache spatiale. Quel est pour vous le périmètre métropolitain trinationnel ? Plus grand, plus petit que le périmètre de la Conférence du Rhin supérieur ? Limite de la région intégrée ?

Donc vraiment transfrontalier ? Quel rôle joue la frontière ? Spécificité d'une frontière franco-suisse, franco-allemande ou germano-suisse ? Frontière linguistique ?

Qu'apporte la frontière ? En quoi elle gêne ? (ressource ou barrière) Est-ce à cause de la frontière que la coopération entre villes existe ?

→ Périmètre et échelle (où ? jusqu'où ?)

Fin de mes questions. Souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

# Annexe 4 : Rapport du séjour de recherche *Frankfurt(Open)*

Forschungsprojekt „**Frankfurt(Open)**: International, interdisciplinary and comparative openness at the Europa-Universität Viadrina Frankfurt(Oder)“

1. November 2017 – 2. Februar 2018

Sachbericht vom 21.02.2018

Mit einem 3-monatigen Aufenthalt bei der Forschungsgruppe „*Border & Boundary Studies*“ in der Europa-Universität Viadrina (EUV) in Frankfurt(Oder) erzielte das Forschungsprojekt **Frankfurt(Open)** eine dreifache Öffnung meiner Doktorarbeit: eine internationale, interdisziplinäre und vergleichende Öffnung.

Die internationale Öffnung ist ohne Zweifel ein Erfolg gewesen. Natürlich war es zuerst persönlich eine sehr schöne Gelegenheit, um wieder intensiv auf deutsch zu sprechen und zu lesen. Meine Präsentation in der Research Factory bewies, dass ich auf deutsch ein wissenschaftliches Thema in der Länge vorstellen kann. Auch die Auseinandersetzung mit der englischen Sprache fiel mir im Laufe der Workshop und Lektüre einfacher. Über die sprachliche Frage hinaus fand die internationale Öffnung auch im institutionellen Bereich statt. Informelle Gespräche, Beobachtung von *Jour Fixe*-Sitzungen, administrative Arbeit und vor allem die Teilnahme an die Mitgliederversammlung des Centers B/ORDERS IN MOTION gaben mir eine tolle Einführung in das institutionelle System der deutschen Forschung. Das Verständnis über die Antragschreibung oder über die Postenvielfalt könnte in der Zukunft hilfreich sein, wenn ich in deutschen Forschungseinrichtungen arbeiten möchte.

Interdisziplinarität war ein hohes Ziel, das ursprünglich eher für einen zehnmonatigen Aufenthalt gedacht war. Es erwies sich in der Tat schwierig. Der Austausch mit den Kolleg\*innen aus der Politikwissenschaft und der Soziologie war sehr interessant und fruchtbar. Auch die Diskussion mit den Linguist\*innen und Kulturosoziolog\*innen brachte spannende methodologische und heuristische Themen. Nichtsdestotrotz blieben auf beiden Seiten viele Fragen offen. Obwohl wir uns alle mit der Grenze und Prozesse der Grenzziehung an der europäischen Grenze befassen, stützen wir uns nicht auf die gleichen Autor\*innen, die gleichen Definitionen und die gleiche Methodik. Zum Schluss wurde es mir deutlich, dass ich zum Feld der politischen Geographie gehöre und nicht Richtung Kulturwissenschaft oder Soziologie arbeite. Meine Doktorarbeit hinterfragt zwar die Rolle der Grenze im politischen Prozess der Bildung grenzüberschreitenden Metropolregionen, aber es handelt sich vielmehr um die Instrumentalisierung der Grenze bei territorialen Akteure als um die Rolle der Grenze in der Migrationsforschung oder um Grenzziehungsprozesse. Der Sprung von einer Disziplin zu einer anderen ist zu groß, damit er in einem dreimonatigen Forschungsaufenthalt überwältigt wird. Wahrscheinlich kam der Versuch einer interdisziplinären Ausrichtung der Doktorarbeit zu spät in der Forschungsarbeit. Schließlich kommen zwei Lehre daraus: erstens bewegt sich meine Arbeit definitiv in den Sozialwissenschaften, so dass wir über unsere Forschung gegenseitig austauschen können, wo interessante Diskussionen und ergänzende Ansichten sich ergeben; zweitens bin ich jedoch nicht in der Lage, dass ich in andere Felder kulturwissenschaftlicher Grenzforschung einsteigen kann. wir jedoch weniger konkrete Forschungsprojekte zusammenbauen und ausführen können.

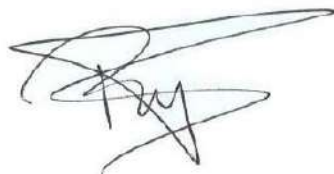
Die vergleichende Öffnung ist aus meiner Sicht auch gelungen, in dem Sinne dass ich auf Literatur und Interviews mit Akteuren aus der Bundespolitik zugreifen konnte. Der ursprüngliche Antrag dieses Projekt war für eine Dauer von 10 Monaten gedacht und beinhaltete eine vergleichende Dimension mit der deutsch-polnischen Region. Ein strenger Vergleich wurde ausgelassen. Vielmehr bekam ich punktuelle Einblicke über die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Frankfurt(Oder) und Slubice, in den deutsch-polnischen Euroregionen und im Eurodistrikt TransOderana. Die vergleichende Öffnung erfolgte wesentlich im Verständnis der Bundespolitik der „europäischen Metropolregionen“. Diese Politik der deutschen zeitgenössischen Raumordnung ist ein Schlüsselthema meiner Dissertation. Für eine vergleichende politikwissenschaftliche Perspektive beobachte ich die unterschiedlichen Raumordnungspolitiken zur Unterstützung der Metropolisierung und der Metropolbildung in Frankreich, Belgien, der Schweiz und Deutschland. Wichtige Elemente habe ich also in der Literatur finden können aber auch in Feldarbeit in einer Konferenz des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Thema Beobachtung grenzüberschreitende Verflechtungsräume, in mehrere Interviews von Beamt\*innen aus der Bundes- und Landesraumordnung und im Besuch des Bundesinstituts für Bau-, Raum- und Stadtforschung in Bonn. Jetzt habe ich genug Material und Wissen über die Politik der „europäischen Metropolregionen“ gesammelt, und kann sie mit der „Agglomerationspolitik“ der Schweiz und der französischen Reformen vergleichen.

Die unten stehende Tabelle aller Veranstaltungen, an denen ich aktiv oder passiv teilgenommen haben, gilt als Überblick aller erfüllten Aktivitäten vor Ort.

Das Forschungsprojekt **Frankfurt(Open)** ist für mich eine internationale, interdisziplinäre und vergleichende Öffnung gewesen. Es hat auf jeden Fall folgende Ziele erfüllt:

- Die Arbeit auf dem Untersuchungsfeld abzuschließen (Konferenz mit 10 Gesprächen mit Akteuren aus der Bundesplanung und aus der deutschen grenzüberschreitenden Metropolregionen);
- auf die deutschsprachige Literatur in der Grenz- und Stadtforschung zuzugreifen (Kenntnis des deutschen akademischen Systems, Grenzforschungsbibliothek und *Research factory*, Besuch der BBSR-Bibliothek;
- Ein anregendes und strukturiertes Arbeitsumfeld zu sichern (Lage in einer vergleichbaren Grenzregion, gute Integration in die Forschungsgruppe „*Border & Boundary Studies*“).

Das Forschungsprojekt **Frankfurt(Open)** ist sehr gut gelaufen und hat mir geholfen, in einer Schreibphase einzusteigen. Dafür möchte ich mich für die stetige Unterstützung meines Doktorvaters, Prof. Bernard Reitel, und meines Empfangskollegen, Dr. Hannes Krämer, sowie den freundlichen Empfang der Mitglieder des Centers B/ORDERS IN MOTION herzlich bedanken.





Objekt	Kontaktperson	Stadt	Termin
<b>Feldforschung zum Thema „europäischen Metropolregionen“</b>			
Abschlusskonferenz MORO (BBSR)	Volker Schmidt-Seiwert	Berlin	9.-10. Nov 2017
Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen (IMeG)	Sebastian Wilske	Berlin	9. Nov 2017
Trinationale Metropolregion Oberrhein	Jürgen Oser	Berlin	9. Nov 2017
Europäische Kommission DG Regio	Nathalie Verscheide	Berlin	9. Nov 2017
Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)	Jean Peyrony	Berlin	9. Nov 2017
Bibliothek des BBSR	Stephanie Simon	Bonn	15.-16. Jan 2018
Raumordnung und Städtebau (BBSR)	Dr. Markus Eitges Dr. Rupert Kawka	Bonn	15. Jan 2018
Europäische Raumentwicklungspolitik (BMVI)	Dr. Katarina Erdmenger Jens Staats	Bonn	26. Jan 2018
<b>Feldforschung zu der deutsch-polnischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit</b>			
Dt-pol Raumentwicklungskonzept (BBSR)	Jens Kurnol	Berlin	9. Nov 2017
Euroregion Pro Europa Viadrina Mittlere Oder e.V.	Toralf Schiwietz	Berlin	9. Nov 2017
Eurodistrikt TransOderana	Karl-Heinz Bossan	Frankfurt(Oder)	19. Dez 2017
Austausch um die EVTZ Buchpräsentation	Jacek Jeremicz	Frankfurt(Oder)	30. Jan 2018
<b>Veranstaltungen des Centers B/ORDERS IN MOTION und der Forschungsgruppe „Borders and Boundaries Studies“</b>			
Lektürenkreis „Borders & Boundaries Studies“	Dr. Norbert Cyrus	Frankfurt(Oder)	2. Nov 2017
Disputation	Dr. Rita T. Vallentin	Frankfurt(Oder)	21. Nov 2017
Workshop „Infrastrukturen und Arrangements der Grenze“	Dr. Hannes Krämer Dominik Gerst Dr. Norbert Cyrus	Frankfurt(Oder)	29. Nov 2017
Lektürenkreis „Borders & Boundaries Studies“	Dominik Gerst	Frankfurt(Oder)	30. Nov 2017
Diskussion über die Doktorarbeit	Peter Ulrich	Frankfurt(Oder)	6 Dez. 2017
Vortrag in der Research Factory	Pr. James W. Scott	Frankfurt(Oder)	6. Dez 2017
Dissertationsvortrag	Dr. Concha Höffler	Slubice	21. Dez 2017
Eigener Vortrag in der Research Factory	Pauline Pupier	Frankfurt(Oder)	10. Jan 2018
EVTZ Buchpräsentation	Dr. Marcin Krzymuski Dr. Philipp Kubicki Peter Ulrich	Frankfurt(Oder)	30. Jan 2018
Mitgliederversammlung	Pr. Claudia Weber	Frankfurt(Oder)	31. Jan 2018
<b>Weitere wissenschaftliche Austausche</b>			
Workshop „European Peripheries“	Dr. Amelie Kutter	Frankfurt(Oder)	30. Nov 2017
Buchvorstellung <i>Gesellschaft der Singularität</i>	Pr. Andreas Reckwitz	Frankfurt(Oder)	13. Dez 2017
Eigener Vortrag im Master „European Studies“	Pauline Pupier	Slubice	19. Dez 2017
Forschungsscolloquium „Migration und Minderheiten“	Dr. Peter Rosenberg Pr. Konstanze Jungbluth Pr. Harald Weydt	Frankfurt(Oder)	12. Jan 2018
Diskussion um meine Doktorarbeit und um Stettin	Dr. Alexander Tölle	Slubice	17. Jan 2018
Diskussion um meine Doktorarbeit	Dr. Hannes Krämer Dominik Gerst Peter Ulrich	Frankfurt(Oder)	30. Jan 2018
Vortrag im <i>Border Panel</i> der „Konferencja Europa XXI wieku“	Pr. Jaroslaw Jenczak Dr. Jaume Feliu Javier Martín-Uceda Dr. Joan Vicente Rufi Dr. Ondřej Filipec Francesco Camonita Sarah Bremm	Slubice	1.-2. Feb 2018

# Annexe 5 : Formulaire de l'enquête en ligne



## Région métropolitaine transfrontalière

Ce questionnaire participe d'une étude sur la construction des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale. Il s'intéresse plus spécifiquement à deux espaces suprarégionaux, l'ancienne Eurorégion Transmanche et le Rhin supérieur. Il s'adresse d'abord aux collectivités territoriales mais plus largement à tous les acteurs de ces territoires.

Il s'inscrit dans le cadre d'une thèse de géographie préparée au sein du laboratoire Discontinuités de l'Université d'Artois par Pauline Pupier sous la direction du Pr. Bernard Reitel.

Ce questionnaire anonyme comporte 30 questions et dure environ 10 minutes. Merci pour votre participation !

[Link to the english questionnaire](#)

### Vous et votre territoire

#### Dans quel pays travaillez-vous ?

- Allemagne
- Belgique
- France
- Royaume-Uni
- Suisse

#### Dans quelle commune travaillez-vous ?

#### Pour quelle organisation travaillez-vous ?

**Vous répondez en tant que :**

- ... pouvoirs publics
- ... association
- ... entreprise
- ... citoyen.ne

**Merci d'indiquer votre/vos nationalité(s) :**

- Allemande
- Belge
- Britannique
- Française
- Suisse
- Autre

**Dans quelle(s) langue(s) pouvez-vous avoir une conversation simple ?**

- Anglais
- Allemand
- Français
- Néerlandais
- Suisse-allemand
- Autre

**Depuis combien d'années travaillez-vous sur des questions métropolitaines ?**

an(s)

**Depuis combien d'années travaillez-vous sur des questions transfrontalières ?**

an(s)

[Suivante](#) Page 1/9

**Sur quelle frontière souhaitez-vous vous exprimer ?**

- France - Belgique - Royaume-Uni
- France - Allemagne - Suisse

**↳ Sur quel espace souhaitez-vous plus précisément vous exprimer ?**

- le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tourmai
- le GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale
- l'Eurorégion Transmanche dans son ensemble



Espaces de coopération à la frontière France – Belgique – Royaume-Uni

- GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tourmai
- GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale
- Ex-Eurorégion Transmanche



Source : Géoportail  
Auteur : P. Pupier

**↳ Sur quel espace souhaitez-vous plus précisément vous exprimer ?**

- le GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
- l'Eurodistrict Trinational de Bâle
- le Rhin supérieur dans son ensemble



Espaces de coopération à la frontière France – Allemagne – Suisse

- GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
- Eurodistrict Trinational de Bâle
- Rhin supérieur



Source : Géoportail  
Auteur : P. Pupier

- ↳ Toutes les questions suivantes concernent le territoire du **GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**.
- ↳ Toutes les questions suivantes concernent le territoire du **GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale**.
- ↳ Toutes les questions suivantes concernent le territoire de l'**Eurorégion Transmanche**.
- ↳ Toutes les questions suivantes concernent le territoire du **GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau**.
- ↳ Toutes les questions suivantes concernent le territoire de l'**Eurodistrict Trinational de Bâle**.
- ↳ Toutes les questions suivantes concernent le territoire du **Rhin supérieur**.

#### Quelles caractéristiques suivantes qualifient ce territoire ?

- Bassin de vie transfrontalier (loisirs, commerce, famille, études...)
- Réseau urbain au-delà de la frontière
- Lieu d'innovation et d'activités à hautes valeurs ajoutées
- Lieu de rencontre interculturelle
- Nœud de transports et de communication
- Marché d'emploi transfrontalier
- Siège de centres de décisions et de contrôle
- Territoire emblématique qui produit des symboles, des modes, des normes

(6 réponses maximum)

#### A quel point qualifieriez-vous ce territoire de :

	++	+	-	--
... "métropolitain" ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... "transfrontalier" ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... "visionnaire" ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### Estimez-vous que la frontière constitue une ressource pour le territoire en termes :

	++	+	-	--
... d'aménagement ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... d'emploi ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de développement économique ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de langues ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de vivre-ensemble ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... d'image ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... de stratégie politique ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**La frontière apporte-t-elle finalement une valeur ajoutée au territoire ?**

++

+

-

--

**Pouvez-vous préciser pourquoi ?**

[Siguiente](#)

Page 3/9

## Stratégie métropolitaine transfrontalière

Nous nous intéressons aux stratégies métropolitaines transfrontalières, c'est-à-dire aux projets politiques qui ambitionnent d'affirmer un caractère métropolitain sur un espace transfrontalier.

**Avez-vous connaissance d'une stratégie métropolitaine transfrontalière sur votre frontière ?**

- Oui  
 Non

**Estimez-vous utile d'avoir une stratégie métropolitaine transfrontalière ?**

- ++       +       -       --

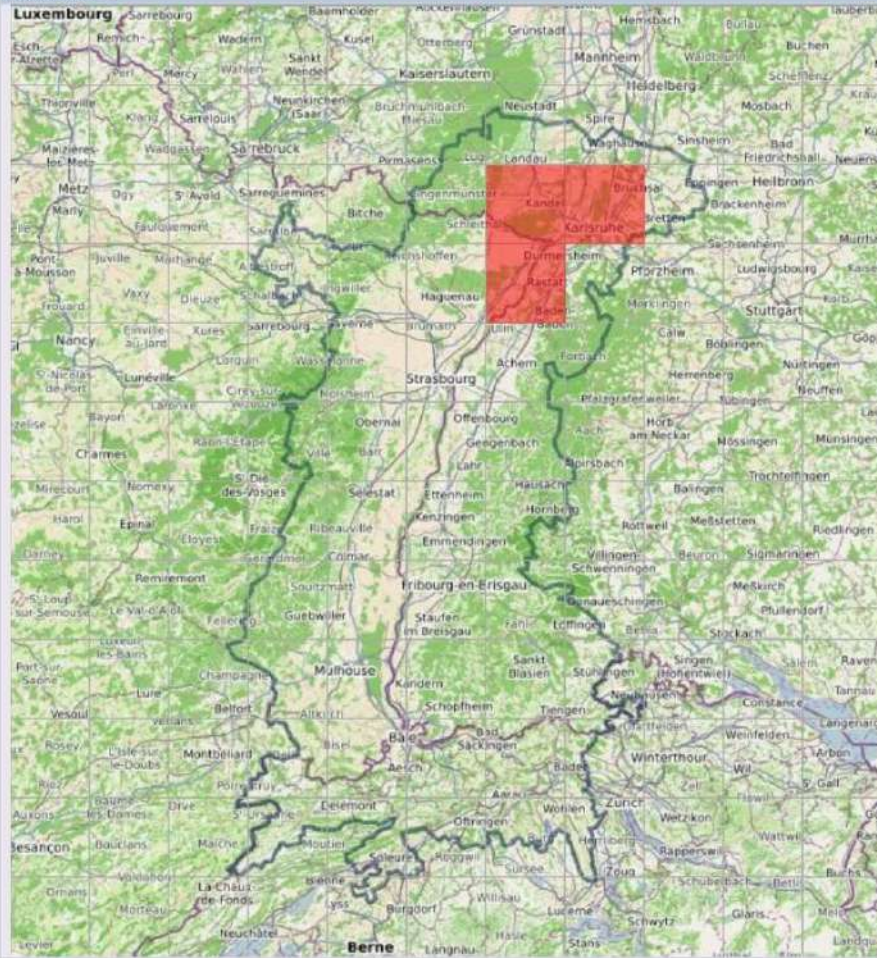


**Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière France - Belgique - Royaume-Uni ?**



Merci de mettre en évidence ce(s) périmètre(s) sur la carte interactive ci-dessous.  
Pour ce faire, cliquez sur les carreaux de la carte que vous voulez inclure. Les carreaux devenus rouges sont alors sélectionnés.  
Pour annuler la sélection d'un carreau, cliquez à nouveau dessus.  
Pour valider le périmètre sélectionné, passez simplement aux questions suivantes puis cliquez sur « Suivante ».

**Selon vous, quel(s) périmètre(s) devrait couvrir une stratégie métropolitaine transfrontalière à la frontière France - Allemagne - Suisse ?**



*Merci de mettre en évidence ce(s) périmètre(s) sur la carte interactive ci-dessous.  
Pour ce faire, cliquez sur les carreaux de la carte que vous voulez inclure. Les carreaux  
devenus rouges sont alors sélectionnés.  
Pour annuler la sélection d'un carreau, cliquez à nouveau dessus.  
Pour valider le périmètre sélectionné, passez simplement aux questions suivantes puis  
cliquez sur « Suivante ».*



**Selon vous, quels devraient être les principaux bénéficiaires d'une stratégie métropolitaine transfrontalière ?**

- Les pouvoirs publics
- Les associations
- Les entreprises
- Les citoyen.ne.s
- Autres

(2 réponses maximum)



**C'est-à-dire ?**

**Selon vous, quels devraient en être les principaux objectifs ?**

- Améliorer la visibilité de la région urbaine
- Coordonner les politiques locales
- Développer les infrastructures
- Encourager la spécialisation économique
- Gérer les besoins de la région urbaine
- Renforcer l'identité et la cohésion territoriale
- Soutenir les entreprises et le marché de l'emploi
- Autres (précisez ci-dessous)

(4 réponses maximum)



**C'est-à-dire ?**

**Pourriez-vous citer un exemple de projet correspondant aux objectifs sélectionnés ?**

[Suivante](#)

Page 4/9

## Coopération et gouvernance

- ↳ Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies dans le **GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**.
- ↳ Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies dans le **GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale**.
- ↳ Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies dans l'**Eurorégion Transmanche**.
- ↳ Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies dans le **GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau**.
- ↳ Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies dans l'**Eurodistrict Trinational de Bâle**.
- ↳ Nous présumons que la coopération transfrontalière existe depuis plusieurs décennies dans le **Rhin supérieur**.

### Quel contexte y favorise un discours métropolitain ?

- Affirmation vis-à-vis des pouvoirs centraux
- Compétition entre métropoles européennes
- Concurrence avec les grandes villes et régions du pays
- Incitation des financements européens et de l'agenda urbain européen
- Reconnaissance vis-à-vis des institutions européennes
- Besoins de la région urbaine transfrontalière
- Influence de la société civile
- Politique nationale de décentralisation et de soutien aux métropoles
- Relance de la coopération transfrontalière

(6 réponses maximum)

### Votre organisation s'implique-t-elle dans une stratégie métropolitaine transfrontalière ?

++



+



-



--



[Suivante](#)

Page 5/9



### Avec quelles organisations travaillez-vous régulièrement ?

- Ville et Eurométropole de Strasbourg
- Ville de Saint-Louis
- Saint-Louis Agglomération
- Autres communes françaises
- Département du Bas-Rhin
- Département du Haut-Rhin
- Région Grand Est
- Etat français
- Stadt Kehl
- Stadt Weil am Rhein
- Kreis Ortenau
- Landkreis Lörrach
- Autres communes allemandes
- Land Baden-Württemberg
- Land Rheinland-Pfalz
- Bundesrepublik Deutschland
- Canton Bâle-Ville
- Canton Bâle-Campagne
- Autres cantons suisses
- Nordwestschweizer Regierungskonferenz
- Confédération suisse
- Agglo Basel
- Chambres de commerce et d'industrie
- Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur
- Eurodistrict Regio Pamina
- Eurodistrict Region Freiburg
- Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
- Eurodistrict trinational de Bâle
- IBA Basel
- Secrétariat INTERREG
- Metrobasel
- Regio Basiliensis

(15 réponses maximum)



### Avec quelles organisations travaillez-vous régulièrement ?

- Métropole européenne de Lille
- Communauté urbaine de Dunkerque
- Autres communes françaises
- Département du Nord
- Département du Pas-de-Calais
- Région des Hauts-de-France
- Etat français
  
- Kortrijk
- Intercommunale LEIEDAL
- Intercommunale WVI
- Autres communes flamandes
- Province West-Vlaanderen
- Région et communauté flamandes
- Tournai
- Intercommunale IEG
- Intercommunale IDETA
- Autres communes wallonnes
- Province du Hainaut / Wallonie Picarde
- Région wallonne
- Fédération Wallonie-Bruxelles
- Etat fédéral belge
  
- Dover
- Autres collectivités locales britanniques
- Kent County Council
- Greater London Authority
- Etat central britannique
  
- GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai
- GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale
- Secrétariat INTERREG
- Chambres de commerce et d'industrie
- Association Aire métropolitaine de Lille

(15 réponses maximum)

[Suivante](#)

Page 6/9

**Quelles organisations sont motrices dans la stratégie métropolitaine transfrontalière ?**

**Le partenariat métropolitain transfrontalier vous semble-t-il équilibré ?**

++     
  +     
  -     
  --     
  NSPP

**Pouvez-vous préciser ?**

**D'après vous, une stratégie métropolitaine transfrontalière fait-elle consensus parmi :**

	++	+	-	--	NSPP
... les pouvoirs publics ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... les associations ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... les entreprises ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... les citoyen.ne.s ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**La stratégie métropolitaine transfrontalière prévoit-elle la participation des citoyen.ne.s ?**

++     
  +     
  -     
  --     
  NSPP

**Produit-elle un discours et des symboles d'identité territoriale ?**

++

+

-

--

NSPP

**Génère-t-elle un sentiment d'appartenance ?**

++

+

-

--

NSPP

**Pouvez-vous préciser ?**

[Suivante](#) Page 7/9

**Merci de votre participation ! Ce questionnaire est anonyme mais vous pouvez laisser ici vos coordonnées ou vos remarques.**

[Suivante](#) Page 8/9

## Annexe 6 : Code source carroyage

Code source de Modalisa, retravaillé pour développer les questions de cartographie mentale interprétative avec carroyage.

Disponible en *open source* grâce à Antoine Humbert, ahGraphic.

```
1358 </form></div>
1359 <script type="text/javascript">
1360
1361 $(function() {
1362     var sDataEuro = '';
1363     var sDataRhin = '';
1364
1365     for( var i=0; i<200; i++){
1366         sDataEuro += '<div class="tile"><div class="cache"></div><input type="checkbox"
name="Q70[' value="'+(i+1)+'"></div>';
1367     }
1368     $('#container_euro').html(sDataEuro);
1369
1370     for( var i=0; i<132; i++){
1371         sDataRhin += '<div class="tile"><div class="cache"></div><input type="checkbox"
name="Q91[' value="'+(i+1)+'"></div>';
1372     }
1373     $('#container_rhin').html(sDataRhin);
1374
1375
1376     $('#tile > img').attr('draggable', false);
1377
1378     $('#tile').on('click', function(){
1379         $(this).toggleClass('selected');
1380         $(this).children('input').prop("checked", !$(this).children('input').prop("checked"));
1381     });
1382
1383     $('#Q1_1').change(function(){
1384         if ( $('#Q1_1').attr("checked") ) {
1385             $('#euroblock').hide();
1386             $('#rhinblock').show();
1387         }else{
1388             $('#euroblock').show();
1389             $('#rhinblock').hide();
1390         }
1391     });
1392
1393     $('#Q1_2').change(function(){
1394         if ( $('#Q1_2').attr("checked") ) {
1395             $('#euroblock').show();
1396             $('#rhinblock').hide();
1397         }else{
1398             $('#euroblock').hide();
1399             $('#rhinblock').show();
1400         }
1401     });
```

## Annexe 7 : Exercices statistiques sur le diagnostic territorial

Les questions 12 et 13 à 15 de l'enquête en ligne ont fait l'objet d'essai de traitement statistique plus poussés. Le faible nombre d'individus statistiques (6 cas d'étude) et les faibles effectifs des sous-populations (8 réponses pour le GECT littoral) ne permettent pas d'en exploiter les résultats rigoureusement. Statistiquement, calculer les écarts à la moyenne et la dispersion sur six cas relève plus de l'exercice que de la preuve rigoureuse. Aussi ces données apparaissent en annexe à titre indicatif.

Q13-15 : Absence de corrélation significative entre caractère métropolitain et transfrontalier

Une analyse bivariée par le coefficient de Bravais-Pearson ( $r$ ) permet de comparer pour les six cas d'étude l'évolution des variables « très transfrontalier » et « très métropolitain ». La même démarche a été suivie pour les variables « transfrontalier et très transfrontalier » et « métropolitaine et très métropolitain ». On obtient respectivement  $r = -0,342$  et  $r = -0,268$ .

Ces résultats indiquent une très faible corrélation négative, qui ne peut être considérée comme significative. Il est impossible de conclure à une corrélation, les variables « métropolitain » et « transfrontalier » sont indépendantes. Il est faux d'affirmer que plus un territoire est transfrontalier, plus il est métropolitain. L'inverse ne peut pas être vérifié en l'état : ce n'est pas parce qu'un territoire est très transfrontalier qu'il est très peu métropolitain.

<i>Territoires cas d'études</i>	<i>très transfront alier</i>	<i>très métropolit ain</i>	<i>transfront alier</i>	<i>métropolit ain</i>
<i>Individus</i>	<i>X</i>	<i>Y</i>	<i>X'</i>	<i>Y'</i>
Rhin supérieur	74	26	96	74
Eurodistrict Trinationnal de Bâle	78	22	100	78
GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	67	28	94	72
Eurorégion Transmanche	75	42	83	67
GECT littoral	75	0	100	25
GECT Eurométropole LKT	50	34	93	75

Covariance :	$Cov(X;Y) = -41,8$	$Cov(X';Y') = -27,7$
$Cov(X,Y) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (X_i - \bar{X}) \cdot (Y_i - \bar{Y})$		
Ecart-type :	$\sigma(X) = 9,47$ $\sigma(Y) = 12,9$	$\sigma(X') = 5,65$ $\sigma(Y') = 18,3$
Coefficient de Bravais-Pearson :	$r(X;Y) = \frac{-41,8}{(9,47 \cdot 12,9)} = -0,342$	$r(X';Y') = \frac{-27,7}{(5,64 \cdot 18,3)} = -0,268$
$r(X,Y) = \frac{Cov(X,Y)}{\sigma_X \cdot \sigma_Y}$		



## Q12 : Paramètres de dispersion des caractéristiques territoriales

Le tableau suivant indique par territoire les pourcentages de réponses pour chaque caractéristique parmi toutes les réponses concernant un territoire. Ils fournissent les représentations géo-différenciées par cas d'étude. Les moyennes entre les six cas d'étude en ont été calculées pour gommer la surreprésentation des cas d'étude avec de nombreuses réponses. Les colonnes statistiques des paramètres de dispersion analysent la variation des valeurs entre les cas d'étude pour chaque caractéristique. Les valeurs qui s'écartent de plus de 20% des moyennes sont indiquées en couleur. L'écart-type  $\sigma(x)$  et le coefficient de variation  $\text{CoefVar}(x)$  ont été calculés pour chaque caractéristique.

Il en ressort une typologie avec des profils typiques de régions métropolitaines transfrontalières (Eurométropole LKT et ETB) et des caractéristiques systématiquement

**Q12 Quelles caractéristiques suivantes qualifient ce territoire ? (6/8 réponses max)**  
Répartition en pourcentage des réponses par territoire

	moyenne $m(x)$	Territoires						Paramètres de dispersion				
		GECT Eurométropole LKT $x_1$	GECT littoral $x_2$	Eurorégion Transmanche $x_3$	GECT Eurodistrict Strasbourg- Ortenau $x_4$	Eurodistrict Trinational de Bâle $x_5$	Rhin supérieur $x_6$	< $m(x)-20\%$	> $m(x)+20\%$	$\sigma(x)$	CoefVar(x)	Type de caractéristique
1 Bassin de vie transfrontalier	<b>22,0%</b>	21%	33%	13%	23%	22%	21%	17,6%	26,4%	6,08	27,66%	Régulière
6 Marché d'emploi transfrontalier	<b>18,8%</b>	17%	21%	16%	19%	19%	21%	15,0%	22,6%	1,71	9,11%	<b>Systematique</b>
4 Lieu de rencontre interculturelle	<b>15,1%</b>	16%	13%	16%	16%	14%	17%	12,1%	18,1%	1,52	10,07%	<b>Systematique</b>
5 Noeud de transports	<b>13,8%</b>	16%	13%	20%	7%	16%	12%	11,1%	16,6%	4,15	30,00%	Régulière
2 Réseau urbain au-delà de la frontière	<b>13,4%</b>	16%	8%	16%	20%	11%	9%	10,8%	16,1%	4,27	31,74%	Régulière
3 Lieu d'innovation et d'activités	<b>8,2%</b>	9%	4%	7%	4%	11%	14%	6,5%	9,8%	3,60	44,06%	Variable
8 Territoire emblématique	<b>5,3%</b>	1%	8%	5%	8%	5%	3%	4,2%	6,3%	2,50	47,47%	Variable
7 Siège de centres de décisions	<b>3,4%</b>	3%	0%	7%	4%	3%	3%	2,8%	4,1%	2,10	60,91%	Très variable
Total	<b>100%</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	80,0%	120,0%			

Type de territoire

Moyenne Typique Atypique Proche Atypique Typique Proche

présentes (Marché d'emploi transfrontalier, Lieu de rencontre interculturel).

# Annexe 8 : Corpus documentaire

## 1. Cas d'étude :

### **Eurorégion Transmanche**

*Perspectives pour l'Eurorégion. Vers un Schéma d'objectifs* (Eurorégion Transmanche, 1996).

*Atlas de l'Aire Métropolitaine Transfrontalière de Lille* (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM), Mission Bassin Minier, & INSEE Nord-Pas-de-Calais, 2012).

### **GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale**

*Atlas transfrontalier* (Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR), Provincie West-Vlaanderen, & West-Vlaamse Intercommunale, 2006)

*Statuts* (GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, 2009).

### **Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**

*Stratégie pour une métropole transfrontalière. Strategie voor een grensoverschrijdende metropool* (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT), 2002).

*Stratégie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai 2014-2020* (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, 2013).

### **RMT-TMO**

Brochure promotionnelle en réponse à la consultation sur le Livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission européenne (Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS), n.d.).

*Atlas transfrontalier* (CRS, 1999).

*Cadre d'orientation* (CRS, 2001).

*Déclaration-stratégie de création de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur* (Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (RMT-TMO), 2010b)

*Agir et se développer ensemble. Une Stratégie pour la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur 2020*. Annexe de la déclaration-stratégie (Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (RMT-TMO), 2010a)

### **Eurodistrict Strasbourg-Ortenau**

*Livre blanc / Weißbuch Strasbourg-Ortenau*, publié en 2004 (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), 2004)

*Projet métropolitain Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Rapport final.* (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), 2007)

*Grandir à 360°, l'Eurodistrict tout au long de la vie* (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2015)

### **Eurodistrict Trinational de Bâle**

*Concept de développement spatial de l'ATB 2001* (Agglomération Trinationale de Bâle, 2001)

*Un avenir à Trois. Eine Zukunft zu dritt* (Eurodistrict Trinational de Bâle, 2009a)

*Au-delà des frontières, ensemble / Gemeinsam über Grenzen wachsen, Memorandum* (IBA Basel 2020, 2013).

## **2. Politiques nationales de soutien aux métropoles**

### **France**

Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (2003). *Le rayonnement des métropoles françaises en Europe. Appel à coopération métropolitaine*. 18 décembre 2003. Matignon, Paris.

DATAR. (2000). *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*. Paris: La Documentation française, DATAR.

DATAR. (2012). DATAR, 50 ans 1963-2013. *Territoire En Mouvement*, 11, 0–20.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

### **Belgique**

Vlaamse Overheid (1997). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. Bruxelles.

Gouvernement wallon (1999). *Schéma de développement de l'espace régional*. Namur.

Vlaamse Overheid (2011). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. Bruxelles.

Ruimtelijke Ordening Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2012). *Livre vert. La Flandre en 2050 : une métropole à échelle humaine. Plan de la politique d'aménagement du territoire*. Bruxelles.

Ruimte Vlaanderen (2017). *Travailler ensemble à l'espace de demain. Brochure jointe au Livre blanc. Plan stratégique d'aménagement pour la Flandre*. Bruxelles.

Gouvernement wallon (2019). *Schéma de Développement du Territoire. Une stratégie territoriale pour la Wallonie*. (Adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019, mais sans date d'entrée en vigueur) Namur.

## **Allemagne**

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). (2000). *Raumordnungsbericht 2000*. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). (2005). *Raumordnungsbericht 2005* (Vol. 21). Berichte. Bonn.

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2006). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30 Juni 2006. Berlin.

Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2012). *Raumordnungsbericht 2011. Berichte*. Bonn.

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2016). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.

Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2017). *Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern*. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). (2017). *50 Jahre Ministerkonferenz für Raumordnung*. Berlin.

## **Suisse**

Conseil fédéral suisse (2001). *Politique des agglomérations de la Confédération*. Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001. Bern.

Conseil fédéral suisse (2015). *Politique des agglomérations 2016+*. Bern.

Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, & ACS. (2012). *Projet de territoire Suisse*. Version remaniée. Bern.

## **3. Politiques européennes de développement spatial**

Conseil Européen (1986). *Acte Unique Européen*. Luxembourg, 17 février et La Haye, 28 février 1986.

Conseil de l'Europe. (1991). *Schéma européen d'aménagement du territoire*. CEMAT. Strasbourg.

Commission Européenne. (1994). *Europe 2000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*. Luxembourg.

Commission Européenne. (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Bruxelles.

Conseil Européen (2000). *Stratégie de Lisboa. Conclusion de la Présidence*. 23 et 24 mars 2000, Lisboa.

Parlement Européen et Conseil de l'Union Européenne. (2006). Règlement (CE) No 1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). *JOUE L 210 Du 31 Juillet 2006, 2006*, 19–24.

Commission Européenne. (2008). *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout* (Vol. 616 final). Bruxelles.

Commission Européenne. (2017). *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*. Luxembourg. <https://doi.org/10.2776/251376>

## **Annexe 9 : Tableau chronologique et spatial de la construction des régions métropolitaines transfrontalières**

Le tableau suivant reprend les principaux documents qui participent à la construction des régions métropolitaines selon un axe chronologique horizontal. L'axe vertical décline les espaces géographiques de référence.

Les études et politiques en matière de développement métropolitain sont reprises d'abord par pays (en noir et gris), puis à l'échelle européenne (en bleu). Enfin viennent les documents des régions métropolitaines transfrontalières (en vert).

Le tableau distingue :

- *En graphie italique, les études.*
- En graphie romaine, les politiques.
- **En graphie grasse, les évènements majeurs.**

	1960s	1970s	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
France DATAR	Métropoles d'équilibre (8) DATAR création OREAM Métropole	Le scénario de l'inacceptable		Les villes européennes (Brunet)						Le système des villes européennes (Cattan)	Towards a new European space (ARL/DATAR)			Le système des villes européennes (Cattan)	
Allemagne MKRO									Raumordnungs-politischer Orientierungsrahmen	Raumordnungspolitisch Handlungsrahmen Europäische Metropolregionen (6)		Europäische Metropolregionen (7)			
Suisse						OFS agglomération transfrontalière			Grundlagen einer europäischen Raumentwicklungs-	Trendszenarien der Raumentwicklung in D und E (EUREK)					Constitution fédérale
Belgique Vlaanderen Wallonie													RSV Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen	SDER Schéma de Développement de l'Espace Régional	Politique des Grandes Villes
Royaume-Uni Autres Etats METREX	Metropolitan areas Statistics Greater London	Metropolitan Counties		Local Government Act (dissout Greater London)			Urban Networks in Europe (NL - RPD)				Metropolitan Regions Conference création METREX			Greater London Authority Act Metropolitan Magna Carta (Porto Declaration)	
Europe UE inter-gouv UE supranational Conseil de l'Europe ESPON					1ère réunion informelle Nantes	CEMAT European Regional/Spatial Planning Charter	Europe 2000 Schéma européen d'aménagement du territoire (CEMAT)			Principes pour une politique européenne d'aménagement du territoire	URBAN	Noordwijk Document		SDEC Schéma de Développement de l'Espace	
Frontière FR-DE-CH Eurodistrict Strasbourg-Ortenau Eurodistrict Trinational de Bâle Rhin Supérieur		Commission inter-gouvernementale Comité régional bipartite Comité régional tripartite Conférence tripartite permanente				Congrès tripartites	Conseil municipal joint Strasbourg-Kehl Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur		GEIE Euroinstitut Kehl-Strasbourg INFOBEST Kehl-Strasbourg INFOBEST PALMRAIN		Regio TriRhena Agglomération Trinationale de Bâle				
Frontière FR-BE-UK GECT littoral Eurométropole LKT Eurorégion Transmanche							COPIT GEIE Eurorégion Transmanche				Ouverture tunnel sous la Manche		Perspectives pour l'Eurorégion. Vers un Schéma d'objectifs		





# Résumé

Favorisée par la dévaluation des frontières nationales en Europe occidentale, la métropolisation génère des configurations urbaines qui transcendent les frontières des États-Nations. Selon la géographie urbaine et les *Border Studies*, la métropole et la frontière sont des objets spatiaux et sociaux complexes qui articulent tous deux les échelles locale et mondiale dans une relation de proximité. Autour de Lille, Strasbourg, Basel, mais aussi le long du littoral franco-belge ou à l'échelle transrégionale du Rhin Supérieur, des acteurs locaux et régionaux mettent en œuvre des stratégies de développement spatial qui construisent des régions métropolitaines transfrontalières. Un déroulement hypothético-déductif explicite pourquoi et comment l'argument métropolitain y est conforté par l'argument transfrontalier. Il dévoile un jeu d'acteurs ascendant et descendant qui induit une recomposition spatiale et scalaire. La méthodologie est alimentée par des observations empiriques de terrain et par des entretiens avec des personnes-clés de la coopération transfrontalière et du développement métropolitain. Les régions de la frontière France-Belgique-Royaume-Uni et de la frontière France-Allemagne-Suisse font l'objet d'un regard croisé entre six cas d'étude et permettent une montée en généralité. Un questionnaire qualitatif en ligne, une grille d'analyse scalaire sur un corpus documentaire et cartographique, un indice de la fragmentation géopolitique complètent ces principaux dispositifs d'enquête.

Les résultats démontrent comment les acteurs locaux activent la frontière dans leur argument métropolitain. Mobiliser la frontière comme une ressource territoriale favorise une inscription dans une échelle européenne voire mondiale, dans une logique d'ascenseur scalaire. Le polycentrisme, en minorant les effets-frontières, justifie l'intégration régionale transfrontalière.

Mais les régions métropolitaines transfrontalières émergent dans un contexte de compétition interterritoriale et de recomposition des États. Elles ne parviennent pas à rassembler tous les acteurs de toutes les échelles de façon consensuelle. La coopération transfrontalière, après deux décennies d'expérimentation et de soutien, entre dans une nouvelle phase mêlée de persévérance et d'essoufflement. Le paradigme métropolitain qui s'impose à l'échelle nationale et européenne offre alors une opportunité de relance. Les acteurs locaux impliqués dans la coopération transfrontalière sont à la recherche d'une plus grande visibilité et sollicitent la reconnaissance et les ressources des États et de l'Union Européenne. Dans une articulation élaborée entre échelles, la construction de régions métropolitaines transfrontalières repose sur un processus *bottom-up*. Les politiques prescriptives et incitatives de l'Union Européenne et des États sont cependant centrales dans l'émergence et dans le fonctionnement des régions métropolitaines transfrontalières. Ces dernières sont donc également tributaires de la validation *top down* des acteurs communautaires et surtout des acteurs étatiques.

Ces dynamiques, appelées recompositions scalaires européennes, génèrent de nouvelles spatialités. Les régions métropolitaines transfrontalières correspondent à un processus de territorialisation non-achevé. Un dispositif méthodologique innovant de cartes mentales interprétatives en ligne révèle la structuration multiscalaire des régions métropolitaines transfrontalières. Leurs périmètres connaissent des dynamiques d'adaptation et de croissance, à la manière de *soft spaces*. Mais plusieurs cas d'étude présentent de fortes tensions, et deux régions ont même été dissoutes à la frontière franco-belgo-britannique. La construction d'une région métropolitaine transfrontalière semble une stratégie périlleuse où la coopération transfrontalière s'éloigne de ses considérations interculturelles et citoyennes.

## **Abstract**

*With the process of debordering in Western Europe, metropolitanisation creates urban configurations which cross national borders. Analysed through the lens of urban geography and border studies, both concepts of metropolis and border are spatial and social objects. They both articulate the local and the global scale in a relation of proximity. Around Lille, Strasbourg, Basel..., local and regional actors implement strategies of spatial development which aim at building cross-border metropolitan regions. Similar examples happen noticeably at a regional level on the French-Belgian-British border and on the French-Germano-Swiss border. The hypothetico-deductive method of this thesis explores why and how the cross-border narrative strengthen the metropolitan narrative in a multiscalar system. Actors network reveals a bottom-up and top down dynamic of interactions and rescaling. A crossed analysis investigates six case studies in the Cross-Channel Euroregion and in the Upper Rhine. Field observations and interviews with keypersons of cross-border cooperation and metropolitan development are the main empirical inputs. An online qualitative survey, a body of textual and cartographic documentation, an index of geopolitical fragmentation supports the overall methodology.*

*Results demonstrate how local actors activate the border in their metropolitan narrative. Mobilising the border as a territorial resource implies a scalar lift into a European or even global scale. By underestimating border effects, polycentrism justifies the cross-border regional integration.*

*But cross-border metropolitan regions emerge in a context of interterritorial competition and state restructuring. They laboriously gather all actors from all scales in a consensual strategy. After two decades of experimentation and support, cross-border cooperation enters a period of endurance and fatigue. The metropolitan paradigm which dominates at national and European scales offers an opportunity of renewal. Local actors involved in cross-border cooperation pursue a greater visibility and therefore recognition and support from the state and the European Union. In an elaborate European rescaling, the building process of cross-border metropolitan regions happens mainly from the bottom to the top. However, prescriptive and incentive policies of the EU and the States are major top-down processes in the emergence and functioning of cross-border metropolitan regions. Especially the national recognition acts as a powerful leverage effect.*

*These dynamics, called European rescaling process, generate new spaces. Cross-border metropolitan regions correspond to an incomplete process of territorialisation. An innovative online method of interpretative mental maps reveals their multiscalar structure. The perimeters of cross-border metropolitan regions show a great adaptability, alike soft spaces, and they tendentially grow. But several case studies experiment deep tensions and two regions even disappeared at the French-Belgian-British border. The building process of a cross-border metropolitan region proves to be a perilous strategy, in which cross-border cooperation tend to neglect his traditional focus on interculturality and citizenship.*

Titre :

**Recompositions scalaires en Europe occidentale : la construction de régions métropolitaines transfrontalières dans l'Eurorégion Transmanche et le Rhin Supérieur**

Résumé simplifié :

Lille, Strasbourg ou Basel sont des villes puissantes à proximité de frontières nationales. Elles s'étendent sur le territoire étranger voisin. Alimentée par des fonctions économiques, politiques, logistiques, symboliques, leur influence crée des régions qui sont à la fois métropolitaines et transfrontalières. On trouve des exemples similaires le long du littoral franco-belge ou à la frontière entre la France, l'Allemagne et la Suisse. Grâce à des entretiens, des productions cartographiques et des analyses de textes, la région métropolitaine transfrontalière est étudiée dans sa construction. Elle apparaît comme un processus où les acteurs locaux doivent se mobiliser en commun et avec l'Union Européenne pour négocier avec les États. Cette recomposition scalaire européenne génère des espaces en tension où l'agglomération transfrontalière s'insère dans d'autres régions plus vastes.

Mots-clés :

frontière ; métropole ; échelle ; recomposition scalaire ; gouvernance ; Union Européenne.

*Title:*

***Rescaling in Western Europe: Building Process of Cross-Border Metropolitan Regions in the Cross-Channel Euroregion and the Upper Rhine***

*Short abstract:*

*Lille, Strasbourg or Basel are powerful cities located near a national border. They spread over the neighbouring foreign territory. Fuelled by economic, political, logistic, symbolic functions, their influence creates regions which are at the same time metropolitan and cross-border. Such examples exist along the French-Belgian coastline, or at the border between France, Germany, and Switzerland. Thanks to interviews, cartographic productions and text analyses, cross-border metropolitan regions are analysed in their building process. It appears that local actors act in common with the European Union as they seek for State recognition. This European rescaling process generates new adaptable but instable spaces, in which the cross-border agglomeration is part of a system of broader regions.*

*Keywords:*

*border; metropolis; scale; rescaling; governance; European Union.*