



RAPPORT

09/2021

RAPPORT

**Modèles de gouvernance des
agglomérations transfronta-
lières françaises**



Sommaire

■ INTRODUCTION.....	3
■ PARTIE 1: LA REPARTITION DES COMPETENCES ET LES CADRES JURIDIQUES QUI S'APPLIQUENT AUX AGGLOMERATIONS FRANÇAISES	5
I. L'organisation administrative en France, conformément aux réformes territoriales successives, et la répartition des compétences entre les différents échelons	5
II. Eclairage sur les statuts et compétences des municipalités françaises et des différentes formes d'intercommunalités à fiscalité propre.....	9
III. Les modalités d'association partenariale entre collectivités au-delà de leurs périmètres, pour prendre en charge des fonctions communes et structurer leurs hinterlands.....	12
IV. Analyse critique : l'articulation des logiques fonctionnelles et institutionnelles dans la gouvernance des territoires français.....	18
■ PARTIE 2 : LES MODALITES DE GOUVERNANCE DES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES AUX FRONTIERES FRANÇAISES.....	20
I. Les cadres juridiques et administratifs de la gouvernance des agglomérations transfrontalières aux frontières françaises	20
II. Présentation des agglomérations aux frontières françaises : des situations géographiques et des contextes historiques contrastés	24
III. Quels exemples-types de gouvernance des agglomérations transfrontalières françaises ? Focus sur quatre situations différenciées	43
■ CONCLUSION.....	57
■ ENGLISH SUMMARY	58
■ ANNEXES & BIBLIOGRAPHIE.....	59

INTRODUCTION

La présente étude vise à faire un état des lieux de la situation et des modèles de gouvernance des agglomérations transfrontalières en France, en présentant leurs modalités de déploiement, leurs cadres juridiques lorsqu'ils existent, et les dynamiques territoriales qui les sous-tendent. Elle doit contribuer à donner des éléments de comparaison au CESCO, pour pouvoir à terme renforcer – en lien avec les autorités hongroises – la place des acteurs locaux dans le modèle de gouvernance hongrois des agglomérations transfrontalières, afin de leur permettre de mieux influencer sur le développement de leur hinterland et espace environnant.

Au préalable, il est utile de rappeler que l'armature urbaine aux frontières françaises est différente de celle de la Hongrie.

D'une part, les agglomérations aux frontières françaises sont de différentes tailles et de différentes natures. De l'Eurométropole de Lille-Kortrijk-Tournai qui est un territoire métropolisé polycentrique de plus de 2 millions d'habitants à l'Agglomération Urbaine du Doubs (68 000 habitants), en passant par la Conurbation Basque et la métropole mono-centrique genevoise (1 million d'habitants chacune), les réalités urbaines recouvertes sont très diverses.

D'autre part, elles voisinent, en termes de gouvernance, des modèles nationaux très différents. De la République Fédérale Suisse située hors de l'Union européenne et dont les cantons limités géographiquement disposent de compétences d'aménagement importantes, aux Royaumes de Belgique ou d'Espagne dont les Régions ont une influence politique prépondérante, la gouvernance des agglomérations transfrontalières se construit au carrefour de systèmes de régulation et de cultures administratives disparates.

Pour comprendre la réalité des outils juridiques sur lesquelles se fondent la régulation et l'aménagement de ces systèmes urbains transfrontaliers, le présent rapport s'attache à exposer ainsi d'une part les modalités générales de l'organisation administrative territoriale française, et les structurations juridiques transfrontalières particulières sur lesquelles s'appuie la gouvernance des agglomérations en question.

La France est une république décentralisée, avec trois échelons de collectivités territoriales reconnus par la Constitution. Il s'agit des communes, des départements et des régions. Ces collectivités s'administrent librement, ont la charge d'un certain nombre de compétences prévues par la Loi, disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de celles-ci, et ne peuvent pas exercer de tutelle l'une sur l'autre¹. Leur autonomie financière est également garantie, avec plusieurs ressources fiscales qui leur sont dévolues. A ces trois échelons s'ajoutent les intercommunalités à fiscalité propre, qui sont des regroupements de communes dont les périmètres sont censés se rapprocher de la réalité des aires urbaines fonctionnelles, qui tendent à devenir un échelon de collectivités à part entière, et dont il s'agira de comprendre précisément le fonctionnement dans la première partie. Enfin, cette compréhension des cadres administratifs et territoriaux français ne peut pas être exhaustive sans donner à voir les différentes modalités juridiques qui permettent d'encadrer la coopération interterritoriale, notamment entre communes et intercommunalités voisines.

Si la présentation détaillée du cadre administratif français est importante et nécessaire pour saisir les enjeux de gouvernance qui se posent aux agglomérations transfrontalières, c'est parce qu'elle donne à la fois le cadre national général avec lequel ces agglomérations composent, et que c'est à partir de ce cadre national que peuvent être abordés les différents dispositifs européens, français et étrangers, qui permettent la structuration en transfrontalier de leur gouvernance. Ce sera l'objet de la seconde partie. Après la présentation des différentes formes de structurations juridiques et des principaux processus opérationnels qui concourent à l'administration des agglomérations transfrontalières, dix fiches de synthèse et quatre études de cas seront présentées. Il s'agira de donner en premier lieu une cartographie globale des structures de gouvernance des agglomérations aux frontières françaises, et de faire en second lieu l'analyse de quatre cas-types de structuration de leur gouvernance. Ces études de cas doivent amener à une compréhension plus fine de la manière avec lesquelles les dynamiques fonctionnelles du territoire en question et ses dynamiques institutionnelles sont pleinement articulées, le développement des unes influençant le développement des autres.

Au final, il s'agit de montrer ici comment les coopérations territoriales et transfrontalières s'appuient sur différents outils et leviers juridiques, qui constituent une boîte à outils, en insistant sur le fait que ces outils ne doivent être mobilisés par les acteurs des agglomérations aux frontières qu'en fonction des enjeux politiques et géographiques spécifiques auxquels ceux-ci ont à répondre. Par exemple, le développement transfrontalier de l'agglomération tri-nationale de Bâle est un impératif lié à

¹ Article 72 de la Constitution https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579/

l'espace relativement contraint et restreint côté Suisse sur lequel l'agglomération peut se développer. D'un autre côté, la multiplication des structures de gouvernance transfrontalière autour de la conurbation basque peut aussi être considérée en rapport avec la force du récit historique et culturel commun aux habitants de l'agglomération, entraînant des ambitions transfrontalières à la fois convergentes et concurrentes.

PARTIE 1 : LA REPARTITION DES COMPETENCES ET LES CADRES JURIDIQUES QUI S'APPLIQUENT AUX AGGLOMERATIONS FRANÇAISES

I. L'organisation administrative en France, conformément aux réformes territoriales successives, et la répartition des compétences entre les différents échelons

1. Le processus de décentralisation en France

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions constitue la loi fondatrice du processus de décentralisation dans sa forme en cours en France. Elle confirme le statut de collectivités territoriales des trois échelons administratifs découpant le territoire français, tout en instituant le principe de leur libre administration via des conseils élus et leur autonomie financière. De nombreuses réformes ont depuis permis d'affirmer la liberté d'administration des différents échelons territoriaux. Elles ont façonné la décentralisation en France.

La loi 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, complétée par la loi du 22 juillet 1983, a attribué une compétence générale aux trois niveaux de collectivités. L'autorité exécutive du Conseil général (l'assemblée du département de l'époque) n'est plus le préfet (l'autorité déconcentrée de l'Etat au niveau local) mais bien son propre président élu en son sein. L'Etat commence les transferts de blocs de compétences aux trois échelons accompagnés de ressources correspondantes (dotations).

De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent. C'est ce que l'on a appelé **"l'Acte I de la décentralisation"**.

Depuis les années 1990, l'accent a été mis sur la coopération intercommunale. La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 a pour ambition de donner un "second souffle" à la décentralisation, en relançant la coopération intercommunale ainsi que la démocratie locale et en renforçant la déconcentration, réformes prolongées par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire et surtout par la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la coopération intercommunale. La loi Voynet du 25 juin 1999, relative à l'aménagement et au développement durable, la loi dite "solidarité et renouvellement urbain" du 13 décembre 2000, ainsi que la loi sur la démocratie de proximité du 28 février 2002 complètent ce dispositif.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit à l'article 1er de la Constitution le fait que l'organisation de la République est décentralisée. Le principe de la libre administration de l'autonomie financière des collectivités territoriales est désormais garanti par la Constitution. Cette loi a lancé **"l'Acte II de la décentralisation"**. Elle a été suivie de plusieurs lois organiques d'application et d'un important transfert de compétences nouvelles au profit des collectivités territoriales. En parallèle, le processus de décentralisation s'est aussi accompagné d'une déconcentration croissante des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Deux lois organiques ont vu le jour le 1er août 2003, l'une relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (article 72, al.4 de la Constitution), l'autre relative au référendum local, qui correspond à la nécessité d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative. La loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, précise la notion de "ressources propres" qui doivent constituer la "part déterminante" parmi les ressources des collectivités. Ces ressources propres sont constituées par les impôts locaux mais dont la création ne peut être décidée que par la loi adoptée par le Parlement.

S'agissant du transfert des compétences, un vaste projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales a été adopté le 13 août 2004. La loi transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, essentiellement le département.

La loi de réforme des collectivités territoriales a été promulguée le 16 décembre 2010. Son premier volet vise l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale (en obligeant chaque commune à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale, cf. partie 2), ainsi que la démocratisation des intercommunalités, qui trouvera sa traduction lors des élections municipales qui s'en suivront en 2014. Elle a créé de nouvelles structures de coopération intercommunale, les métropoles et pôles métropolitains, et a encouragé le regroupement de communes par la création des communes nouvelles. Par ailleurs, la loi limite les compétences des départements et des régions à celles que la loi leur attribue, supprimant partiellement la clause générale de compétence pour ces deux niveaux territoriaux.

La loi MAPTAM a institué au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics » (article L1111-9-1 du Code général des collectivités territoriales). Elle est présidée par le président du Conseil régional et rassemble les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux "régions, départements, métropoles, agglomérations", ainsi que des délégués de maires et de communautés de communes, et un représentant de l'État (le préfet). La conférence peut également être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités étrangères voisines.

La loi MAPTAM a créé par ailleurs un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille sont dotées d'un statut particulier.

La loi du 7 août 2015 tend en outre à renforcer les attributions des régions (voir ci-après les compétences des régions).

2. Les collectivités territoriales en France

L'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 dresse la liste des collectivités territoriales de la République que sont : « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. »

1. - Les communes, départements et régions

Il existe actuellement en France trois niveaux de collectivités territoriales :

a) **Les communes** constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la France. Elles ont succédé en 1789 aux anciennes paroisses. Le maire, qui est élu par le conseil municipal, est à la fois un représentant de l'État dans la commune (il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative) et le détenteur du pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal). Le mandat des conseillers municipaux est de 6 ans. En 2016, leur regroupement au sein de « communes nouvelles », initié à compter de 2010 et encouragé par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes, a permis de ramener leur nombre à 34 965 en 2021. Rappelons que la France reste la championne d'Europe au nombre de communes (11 000 communes en Allemagne, 8 000 en Italie par exemple), expliquant l'accent mis par les différentes lois en matière de coopération intercommunale.

b) **Les départements** ont également été créés en 1789. Ils sont au nombre de 101, dont 95 en métropole. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet) et ce n'est qu'en 1871 qu'ils sont devenus des collectivités territoriales. En application de la loi du 17 mars 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le code électoral, leurs assemblées délibérantes ont, à compter des élections de mars 2015, pris la dénomination de « conseils départementaux » (au lieu de « conseils généraux »). Leur mandat est de 6 ans.

c) **Les régions** sont de création plus récente. Elles constituaient, dans les années 1960, de simples circonscriptions d'action régionale destinées à donner davantage de cohérence à la politique de l'État, à un échelon supérieur à celui du département. La loi du 2 mars 1982 leur a reconnu le statut de collectivité territoriale mais ce n'est qu'en 1986 qu'a eu lieu la première élection des conseils régionaux au suffrage universel (pour des mandats de 6 ans). La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a regroupé certaines régions, leur nombre total passant ainsi de 21 à 12 (hors Corse, collectivité à statut particulier) en métropole et à 5 en outre-mer.

Ces trois échelons constituent à la fois des collectivités territoriales et des circonscriptions d'action de l'État (dont les représentants sont respectivement le maire, le préfet et le préfet de région). De ce fait, l'organisation des services déconcentrés de

l'État se fonde sur les mêmes divisions territoriales. Au sein du département, s'y ajoute l'arrondissement, où l'État est traditionnellement représenté par un sous-préfet.

2. - Les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer

Certaines collectivités bénéficient d'un statut particulier, tant en métropole qu'outre-mer :

En métropole, **Paris, Lyon et Marseille** ont un statut particulier (articles L2511-1 à L2513-7 du Code général des collectivités territoriales) : ces villes sont divisées en arrondissements, qui élisent des conseils et des maires d'arrondissement. De surcroît, Paris présente le double statut de commune et de département, ces deux échelons devant toutefois fusionner au sein d'une nouvelle collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Ville de Paris », au 1er janvier 2019, en application de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Par ailleurs, l'essentiel du pouvoir de police est placé entre les mains du préfet de police, et non du maire. De manière analogue, depuis 2015, la « métropole de Lyon », qui bénéficie du même statut, s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans les anciennes limites territoriales de cette dernière, au département du Rhône. Par ailleurs, des règles pour partie dérogoires au droit commun s'appliquent à l'Île-de-France, ainsi qu'en Alsace et en Moselle pour des raisons historiques.

La Corse bénéficie d'une organisation institutionnelle spécifique, permettant une plus grande autonomie de gestion. La collectivité territoriale de Corse a des compétences élargies dans certains domaines, notamment dans celui de la protection du patrimoine culturel. En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), elle est devenue le 1er janvier 2018 une collectivité unique, fusionnant l'actuelle collectivité territoriale de Corse et les départements de Corse du Sud et de Haute-Corse.

Les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, sont soumis, en vertu de l'article 73 de la Constitution, au régime d'assimilation législative. Ils exercent les compétences de droit commun des départements et des régions, mais ils sont également associés aux négociations internationales et disposent d'un pouvoir de proposition plus important. En 2011, Mayotte est devenue le cinquième département d'outre-mer, doté du statut de collectivité unique exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. En 2016, la Martinique et la Guyane sont également devenues des collectivités uniques.

En revanche, **les collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française) et la Nouvelle-Calédonie** sont **soumises au principe de spécialité législative**, régi, respectivement, par les articles 74 et 77 de la Constitution : une loi organique définit le statut de chaque collectivité et énumère les lois qui y sont applicables. Leurs assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes.

3. Les compétences des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie locale. Leurs compétences sont en nombre croissant s'accompagnant de ressources accrues.

Les collectivités territoriales bénéficient du principe de libre administration, garanti par l'article 72 de la Constitution et s'exerçant « dans les conditions prévues par la loi ». Ce principe s'applique à la fois aux relations des collectivités avec l'État mais aussi à celles qui lient les collectivités entre elles car aucune d'entre elles ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Mais elles ne possèdent que des compétences administratives, ce qui leur interdit de disposer de compétences relevant du niveau étatique (édicter des lois et règlements, exercer des attributions juridictionnelles ou encore des compétences propres dans la conduite des relations internationales).

La révision constitutionnelle de 2003 a également consacré le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales (article 72, alinéa 3), qui peut, dans les conditions prévues par la loi, contribuer à l'exercice des compétences locales. Mais ce pouvoir réglementaire n'est qu'un pouvoir réglementaire d'application des normes adoptées au niveau national.

Les lois sur la décentralisation de 1982 et 1983 ont mis fin au contrôle a priori et à la tutelle qu'exerçaient les préfets sur les actes des collectivités territoriales. Si ces dernières doivent, en règle générale, leur transmettre, seul le juge administratif, s'il est saisi par le préfet ou par une personne ayant intérêt à agir, peut les annuler. On parle alors de contrôle de légalité et non plus de contrôle d'opportunité qui était auparavant exercé par le préfet a priori.

Les collectivités territoriales ont disposé traditionnellement d'une clause générale de compétence, leur permettant de régler par leurs délibérations toutes les affaires relevant de leur niveau. Depuis la loi du 7 août 2015 (loi NOTRe), cette clause générale de compétence ne bénéficie plus qu'aux communes, les attributions des départements et des régions étant désormais limitativement énumérées par la loi.

Le législateur s'est efforcé, depuis le début du processus de décentralisation, de dégager des blocs homogènes de compétences, spécifiques à chaque niveau de collectivité.

Cela étant, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, ayant introduit l'article 72, al.4 de la Constitution, les collectivités peuvent déroger à titre expérimental, pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. La loi du 19 avril 2021, a assoupli les conditions de la mise en œuvre de cette possibilité offerte aux collectivités territoriales en leur permettant de décider de participer à une expérimentation par simple délibération (jusqu'ici les expérimentations devaient être autorisées par un décret en Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative), ainsi que de maintenir les mesures expérimentales uniquement dans les collectivités expérimentatrices ou certaines d'entre elles (jusqu'à présent, les expérimentations s'achevaient par leur abandon ou par leur généralisation sur tout le territoire). La pérennisation d'une expérimentation sur une partie seulement du territoire, **consacrant la différenciation territoriale en France**, doit se faire dans le respect du principe d'égalité, lequel subit deux tempéraments, lorsqu'un intérêt local le justifie et lorsqu'une collectivité présente une différence de situation appréciable. Le juge administratif est là pour veiller au respect du droit lors de la mise en œuvre du droit à l'expérimentation.

Les communes disposent d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de leurs attributions. Cela étant, elles exercent leurs principales compétences en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement, et de gestion des écoles préélémentaires et élémentaires. La loi du 7 août 2015 (NOTRe) a renforcé les compétences optionnelles et obligatoires transférées de la commune à la communauté de communes.

Les départements ont la responsabilité de deux grands domaines : l'action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active) et l'aménagement de l'espace (équipement rural, ports maritimes et intérieurs, aérodromes, routes départementales), mais également la gestion des collèges et les aides aux communes. Aux termes de l'article L3211-1 du Code général des collectivités territoriales : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes.

Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités humaines (via le versement des minima sociaux, l'allocation aux adultes handicapés, la prise en charge de la dépendance...) et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

En ce qui concerne **les régions**, l'article L4221-1 du code des collectivités territoriales modifié par la loi NOTRe de 2015 précise : "[Le conseil régional] a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes".

La région définit un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans lequel sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région. La région anime les pôles de compétitivité. Les Régions se sont par ailleurs vues confiées par l'Etat la gestion de la plupart des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) depuis la Loi dite MAPTAM de 2014.

La région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire. Le président du conseil régional et le préfet élaborent, ensemble, une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles.

La région établit un plan régional de prévention et de gestion des déchets comprenant des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets.

Concernant la gestion de l'eau et la protection de la ressource, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation lorsque l'état des eaux présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

En matière de transports, la région devient l'autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité interurbaine. La région organise les services non urbains, réguliers ou à la demande, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. La région organise aussi les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (sauf pour les îles qui appartiennent au territoire d'une commune continentale).

La région élabore également un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Srad-det).

Toutefois, de nombreuses compétences (promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, sport, tourisme, culture, promotion des langues régionales, éducation populaire, etc. : article L1111-4 du Code général des collectivités territoriales) sont encore partagées entre les différents échelons de collectivités. L'exercice de certaines compétences partagées peut, depuis la révision constitutionnelle de 2003, donner lieu à désignation d'une collectivité « chef de file », chargée d'organiser les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités.

C'est ainsi que la loi du 2 août 2019 relative à la Collectivité européenne d'Alsace qui a remplacé les deux départements préexistants du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, a confié à la nouvelle collectivité, outre les anciennes compétences départementales, **le chef de filât dans les domaines de la coopération transfrontalière**, du tourisme et du développement de la destination Alsace, de la culture via la préservation et la valorisation du patrimoine alsacien, ainsi que de la coordination de la politique en matière de bilinguisme et d'enseignement de la langue régionale.

II. Eclairage sur les statuts et compétences des municipalités françaises et des différentes formes d'intercommunalités à fiscalité propre

1. Le développement de l'intercommunalité et des métropoles

Pour faire face au risque d'émiettement des politiques publiques locales, s'est développé un échelon intercommunal, qui permet à plusieurs communes de mettre en commun la gestion de certains services publics et l'élaboration de certaines politiques, au vu d'une meilleure efficacité et de poids réel dans l'action politique. Pour ce faire, sont créés des **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI), qui sont des personnes morales de droit public distinctes des collectivités territoriales. Leur création résulte soit d'une démarche volontaire des collectivités qui en deviennent membres, soit d'un texte législatif qui l'impose, et elle n'entraîne pas leur disparition. Ils sont régis par un principe général de spécialité qui ne leur donne compétence que pour les domaines et les matières que la loi leur attribue ou pour ceux qui leur sont délégués par les communes membres. Les EPCI ne disposent pas de la clause de compétence générale.

Parmi les formes d'intercommunalités énumérées à l'article L5210-1-1A du Code général des collectivités territoriales, les 4 types d'EPCI à fiscalité propre actuellement en France sont :

- 1) les communautés de communes (loi du 6 février 1992) : au nombre de 997 ;
- 2) les communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966) : au nombre de 14 ;
- 3) les communautés d'agglomération (loi du 12 juillet 1999) : au nombre de 222 ;
- 4) les métropoles (loi du 16 décembre 2010, modifiée par la loi du 27 janvier 2014) : au nombre de 21.

L'intercommunalité moderne, aux compétences polyvalentes et à fiscalité propre, est apparue à travers la création des premiers districts urbains dans les grandes agglomérations à partir de 1959 (ordonnances Debré du 5 janvier 1959) dont les missions s'articulaient autour des transports, du logement, des services d'incendie, parfois de l'urbanisme. Elle disparaît à compter du 1er janvier 2002 en application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La loi permet alors aux districts urbains de choisir la transformation en communautés de communes, en communautés d'agglomération ou communautés urbaines. De 1959 à 2015, une série de textes législatifs

successifs ont concouru au renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre, pour parvenir progressivement à en faire un échelon de collectivités territoriales à part entière².

Distinctes des formes d'intercommunalité sans fiscalité propre qui seront détaillées dans la sous-partie suivante, le développement des EPCI à fiscalité propre répond à la volonté d'une plus grande intégration, la coopération intercommunale étant financée par des ressources propres – soit une fiscalité professionnelle unique, soit une fiscalité additionnelle. Leur nombre a été sensiblement réduit à compter du 1er janvier 2017, date d'entrée en vigueur des nouvelles cartes intercommunales définies par la loi NOTRe. La France compte ainsi 1 254 EPCI à fiscalité propre (au lieu de 2 134 en 2015).

2. Les compétences de l'intercommunalité

Au terme d'une trentaine d'années d'essor et de déploiement, les intercommunalités gèrent en 2021 un ensemble très conséquent de services et équipements publics du quotidien : collecte des déchets, réseaux d'eau et d'assainissement, zones d'activités (zones (péri)urbaines destinées à l'implantation d'activités économiques), transports collectifs (dans les agglomérations), équipements culturels et sportifs, logements sociaux, voiries, crèches... Ces dernières années, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) se sont fortement développés.

La plupart des intercommunalités de France se constituent autour d'un projet de territoire pour fédérer leurs communes autour d'objectifs partagés. Ce projet de territoire est complété par de nombreux documents stratégiques imposés par le législateur comme le programme local de l'habitat, le plan climat air énergie territorial, le plan local de mobilité, le plan local de prévention des déchets... Les intercommunalités de plus de 50 000 habitants doivent également mettre en place un conseil de développement pour associer des représentants du monde économique, de la vie associative, de simples citoyens à leurs décisions et politiques publiques (loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 qui a augmenté le seuil initial de 20 000 ; le conseil de développement a été institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet).

Parmi ses principales missions, l'intercommunalité est en charge de trois grands domaines majeurs de responsabilités : le développement économique, l'aménagement de l'espace (dont le logement et les transports) et l'environnement. Ces compétences correspondent à des grandes missions de plus en plus exclusivement attribuées aux intercommunalités (1.) ; elles en font les « autorités organisatrices ». Mais elles ne sont pas les seules et certaines autres compétences locales peuvent être partagées avec les communes (2.)

1. Les compétences exclusives des intercommunalités

En matière économique, les intercommunalités ont la responsabilité exclusive de l'immobilier d'entreprise et des parcs (ou zones) d'activités. Elles accompagnent le « parcours résidentiel » des entreprises et leur apportent des services supports au quotidien. Elles animent l'écosystème entrepreneurial local (aides à la création d'entreprises, animation de clubs ou réseaux d'entreprises, réponses aux difficultés de recrutement...). La nouvelle compétence « politique locale du commerce » est venue conforter leur intervention croissante pour réguler les implantations commerciales, revitaliser les centralités, professionnaliser l'offre.

² En 1966, les premières communautés urbaines (Lyon, Lille, Strasbourg, Bordeaux) sont créées pour organiser des « métropoles d'équilibre » destinées à contrebalancer – selon la politique d'aménagement de l'État (via la DATAR) de l'époque - la concentration parisienne.

La loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République (ATR) crée les communautés de communes et communautés de villes.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 renforce l'intercommunalité, et crée le statut des communautés d'agglomération (qui remplace les communautés de villes).

La loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales de l'Acte II de la décentralisation facilite les fusions d'intercommunalités et prévoit des transferts ou délégations de compétences de l'État.

La loi sur les responsabilités des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 programme l'achèvement de la carte intercommunale et sa rationalisation à travers des schémas départementaux de coopération intercommunale et crée également le nouveau statut des métropoles pour les principales agglomérations.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 crée plusieurs métropoles, des critères géographiques et de population conditionnant l'accession à ce statut qui est désormais ouvert à d'autres agglomérations ; elle programme la création de la métropole du Grand Paris.

La loi NOTRe du 7 août 2015 programme une nouvelle rationalisation de la carte intercommunale et impose des seuils démographiques plus élevés (450 fusions impliquant deux intercommunalités sur trois seront mises en œuvre au 1er janvier 2017) ; la loi NOTRe renforce les compétences intercommunales en matière de développement économique, de tourisme, d'environnement.

Elles sont également en charge de la **promotion du tourisme et de l'attractivité du territoire**. La majorité des offices de tourisme sont ainsi devenus intercommunaux en 2017. Des stratégies touristiques globales sont mises en place par les communautés et métropoles.

En matière d'**aménagement de l'espace**, l'intercommunalité s'est peu à peu affirmée à travers la gestion des opérations les plus complexes et des grands projets, ou des zones à construire (zones d'aménagement concerté (ZAC)) jugées stratégiques. Leur rôle s'est accru avec l'émergence des schémas de cohérence territoriale depuis les années 2000 puis l'essor des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) au tournant des années 2010, qui fixent précisément le type d'usage des sols et les droits à construire sur le territoire en question. Les PLUi sont en plein développement et renouvellent en profondeur la conception même de l'urbanisme, en mixant les réflexions sur l'habitat, les activités économiques, l'environnement, les mobilités, la gestion des risques... Une intercommunalité sur deux (dont les métropoles) est aujourd'hui compétente en matière de plan local d'urbanisme. Les intercommunalités ont également commencé à développer des outils de politique foncière pour faire face aux besoins d'aménagement mais aussi pour recycler les fonciers constructibles (dépollution des sites et friches industrielles, rénovation urbaine...).

L'**habitat** est devenu l'une des principales compétences des intercommunalités. L'Etat a imposé la réalisation de programmes locaux de l'habitat (PLH) de plus en plus détaillés. C'est sur ce fondement qu'il a progressivement délégué aux intercommunalités les plus importantes ses propres moyens et responsabilités. Initialement engagées dans les constructions nouvelles de logements sociaux, les groupements intercommunaux ont également renforcé leurs interventions sur le parc existant avec les concours des agences de l'Etat (l'ANRU ou l'ANAH³). Les intercommunalités négocient désormais avec les bailleurs sociaux et les promoteurs privés les types de logements à construire, les modes d'occupation, les équipements à prévoir. Elles deviennent peu à peu des « autorités organisatrices » de l'habitat. Les offices publics de création et de gestion du logement social (Habitation à Loyer Modéré, HLM) leur sont de plus en plus rattachés. Elles ont également des responsabilités croissantes en matière de règles d'attribution des logements sociaux⁴.

La compétence des intercommunalités en matière d'aménagement de l'espace se traduit également par un rôle de premier plan en matière de **transports collectifs et de mobilités**. De plein droit, métropoles, communautés urbaines et d'agglomération sont responsables des mobilités dans leur ressort territorial. Leurs compétences se sont étendues à l'ensemble des mobilités (transports scolaire, vélos, autopartage, etc.). La loi LOM du 24 décembre 2019 vise à étendre aux communautés de communes qui le souhaitent des responsabilités d'autorité organisatrice.

En matière de **voirie**, seules les métropoles et communautés urbaines disposent, de plein droit, de l'intégralité des voiries dans leur ressort. Les communautés de communes et d'agglomération partagent les voiries avec les communes dans des proportions variées (de zéro à 100%).

Les sujets environnementaux sont au cœur de l'intercommunalité depuis ses origines. Les questions de déchets, d'eau, d'assainissement, d'énergie... ont été à l'origine des premiers syndicats intercommunaux du début du XXe siècle. Les communautés ou métropoles se sont progressivement substitués à eux ou en sont devenus les membres de droit pour piloter ces grandes compétences environnementales. La compétence de gestion des déchets est désormais à 100% intercommunale. Au-delà de la question de la collecte et du traitement, cette compétence est de plus en plus marquée par les objectifs de tri, de recyclage, de valorisation poursuivis dans le cadre des objectifs de l'économie circulaire.

Les services d'eau et d'assainissement sont également marqués par un essor puissant de l'intercommunalité. La compétence eau, parfois scindée entre production, transport et distribution, est déjà investie par 35% des communautés. C'est sur ces sujets que les résistances au transfert de la part des communes, se sont le plus exprimées. Diversités des situations locales, attachement à des modes de gestion, structure du bassin hydrographique, préexistence de syndicats techniques expliquent ces oppositions qui ont conduit à revoir la loi NOTRe et autoriser les communes à bloquer le transfert, jusqu'en 2026, dans les communautés de communes. La nouvelle compétence dite « GEMAPI » (gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations) a été confiée depuis 2018 aux EPCI à fiscalité propre, pour l'exercer à leur échelle ou pour en déléguer une partie à des structures plus vastes. Des budgets conséquents sont anticipés pour faire face à cette nouvelle responsabilité transversale qui touche à la gestion des risques mais aussi à l'adaptation des territoires aux effets du changement climatique.

C'est également au titre de ces responsabilités environnementales transversales que les intercommunalités ont désormais la responsabilité exclusive des **plans climat air énergie territoriaux** (PCAET). Efficacité énergétique, qualité de l'air, mobilités douces, etc. sont au cœur des objectifs de ces documents obligatoires pour un nombre croissant de territoires. De nombreux

³ ANRU (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine) et ANAH (Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat) sont les agences de l'Etat qui exécutent les politiques de rénovation/réhabilitation.

⁴ La politique du logement social est très conséquente en France, les villes doivent comporter 25% de logements sociaux (publics) au sein du parc total de logements.

PCAET sont en cours d'adoption pour donner suite aux objectifs de la loi du 18 août 2015 sur la transition énergétique et la croissance verte. La promotion des énergies renouvelables et décentralisées (éolien, méthanisation, biomasse...) y tient une place centrale.

Sans obligations légales, les intercommunalités s'engagent de manière croissante sur d'autres sujets environnementaux majeurs tels que la protection de la biodiversité, la reconquête du paysage, le retour de la nature en ville, etc. L'une des forces de l'intercommunalité est de pouvoir rassembler ces problématiques environnementales dans une vision intégrée, placée au cœur du projet de territoire.

2. Les compétences partagées avec les communes : Culture, sport, développement social, petite enfance, santé...

Les intercommunalités ont également développé de nombreuses interventions soit en substitution soit en complément de leurs communes membres. Il s'agit de compétences au sein desquelles est organisée une subsidiarité à travers la notion d'intérêt communautaire.

Les intercommunalités ont notamment pris le relais des communes pour financer et gérer les équipements principaux tels que les **grands équipements culturels ou sportifs d'équipements nouveaux**. La plupart des grands stades, des salles omnisports, des piscines et centres nautiques, des patinoires, des bases nautiques, des centres sportifs de haut niveau sont aujourd'hui intercommunaux. Nombre de ces équipements sont issus des plans des années 1960-70 et atteignent leur fin de vie, nécessitant un renouvellement important et une mutualisation des coûts. Ce constat est aussi vrai en matière de culture. Là aussi les grands équipements sont de plus en plus intercommunaux, à l'instar des théâtres, scènes lyriques, musées, médiathèques... L'intercommunalité développe également des mises en réseau de bibliothèques et de véritables politiques d'enseignement artistique via les écoles de musique intercommunales, ou conservatoires.

C'est également dans le **champ des solidarités et des services publics de proximité** que l'intercommunalité a pris un rôle important depuis plusieurs années. Partout en France, les communautés de communes ont développé des offres importantes en matière de petite enfance, d'activités extra-scolaires ou périscolaires, de politique jeunesse. Cela s'est prolongé également du côté des personnes âgées avec de nombreux efforts mis sur les services à domicile, la création de lieux d'hébergement (EHPAD) ou de résidences adaptées. Les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) se sont également multipliés dans les espaces ruraux ou de faible densité, conventionnant avec les départements, les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) ou autres Caisses de protection sociale. Déployé en premier lieu en secteur rural ou semi-rural, cet investissement social s'est également accru en secteur urbain à partir de la politique de la ville. Désormais figurant parmi les compétences obligatoires des agglomérations, la politique de la ville est longtemps demeurée une affaire municipale.

Le déploiement des **maisons de services au public (MSAP)** s'est très fortement appuyé sur les intercommunalités, notamment en secteur rural ou faiblement urbanisé. Près de 500 communautés ont pris cette compétence optionnelle dans leurs statuts et financent plus d'un millier de ces maisons dans lesquelles se regroupent différents services publics et opérateurs, dans une approche polyvalente et transversale. L'objet de ces maisons est d'informer et d'accompagner les usagers dans la réalisation des démarches administratives liées à ces différents services publics.

Le secteur de la santé est investi depuis la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) du 21 juillet 2009 et les premiers contrats locaux de santé. La plupart des Maisons de santé pluridisciplinaires sont ainsi soutenues voire initiées par les communautés, de même que les centres de santé portés par les collectivités (médecins salariés). La montée des préoccupations liées à la désertification médicale mobilise toutes les intercommunalités de France, mais les enjeux de santé s'élargissent dans les territoires à d'autres sujets comme les politiques de prévention, la qualité de l'alimentation, les luttes contre les addictions, le soutien matériel et psychologique aux « aidants », le maintien de l'autonomie des personnes âgées.

III. Les modalités d'association partenariale entre collectivités au-delà de leurs périmètres, pour prendre en charge des fonctions communes et structurer leurs hinterlands

Pour exercer leurs compétences, et pour travailler de manière partenariale et en coopération sur les enjeux de développement qui traversent leurs propres frontières administratives (flux de mobilités, structuration des filières économiques, continuités écologiques, réseaux techniques, d'eau, d'assainissement, de gestion des déchets ou d'énergie...) les collectivités territoriales

(en particulier ici les communes et les intercommunalités à fiscalité propre) ont un certain nombre d'outils juridiques à leur disposition.

Ces outils prennent la forme de structures partenariales sans fiscalité propre chargées de porter et d'administrer au quotidien un service public (syndicats, sociétés publiques locales, pôles métropolitains, associations...) ou se traduisent par l'élaboration en commun de documents stratégiques et de planification, qui définissent l'usage des sols et les objectifs d'aménagement du territoire de manière partenariale.

Cette sous-partie vise à présenter ces différents outils de mise en place de partenariats formalisés entre les collectivités, afin de porter une vision du territoire et des services communs.

1. Les syndicats intercommunaux

Les syndicats constituent la première forme historique d'intercommunalité – d'associations entre communes (municipalités), et sans fiscalité propre à la différence des formes d'EPCI présentées dans la sous-partie précédente – pour prendre en charge des services publics communs. Les premiers syndicats de gestion ont été créés à la fin du XIX^{ème} siècle, en 1880, afin de permettre à plusieurs communes de s'associer en vue d'assurer un service public commun.

Les Syndicats à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVUM) selon le nombre de services dont ils assurent la gestion, sont des personnes morales de droit public, administrées par un conseil syndical réunissant les différentes communes en vue d'assurer la gestion du service public en question. Ils ont notamment été le support initial de développement des différents réseaux techniques dont les communes ont la charge, comme les réseaux d'assainissement, de distribution d'eau, de transports publics urbains, de gestion des déchets, ou d'énergie.

Créés par le décret-loi du 30 octobre 1935, **les syndicats mixtes** complètent cette armature, en permettant de regrouper des personnes morales de droit public et notamment des collectivités de différents niveaux (communes, départements...) « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales »⁵. Notamment, parmi les syndicats mixtes, on retrouve **les Syndicats mixtes dédiés au pilotage des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)**, qui forment un maillon essentielle de la planification règlementaire de l'usage des sols, à l'échelle des agglomérations fonctionnelles.

Si les Plans Locaux d'Urbanisme définissent précisément à l'échelle de la commune l'usage des sols, les opérations d'aménagement à mener et les droits à construire (ou les PLUi lorsque la compétence est transférée à l'échelle intercommunale), ils doivent rentrer *en compatibilité*⁶ avec les objectifs et directives stratégiques des SCOT, (qui sont établis à l'échelle d'une ou de plusieurs intercommunalités) qui doivent eux-mêmes être compatibles avec les règles des SRADDET (établis à l'échelle des régions). Les règles et objectifs des SCOT ou des SRADDET donnent notamment des directions en matière de consommation des espaces fonciers, de renforcement des infrastructures de transport, de préservation de la biodiversité et de développement des corridors écologiques, ou de gestion et de valorisation de la collecte des déchets.

L'élaboration de ces documents implique ainsi d'importants processus de concertation et d'association entre collectivités voisines et en multiniveaux. D'une part, les SCOT en particulier peuvent être élaborés à l'échelle de plusieurs intercommunalités, qui s'associent éventuellement via la création d'un syndicat mixte, à qui elles concèdent la conduite de l'élaboration du document. D'autre part, ces documents structurants en matière de planification urbaine, d'aménagement et d'usage des sols, vont de pair avec des procédures de concertation et d'enquête publique, pour recueillir les avis des différentes parties impactées. Surtout, ils doivent tenir compte de l'impact sur les territoires limitrophes, y compris transfrontaliers⁷, des orientations prises.

Il existait au cours des années 2000 plus de 13 000 syndicats de communes à l'échelle du territoire national (SIVU ou SIVUM), qui sont autant de « structures de coopération intercommunale sans fiscalité propre ». Leur nombre tend toutefois aujourd'hui à diminuer sous l'effet du renforcement des « structures de coopération intercommunale à fiscalité propre », évoquées en détail dans la sous-partie précédente. Les Syndicats mixtes, associant différents niveaux de collectivités, tendent eux à se stabiliser (on en dénombre 2803 en 2020⁸).

⁵ Article L5721-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

⁶ La compatibilité est un régime juridique qui implique le respect de la « norme » supérieure dans ses principes essentiels. Il est plus souple que le régime de la *conformité* (une norme peut être compatible avec une autre dès lors qu'elle n'y contrevient pas, tandis que la conformité implique un respect précis de la norme dans toutes ses compétences), et plus stricte que la simple *prise en compte*.

⁷ Article R122-5 du Code de l'environnement

⁸ Direction Générale des Collectivités Locales, « Les collectivités territoriales en chiffres 2020 », <https://www.vie-publique.fr/en-bref/274478-les-chiffres-cles-des-collectivites-locales-2020>

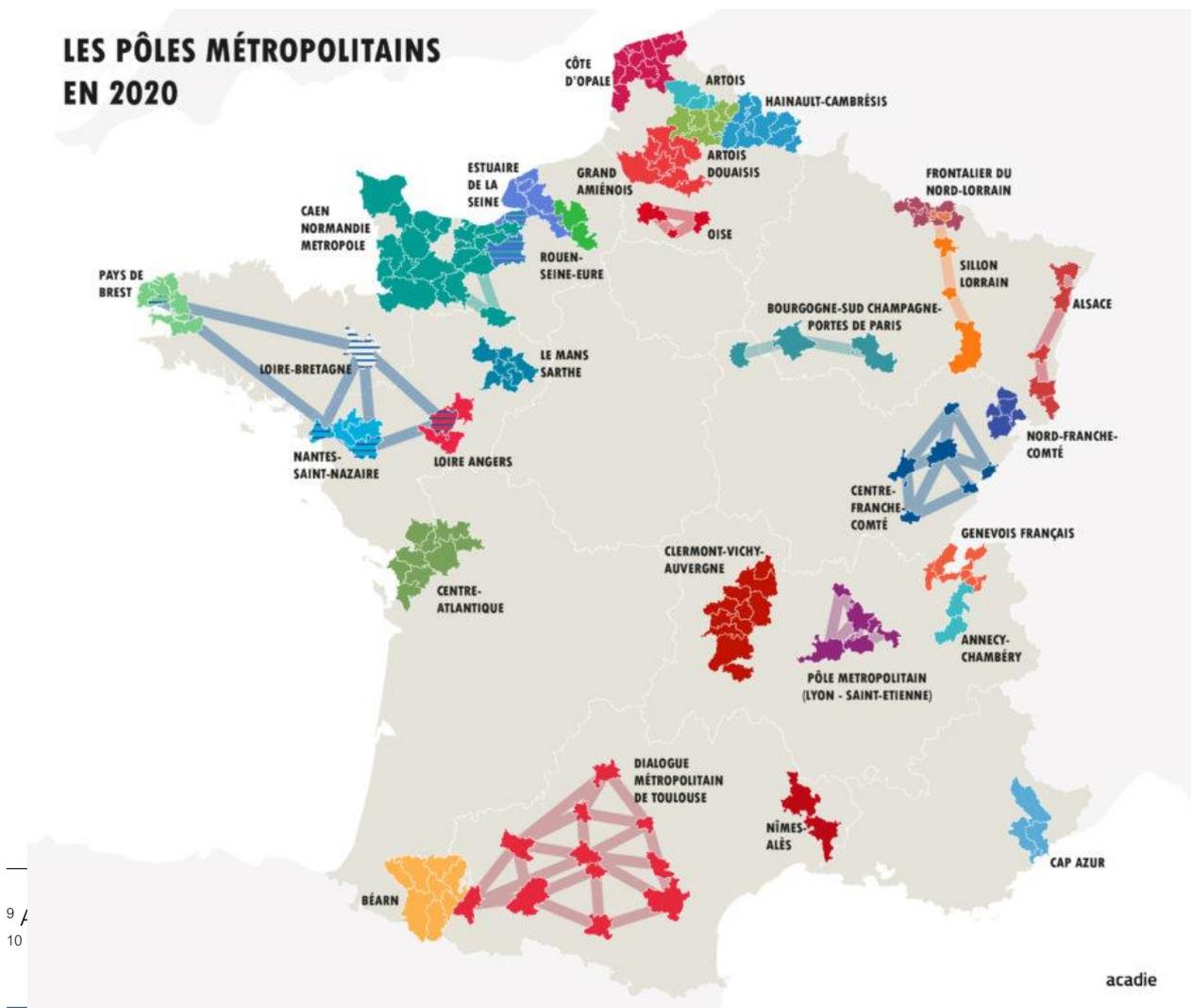
Précédant le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, les syndicats constituent ainsi autant d'établissements publics partenariaux mobilisés par les collectivités pour assurer le portage de services communs. On peut ainsi les envisager comme la forme première de coopération interterritoriale, autant d'un point de vue historique que technique.

2. Les pôles métropolitains : structures émergentes pour pousser les coopérations

Les Pôles métropolitains sont une forme particulière de syndicat mixte, créés par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010.

Ils regroupent notamment différentes intercommunalités, et sont créés « afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale »⁹. Ils sont en particulier compétents – selon les missions que leur confèrent leurs collectivités membres – pour des actions en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace, de développement des infrastructures et des services de transports...¹⁰

Ils peuvent être formés par plusieurs intercommunalités voisines et limitrophes – on parle dans ce cas de pôles métropolitains « aréolaires » – mais aussi par des intercommunalités distantes les unes des autres – modèle de pôles métropolitains dits « réticulaires ». De ce fait, ils constituent de véritables expressions de coopération territoriale volontaire. D'un point de vue morphologique, certains regroupent les différents pôles d'une conurbation urbaine (ex. le Sillon Lorrain), une grande métropole et les territoires qui en sont fonctionnellement dépendants (ex. Caen Normandie Métropole), la partie française d'un territoire transfrontalier (ex. Genevois Français) ou bien plusieurs métropoles distantes de plusieurs centaines de kilomètres les unes des autres dans le but de porter des projets de coopération inter-métropolitaine (ex. Pôle Loire-Bretagne).



Source : *Coopérative Acadie, 2020*

Outil récent, créé il y a une dizaine d'année, les pôles métropolitains connaissent un certain essor aujourd'hui et de nouvelles créations tendent à apparaître. S'il s'agit souvent de conférences politiques permettant de partager les orientations d'aménagement des différents territoires parties-prenantes, ils tendent aussi à développer des actions pour favoriser l'attractivité et le développement économique de leurs membres, voire à porter des équipements communs (Communautés d'universités et d'établissements Loire-Bretagne regroupant en particulier les universités d'Angers, de Bretagne-Occidentale et Bretagne-Sud, du Mans, de Rennes, de Nantes...). Plusieurs de ces pôles métropolitains sont frontaliers, dont en particulier le Pôle métropolitain du Genevois Français, qui s'est constitué en 2017 sur la base de la précédente association Régionale de Coopération (ARC). Le but de celui-ci est notamment de permettre à ses 8 intercommunalités membres, frontalières du Canton de Genève en Suisse, de se doter d'un outil commun d'ingénierie et de représentation politique, pour favoriser la structuration du dialogue transfrontalier avec les partenaires suisses.

A l'image de ce que peuvent être les GECT en Europe, les pôles métropolitains constituent ainsi en France un véritable outil de coopération interterritoriale volontaire, et permettent la projection de leurs intercommunalités membres à plusieurs échelles.

3. Différentes formes d'associations multi-partenariales

Enfin, en plus des outils règlementaires ou des créations de structures de droit public qui témoignent de différentes formes de coopération territoriale entre collectivités, des formes plus souples, moins formalisées ou plus ponctuelles peuvent être mentionnées. Il s'agit notamment des associations, qui animent des réseaux d'acteurs publics afin de faire valoir des intérêts communs, soutenir le développement économique ou l'attractivité, ou encore mutualiser une ingénierie d'observation.

L'association loi 1901 par exemple, est une forme juridique de droit privé qui est l'une des structurations les plus simples pouvant être portée par plusieurs entités publiques ou privées. Des exemples d'associations de représentations d'intérêts (Associations d'élus comme l'Association des Maires de France, Régions de France ...), ou d'associations visant à faire la promotion économique d'un territoire (Agences d'attractivité...) traduisent d'autres formes de travail partenarial pour soutenir les enjeux de développement du territoire.

Mais aussi et surtout, parmi les structures associatives de coopération territoriale, les agences d'urbanisme constituent un exemple relativement incontournable de développement d'équipes d'ingénierie communes, en charge de l'observation des dynamiques territoriales, d'aide à la décision et d'appui à la réalisation des stratégies et des documents de planification règlementaires. Fort à l'échelle nationale d'un réseau de 50 agences, le modèle de l'agence d'urbanisme créé par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 et redéfini à l'aune de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 garantit pour un territoire la mise en évidence des évolutions de sa trame urbaine, y compris transfrontalière pour les espaces concernés, et permet un partage d'ingénierie et d'expériences entre les différentes structures publiques qui en sont membres (Régions, Départements, intercommunalités, communes ou encore syndicats mixtes selon les contextes locaux).

Les périmètres des 50 agences d'urbanisme

FONCTIONNEMENT PARTENARIAL ET FORT ANCRAGE TERRITORIAL

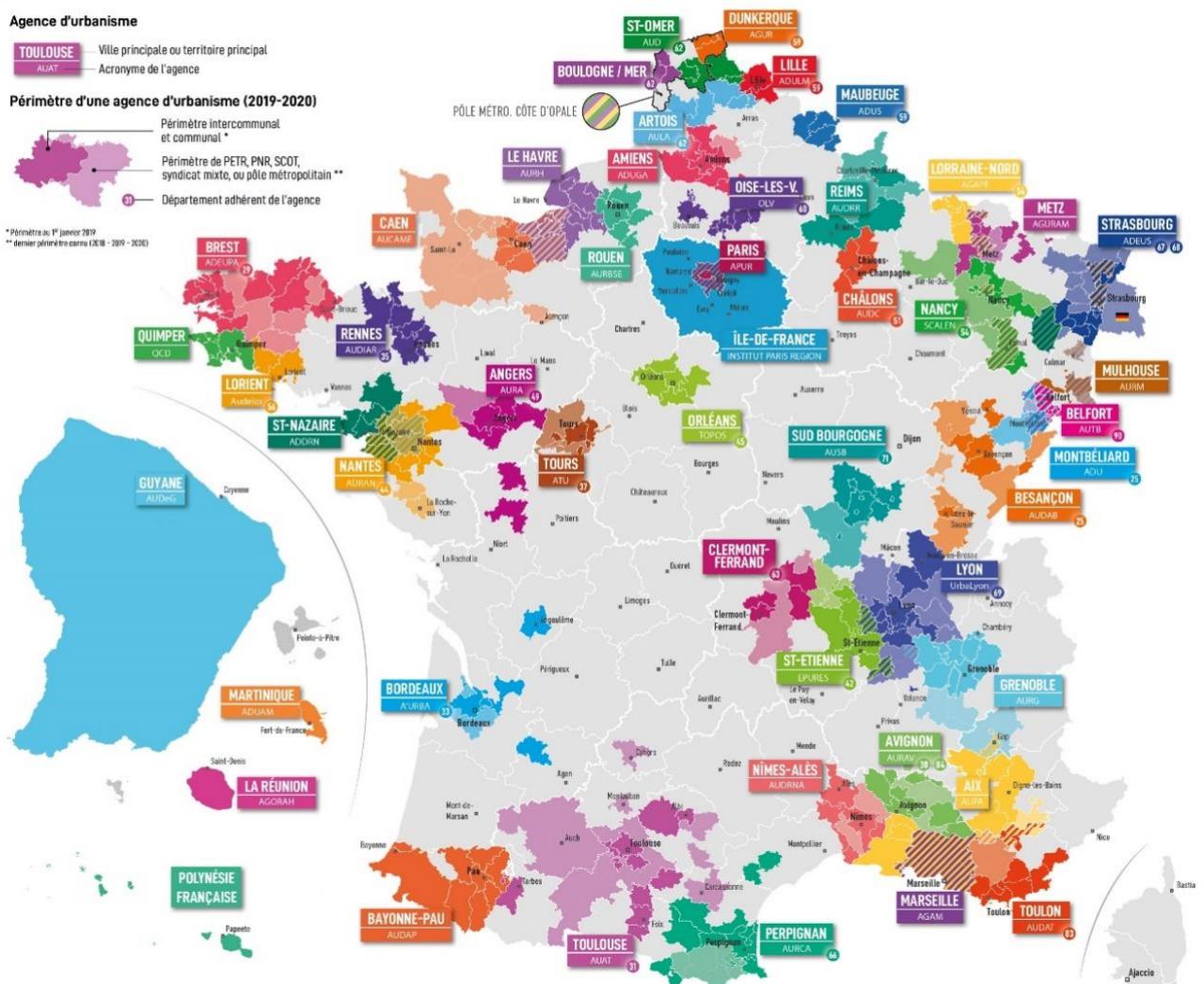
Agence d'urbanisme

TOULOUSE Ville principale ou territoire principal
AUAT Acronyme de l'agence

Périmètre d'une agence d'urbanisme (2019-2020)

— Périmètre intercommunal et communal *
 — Périmètre de PETR, PNR, SCOT, syndicat mixte, ou pôle métropolitain **
 (D) Département adhérent de l'agence

* Périmètre au 1^{er} janvier 2019
 ** Dernière planification (SEM - 2019 - 2020)



N.B. : Ne sont représentés sur la carte que les périmètres des collectivités adhérentes à l'échelle infra départementale, à l'exception des agences de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion et l'Institut Paris Région, agences d'échelle régionale et pour lesquelles figurent sur la carte uniquement les périmètres régionaux. Le périmètre de la future agence de Polynésie Française est celui de l'ensemble de la collectivité d'outre-mer.

Source : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU)

Enfin, et pour être complet, les coopérations entre territoires proches peuvent prendre de la plus simple des manières la forme de conventions signées par leurs exécutifs, de chartes, de jumelages ou encore de projets précis, qui peuvent être déployés de façon multi-partenaire dans un cadre relativement ouvert et permissif.

IV. Analyse critique : l'articulation des logiques fonctionnelles et institutionnelles dans la gouvernance des territoires français

1. Outils institutionnels et logiques fonctionnelles : des synergies historiques à l'échelle française

La présentation des cadres juridiques de l'action publique territoriale en France doit permettre de saisir quels sont les différents instruments légaux qui structurent les modalités partenariales de l'exercice des compétences des collectivités.

Ces modalités de coopération sont ainsi conditionnées par les édifices juridiques au travers desquels elles peuvent s'incarner. Des grandes lois de décentralisation (1982-1983) à la création des métropoles et des pôles métropolitains, les dernières décennies de l'action publique territoriale ont été marquées par une tendance au renforcement croissant des intercommunalités, afin de dépasser la superficie étroite de la commune pour structurer les développements territoriaux à l'échelle des bassins de vie des agglomérations.

Pour autant, les coopérations territoriales ne découlent pas uniquement des cadres de gouvernance juridiques et légaux qui les permettent. Elles ont aussi leur logique propre, et sont sous-tendues par la nécessité de prendre en charge des dynamiques géographiques, socio-économiques et démographiques qui dépassent les frontières des territoires administrés. L'accompagnement des mobilités, de relations domiciles-travail de plus en plus distendues à l'heure du télétravail, des complémentarités résidentielles et touristiques, et des continuités écologiques, sont autant de logiques fonctionnelles qui nécessitent l'établissement de coopérations institutionnelles pour mettre en œuvre une action publique adaptée. Réciproquement, le développement de ces coopérations institutionnelles renforce le territoire fonctionnel, en permettant de conséquentes plus-values en termes d'infrastructures, de services publics, d'attractivité et de régulation intégrée du territoire en question.

On peut ainsi considérer le développement de ces outils juridiques sous un angle historique, et considérer qu'ils accompagnent les transformations économiques territoriales. Par exemple, si les syndicats de communes sont apparus dès les années 1880 afin d'accompagner le développement des réseaux techniques urbains, les structures intercommunales ont aujourd'hui en partie été renforcées pour répondre aux transformations de la structure productive, qui tend à se concentrer à l'heure du numérique dans les espaces métropolitains¹¹. C'est aussi une manière de mettre en avant l'articulation étroite entre les logiques fonctionnelles des territoires agglomérés et le déploiement de logiques institutionnelles de coopération.

Plus loin, la prise en charge des enjeux d'inter-territorialité est aussi susceptible de se renforcer pour les années à venir afin de répondre aux enjeux de la transition écologique, qui nécessitent d'administrer des ressources en proximité, de manière mutualisée, et exploitant l'ensemble de leurs complémentarités pour réussir une politique de sobriété. Mais parallèlement à cette question de la sobriété et de la « territorialisation » des filières économiques, la réussite de la transition suppose également des partages d'expérience et des innovations à grande échelle, nécessitant des coopérations inter-métropolitaines, de recherche et développement.

Toutefois, la présentation de ces différents outils, et de leur relatif développement allant de pair avec celui des dynamiques de coopération territoriale, ne doit pas omettre le fait que les collectivités restent d'une manière générale largement conditionnées par leur périmètre administratif délimité, et que les budgets dédiés au montage et au portage de projets allant au-delà du périmètre sur lequel la collectivité est compétente restent relativement marginaux, voire limitées par des questions juridiques telles que celles liées à la spécialité territoriale¹² des Intercommunalités à fiscalité propre. L'enjeu est probablement aujourd'hui aussi de pouvoir renforcer la prise en charge des compétences en matière de logements, de transport, d'aménagement économique ou d'environnement à l'échelle de tout un bassin de vie, dépassant l'émission des dispositifs de coopération formelle et informelle pour des logiques de projet d'autant plus intégrées.

¹¹ Sur la concentration métropolitaine des emplois, voir : Laurent Davezies & Magali Talandier. « L'émergence de systèmes productivo-résidentiels – Territoires productifs, territoires résidentiels, quelles interactions ? » *Documentation Française-CGET, Travaux n°19*, 2014

¹² Principe selon lequel « le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seuls compétences des seuls collectivités qu'il associe. Par conséquent, le juge administratif sanctionne le groupement qui intervient en dehors de son périmètre en l'absence d'habilitation statutaire. » <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/transferts-de-competences>

Finalement, la présentation de ces différents outils et capacités de régulation des territoires fonctionnels laisse entrevoir une dialectique infinie et irrémédiable entre territoires institutionnalisés et territoires fonctionnels, car la coïncidence exacte des périmètres des territoires institutionnels avec ceux des territoires fonctionnels n'est pas possible¹³. Aussi, l'organisation territoriale française se distingue de plus en plus par l'application d'un principe juridique de différenciation, avec des compétences souvent prises en charge par des niveaux d'action différents, et des projets d'aménagement structurants fondés sur des logiques partenariales qui leur sont propres, établies en fonction des contextes locaux.

2. Pour une mise en perspective des outils de coopération interterritoriale à l'échelle européenne : les territoires agglomérés transfrontaliers au cœur du sujet

Cette présentation d'outils juridiques de coopération territoriale qui sont déployés à la seule échelle du territoire français doit désormais être mise en perspective à l'échelle européenne, surtout pour évoquer la situation spécifique des territoires transfrontaliers.

Il ne revient pas ici de faire la comparaison de la progression des différents mouvements de régionalisme dans les pays européens depuis les années 1980, ou d'estimer les différents succès des politiques de décentralisation engagées. En revanche, il est riche de pouvoir les mettre en correspondance avec le développement de la politique de cohésion européenne, son institutionnalisation, le développement des premiers programmes de coopération territoriale INTERREG au service de logiques de projets portées conjointement, l'essor de l'observation territoriale européenne (programme ESPON), l'émergence d'outils juridiques européens pour le développement des coopérations (création des GECT), ou encore le déploiement d'orientations d'aménagements structurantes à l'échelle du territoire communautaire (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, 1999, Territorial Agenda 2020, 2030...). Surtout, à l'heure du Green New Deal et des appels à projets innovants, la diffusion de normes d'action à l'échelle européenne est en partie structurante des coopérations territoriales engagées¹⁴.

Les agglomérations urbaines transfrontalières sont au croisement de ces différents outils et logiques d'action. En soi, certaines peuvent apparaître comme des modèles pleinement intégrés de coopération territoriale (Grand Genève...), quand d'autres souffrent davantage d'une gouvernance parcellaire, avec d'impossibles symétries entre compétences, capacités financières et superficies des différents interlocuteurs (Région métropolitaine luxembourgeoise...). Le constat n'est pas univoque, et si un modèle partagé d'outil de gouvernance doit pouvoir être développé, il repose surtout sur l'observation des logiques propres à chaque contexte territorial, en parallèle de dynamiques d'ensemble aux échelles européennes et internationales, qu'elles soient politiques, juridiques ou socio-économiques.

La partie suivante vise ainsi à détailler de manière précise les cadres de gouvernance, et les différents outils juridiques (notamment européens comme les GECT), avec lesquels les agglomérations aux frontières françaises peuvent agir pour favoriser un aménagement intégré du territoire transfrontalier. Il sera là aussi question de voir dans quelle mesure la gouvernance institutionnelle tente de faire le lien pour aménager de façon intégrée les dynamiques fonctionnelles propres à ces territoires.

¹³ Voir sur ce sujet les références académiques françaises : Vanier M., *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris, 2008 ; et européennes : Faludi, A. *The poverty of territorialism: A neo-medieval view of Europe and European planning*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018 ; Hooghe L., Marks G., Marks G.W. *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 2001.

¹⁴ Géraldine Pflieger, « Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains », *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, Sciences po, Paris, 2011.

PARTIE 2 : LES MODALITES DE GOUVERNANCE DES AGGLOMERATIONS TRANSFRONTALIERES AUX FRONTIERES FRANÇAISES

I. Les cadres juridiques et administratifs de la gouvernance des agglomérations transfrontalières aux frontières françaises

Sur la base de dynamiques historiques et spatiales qui leur sont propres, les agglomérations aux frontières françaises tendent à développer des modes de gouvernance destinés à la prise en charge commune d'équipements, de stratégies d'aménagements et de services publics. Il revient ici de faire état des différents instruments de coopération identifiés.

1. Des structures de gouvernance et de coopération transfrontalières

Chaque outil de coopération transfrontalière est la traduction d'initiatives et de partenariats juridiques et opérationnels qui évoluent en permanence. Il s'agit d'un processus dynamique, dans lequel les objectifs poursuivis par la coopération déterminent la formule juridique transfrontalière pertinente. Ainsi, celle-ci peut être plus ou moins intégrée. Les structures de coopération font partie du cycle de vie des projets transfrontaliers et répondent donc à un besoin particulier lié à la maturation, à l'approfondissement et à la durabilité de la coopération.

Un certain nombre d'éléments conditionnent le type d'outil juridique à mettre en place : acteurs engagés, nombre, compétences eu égard aux missions à exercer en commun, types d'outils juridiques qui leur sont spécifiquement ouverts par le droit interne, droit européen ou encore le droit international des Etats. Enfin, la détermination de la valeur ajoutée d'un outil juridique plus ou moins intégré (structure dotée de la personnalité juridique ou convention de coopération) pour le projet transfrontalier complète les questions préalables à sa constitution.

Des instruments juridiques soutenant des projets publics existent à côté d'autres instruments moins directement dédiés à la coopération transfrontalière, et régis par le droit privé.

1. Les instruments de droit public

L'engagement le moins contraignant, qui dépend entièrement de la volonté des parties, est **la convention de coopération**. Elle représente un engagement contractuel des autorités locales et des parties prenantes à réaliser un projet ou une démarche transfrontalière, dans le cadre de leurs compétences communes, à l'exception des pouvoirs de police et de réglementation. La convention de coopération est l'outil de droit commun de la coopération transfrontalière. Les parties ne sont tenues que dans le strict cadre des termes de celle-ci et chacune d'elles est responsable de sa bonne exécution conformément à son propre système juridique interne.

La convention de coopération est prévue par le droit interne (à savoir différentes dispositions juridiques en fonction des acteurs français impliqués¹⁵) et par tous les accords interétatiques bilatéraux et multilatéraux signés par des États voisins afin de donner un cadre d'action aux collectivités territoriales frontalières engagées ou désirant s'engager dans la coopération transfrontalière ; les plus importants étant ceux signés dans le cadre de la Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980, à savoir en France l'accord de Rome du 26 novembre 1993 (France et Italie), le traité de Bayonne du 10 mars 1995 (France et Espagne), l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 (France, Allemagne, Suisse et Luxembourg) et l'accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 (France et Belgique). La convention peut être utilisée à des fins diverses, telles que la gouvernance, la consultation, la mise en œuvre de projets immatériels ou matériels. La convention ne crée pas d'organes de décision ni d'outils de gestion budgétaire et financière du projet transfrontalier en commun. Cependant, elle a permis la création d'instruments

¹⁵ Par exemple, les articles L1115-1, al.2 et s. du CGCT pour les collectivités territoriales

juridiques via les différents accords bilatéraux ou multilatéraux, comme le Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT), créé en 1996 par l'Accord de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse et étendu à la frontière franco-belge en 2002 par l'Accord de Bruxelles. En 2009, le protocole additionnel n° 3 de la Convention-cadre de Madrid a prévu la possibilité de créer un instrument juridique de coopération transfrontalière applicable aux 47 États membres du Conseil de l'Europe : **le groupement eurorégional de coopération (GEC)**, qui n'a toutefois pas encore été mis en œuvre.

Au niveau de l'Union européenne (UE), **le Groupement européen de coopération territoriale (GECT)** a été introduit par le règlement (CE) n° 1082/2006, adopté le 5 juillet 2006 et modifié par le règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013. Il représente un organe juridique transfrontalier doté de la personnalité juridique et, comme il a le double avantage d'être un outil utilisable par de nombreux acteurs et pour de nombreuses missions (la coopération territoriale en général), le GECT est en train de devenir l'outil de référence pour soutenir les territoires et les services transfrontaliers dans le cadre d'une approche de gouvernance durable. En effet, le GECT est un organisme durable et autonome, de droit public ou privé (au choix des États membres du lieu du siège dès lors qu'il faut lui choisir un droit de rattachement en l'absence d'un droit supranational applicable), doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, capable de passer des contrats et marchés publics, d'employer du personnel, de lancer des appels d'offres, d'acquérir et de disposer de biens mobiliers et immobiliers, etc.

Un GECT ayant son siège en France est assimilé à un syndicat mixte ouvert (syndicat pouvant regrouper différents niveaux de collectivités)¹⁶ et peut associer des "pouvoirs adjudicateurs", c'est-à-dire des autorités soumises aux règles des marchés publics, conformément au Code de la commande publique, comme les États, les collectivités territoriales, les établissements publics, les associations de pouvoirs adjudicateurs et d'entreprises qui fournissent des services publics, etc¹⁷. Le GECT peut soutenir des projets de coopération immatériels (y compris la gouvernance transfrontalière) ou matériels (équipements, infrastructures ou services communs), au nom de ses membres, dans leurs sphères de compétences communes. Il peut également assumer le rôle d'autorité de gestion des programmes de coopération territoriale européenne ou soutenir des outils de développement territorial intégré.

Contrairement au GECT, **le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)** issu de l'Accord de Karlsruhe (1996) et de l'Accord de Bruxelles (2002) qui est également un organe durable et autonome de droit public, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, présente une liste limitée de membres collectivités territoriales et de missions figurant dans les deux accords précités. En effet, les États ne peuvent en être membres et les missions du GLCT doivent être exclusivement transfrontalières, dans l'intérêt de chacune des collectivités territoriales membres et entrer dans leurs champs de compétences communes.

Le GLCT est introduit dans le droit français sous le nom de « district européen » (article L1115-4-1 du CGCT). Cependant, il ne faut pas confondre les différentes structures juridiques de droit public examinées précédemment avec les cadres de gouvernance informels existants aux frontières françaises et nommés, selon leur taille, **Eurodistricts**, **Eurorégions** ou encore **Euro-métropoles**. Ces espaces aux frontières peuvent se structurer juridiquement mais cela n'est pas obligatoire. C'est ainsi qu'aux frontières françaises, on retrouve tant l'Eurodistrict Pamina qui s'est constitué sous la forme d'un GECT, que l'Eurodistrict de l'Espace Catalan Transfrontalier qui lui fonctionne sur la simple base d'un accord de coopération renouvelable.

2. Les instruments de droit privé

Tout d'abord, au niveau de l'UE, il existe **le Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE)**, qui est parfois utilisé pour soutenir des projets transfrontaliers ou encore des associations et des sociétés économiques sous différents droits nationaux. Créé par le règlement (CE) n° 2137/85 du 25 juillet 1985, le GEIE est un organisme durable et autonome régi par le droit privé des sociétés, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Le GEIE est ouvert à toute entité juridique publique ou privée, ainsi qu'aux personnes physiques exerçant une activité économique. Il vise à faciliter ou à développer les activités économiques de ses membres, à améliorer ou à accroître leurs résultats, etc. Dans la pratique, le GEIE a été utilisé comme un outil de facto pour la coopération transfrontalière, en l'absence d'autres outils pertinents, par exemple dans le cas d'une coo-

¹⁶ Un syndicat mixte fermé est assimilable à un syndicat de communes. Il ne peut avoir comme membres que des communes ou des intercommunalités. Un syndicat mixte ouvert regroupe des collectivités de niveaux différents (Régions, départements, communes...) et d'autres institutions de droit public comme les chambres consulaires (ou chambres de commerce qui sont des organes représentatifs des entreprises dans un territoire).

¹⁷ « les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services... » : article L1115-4-2 du CGCT

pération existant entre des entités publiques et privées. C'est ainsi que le GEIE Bihartean a été créé pour permettre la coopération transfrontalière entre la Chambre de commerce et d'industrie espagnole de Gipuzkoa, qui est une structure économique privée, et la Chambre de commerce et d'industrie française parapublique de Bayonne dans le Pays Basque.

Ensuite, l'utilisation des **associations** à but non lucratif comme outils de coopération transfrontalière est basée sur la pratique. En France elle ne relève d'aucun texte juridique, à l'exception de deux accords conclus dans le cadre de la Convention-cadre de Madrid, tels que l'Accord de Bruxelles qui met à la disposition des collectivités locales françaises et belges un outil associatif de droit belge, ou encore le Traité de Bayonne faisant référence au *consorcio* transfrontalier de droit espagnol aux frontières franco-espagnoles-andorranes. Il existe deux types d'associations françaises susceptibles de porter un partenariat transfrontalier. D'une part l'association issue de la loi du 1^{er} juillet 1901 et, d'autre part, l'association de droit local créée en 1908 et régie par les articles 21 à 79 du code civil local applicable aux acteurs situés dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin (ayant été remplacés en 2021 par la Collectivité européenne d'Alsace) et de la Moselle.

La possibilité pour une collectivité territoriale ou autre acteur du transfrontalier d'adhérer à de telles associations dépend du régime associatif du lieu où se trouve le siège de l'entité, mais aussi du droit interne de chaque futur membre. Les entités associatives dédiées à la coopération transfrontalière favorisent le dialogue politique ou technique transfrontalier qui permet de promouvoir une activité, un projet ou des études transfrontalières, notamment dans le cadre de démarches de planification stratégique transfrontalière. L'association permet un partenariat large et diversifié de personnes morales et physique tout en permettant de pallier l'absence d'outils dédiés à la coopération transfrontalière. L'association est une structure souple, facile à former et à dissoudre. Les associations sont des personnes morales de droit privé et ne peuvent donc pas se substituer aux autorités dans l'exercice de leurs compétences. En général, en raison de leurs ressources financières limitées, ces organismes n'offrent pas les mêmes garanties que les organismes de coopération transfrontalière de droit public. Cela étant, cette affirmation est à nuancer par la possibilité pour l'association de droit local d'avoir un but lucratif et donc de générer des bénéfices. Dans ce cas, la comptabilité qui lui est applicable est celle des entreprises.

Enfin, **les sociétés locales** sont un autre outil de droit privé susceptibles de porter en France des projets de coopération transfrontalière associant des acteurs français à des acteurs situés de l'autre côté des frontières. Il existe plusieurs types de sociétés locales permettant des partenariats entre collectivités territoriales et acteurs privés (sociétés d'économie mixte locales, sociétés d'économie mixte à opération unique) ou uniquement entre collectivités territoriales (sociétés publiques locales).

2. Les principaux processus opérationnels de la coopération transfrontalière

Si les structures juridiques transfrontalières offrent une garantie de continuité, et de mise en commun des moyens de coopération transfrontalière, afin d'évoluer vers des espaces communément administrés, il convient de souligner ici aussi les processus opérationnels les plus emblématiques pour donner forme et relief aux coopérations engagées.

Au-delà des seuls projets (d'aménagement transfrontalier, de coopération, éducatifs ou culturels...), l'élaboration **de stratégies transfrontalières** permet de donner un cadre de support aux coopérations. Consistant en l'élaboration d'orientations de politiques publiques transfrontalières de manière commune et concertée, en lien avec les partenaires opérationnels, institutionnels et de la société civile des deux versants, les stratégies transfrontalières fixent les objectifs généraux au sein desquels les projets transfrontaliers peuvent s'inscrire. Elles représentent par ailleurs un processus d'acculturation, au travers duquel les élus et acteurs de part et d'autre de la frontière apprennent à se connaître et à porter des politiques publiques de façon conjointe. Enfin, elles ont une dimension symbolique et d'affichage, en permettant de faire valoir à différents niveaux les objectifs portés à l'échelle du bassin transfrontalier et validés par les différentes parties prenantes.

On trouve de nombreux exemples de stratégies transfrontalières autour des frontières françaises de différentes portées. Il peut s'agir d'une feuille de route pour une instance de coopération transfrontalière par exemple, comme la Stratégie 2014-2020 du GECT Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre. Plus largement, une stratégie transfrontalière peut être portée et négociée directement avec les différents exécutifs qui composent un espace transfrontalier, comme le Schéma de Développement Territorial de la Grande Région, qui résulte en 2019 d'un long travail de diagnostic et d'élaboration de pistes d'action communes, ou la Stratégie 2016-2020 de l'Arc Jurassien.

Pour autant, certaines stratégies peuvent être élaborées également de manière relativement unilatérale par un seul des versants frontaliers, en ayant *une vocation transfrontalière*. Elle consiste à permettre à l'entité ou la collectivité qui l'élabore de se dégager des lignes de conduites, pour la politique de coopération transfrontalière qu'elle souhaite mener. C'est notamment le cas en France des **Schémas de Coopération Transfrontalière (SCT)**, dont le modèle a été fixé par la loi elle-même, en l'occurrence la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

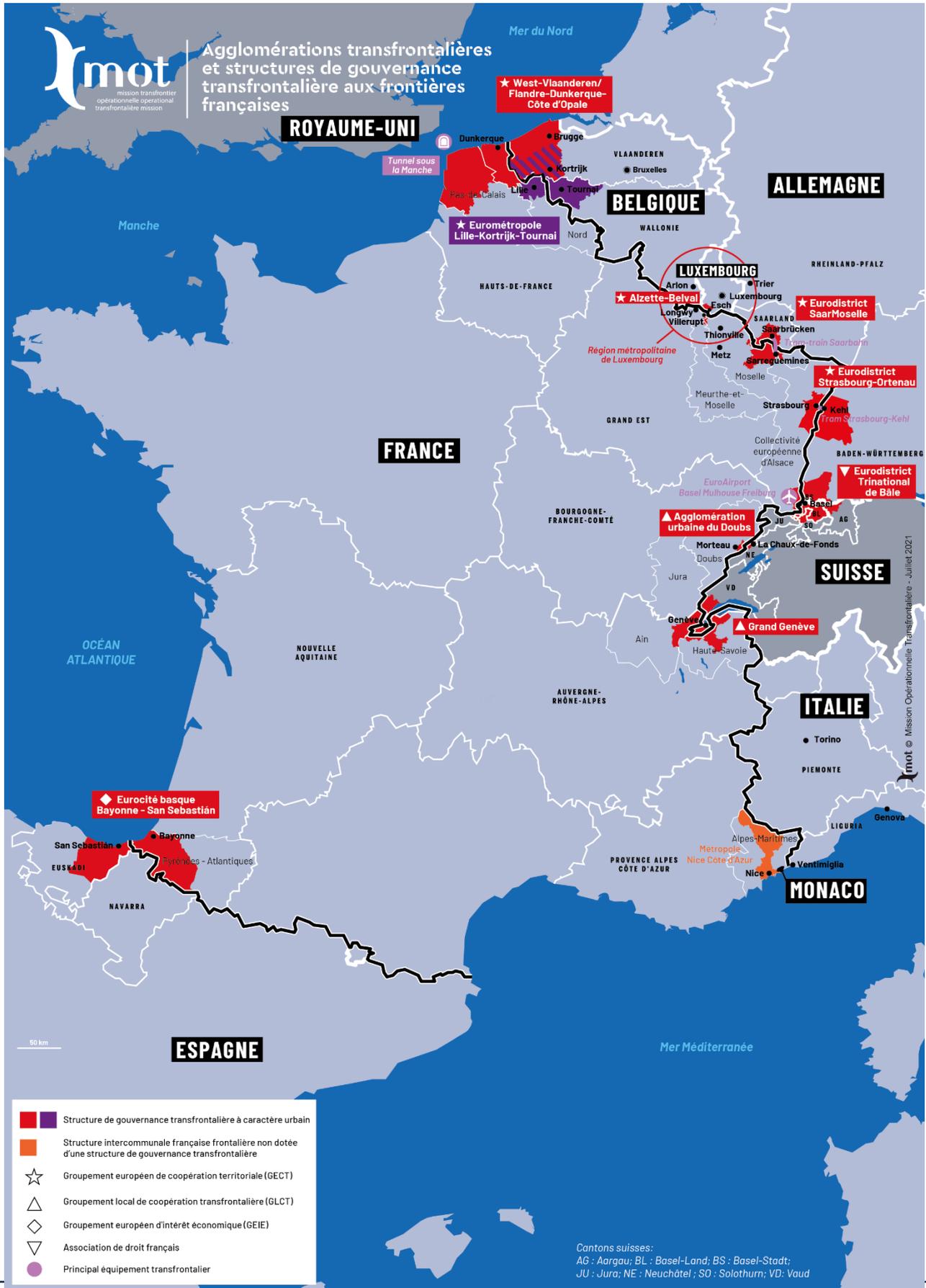
Celle-ci dispose que les « métropoles limitrophes d'un Etat étranger élaborent un schéma de coopération transfrontalière associant la Région, le Département et les communes concernées ».

Prenant appui sur cette définition législative relativement large, les métropoles de Lille, Strasbourg et Nice, rejointes par la suite de manière volontaire par la Communauté d'Agglomération Pays Basque, se sont lancées dans l'élaboration chacune d'un SCT. Documents déclinant plusieurs échelles de coopération, l'élaboration de ces SCT (souvent en concertation avec les partenaires de la société civile et du versant frontalier étranger) fut l'occasion pour les collectivités en question de relancer les dynamiques de coopération précédemment engagées. Pour autant, il ne s'agit pas ici de stratégies transfrontalières au sens strict, dans la mesure où elles ne sont pas élaborées de manière conjointe avec les partenaires des versants frontaliers étrangers. Cette injonction à l'élaboration de document stratégique à vocation transfrontalière tend toutefois à connaître aujourd'hui un certain essor, avec la loi du 2 août 2019 enjoignant la Collectivité Européenne d'Alsace (collectivité à statut particulier qui résulte de la fusion des Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin) à se doter d'un **Schéma Alsacien de Coopération Transfrontalière** (SACT). Plus précis que les SCT métropolitains, celui-ci doit être établi *en cohérence* avec les autres documents de planification territoriale réglementaire, notamment le Schéma Régional d'Aménagement de la Région Grand Est (le SRADDET, document obligatoire de planification établi par les Régions françaises). Il doit par ailleurs préciser un certain nombre de *projets transfrontaliers structurants*, et *les délégations de compétences* qui peuvent être établies entre les différents niveaux de collectivités territoriales pour faciliter la réalisation de ces projets.

Au-delà de l'élaboration concertée de stratégie d'action publique transfrontalière, d'autres processus opérationnels de coopération peuvent être mise en avant aux frontières françaises. Centré sur l'aménagement de l'espace, la transformation de la trame urbaine et paysagère transfrontalière, les **démarches type IBA** (International Bauausstellung : exposition internationale d'architecture) peuvent aussi être un levier de la coopération transfrontalière des agglomérations aux frontières françaises. Exemple abouti, la démarche IBA Basel 2020, porté par l'Eurodistrict Trinational de Bâle (structure transfrontalière qui prend la forme juridique d'une association), était centré sur l'espace transfrontalier. L'ensemble des projets retenus dans le cadre du concours et de l'appel à projets IBA devaient nécessairement exprimer une cohérence transfrontalière, en faisant entrer différents aménagements au sein de l'agglomération trinationale en correspondance les uns avec les autres. Ce type de démarche est aujourd'hui en préfiguration en transfrontalier entre la France et le Luxembourg, avec l'IBA Alzette-Belval portée entre autres par le GECT Alzette-Belval, chef de file du projet.

Enfin, un dernier exemple de processus emblématique et singulier, amenant à un aménagement pleinement intégré des agglomérations aux frontières, est **la politique fédérale d'agglomération suisse**. Construite autour de plusieurs appels à projets d'agglomération successifs, porté par les acteurs locaux (cantons suisses, municipalités...), et financée par le gouvernement fédéral de Berne, elle a une déclinaison spécifiquement transfrontalière pour les agglomérations de Bâle et de Genève. Le projet d'agglomération de Genève de quatrième génération vient ainsi d'être signé début juin 2021, prévoyant de nombreux aménagements et équipements transfrontaliers (renforcement du réseau ferroviaire Léman Express sur la partie française, projet de tram-train à Ferney-Voltaire en France...), en partie financé par la fédération helvétique (plus de 500 millions de CHF sur 3 ans).

II. Présentation des agglomérations aux frontières françaises : des situations géographiques et des contextes historiques contrastés



Après la présentation des modalités juridiques et techniques de la coopération transfrontalière, les deux sous-parties suivantes donnent à voir plusieurs exemples de réalisations aux frontières françaises. Avant de rentrer dans l'analyse fine de plusieurs études de cas à propos de la Conurbation Basque Bayonne-San-Sébastien, de l'agglomération trinationale de Bâle, de Strasbourg-Kehl et de l'agglomération transfrontalière genevoise, nous présentons ici plusieurs **fiches synthétiques des différents exemples d'instances de coopération appuyées sur des agglomérations transfrontalières connus aux frontières françaises.**

<p>Nom du site n°1</p>	<p>West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale</p>	<p>Carte</p> 
<p>Grandes caractéristiques</p>	<p>Situation géographique : Longue bande côtière à vocation urbaine située de part et d'autre de la frontière franco-belge, le long de la Mer du Nord et de la Manche, et séparée du Royaume-Uni par le détroit du Pas de Calais. Population : 2,01 millions d'habitants (2018) Emploi : versant FR : 61,1 % ; versant BE : 72,6 % Taux de chômage : versant FR : 13,1% (2017) ; BE : 5,1 % (2020) PIB/habitant : versant FR (département du Nord) : 23 567 ; versant BE : 35 400 euros</p> <p>Forme urbaine : <input checked="" type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière</p>	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : un peu plus de 4000 travailleurs frontaliers dans le sens France > Belgique ; environ 800 travailleurs dans le sens Flandre occidentale > France (source INAMI 2020)</p>
<p>Historique de la coopération</p>	<p>9 juin 2005 : Création de la plateforme transfrontalière West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale basée sur un accord de coopération ; signature d'un document stratégique commun pour le développement durable de la région transfrontalière. 25 mars 2009 : Création du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (assemblée constitutive le 3 avril 2009)</p>	
<p>Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle</p>	<p>Nom de la structure de gouvernance : GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale</p>  <p>Site web : www.egts-gect.eu</p> <p>Personnalité juridique : Groupement européen de coopération territoriale (GECT)</p> <p>Organisation de l'équipe technique : le GECT est doté d'une co-présidence avec un co-président belge et un co-président français. L'équipe du GECT est composée d'une directrice, deux assistants et une responsable de communication. Tous les partenaires sont représentés au sein du « comité technique ». Ils se réunissent mensuellement et assurent le fonctionnement au quotidien du GECT.</p> <p>Existence d'une stratégie de développement territorial : non</p>	

	<p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> locale<input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale<input type="checkbox"/> inter-métropolitaine<input type="checkbox"/> macro-régionale
--	---

Nom du site n°2	Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : Territoire à dominante urbaine situé à cheval sur la frontière franco-belge comptant 157 communes, dont 95 situées en France (Métropole européenne de Lille). Population : plus de 2 millions d'habitants Taux d'emploi : versant FR (2018): 59,6% ; versant BE (2020) : 74,7% (Flandres) ; 64,6% (Wallonie) Taux de chômage : versant FR : 16,8% (2017) ; versant BE : 9,8 % (Wallonie picarde, 2020) et 5,1 % (Flandre-Occidentale, 2020) PIB/habitant : versant FR (département du Nord) : 23 567 ; versant BE : 35 400 euros</p>	<p>Carte</p> 
	<p>Forme urbaine : <input type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input checked="" type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input checked="" type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière</p>	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : - 23 700 travailleurs frontaliers dans le sens France > Belgique (2017) mais la méconnaissance du néerlandais est un frein pour occuper des emplois en Flandre occidentale ; Environ 10 000 travailleurs frontaliers dans le sens Belgique > Hauts-de-France (la plupart travaillent sur le territoire de la MEL) - interactions transfrontalières nombreuses pour des motifs touristiques, de loisirs et d'achats:</p>
Historique de la coopération	<p>1991 : Naissance d'un outil commun, la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT) sous la forme d'une association loi 1901 2002 : publication de la « Stratégie pour une métropole transfrontalière » ; lancement du « projet d'aménagement transfrontalier » ("expérimentation" (au titre des textes français sur la décentralisation) 2005 : Création d'un groupe de travail parlementaire franco-belge afin d'identifier les freins juridiques au développement de la coopération et proposer des solutions 1^{er} juin 2006 : Création du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) « Lille Euro-métropole franco-belge » 28 janvier 2008 : Création du GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai</p>	
<p>Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle</p>  <p><small>EUROMÉTROPOLE EUROMETROPOL LILLE-KORTRIJK-TOURNAI</small></p>	<p>Nom de la structure de gouvernance : Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai Site web : eurometropolis.eu</p>	
	<p>Personnalité juridique : Groupement européen de coopération territoriale (GECT)</p>	
	<p>Organisation de l'équipe technique : L'Eurométropole s'appuie sur son Agence située à Kortrijk (Belgique) composée de huit personnes pour favoriser le rapprochement entre les acteurs, préalable à toutes actions. Elle accompagne ceux-ci afin que les partenaires aboutissent, ensemble, à la réalisation des actions prévues via des Groupes co-pilotés par des élus et des représentants de la société civile.</p>	
	<p>Existence d'une stratégie de développement territorial :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stratégie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai 2012-2020¹⁸ - Schéma de Coopération Transfrontalière de la Métropole européenne de Lille <p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> locale <input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale <input checked="" type="checkbox"/> inter-métropolitaine <input type="checkbox"/> macro-régionale 	

¹⁸ http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/FBe.Lkt.2.Strategie_ELKT_2014_2020.2013.pdf

<p>Nom du site n°3</p>	<p>Agglomération Alzette-Belval au sein de la Région métropolitaine transfrontalière de Luxembourg</p>	<p>Carte</p> 
<p>Grandes caractéristiques</p>	<p>Situation géographique : Agglomération située de part et d'autre de la frontière franco-luxembourgeoise autour d'un ancien site sidérurgique. Un projet d'Opération d'Intérêt National côté français est complémentaire du projet luxembourgeois de Belval à Esch-sur-Alzette.</p> <p>Population : 101 300 habitants</p> <p>Taux d'emploi : versant FR (Meurthe-et-Moselle : 61,6 % (en 2018) ; Moselle : 63,3 % (en 2018) ; Luxembourg : 67,2 % (en 2021))</p> <p>Taux de chômage : versant FR (Meurthe-et-Moselle : 9,7 % (en 2018) ; Moselle : 9,7 % (en 2018) ; Luxembourg : 5,9% (en 2021))</p> <p>PIB/habitant : versant FR (Meurthe-et-Moselle : 23 540 euros (en 2005) ; Moselle : 22 643 euros (en 2005) ; Luxembourg : 80 800 euros (en 2015))</p>	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : - Nombre de frontaliers FR > LU : 92 700 (en 2019) La Région Métropolitaine transfrontalière de Luxembourg est l'une des plus interdépendantes mais aussi des plus divergentes d'Europe (Metroborder, 2010). Au sein de cette Région, l'agglomération forme une véritable conurbation de proximité, au sein de laquelle le territoire français compte plus de 60% des actifs qui travaillent au Luxembourg soit 6 870 frontaliers en juin 2015.</p>
<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 		
<p>Historique de la coopération</p>	<p>29 mars 2013 : Création du GECT Alzette-Belval 30 janvier 2020 : lancement de la mission de préfiguration de l'IBA Alzette Belval</p>	
<p>Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle</p>	<p>Nom de la structure de gouvernance : pas de structure de gouvernance hormis le GECT Alzette-Belval</p>  <p>Site web : gectalzettebelval.eu</p> <p>Personnalité juridique : Groupement européen de coopération territoriale (GECT)</p> <p>Organisation de l'équipe technique : une directrice et 5 collaborateurs (dont 2 en charge de la préfiguration IBA Alzette Belval)</p> <p>Existence d'une stratégie de développement territorial : Stratégie territoriale 2021-2027 « Travailler ensemble pour faire l'agglomération transfrontalière »¹⁹</p>	

¹⁹ <http://gectalzettebelval.eu/wp-content/uploads/strat%C3%A9gie-2017-2020-VERSION-DEFINITIVE.pdf>

	<p>Echelles de coopération :</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> locale</p> <p><input type="checkbox"/> régionale, eurorégionale</p> <p><input type="checkbox"/> inter-métropolitaine</p> <p><input type="checkbox"/> macro-régionale</p>
--	--

Nom du site n°4	Eurodistrict SaarMoselle	
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : La ville allemande de Saarbrücken, située le long de la frontière française, et les communes du nord-est de la Moselle (Forbach, Saint-Avold, Freyding-Merlebach, Sarreguemines...) constituent une agglomération transfrontalière</p> <p>Population : 700 000 habitants.</p> <p>Taux d'emploi : versant FR Moselle : 63,3 % (en 2018) ; Versant DE Sarre : 75,7 % (en 2021)</p> <p>Taux de chômage : versant FR Moselle : 9,7 % (en 2018) ; Versant DE Sarre : 6,5 % (en 2020)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Moselle : 22 643 euros (en 2005) ; 36 684 Versant DE Sarre (en 2019)</p>	<p>Carte</p> 
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière :</p> <p>Entre le côté allemand et français, les défis économiques sont proches (reconversion d'anciennes zones minières et industrielles), la culture commune est fondée sur le bilinguisme et la frontière est marquée par une forte perméabilité avec d'importants flux de travailleurs frontaliers, motivés notamment par des salaires plus élevés en Allemagne.</p> <p>- 14 800 travailleurs frontaliers dans le sens France > Sarre (Allemagne) (2019)</p>
Historique de la coopération	<p>5 mai 2004 : communes et structures intercommunales de l'espace Saarbrücken-Moselle Est signent une résolution fixant les objectifs pour la constitution d'un Eurodistrict.</p> <p>6 mai 2010 : l'association Zukunft SaarMoselle Avenir cède sa place à l'Eurodistrict SaarMoselle (constitué sous la forme d'un GECT).</p>	
Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle	<p>Nom de la structure de gouvernance : Eurodistrict SaarMoselle</p>  <p>Site web : www.saarmoselle.org</p> <p>Personnalité juridique : Groupement européen de coopération territoriale (GECT)</p> <p>Organisation de l'équipe technique : une directrice et 9 collaborateurs ; l'équipe est basée à Saarbrück (Allemagne) mais le siège social du GECT Eurodistrict SaarMoselle se trouve à Sarreguemines (France)</p> <p>Existence d'une stratégie de développement territorial : Stratégie territoriale SaarMoselle 2020²⁰ ; stratégie 2030 en cours d'élaboration</p>	

²⁰ http://www.saarmoselle.org/upload/621c2_strategie_territoriale_2020_f_end.pdf

	<p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> locale<input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale<input type="checkbox"/> inter-métropolitaine<input type="checkbox"/> macro-régionale
--	---

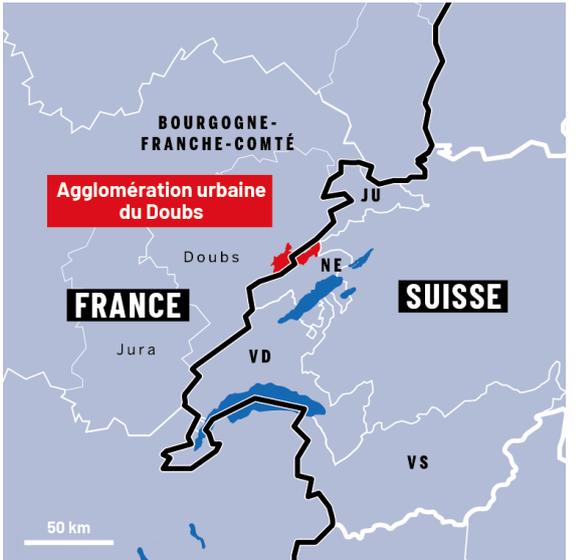
<p>Nom du site n°5</p>	<p>Strasbourg-Kehl</p>	<p>Carte</p>
<p>Grandes caractéristiques</p>	<p>Situation géographique : les villes de Strasbourg et de Kehl s'étendent respectivement sur les rives ouest et est du Rhin. En superficie, Kehl est aussi vaste que la ville de Strasbourg. Ville portuaire (cinquième port sur le Rhin), tête de pont allemande de Strasbourg sur le fleuve, Kehl possède un grand nombre d'entreprises, notamment dans le secteur de la sidérurgie.</p> <p>Population : ville de Strasbourg (FR) : 284 677 (2018) ; Eurométropole de Strasbourg (FR) : 500 510 habitants (2018) ; ville de Kehl (DE) : 36 089 habitants (2019) ; Ortenaukreis (DE) : 431 513 habitants (2019)</p> <p>Taux d'emploi : versant FR EMS : 60,3 % (en 2018) ; versant DE Bade Wurtemberg : 78 % (en 2017)</p> <p>Taux de chômage : versant FR EMS : 9,7 % (en 2018) ; versant DE Bade-Wurtemberg : 3,2 % (en 2019)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Bas-Rhin : 32 700 euros (en 2015) ; 42 745 euros Versant DE Bade Wurtemberg (en 2015)</p>	 <p>The map shows the Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, a cross-border area between France and Germany. It highlights the cities of Strasbourg (France) and Kehl (Germany) situated on opposite banks of the Rhine river. The map also shows the Grand Est region in France, Baden-Württemberg in Germany, and the Swiss border to the south. A scale bar indicates 50 km.</p>
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input checked="" type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : Les deux villes ne sont pas géographiquement très intégrées car elles se sont développées en se tournant le dos. Elles sont reliées par 4 ponts, dont celui où passe un tramway transfrontalier. Ces ponts constituent l'un des rares points de passage entre la France et l'Allemagne dans un rayon 30 km autour de Strasbourg-Kehl.</p> <p>Si sur le plan fonctionnel Strasbourg et Kehl font partie d'une même agglomération où se concentrent la plupart des projets transfrontaliers (ex : le tramway transfrontalier ; Jardin des Deux Rives ; Maison franco-allemande de la petite enfance ; réunion annuelle des conseils municipaux), sur le plan institutionnel le périmètre de l'Eurodistrict Strasbourg Ortenau comprend l'Eurométropole de Strasbourg et la communauté de communes du Canton d'Erstein côté français et l'Ortenaukreis côté allemand afin d'avoir le même nombre d'habitants de part et d'autre de la frontière en son sein.</p> <p>- Flux de travailleurs frontaliers dans le sens EMS (FR) > Ortenaukreis (DE) : 7 377 en 2017</p>
<p>Historique de la coopération</p>	<p>1991 : Création de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur en 1991 et l'établissement du Secrétariat commun à la Villa Rehfus à Kehl</p> <p>22 janvier 2003 : déclaration commune franco-allemande à l'occasion de la commémoration du 40ème anniversaire du Traité de l'Elysée sur la création d'un Eurodistrict</p> <p>17 octobre 2005 : convention relative à la création de cet Eurodistrict signée entre la Communauté urbaine de Strasbourg et cinq villes voisines allemandes</p>	

	Février 2010 : Création du GECT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.
Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle 	Nom de la structure de gouvernance : Eurodistrict Strasbourg-Ortenau Site web : www.eurodistrict.eu
	Personnalité juridique : Groupement européen de coopération territoriale (GECT)
	Organisation de l'équipe technique : une secrétaire générale et 7 collaboratrices ; l'équipe est basée à Kehl (Allemagne) ; le siège du GECT est à Strasbourg.
	Existence d'une stratégie de développement territorial : Schéma de coopération transfrontalière de l'Eurométropole de Strasbourg ²¹
	Echelles de coopération : <input checked="" type="checkbox"/> locale <input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale <input type="checkbox"/> inter-métropolitaine <input type="checkbox"/> macro-régionale

²¹ <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1098159/Feuille-route+-SCT-EMS.pdf/7c8640a3-3689-7e93-3448-bc58a6973c53>

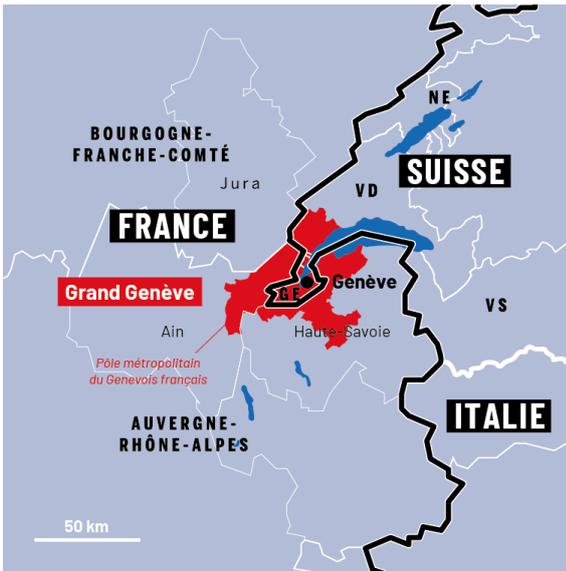
Nom du site n°6	Métropole trinationale de Bâle	Carte
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : L'agglomération trinationale de Bâle est polycentrique. Elle se compose d'un noyau principal (la ville de Bâle) entouré par des noyaux secondaires en Suisse (Liestal), Allemagne (Rheinfelden, Lörrach et Weil am Rhein) et en France (Saint-Louis et Huningue). Confinée dans des limites nationales étroites (notamment côté suisse), elle a un besoin vital d'espace pour se développer et les seules réserves foncières importantes disponibles se trouvent du côté français.</p> <p>Population : 924 700 habitants</p> <p>Taux d'emploi : versant FR St Louis Agglomération : 69,1 % (en 2018) ; versant CH Bâle-Ville : 77,30 % (en 2019) ; Versant DE Bade Wurtemberg : 78 % (en 2017)</p> <p>Taux de chômage : versant FR St Louis Agglomération : 12 % (en 2018) ; versant CH Bâle-Ville : 3,8 % (en 2020) ; versant DE Bade-Wurtemberg : 3,2 % (en 2019)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Haut-Rhin : 23 927 euros (en 2015) ; versant CH Bâle-Ville 186 509 euros (en 2019) ; 42 745 euros Versant DE Bade Wurtemberg (en 2015)</p>	
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input checked="" type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : Ces territoires sont marqués par une forte interdépendance, caractérisés notamment par de nombreux flux de proximité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flux de frontaliers dans le sens FR > CH : 33 100 - Flux dans le sens DE > CH : 35 800 - Flux dans le sens CH > FR : 100 - Flux dans le sens CH > DE : 500 <p>(données 2018)</p>
Historique de la coopération	<p>2003 : Création de l'association Agglomération trinationale de Bâle (ATB)</p> <p>26 janvier 2007 : Création de l'Eurodistrict Trinational de Bâle</p>	
Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle	<p>Nom de la structure de gouvernance : Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB)</p>  <p>ETB Eurodistrict Trinational de Bâle TEB Trinationaler Eurodistrict Basel</p> <p>Site web : www.eurodistrictbasel.eu</p>	
	<p>Personnalité juridique : Association de droit local français</p>	
	<p>Organisation de l'équipe technique : un directeur et 5 collaboratrices ; l'équipe est située au siège de l'ETB à Village Neuf (France).</p>	
	<p>Existence d'une stratégie de développement territorial : Stratégie ETB 2030 sur l'avenir de la coopération transfrontalière (en cours de réalisation)</p>	

	<p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> locale<input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale<input type="checkbox"/> inter-métropolitaine<input type="checkbox"/> macro-régionale
--	---

Nom du site n°7	Agglomération Urbaine du Doubs		Carte
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : L'Agglomération urbaine du Doubs (AUD) est la seule agglomération transfrontalière de l'Arc Jurassien franco-suisse. Elle compte au total dix communes, deux sur le territoire suisse (La Chaux-de-Fonds et Le Locle) et huit sur le territoire français (Communauté de Communes du Val de Morneau).</p> <p>Population : 68 600 habitants</p> <p>Emploi : 37 500 emplois en 2014, un tiers de la population active du côté français travaille en Suisse. Taux d'emploi versant FR Val de Morneau : 75 % (en 2018) ; taux d'emploi versant CH Canton de Neuchâtel : 78 % (en 2018)</p> <p>Taux de chômage : versant FR Val de Morneau : 10,2 % (en 2018) ; versant Canton de Neuchâtel : 5% (en 2021)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Doubs : 25 700 euros (en 2005) ; versant CH Canton de Neuchâtel : 85 283 euros (en 2019)</p>		
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : Les pôles d'emploi horlogers de l'Agglomération urbaine du Doubs attirent un grand nombre de travailleurs frontaliers.</p> <p>Flux de frontaliers dans le sens FR > CH : 7911 (2021)</p>	
Historique de la coopération	<p>2006 : Déclaration d'intention de coopération spécifique signée par les villes de Morneau, Villers-le-Lac (France), Le Locle et La Chaux-de-Fonds (Suisse).</p> <p>2008 : l'AUD se constitue en Groupement intercommunal de réflexion territoriale transfrontalière (GIRTT), structure créée ad-hoc et sans personnalité juridique.</p> <p>2011 : les communes des Brenets (Suisse)²² et des Fins (France) signent la déclaration d'intention</p> <p>8 décembre 2014 : l'Agglomération Urbaine du Doubs se constitue en Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)</p>		
Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle	<p>Nom de la structure de gouvernance : Agglomération urbaine du Doubs (AUD)</p>  <p>Site web : www.agglomeration-urbaine-du-doubs.com</p>		
	<p>Personnalité juridique : Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)</p> <p>Organisation de l'équipe technique : le bureau compte un président élu pour 2 ans et 5 élus représentants dans communes membres ; le siège de l'AUD se trouve à la Mairie de Morneau (France).</p>		

²² La commune des Brenets a fusionné avec le Locle le 1^{er} janvier 2021

	Existence d'une stratégie de développement territorial : non mais réflexion en cours pour élaborer un Schéma de coopération transfrontalière
	Echelles de coopération : <input checked="" type="checkbox"/> locale <input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale <input type="checkbox"/> inter-métropolitaine <input type="checkbox"/> macro-régionale

Nom du site n°8	Métropole du Grand Genève	
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : Archétype de la métropole transfrontalière, car avec un centre urbain situé dans un pays et une périphérie dans un autre, le Grand Genève est une métropole pleinement transfrontalière tant dans sa dimension morphologique que fonctionnelle (imbrication physique, interdépendance économique totale, nombreux projets et équipements transfrontaliers pionniers en Europe, cofinancés de part et d'autre de la frontière).</p> <p>Population : 946 000 habitants</p> <p>Taux d'emploi : versant FR PM Genevois français : 75,6% (en 2017) ; versant CH Canton de Genève : 72,5% (en 2017)</p> <p>Taux de chômage : versant FR PM Genevois français : 6,8 % (en 2019) ; versant CH Canton de Genève : 9,9 % (en 2019)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Haute-Savoie : 33 000 euros (en 2015) ; Ain : 22 850 euros (en 2015) ; versant CH Canton de Genève : 97 040 euros (en 2020).</p>	<p>Carte</p> 
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input checked="" type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière :</p> <p>Flux de travailleurs frontaliers dans le sens FR > CH : plus de 100 000 (en 2020)</p> <p>Passages quotidiens de la frontière dans les deux sens : 550 000 (en 2011)</p>
Historique de la coopération	<p>1973 : création du Comité Régional Franco-Genevois (CRFG) en en même temps que d'autres organes de coopération transfrontalière (le Système de compensation financière franco-genevoise (CFFG) et la Commission mixte consultative franco-suisse).</p> <p>1993 : première démarche de planification transfrontalière avec le « Livre blanc du Comité régional franco-genevois »</p> <p>2006 : adhésion au CRFG de l'Association régionale de coopération des collectivités du Genevois (ARC)</p> <p>5 décembre 2007 : signature de la charte d'engagement pour l'élaboration d'un Projet d'agglomération</p> <p>28 février 2013 : création du Groupement local de coopération transfrontalière « Grand Genève »</p> <p>2017 : Création du Pôle Métropolitain du Genevois français</p> <p>3 juin 2021 : signature de la 4^{ème} génération du Projet d'agglomération 2024-2027</p>	
Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle	<p>Nom de la structure de gouvernance : Grand Genève</p> <p>Personnalité juridique : Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)</p> <p>Grand Genève AGGLOMERATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE</p>  <p>Site web : www.grand-geneve.org</p> <p>Organisation de l'équipe technique : L'équipe du Grand Genève est dirigée par trois chefs de projet (français, vaudois et genevois) ; composée aujourd'hui de 31 personnes, elle est répartie sur les trois territoires du Grand Genève : le canton de Genève, la Région de Nyon et le Genevois français. Le siège est à Genève.</p>	

	<p>Existence d'une stratégie de développement territorial : 4ème génération de Projet d'agglomération pour le bassin de vie transfrontalier²³. Ce document quadriennal permet de proposer à la Confédération suisse un plan d'investissement en faveur de la mobilité, à hauteur de 520,8 millions de CHF pour la période 2024-2027 (tranche A du Projet d'agglomération 4). Celui-ci comprend 23 projets d'infrastructures, complété par 3 paquets de mesures forfaitaires.</p>
	<p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> locale<input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale<input type="checkbox"/> inter-métropolitaine<input type="checkbox"/> macro-régionale

²³ <https://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/projet-agglomeration4/synthese-pa4-grandgeneve.pdf>

Nom du site n°9	Métropole Nice Côte d'Azur		Carte
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : Première métropole à voir le jour en France en 2012, le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur, composé de 49 communes, tire dans sa géographie et son histoire une identité particulière et partagée, entre Nice, ses collines, ses vallées et ses montagnes. Le Métropole est frontalière avec l'Italie au Nord et avec la Principauté de Monaco à l'Est.</p> <p>Population : 540 000 habitants (2018)</p> <p>Taux d'emploi : versant FR Métropole Nice Côte d'Azur : 63,5 % (en 2018) ; versant IT Liguria : 63,1% (en 2019) ; Piémont : 64,5 % (en 2020)</p> <p>Taux de chômage : versant FR Métropole Nice Côte d'Azur : 13,4 % (en 2018) ; Monaco : quasi nul ; versant IT Liguria : 8,3 % (en 2020) ; Piémont : 7,5 % (en 2020)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Alpes-Maritimes : 33 300 euros (en 2015) ; Monaco : 75 942 euros (en 2019) ; versant IT Liguria : 31 600 euros (en 2017) ; Piémont : 30 300 (en 2017)</p>		
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input checked="" type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : Parmi les 45 000 travailleurs frontaliers travaillant à Monaco en 2017, plus de 90% habitent en France dans les Alpes-Maritimes et moins de 10% résident en Italie. L'intégration transfrontalière est également "résidentielle" puisque la Principauté compte 37 500 habitants en 2016 dont 8 700 Français et 5 700 Italiens.</p> <p>Frontaliers dans le sens FR > IT : 290 (en 2012) Dans le sens IT > FR : environ 1500 (estimation)</p>	
Historique de la coopération	<p>24 juin 2015 : signature de la convention cadre de coopération entre la Métropole et la Principauté de Monaco</p> <p>2017 : Journées européennes de la coopération transfrontalière à Nice</p> <p>216 décembre 2019 : approbation du Schéma de coopération transfrontalière de la Métropole Nice Côte d'Azur</p>		
Organisation de la gouvernance transfrontalière actuelle	<p>Nom de la structure de gouvernance : pas de structure de gouvernance</p> <p>Site web :</p> <p>Personnalité juridique : sans objet</p> <p>Organisation de l'équipe technique : équipe Europe au sein de la Métropole Nice Côte d'Azur</p> <p>Existence d'une stratégie de développement territorial : Schéma de coopération transfrontalière de la Métropole Nice Côte d'Azur ²⁴</p> <p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> locale <input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale <input checked="" type="checkbox"/> inter-métropolitaine <input checked="" type="checkbox"/> macro-régionale 		

²⁴ <http://www.nicecotedazur.org/europe/sch%C3%A9ma-de-coop%C3%A9ration-transfrontalier>

Nom du site n°10	Conurbation basque Bayonne-San Sebastián	
Grandes caractéristiques	<p>Situation géographique : Le territoire de l'Eurocité basque se situe de part et d'autre de la frontière franco-espagnole le long du littoral atlantique. Il est formé par la Communauté d'agglomération Pays Basque (France) et la province de Gipuzkoa (Espagne).</p> <p>Population : 1,03 millions d'habitants</p> <p>Emploi : l'économie de la CAPB est en majeure partie « résidentielle » (70% des emplois), portée par le tourisme et les revenus de transfert</p> <p>Taux d'emploi versant FR CA Pays Basque : 66,8 % (en 2018) ; versant ES Euskadi : 66,1 % (en 2016)</p> <p>Taux de chômage : versant FR CA Pays Basque : 11,3 % (en 2018) ; versant ES Gipuzkoa : 10,7 % (en 2020)</p> <p>PIB/habitant : versant FR Pyrénées-Atlantiques : 25 518 euros (en 2005) ; versant ES Gipuzkoa : 33 000 euros (en 2014).</p>	
	<p>Forme urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> agglomération transfrontalière <input type="checkbox"/> réseau de villes transfrontalier <input type="checkbox"/> métropole transfrontalière <input type="checkbox"/> région métropolitaine polycentrique transfrontalière 	<p>Intégration fonctionnelle transfrontalière : Si les déplacements transfrontaliers pour motifs professionnels sont faibles, il n'en demeure pas moins que l'intensité des liens culturels entre les deux versants concourt à la multiplication des déplacements transfrontaliers pour d'autres motifs (loisirs, tourisme, promenades, achats, visites de proches, démarches administratives.)</p> <p>Flux de frontaliers FR > ES : 3000 ; 70 % des travailleurs transfrontaliers résidant dans les Pyrénées-Atlantiques sont de nationalité espagnole</p> <p>Dans le sens ES > FR : 700</p>
Historique de la coopération	<p>1993 : création de l'Eurocité basque Bayonne – San Sebastián sous la forme d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE)</p> <p>1997 : création de l'Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité</p> <p>Mai 2000 : publication du livre blanc de l'Eurocité Bayonne – San Sebastián²⁵</p> <p>2001 : le Consorcio Bidasoa-Txingudi, qui regroupe les communes d'Irun et Fontarrabie (Espagne) et la commune d'Hendaye en France, rejoint l'Eurocité.</p> <p>1^{er} janvier 2017 : Création de Communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB)</p> <p>15 décembre 2018 : la CAPB prend la compétence facultative « Coopération transfrontalière, européenne et internationale ».</p>	
Organisation de la gouvernance transfrontalière	<p>Nom de la structure de gouvernance : Eurocité basque Bayonne - San Sebastián (tend à être remplacée par les autres structures de gouvernance transfrontalière du territoire)</p> <p>Site web : www.eurocite.org</p> <p>Personnalité juridique : Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)</p> <p>Organisation de l'équipe technique : 2 directeurs (directeur des relations extérieures de la Diputación forale de Gipuzkoa et Directeur général des services de la Communauté d'agglomération Pays Basque) ;</p>	



²⁵ http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/Livre_Blanc_Eurocite_Basque.pdf

<p>actuelle</p> 	<p>Existence d'une stratégie de développement territorial : Stratégie de coopération transfrontalière 2020-2030 de la CA Pays Basque (2019)²⁶</p> <p>Echelles de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"><input checked="" type="checkbox"/> locale<input checked="" type="checkbox"/> régionale, eurorégionale<input type="checkbox"/> inter-métropolitaine<input checked="" type="checkbox"/> macro-régionale
---	---

²⁶ Document stratégique approuvé : http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/SCT_Pays_Basque_BROCHURE_FR-EUSK.pdf

III. Quels exemples-types de gouvernance des agglomérations transfrontalières françaises ? Focus sur quatre situations différenciées

1. Le cas de la conurbation littorale Basque

1. Les caractéristiques de l'agglomération transfrontalière

La conurbation transfrontalière basque désigne la bande littorale urbanisée du Pays Basque, continue entre la France et l'Espagne. Située à l'extrême Ouest de la frontière pyrénéenne, elle constitue l'un des plus importants points de passage entre les deux pays, au même titre que le col du Perthus à l'extrême Est. Formée par une suite de villes françaises et espagnoles, de Bayonne en France (50 000 habitants) jusqu'à Donastia San Sébastian (186 000 habitants) en Espagne, cette série de communes urbaines très rapprochées sur une cinquantaine de kilomètres se concentre le long du littoral, avec le fleuve Bidassoa et la baie de Txingudi comme frontières. Cette baie est entourée par trois villes frontalières qui se font face, Irun (62 000 habitants), Hondarribia (17 000) et Hendaye (16 000), et qui sont reliées par trois ponts, un métro transfrontalier « Euskotren », et une navette fluviale à travers la baie.

Pour autant, la conurbation transfrontalière ne peut être envisagée séparément du territoire plus large dans lequel elle s'insère et dont elle constitue l'une des principales armatures urbaines, le Pays Basque. Ce territoire transfrontalier, qui concerne autant un espace géographique, une communauté linguistique, une dénomination politique et des territoires administratifs, recoupe l'espace compris entre les deux communautés autonomes Navarra et Euskadi en Espagne, et la Communauté d'Agglomération Pays Basque en France. Il s'agit d'un territoire transfrontalier fortement intégré, comprenant beaucoup de locuteurs d'une langue commune, l'Euskara, et partageant une histoire et des traditions culturelles manifestes.

Espace à la fois littoral et de montagne, le Pays Basque concentre cependant d'importantes disparités économiques et démographiques, à la fois entre le littoral et l'arrière-pays, et entre la partie française et la partie espagnole. Le littoral regroupe la majeure partie de la population, avec des densités de l'ordre de 1000 à plus de 10000 habitants au kilomètre carré pour les cœurs urbains, tandis que l'arrière-pays est beaucoup plus faiblement peuplé, avec moins de 50 habitants au kilomètre carré²⁷. C'est aussi cet arrière-pays montagneux qui a tendance à se dépeupler, avec des taux de décroissance de plus de 1% en moyenne par année entre 1999 et 2015 s'agissant de la bande pyrénéenne entre la Navarre et l'Est de la CA Pays Basque.

Mais c'est aussi sur les tissus économiques que les disparités sont les plus fortes entre les parties française et espagnole. Du côté français l'économie est en très large partie présente et touristique (70% des emplois), portée par l'installation de nombreux retraités, résidences secondaires, et flux touristiques saisonniers. Les emplois industriels se concentrent dans la filière aéronautique. Côté espagnol, l'industrie constitue un moteur historique de développement, et recoupe aujourd'hui près de 30% des emplois pour la Navarre et Euskadi. Plusieurs universités et pôles de recherche sont par ailleurs présents dans les principaux centres d'activité urbains (Bilbao, Vittoria-Gasteiz, Donastia San Sébastian, Pamplona...).

Enfin, la conurbation basque doit aussi être appréhendée pour son articulation en complémentarité avec les espaces moins peuplés, notamment sur un enjeu tel que la préservation de l'environnement. Le territoire basque est marqué par une présence importante d'espaces naturels (près de 55% de la surface de la CAPB), et une exploitation importante de la bande littorale. La poussée des résidences secondaires, les tendances au vieillissement de la population et au desserrement des espaces urbains en périphérie renforcent les dynamiques de péri-urbanisation, avec un enjeu d'autant plus important pour la préservation de la biodiversité et des bandes côtières. Le report modal du transport de voyageurs et de marchandises est aussi une thématique clef, pour une conurbation relativement étendue où l'usage de la voiture dans les déplacements tend à être prédominant.

2. La structuration territoriale de part et d'autre de la frontière

Avant d'évoquer les différentes structures de gouvernance transfrontalière qui accompagnent le développement de la conurbation, nous allons détailler ici les contextes administratifs et territoriaux qui prévalent sur chacun des deux versants. Cette présentation doit permettre de saisir ensuite à la fois les difficultés qui peuvent se poser à la gouvernance transfrontalière et la multiplicité des structures de dialogue.

²⁷ Projet d'observatoire du territoire transfrontalier « Data pass » [DATA PASS \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)

Du côté français, le basculement majeur dans l'organisation du versant est la création récente, le 1^{er} janvier 2017 (vérifier) de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, fédérant 158 communes et regroupant 310 000 habitants. Il s'agit de la plus grande intercommunalité de France en termes de nombre de communes, et qui couvre l'ensemble du Pays Basque historique. Précédemment, le territoire était structuré en 10 intercommunalités ou communes, et l'enjeu est aujourd'hui de faire le lien, notamment en termes de planification de l'usage des sols, entre ces différents espaces. Le développement en transfrontalier est une thématique politique clef, d'une part pour fédérer les différentes composantes du territoire autour de l'appartenance à un espace basque commun avec les espagnols, et d'autre part pour faire face aux enjeux de développement et de préservation partagés avec l'autre versant.

Aussi côté français, la réforme territoriale de 2015 a amené à un recoupage des régions, et à l'élargissement de l'Aquitaine aux Régions Poitou-Charentes et Limousin, situées plus au Nord et largement distantes de la frontière basque. Les effets sont à ce stade difficiles à évaluer, sur la capacité d'animation de la Région Nouvelle Aquitaine à l'échelle de ce vaste territoire, et sur la prise en compte du transfrontalier dans les politiques régionales établies.

Côté Espagnol, le fait territorial majeur est celui de la très grande capacité d'action des communautés autonomes Euskadi et Navarre, qui ont un rôle prépondérant en termes d'aménagement du territoire et d'autonomie fiscale (moins de 10% de la masse fiscale prélevée en Euskadi fait l'objet d'un transfert vers le gouvernement de Madrid), avec une organisation territoriale sensiblement plus fédérale que leurs équivalents français. Par ailleurs, ces deux communautés autonomes sont compétentes sur l'espace d'un périmètre géographique relativement étroit, en comparaison avec les délimitations de la Région Nouvelle Aquitaine en France. De ce fait, de par à la fois leur poids institutionnel et leur proximité géographique, elles sont amenées à être identifiées comme interlocutrices et à dialoguer en transfrontalier avec plusieurs niveaux institutionnels côté français. Membre de plusieurs structures de coopération transfrontalière (la CTP, la CAT, l'Eurorégion NAEN... voir section suivante), Euskadi est par exemple autant amenée à coopérer de manière étroite avec la Région Nouvelle-Aquitaine sur des projets communs, qu'avec la Communauté d'Agglomération Pays Basque avec laquelle elle a signé un mémorandum en 2019 et qui représente l'ensemble du territoire du Pays Basque Nord historique. Ces deux communautés sont cependant elles-mêmes organisées selon des modalités administratives différentes (Euskadi compte 3 « diputacion » qui peuvent être assimilées à des « provinces » d'échelle NUTS 3 en Europe, et notamment la diputacion forale de Gipuzkoa qui est frontalière, tandis que la Navarre n'en compte pas), et les objectifs politiques ne sont pas nécessairement les mêmes en matière transfrontalière entre les deux, ainsi qu'en atteste la très récente adhésion de la Navarre à l'Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre (2017).

3. Une gouvernance transfrontalière qui se déploie entre différents niveaux de compétences et sur plusieurs échelles.

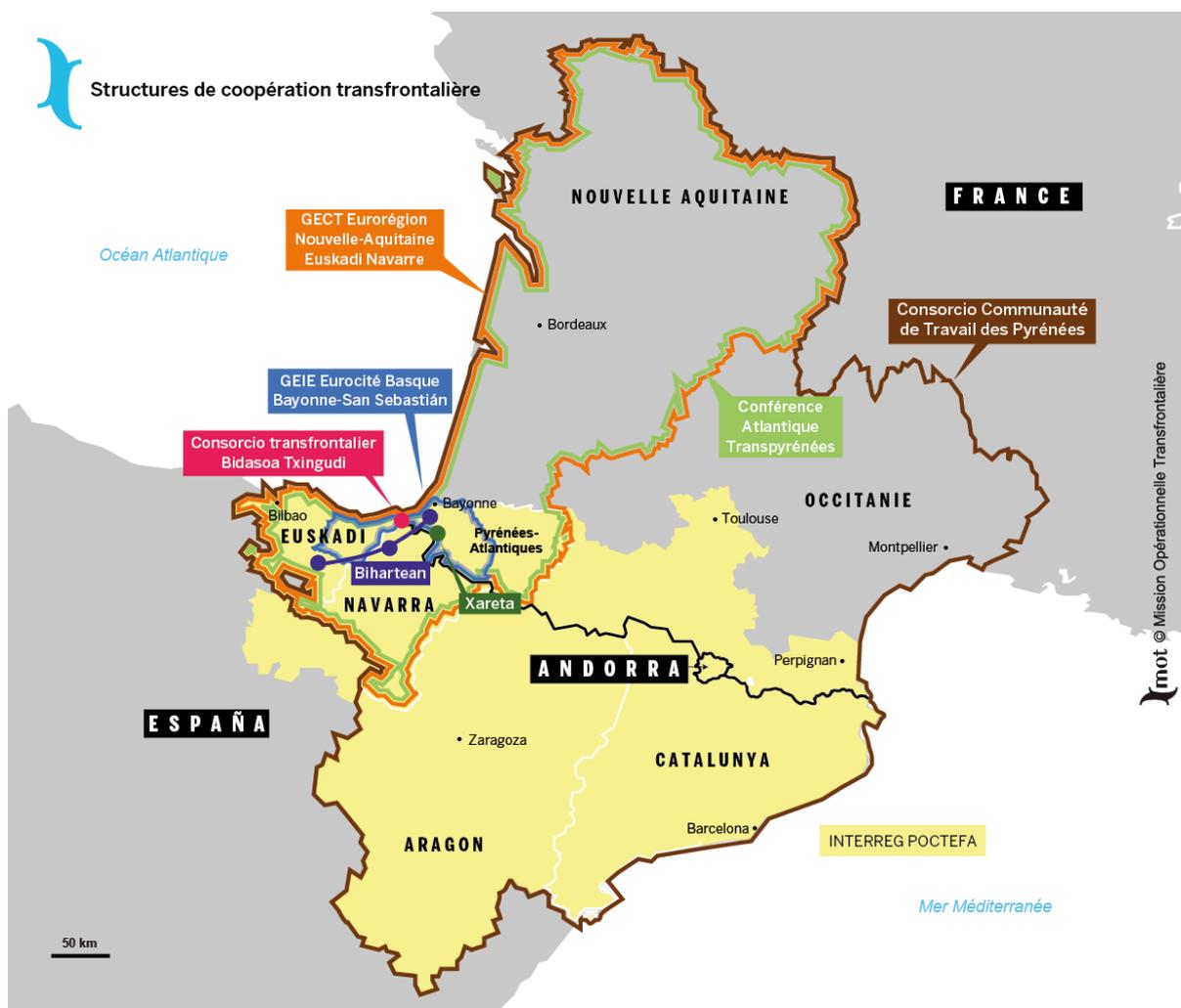
A l'image de l'intégration culturelle et transfrontalière du territoire, sa représentation au sein de structures de gouvernance communes fait elle aussi l'objet d'un travail ancien. Toutefois, tel que présentée dans la section précédente, l'une des caractéristiques de ce territoire est l'existence de fortes disparités de prérogatives entre les interlocuteurs situés de part et d'autre, et la multiplicité des structures de dialogue. On peut ainsi détailler ici les différentes structures de gouvernance au travers desquelles dialoguent les institutions publiques de part et d'autre, tout en faisant part de la difficile lisibilité de la gouvernance transfrontalière sur cette portion de la frontière franco-espagnole.

- **La Communauté de Travail des Pyrénées (CTP)**, créée en 1983 sous la forme juridique espagnole d'un consorcio, et qui regroupe toutes les entités régionales situées de part et d'autre de la frontière (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie en France, Catalogne, Aragon, Navarre et Euskadi en Espagne), ainsi que la Principauté d'Andorre. Elle est autorité de gestion du programme transfrontalier INTERREG Poctefa, porte une stratégie de développement et de préservation du massif, et plusieurs projets transversaux comme l'Observatoire Pyrénéen du Changement Climatique ou le forum transpyrénéen de la jeunesse.
- **L'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre**, formellement créée en 2011 sous la forme d'un GECT, et issue d'une coopération ancienne et continue entre Euskadi et la Région Aquitaine depuis le début des années 1990. Impliquée dans des projets d'infrastructures de transport, de développement éducatif et pour favoriser la mobilité des travailleurs transfrontaliers, elle dispose d'une équipe de 5 personnes à Hendaye, et participe largement à l'animation de la coopération transfrontalière sur le territoire. La Navarre a rejoint le GECT en 2017.
- **La Conférence Atlantique Transpyrénéenne (CAT)**, association rassemblant l'ensemble des acteurs de la coopération transfrontalière précédemment cités sur la partie occidentale de la frontière franco-espagnole, et associant en plus l'Etat et le Département des Pyrénées Atlantiques côté français, afin notamment de traiter des questions d'obstacles juridiques et des projets en matière sanitaire et de prévention des risques.
- **Le Consorcio Bidasoa-Txingudi**, formé par les trois villes frontalières Hendaye, Irun et Hondarribia, et créé en 1998. Actif en matière de transports, de culture, de tourisme et de loisirs, il intervient à l'échelle de la baie de Txingudi pour développer des actions de proximité et faire la promotion d'évènements entre ses communes membres.

- **Le GEIE Eurocité Basque**, tombé en déshérence, et qui représentait de sa création en 1997 au milieu des années 2010 la conurbation littorale Basque de Bayonne à San Sébastian, afin de déployer des actions en matière de préservation de la trame verte et bleue transfrontalière, de développement de la mobilité, d'échanges scolaires et de projets culturels. La création de la communauté d'agglomération Pays Basque en 2017, élargissant le périmètre des anciennes intercommunalités Bayonne-Anglet-Biarritz et Sud Pays Basque, a conduit à une réinterrogation des enjeux à l'échelle de toute la frontière basque et à l'arrêt progressif des actions de l'Eurocité.

L'énumération de ces différentes structures de gouvernance témoigne ainsi d'une architecture relativement complexe, avec plusieurs échelles fonctionnelles qui appellent une prise en charge institutionnelle plus aboutie et coordonnée. Pour autant la frontière basque incarne bien ce que peut être un bassin de vie transfrontalier, avec des enjeux de développement et de protection multiples, et qui font intervenir différentes échelles géographiques et de gouvernance (au moins une échelle locale et une eurorégionale). De nombreux projets d'envergure y sont déployés, sans pour autant que le cadre de gouvernance soit pleinement stabilisé en transfrontalier. Les acteurs locaux font régulièrement part de leurs attentes pour une coopération harmonisée, qui puisse dépasser l'écueil de travaux trop disjointes et les réticences pour donner davantage de place à l'interpénétration entre les différents niveaux institutionnels d'action. L'engagement de façon commune dans le portage de projets transfrontaliers structurants, comme la création d'un observatoire transfrontalier du Pays Basque qui puisse à terme renforcer l'ingénierie transfrontalière disponible, peut aussi être ici une réponse apportée à cette disparité des échelles de gouvernance.

Les structures de gouvernance transfrontalières de la portion basque de la frontière franco-espagnole (source : MOT)

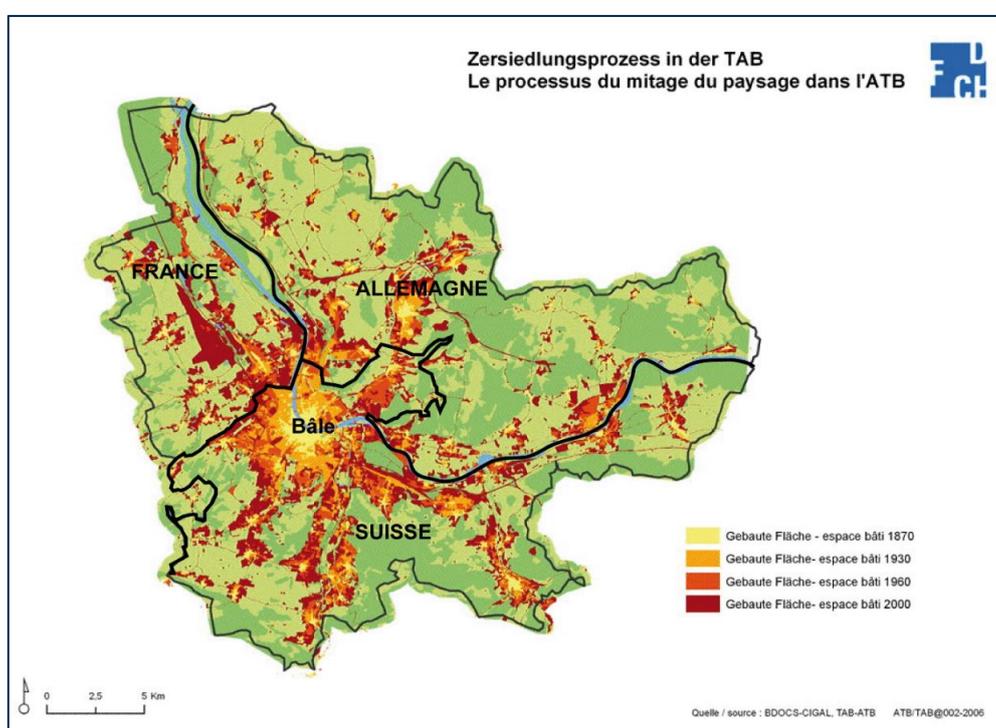


2. Le cas de la métropole trinationale de Bâle

1. Les caractéristiques de l'agglomération transfrontalière

La Métropole trinationale de Bâle est située au débouché de la vallée du Rhin et de la plaine d'Alsace, à la jonction de trois pays, l'Allemagne, la Suisse et la France. Ce bassin de vie, qui s'étend sur près de 2000 km², est un espace très hétérogène. La Ville de Bâle est le chef-lieu du Canton suisse de Bâle-Ville. La frontière actuelle s'est établie entre les Traités de Westphalie en 1648 et la réunion de Mulhouse et d'Illzach à la France en 1798.

L'agglomération transfrontalière, forte de plus de 900 000 habitants, est polycentrique et se compose d'un noyau principal (la ville de Bâle) entouré par des noyaux secondaires en Suisse (Liestal), Allemagne (Rheinfelden, Lörrach et Weil am Rhein) et en France (Saint-Louis et Huningue). Confinée dans des limites nationales étroites (notamment côté suisse), **la Métropole a un besoin vital d'espaces pour se développer (infrastructures de transports en particulier et zones d'activités) et les seules réserves foncières importantes disponibles se trouvent du côté français.** Ainsi que le démontre la carte ci-après, depuis plusieurs dizaines d'années, la Métropole bâloise trouve son salut en matière de développement urbain non plus seulement côté suisse, mais bien côté allemand et surtout côté français.



Si son territoire couvre un large éventail de paysages, allant des zones urbaines dynamiques à Bâle aux espaces ruraux du Sundgau français, de la Forêt Noire en Allemagne ou du Jura Suisse, un tissu économique et un bassin de vie attractif ont pu se développer grâce à sa situation géographique très favorable. Ainsi, ce territoire transfrontalier est marqué par une forte interdépendance et de nombreuses interactions, caractérisées notamment par de nombreux flux de proximité (plus de 65 000 travailleurs frontaliers traversent quotidiennement ces frontières, à parité depuis la France et l'Allemagne vers la Suisse). L'agglomération tire une grande richesse de la diversité des secteurs qui la composent, d'autant que Bâle est l'une des capitales mondiales du "médicament", plusieurs groupes pharmaceutiques (Novartis, Roche, etc.) y ayant établi leur siège.

2. Une gouvernance transfrontalière qui se déploie entre différents niveaux de compétences et sur plusieurs échelles.

Sur le plan politique, le positionnement transfrontalier de la métropole bâloise date de 1949 avec la création de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse. C'est en 1963 à Bâle que naissent les premières initiatives de coopération transfrontalière (création de la Regio Basiliensis) dans une approche de développement économique. La coopération institutionnelle, entre les Cantons suisses, les collectivités allemandes et françaises n'a cependant été engagée que dans le courant des années 1990. La

première étape de celle-ci a notamment porté sur une démarche de planification commune. Cette démarche a débouché sur le concept d'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB), qui à travers la définition de projets transfrontaliers a conduit les acteurs à envisager ce territoire comme un espace cohérent.

L'objectif essentiel était de 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. Le besoin d'une organisation politique visant à mettre en place une structure territoriale transfrontalière efficace en a ensuite découlé. Suite à la période de programmation Interreg II, les membres d'ATB ont souhaité institutionnaliser la démarche. **Ainsi, en janvier 2002 était créée une association de droit alsacien-mosellan ayant son siège à Saint-Louis : "l'association pour le développement durable de l'Agglomération Trinationale de Bâle".**

L'association, au service des différentes institutions d'aménagement françaises, allemandes et suisses, avait pour mission d'approfondir et de coordonner le dialogue ainsi que de réaliser des projets communs transfrontaliers au niveau des trois pays, dans une optique de développement durable. **En 2007, la création de l'Eurodistrict Trinationale de Bâle a permis de poursuivre le travail de l'association au sein d'un cadre de coopération stable, renforcé et élargi.**

- **L'effet levier transfrontalier : la Politique d'agglomération de la Confédération suisse**

En 2012, la « Stratégie 2030 de l'agglomération trinationale de Bâle » est élaborée dans le cadre de la deuxième génération du projet d'agglomération de Bâle. Le « Projet d'agglomération de Bâle – 3ème génération » est publié en 2016. Un renouvellement de cette stratégie 2030 de l'ETB est en cours depuis 2020, avec une volonté de favoriser l'appropriation de celle-ci par les habitants des trois versants grâce à la tenue de plusieurs consultations citoyennes trinationales.

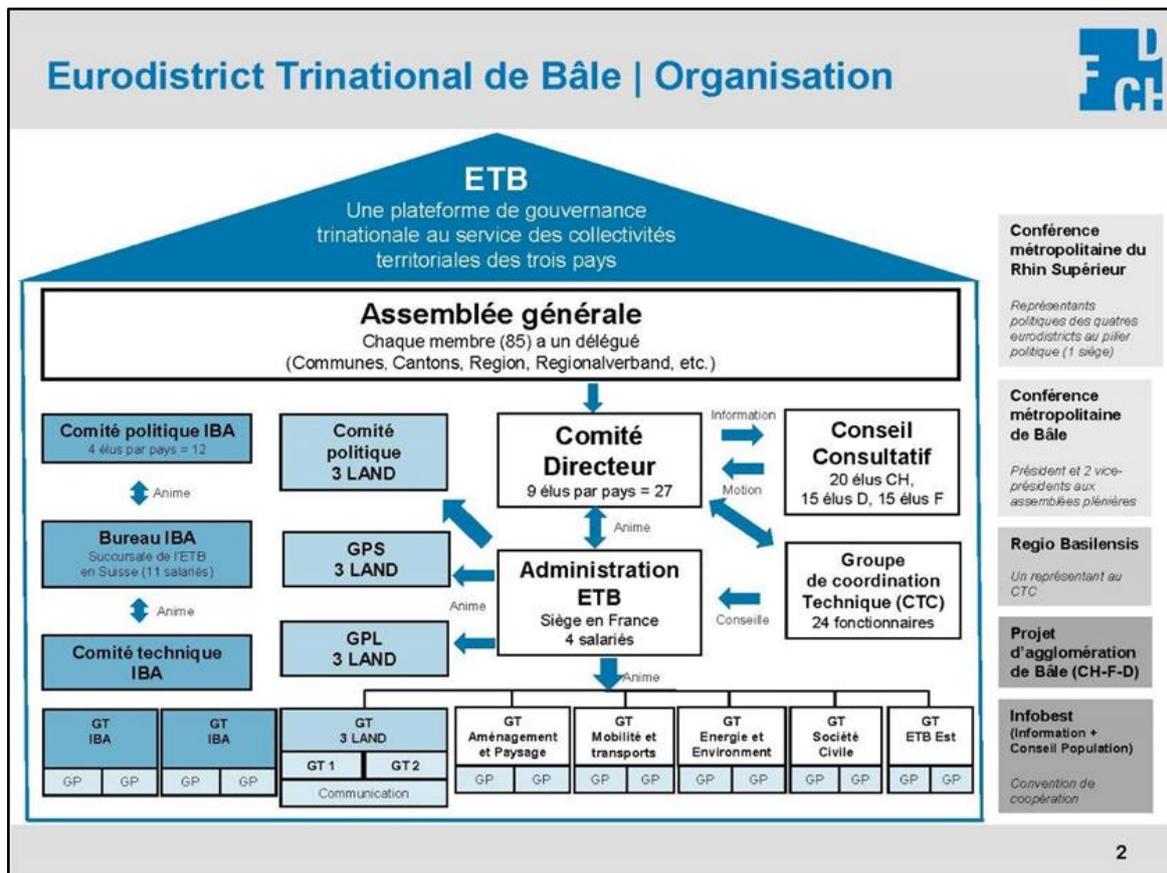
La dimension transfrontalière est ainsi très présente dans les documents de planification de la métropole bâloise principalement en raison de l'existence depuis 2001 de la **Politique d'agglomération de la Confédération suisse qui finance les projets d'agglomérations, y compris dans leur dimension transfrontalière**. Les agglomérations concernées par ce programme doivent décliner des mesures dans leurs documents de planification, comme c'est le cas du Richtplan du Canton de Bâle-Ville (c'est également le cas du Canton de Genève par exemple), et **le développement transfrontalier est ici une priorité politique majeure relayée par les niveaux locaux et fédéraux**.

A noter enfin qu'en parallèle de la desserte transfrontalière des réseaux de tramway, le RER trinationale de Bâle (Regio S-Bahn Basel) est aujourd'hui un axe central de développement pour l'agglomération bâloise. L'un des principaux objectifs de la 3e génération du Projet d'agglomération est l'élaboration d'un concept trinationale concerté d'offre et d'horaire de la desserte ferroviaire pour l'horizon 2030, destiné à servir de base aux demandes qui seront remises dans le cadre du processus de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire FAIF (programme de développement stratégique PRODES, étape d'aménagement 2030).

- **La création de la première IBA transfrontalière**

L'une des décisions phares en matière de coopération transfrontalière, adoptée à la majorité des collectivités de l'ETB, et qui en fait un exemple particulièrement symbolique en matière de coopération transfrontalière, a été celle de réaliser la **première IBA – Internationale Bauausstellungen – véritablement internationale entre 2010 et 2020**. Pendant 10 ans, l'exposition internationale d'architecture IBA Basel a cherché à contribuer au développement de l'espace trinationale de Bâle grâce à la réalisation de projets exemplaires et de grande qualité dans les domaines de l'architecture, de l'aménagement de la ville et du paysage, à l'instar du projet 3Land, projet trinationale de renouvellement urbain le long du Rhin étendu sur 430 ha. Fidèle à son slogan "Au-delà des frontières, ensemble - Gemeinsam über Grenzen wachsen", l'IBA Basel 2020 a rassemblé les acteurs privés et publics de manière transfrontalière et crée des partenariats de projets encadrés par des conventions.

En matière de gouvernance transfrontalière, si l'IBA a pu disposer de sa propre gouvernance, un lien a été fait en permanence avec celle de l'ETB comme indiqué dans le schéma ci-dessous :



L'IBA Basel, qui s'est achevée en 2021, a apporté une contribution majeure à la planification des paysages de la région de Bâle, permet de réfléchir à des équipements à une échelle plus large, et pose enfin la question d'un nouveau périmètre élargi de travail, allant jusqu'à Mulhouse sur le principe de l'aire fonctionnelle. Elle a même été source d'inspiration pour d'autres territoires transfrontaliers : ainsi, une démarche de préfiguration d'une nouvelle IBA transfrontalière, à la frontière entre la France et le Luxembourg, est engagée depuis 2020 et devrait déboucher en 2021 ou 2022.

Cette brève présentation tant territoriale qu'organisationnelle de l'agglomération trinationale de Bâle permet de faire ressortir la forte imbrication des dynamiques fonctionnelles transfrontalières avec le projet de développement intégré mis en œuvre par les acteurs des trois versants. Elle démontre également le rôle majeur joué par la politique confédérale suisse pour déclencher des initiatives transfrontalières structurantes et innovantes, à l'instar de l'IBA Basel, de la stratégie 2030 de l'ETB, mais aussi du projet 3Land ou encore du projet de RER transfrontalier, à même de renforcer les échanges métropolitains de proximité au sein de ce bassin des trois frontières.

3. Le cas de l'agglomération transfrontalière Strasbourg-Kehl

1. Les caractéristiques de l'agglomération transfrontalière

L'**Eurométropole de Strasbourg et la ville de Kehl** s'étendent respectivement sur les rives ouest et est du Rhin, présentant des densités de population par habitant très contrastées en raison d'un fort déséquilibre démographique, l'Eurométropole de Strasbourg comptant un demi-million d'habitants et Kehl 35 832 habitants en 2018. Malgré ce déséquilibre, les relations de proximité entre Strasbourg et Kehl sont cependant anciennes et abondantes. Il existe, entre les deux communautés, une certaine proximité culturelle. Environ un tiers des Strasbourgeois comprend le dialecte alémanique badois et un grand nombre d'entre eux parle allemand (l'Alsace est une région française où l'allemand est enseigné fréquemment dès les classes primaires).

Strasbourg est un centre de gravité pour les habitants de Kehl qui se rendent régulièrement dans la capitale alsacienne pour leurs sorties culturelles (musées, opéra, concerts, etc.). Les magasins de luxe du centre-ville sont également très attractifs pour eux, ainsi que les commerces alimentaires français, aux horaires plus souples qu'en Allemagne. **Le statut international et européen de Strasbourg**, où siègent plus d'une centaine d'organisations (dont le Parlement européen et le Conseil de l'Europe), son cadre de vie agréable et ses prix immobiliers comparables à ceux d'outre-Rhin ont incité quelques milliers d'Allemands, travaillant soit à Strasbourg soit à Kehl ou ailleurs dans le Kreis, à s'installer à Strasbourg. Pour les Alsaciens, **Kehl** représente un pôle attractif où les Alsaciens effectuent certains de leurs achats (essence par exemple). Historiquement, Kehl a été une composante de la ceinture fortifiée de Strasbourg, jusqu'à la fin du XVII^e pour se retrouver à nouveau intégrée dans un même Etat entre 1870 et 1918 avec un système de transports publics commun pendant cette période. Les deux versants urbains ne se sont rejoints que très récemment après s'être développés dos-à-dos. Tandis que Kehl vit sur le Rhin depuis sa fondation, Strasbourg s'est ancrée sur l'Ill, un affluent du Rhin, avant de se tourner vers le fleuve-frontière dont elle a été longtemps séparée par les dispositifs militaires (forteresse Vauban au moment du rattachement à la France), puis toute une série de bastions, remplacés progressivement par des emprises industrielles et le creusement des bassins du port.

L'extension de Strasbourg s'est surtout réalisée vers l'ouest à la reconstruction et ce n'est que depuis peu que le **projet urbain de Strasbourg-Deux Rives** s'emploie à urbaniser les 5 km qui séparent le centre historique allant du quartier du Heyritz au Port-du-Rhin autour de l'avenue du Rhin et de la récente ligne D de tramway. Aujourd'hui, 4 ponts - routier, ferroviaires et piétonnier - les relient : le pont de l'Europe (1960, à l'emplacement du premier pont maintes fois reconstruit depuis le XIV^e siècle), le pont ferroviaire reconstruit en 2010 et la passerelle des Deux rives-Mimram depuis 2004. Un quatrième pont a été édifié en 2017 sur lequel circule un tramway transfrontalier inauguré le 28 avril 2017 (un tramway entre les deux villes a circulé avec interruptions entre 1896 et 1945). Ces franchissements sont reconnus en tant que voies internationales et connaissent une fréquentation très élevée avec près de 38.000 véhicules / jour et une circulation combinée TGV-ICE assurant près de 10 allers et retours quotidiens vers Stuttgart et Francfort. La création d'une ZAC des Deux-Rives à dimension transfrontalière, l'adoption d'un schéma directeur transfrontalier et le prolongement du tram D jusqu'à Kehl incarnent en particulier la vocation de la métropole à renforcer son intégration transfrontalière en lui conférant une place centrale au sein de sa stratégie d'aménagement. Cette évolution s'inscrit en droite ligne du rôle de **plaque tournante de Strasbourg pour les relations franco-allemandes**. Outre l'accueil d'institutions et organismes d'influence (consulat d'Allemagne, chaîne ARTE), Strasbourg et sa voisine Kehl sont le siège de nombreuses institutions de coopération transfrontalière couvrant pratiquement tous les domaines du franco-allemand.

Ces implantations contribuent à générer des **flux résidentiels et professionnels importants** que traduisent par exemple les 5.000 résidents allemands installés sur l'Eurométropole, soit 8% de la population étrangère avec une forte proportion d'étudiants, et les 3.200 résidents français domiciliés à Kehl, soit près de 10% de sa population et 1,8% des Français installés dans le Land du Bade-Wurtemberg. L'intégration transfrontalière dans le domaine de l'emploi est en revanche relativement plus limitée, le nombre de travailleurs frontaliers résidant sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg et travaillant outre-Rhin était en effet de 3.425 en 2019 (source INSEE), soit 15% de l'ensemble des travailleurs frontaliers du département du Bas-Rhin. Dans le sens Allemagne-France, on dénombre de la même manière seulement 300 travailleurs frontaliers en provenance de l'ensemble du pays de Bade et à destination de l'ensemble de l'Alsace (en particulier des fonctionnaires internationaux et des salariés du secteur marchand, le territoire comptant une trentaine d'entreprises allemandes ou détenues majoritairement par des capitaux d'outre-Rhin). L'essentiel des interactions transfrontalières fonctionnelles concernent les pratiques commerciales et culturelles : les différentes enquêtes menées d'ailleurs au sein des transports publics de voyageurs entre Strasbourg et Kehl ont confirmé ces dominantes, avec la fréquentation importante de commerces principalement du côté allemand et des équipements culturels et touristiques côté strasbourgeois.

2. La coopération institutionnelle au niveau local

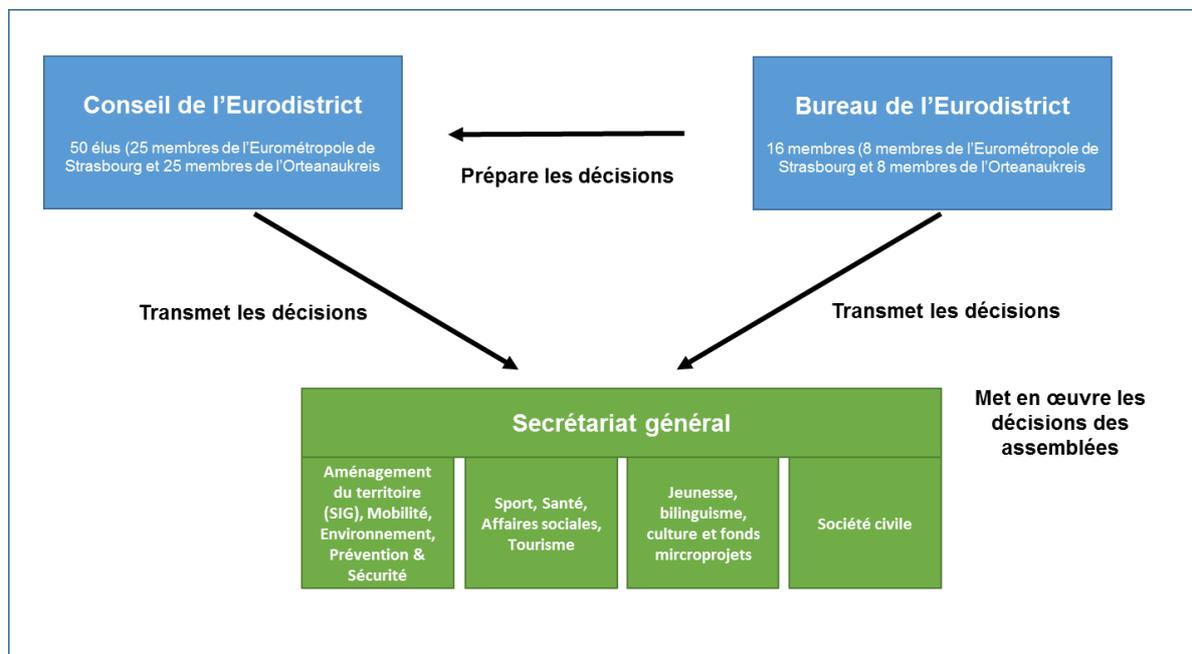
La coopération s'est institutionnalisée depuis longtemps entre Strasbourg et Kehl. Depuis plus de 30 ans, les deux municipalités ont noué des relations étroites et joué la carte du partenariat dans leur gestion municipale. Dès 1975, elles ont appliqué les

principes des Accords de Bonn, signés entre la France et l'Allemagne, qui prévoient notamment une information mutuelle sur les projets d'aménagement de part et d'autre de la frontière. L'une de leurs premières actions communes a consisté à combattre un projet du Land de Bade-Wurtemberg qui prévoyait d'installer une usine d'incinération à Kehl, sans tenir compte de la présence, de l'autre côté de la frontière, d'une agglomération de taille de celle de Strasbourg. Dans les années 1990, les deux villes sont allées jusqu'à tenir leurs conseils municipaux en commun. A cette formule, jugée trop lourde, se sont substitués, depuis 1998, les travaux de la Commission Strasbourg-Kehl, qui regroupe une vingtaine d'élus et de techniciens des deux collectivités. Le maire de Kehl a été associé aux débats et discussions qui ont permis l'élaboration du projet d'agglomération (2000-2010) de Strasbourg.

Parallèlement, les programmes Interreg ont contribué, depuis le début des années 1990, à financer la réalisation de projets de coopération dans les domaines de l'environnement, des infrastructures urbaines, du tourisme, de la jeunesse, du commerce, de la formation, de la santé et du social. Parmi ces projets, on peut citer : les **centres Infobest**, instances d'information et de conseil sur les questions transfrontalières, notamment pour les professionnels exerçant une activité transfrontalière (l'un de ces centres est installé à Kehl) ; le **Centre européen de la consommation** basé à Kehl dont le rôle est d'informer les consommateurs français et allemands ; l'**Euro-Institut de Strasbourg-Kehl**, organisme franco-allemand de formation continue.

En octobre 2005, l'agglomération transfrontalière strasbourgeoise s'est engagée dans une démarche de renforcement de coopération transfrontalière avec la création de l'**Eurodistrict Strasbourg-Ortenau**, dans le sillage de la rencontre Chirac-Schröder pour le 50ème anniversaire du traité de l'Elysée qui évoquait la création du premier eurodistrict à créer en Europe. Ce territoire de coopération est la réunion de l'Eurométropole de Strasbourg (61 communes), la communauté de communes d'Erstein et de l'Ortenaukreis (51 communes). Afin de passer à une vitesse supérieure, l'Eurodistrict s'est doté en septembre 2009 du statut de Groupement Européen de Coopération territoriale (GECT) dont les statuts ont été approuvés en janvier 2010. L'Eurodistrict dispose d'un secrétariat commun implanté à Kehl ainsi que d'un budget propre (1 euro par habitant). A noter cependant, que le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg ne représente que 13,7% de la superficie totale de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Ce périmètre politique transfrontalier traduit ainsi une forme de dichotomie voire d'incohérence par rapport au périmètre fonctionnel de l'Eurométropole, la logique du territoire de l'Eurodistrict ayant prévalu étant d'avoir le même nombre d'habitants de part et d'autre de la frontière en son sein, d'où la nécessité de prendre une entité beaucoup plus étendue côté allemand.

Organisation de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau



Source : MOT

Le **GECT** est composé d'un Conseil délibérant, d'un Bureau et d'un Secrétariat général. Il dispose d'une administration et s'appuie sur des échanges avec des institutions et des associations partenaires, tel que le Centre européen de la consommation. Le **Conseil de l'Eurodistrict**, à savoir l'organe délibérant du groupement, prend les décisions qui permettent à l'Eurodistrict de fonctionner. Il vote ainsi le budget et fixe annuellement les grandes orientations de la structure. Il s'agit d'une assemblée franco-allemande composée de 50 élus (25 allemands et 25 français) issus des collectivités membres. Tous les 2 ans le Conseil

élit son Président et son Vice-président avec l'obligation de respecter la parité franco-allemande et d'alterner entre les deux rives du Rhin. Le **Bureau** est composé de 16 membres élus par le Conseil, également désignés à parité franco-allemande. Il détermine notamment les actions à conduire au sein de l'Eurodistrict et a pour missions de préparer certaines décisions du Conseil. Le **Secrétariat Général** est chargé de mettre en œuvre les décisions de l'Eurodistrict. Il assiste le président et le vice-président élus au sein du Conseil pour deux ans. Le secrétaire général dirige le secrétariat, administration basée à Kehl (le siège du GECT étant basé à Strasbourg).

La formation de l'Eurodistrict s'est notamment appuyée sur les orientations et projets retenus au sein du « Livre Blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau » établi en 2004 et confié au **SCOTERS dont le périmètre a été élargi à l'aire transfrontalière pour y inclure les partenaires allemands, préfigurant la logique du SCT de l'Eurométropole**. Elle s'appuie également depuis sa création en 2015 sur un **Conseil de développement** comprenant plusieurs membres allemands, des représentants de collectivités d'outre-Rhin et des organismes transfrontaliers pour envisager l'avenir du territoire métropolitain sous un angle citoyen.

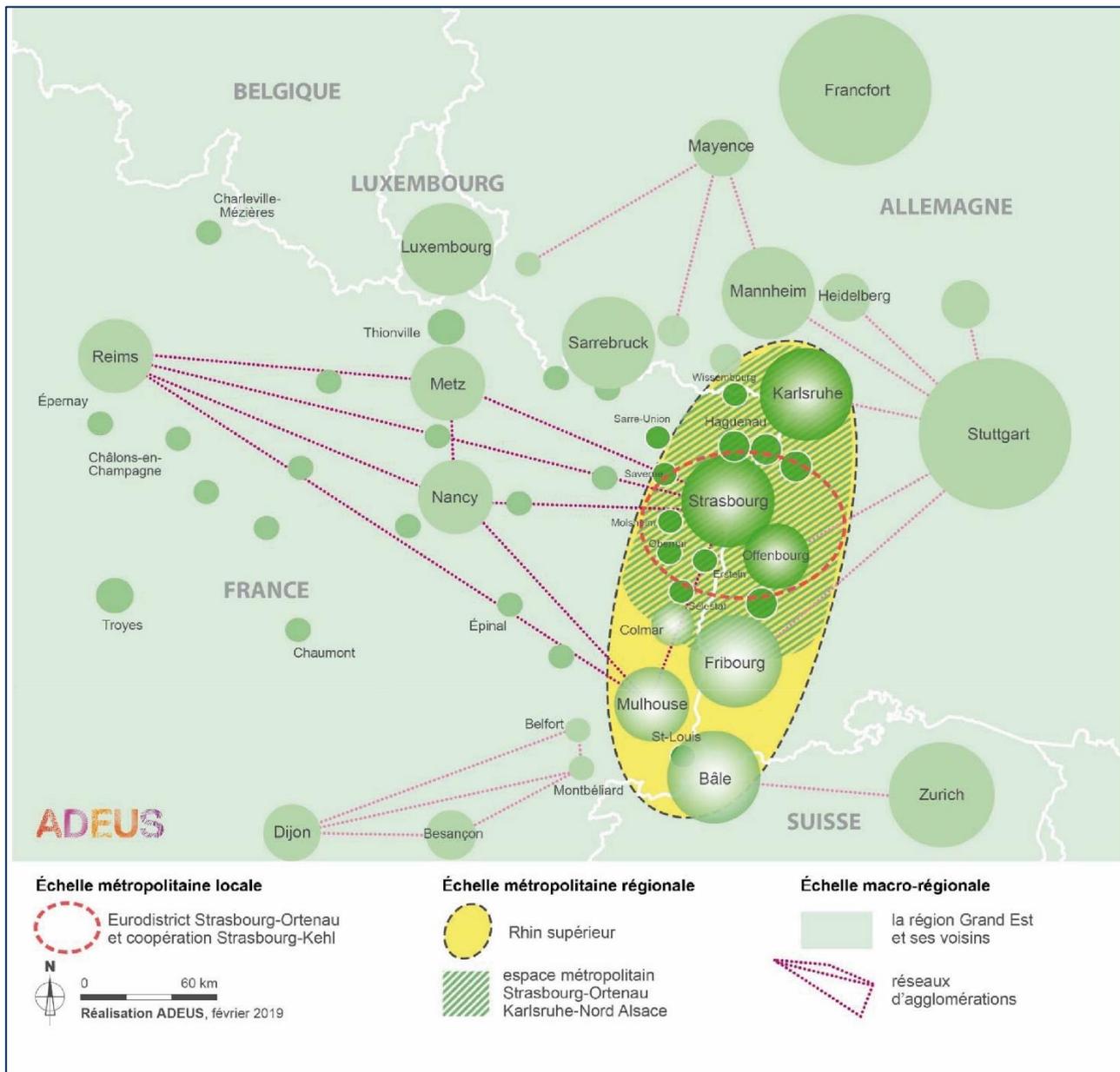
3. Une coopération transfrontalière qui s'inscrit à plusieurs échelles

Au niveau de l'Eurométropole de Strasbourg, la loi MAPTAM a permis pour les métropoles limitrophes d'un Etat étranger d'établir et de mettre en œuvre un Schéma de coopération transfrontalière (SCT). L'article 43 consacrant cette pleine prérogative comportait une double dimension : d'une part, il ouvrait la voie à une pleine reconnaissance du fait transfrontalier urbain dans l'important mouvement de réforme de l'échelle locale engagé en France et, d'autre part, **attribuait à la métropole un rôle de chef de file dans l'établissement du SCT** auquel seraient associés les collectivités régionales et départementales ainsi que les communes allemandes riveraines et les structures transfrontalières de type GECT. Bien que non-opposable et limité au territoire métropolitain, **le SCT a une portée multi-partenariale dans son élaboration qui est du même ordre que les autres schémas stratégiques en matière d'aménagement du territoire**. Aussi, l'une de ses principales finalités attendues est de coordonner l'action publique locale sur un territoire frontalier dans son périmètre, mais transfrontalier dans son influence et ses politiques, notamment en raison de sa dimension européenne. Sa logique de plus-value dans l'organisation des interventions des différents acteurs sur un même territoire préfigure en quelque sorte **un outil de développement territorial souple et évolutif de nature à inspirer une approche différenciée des espaces frontaliers**. Le SCT donnait ainsi la possibilité à l'Eurométropole de repenser son action en matière transfrontalière et européenne à une triple échelle qui formerait le socle de l'élaboration et de la déclinaison du schéma en future feuille de route stratégique, à savoir:

- **l'échelle locale de l'hyper-proximité englobant le noyau urbain** formé avec la ville de Kehl et son extension au territoire du canton de l'Ortenau s'appuyant sur un réseau de villes intermédiaires constituant la partie allemande du territoire de l'Eurodistrict.
- **l'échelle régionale de la complémentarité déclinée sur la vallée trinationale du Rhin supérieur**, espace de 6 millions d'habitants articulé autour d'un système polycentrique de grandes villes ayant développé de fortes interactions et correspondant à l'espace de programmation INTERREG-Rhin Supérieur.
- **l'échelle macro-régionale et européenne de l'accessibilité** s'étendant sur le croissant supérieur de la dorsale européenne et faisant prévaloir une approche en matière de corridor et de synergie avec les autres capitales européennes (Luxembourg, Bruxelles, Francfort).

Pour ce faire, l'Eurométropole de Strasbourg a dû **tenir compte d'un environnement institutionnel très dense et mouvant** qui imposait une vision à 360° ainsi qu'une logique prospective pour intégrer au mieux les autres stratégies existantes ou en cours de part et d'autre de la frontière. **Ces évolutions majeures ont fait l'objet d'attentes très fortes des acteurs locaux et imprimaient une dynamique inédite au positionnement des territoires transfrontaliers sur les différents niveaux de responsabilité, du local à l'europpéen, donnant une légitimité supplémentaire à la démarche du SCT de l'Eurométropole de Strasbourg dans ses dimensions technique et politique.**

Extrait de la Feuille de Route du Schéma de coopération transfrontalière de l'Eurométropole de Strasbourg



Source : ADEUS, 2019

A l'échelle régionale du Rhin Supérieur, l'agglomération Strasbourg-Kehl s'inscrit dans le périmètre du programme de coopération INTERREG correspondant dispose d'un organe de coordination institutionnelle et politique, la **Région Métropolitaine Trinationale**, créée en 2010 et portée en grande partie par la **Conférence du Rhin Supérieur**. Structurée autour de quatre piliers thématiques réunissant les autorités déconcentrées, locales et régionales suisses, allemandes et françaises, la RMT s'est dotée d'une stratégie de développement à l'échelle de l'ensemble de la frontière rhénane, approuvée en plénière de la Conférence du Rhin Supérieur à Bâle le 22 novembre 2019. Une coopération informelle existe également entre les principales villes du Rhin supérieur afin de renforcer les solidarités métropolitaines et faire prévaloir les enjeux urbains au sein **des différentes instances**. C'est à ce titre qu'une déclaration d'intention de coopération a pu être signée entre la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg et Karlsruhe en janvier 2020 et qui formera une composante du SCT. Sur cette même échelle territoriale, l'Eurométropole soutient la création d'une université européenne dans le Rhin Supérieur dans le cadre d'EUCOR ainsi que la mise en réseau des différents ports rhénans de Bâle à Mannheim pour assurer la compétitivité du territoire et la promotion de la voie fluviale.

Sur le versant français, les autres niveaux de collectivités ont également établi leurs propres initiatives et stratégies de coopération. Au niveau régional par exemple, en plus d'être l'une des composantes centrales du SRADDET, les enjeux de développement en transfrontalier ont été transcrits au travers de la publication des Orientations Régionales Transfrontalières (ORT) en

décembre 2018²⁸. Enfin, au niveau départemental et en préalable de l'élaboration du Schéma alsacien de coopération transfrontalière (SACT) de la Collectivité Européenne d'Alsace (créée le 1^{er} janvier 2021), les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont conduit un travail commun d'élaboration d'une Stratégie OR – Oberrhein – Rhin supérieur, publiée en janvier 2019²⁹. Sur le versant allemand, il faut également citer la « Frankreich Konzeption »³⁰ du Land de Bade Wurtemberg, stratégie qui s'inscrit dans la lignée du Traité d'Aix-la-Chapelle, de l'Accord parlementaire franco-allemand et du Modèle européen du gouvernement de Bade-Wurtemberg.

Enfin, l'instauration du **Comité de Coopération Transfrontalière franco-allemand** dont l'Eurométropole est partie prenante à la suite de la signature du Traité d'Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019 constitue un nouvel espace de coordination des acteurs du transfrontalier le long de toute la frontière. Regroupant les collectivités locales (dont l'Eurométropole de Strasbourg comme seule agglomération), des parlementaires, les Eurodistricts et les représentants des Etats, il s'agit **d'une véritable instance multi-niveau**, à même de faciliter la résolution d'obstacles au développement transfrontalier, le déploiement de stratégies d'action, et le renforcement de l'observation des dynamiques inter-territoriales.

De cette présentation de l'agglomération Strasbourg-Kehl, nous pouvons retenir que l'agglomération transfrontalière est marquée par un déséquilibre important, entre l'Eurométropole de Strasbourg (500 000 habitants) et Kehl peuplée seulement de 30 000 habitants. Elle est le théâtre de nombreux flux transfrontaliers, essentiellement liés à l'utilisation de ses services, mais a peu de flux de travailleurs frontaliers (3 500 dans le sens FR-DE). L'agglomération transfrontalière bénéficie d'une structure de gouvernance transfrontalière avec structure juridique, le GECT Eurodistrict de Strasbourg-Ortenau, dont le périmètre politique diffère nettement du périmètre fonctionnel car englobant l'ensemble de l'Ortenau Kreis côté allemand pour permettre un équilibre de population de part et d'autre de la frontière. Strasbourg est le siège d'organismes internationaux et européens (Parlement européen, Conseil de l'Europe) tandis que Kehl accueille des organismes franco-allemands (CCT, Infobest, Euro-Institut, secrétariat général de l'Eurodistrict...). L'agglomération se situe au sein d'un territoire multi-doté en matière d'instances, de stratégies et d'initiatives de coopération (CCT, Conférence du Rhin Supérieur, Conseil Rhénan, etc.). En 2019, l'Eurométropole de Strasbourg s'est ainsi dotée d'un SCT afin de concourir à cet objectif essentiel d'une meilleure prise en compte à tout niveau des espaces transfrontaliers qui forment de véritables bassins de vie.

²⁸<https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2017/06/1468-plaquette-orientations-strategiques-transfrontalieres.pdf>

²⁹https://www.haut-rhin.fr/sites/haut_rhin/files/SO_Strat%C3%A9gie_VF_Light.pdf

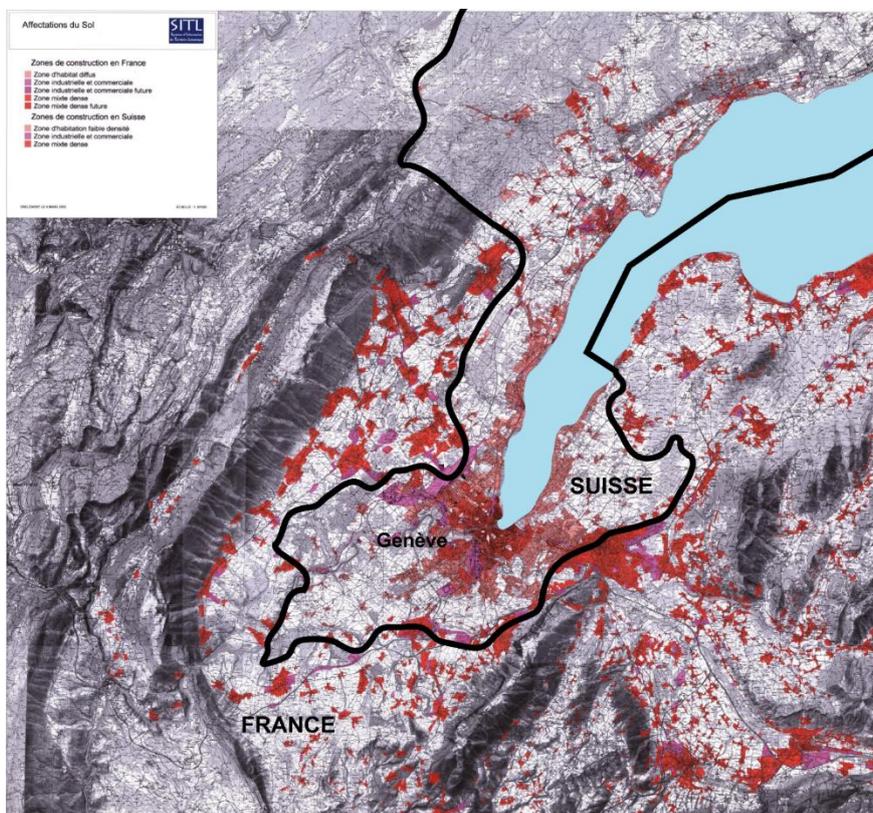
³⁰https://www.regbas.ch/de/assets/File/downloads/Eckpunkte_Frankreich-Konzeption_Baden-Wuerttemberg_14072020_FR.pdf

4. Le cas de la métropole genevoise

1. Les caractéristiques de l'agglomération transfrontalière

L'agglomération genevoise a la particularité de former un bassin de vie transfrontalier de 946 000 habitants, appelé agglomération franco-valdo-genevoise ou Grand Genève (nom de la structure de gouvernance politique transfrontalière). Elle se déploie sur 2000 km² autour du Lac Léman, cernée côté français par le Jura à l'ouest et les Alpes au sud. Elle englobe, pour la partie suisse, la totalité du Canton de Genève (476 000 habitants pour ce seul Canton) ainsi qu'une petite partie du Canton de Vaud (district de Nyon) et, pour le côté français, les communes du Genevois Haut-Savoyard et du Pays de Gex dans les départements de la Haute-Savoie et de l'Ain. Le Grand Genève constitue l'archétype de l'agglomération transfrontalière où le centre se situe dans un pays et la quasi-totalité de la périphérie dans un autre. Il est à noter que le Canton de Genève, quasiment entièrement enclavé en territoire français possède 5 km de frontière avec le reste de la Suisse mais plus de 100 km avec la France. En 1815, que le Canton de Genève a vu sa frontière modifiée et sa superficie globalement réduite par sa volonté d'assurer le maintien d'une population à majorité protestante sur le territoire³¹. Ces espaces transfrontaliers, essentiellement urbains, sont tellement imbriqués que difficilement dissociables sur le plan morphologique et également en raison de leurs liens historiques, culturels, linguistiques, de leur contiguïté géographique et des flux quotidiens de toute nature (emploi, commerce, santé, culture) d'une extrême densité. Cet ensemble a toutefois suivi un modèle de développement très contrasté de part et d'autre de la frontière, en raison de facteurs liés à la fois à l'existence de la frontière et à la spécificité de la ville de Genève, métropole internationale.

Zones de constructions dans l'agglomération franco-valdo-genevoise (2003)



MOT d'après le Système d'information du territoire lémanique (SITL)

Orientée dès la fin du XIX^{ème} siècle dans une stratégie de ville internationale de la diplomatie, siège de plusieurs organismes internationaux (Organisation internationale du travail, Organisation mondiale de la santé, Centre d'études et de recherches nucléaires...) et pôle bancaire et financier et culturel de premier plan, Genève et son Canton ont connu depuis les années 1960 une forte expansion économique. Ils ont attiré un grand nombre de fonctionnaires internationaux et de personnels hautement qualifiés dans les secteurs de la banque et de la finance. Mais l'exiguïté du territoire suisse, la rareté des terrains constructibles et les multiples contraintes de la politique foncière et agricole helvétique ont rendu la construction de logements

³¹ Atlas historique du Pays de Genève, C. Barbier et P-F Schwarz 2014

extrêmement faible (malgré une volonté politique affichée en transfrontalier) et ainsi un accès au logement de plus en plus difficile et onéreux (côté suisse). Ce manque de logement est l'un des axes de travail forts du nouveau projet d'agglomération 2016-2030 du Grand Genève.

Le centre de l'agglomération franco-valdo-genevoise (Genève) concentre ainsi de nombreux emplois (66,1% des emplois du Grand Genève), alors que la périphérie s'est progressivement développée en termes de logement et d'habitat. Ce phénomène, allant même jusqu'à résidentialiser à l'extrême certaines communes françaises, a engendré un réel déséquilibre économique au sein du bassin transfrontalier. L'urbanisation se développe essentiellement du côté français du fait de la non ouverture à la construction des zones agricoles côté genevois et des nombreux recours à la plupart des permis de construire déposés côté suisse, rendant la « sortie » de logements beaucoup plus longue qu'en France.

Les flux de travailleurs frontaliers sont donc dirigés essentiellement de la France vers la Suisse, avec près de 100 000 travailleurs (dont 18 000 fonctionnaires internationaux et 20 000 actifs Suisses résidant côté français). Genève est, devant Luxembourg-Ville, l'agglomération qui attire le plus de travailleurs frontaliers résidants en France et le plus de travailleurs frontaliers en Europe. Début 2021, on dénombre 91 412 frontaliers actifs dans le canton de Genève. Même si la métropole transfrontalière du Grand Genève est celle où les politiques de transports transfrontaliers publics de voyageurs ont été le plus loin par le nombre de lignes concernées, les conditions de leur déploiement et l'intermodalité à l'œuvre, les problèmes de saturation des infrastructures de transports constituent une difficulté majeure.

En matière d'infrastructures de transport public transfrontalières, l'aéroport de Genève-Cointrin et la gare de Genève-Cornavin constituent des équipements binationaux car ils disposent de douanes Suisse-France et l'aéroport de Genève, accolé à la frontière, bénéficie d'une route spécifique d'accès côté français sans passage sous douane. Par ailleurs, Genève est reliée à la France par plusieurs lignes de bus transfrontalières opérées par les Transports Publics Genevois (TPG). Enfin, premier réseau de trains suburbains transfrontalier en Europe, le train express régional Léman Express relie depuis 2019 Genève au territoire transfrontalier d'Annecy à Nyon, en passant par Bellegarde et Annemasse. Des travaux d'extension de lignes de tramway et de bus à haut niveau de service transfrontaliers sont actuellement en cours, notamment dans le cadre du 4^{ème} projet d'agglomération genevois.

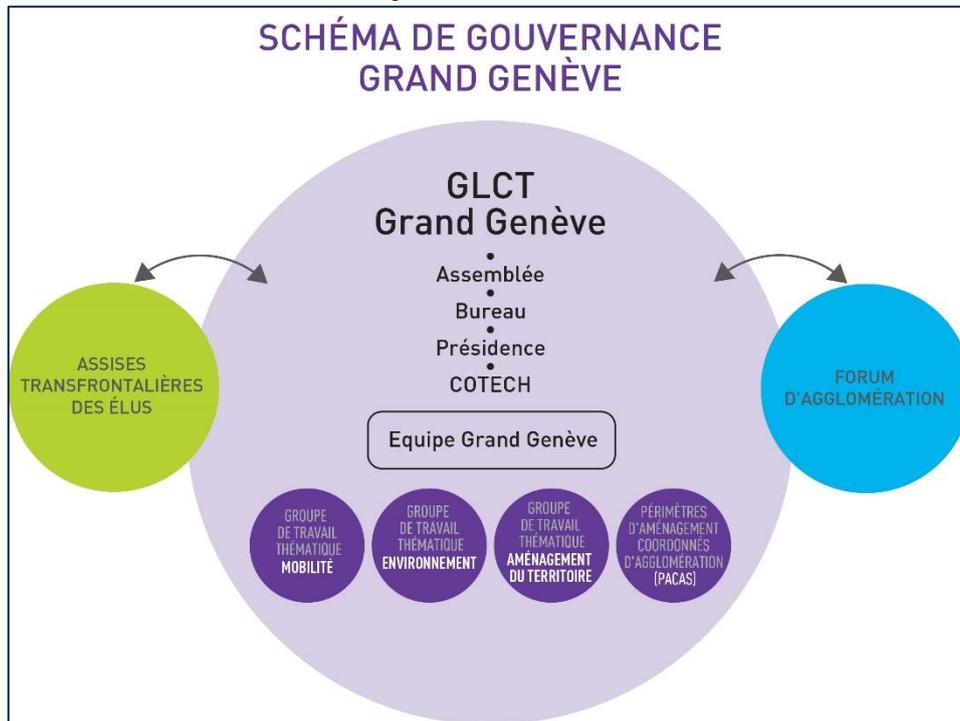
Grâce à sa gouvernance transfrontalière qui s'est structurée au fil des 40 dernières années, l'agglomération du Grand Genève a pu répondre par des projets innovants à la nécessité du fonctionnement imbriqué et fluide de part et d'autre de la frontière.

2. La gouvernance transfrontalière

Sur le plan politique, l'agglomération franco-valdo-genevoise est née de démarches transfrontalières engagées il y a plus de 40 ans avec la création du **Comité Régional Franco-Genevois (CRFG)**. Ce dernier a vu le jour en 1973, en même temps que d'autres organes de coopération transfrontalière (le Système de compensation financière franco-genevoise (CFFG) et la Commission mixte consultative franco-suisse). Il est alors chargé de **définir les orientations stratégiques du développement territorial transfrontalier et de favoriser la réalisation des projets communs** (élaboration en 1993 d'une première démarche de planification transfrontalière avec le « Livre blanc du Comité régional franco-genevois »). Le CRFG constituait, à l'époque, **le seul organe intégrant les Etats aux côtés des collectivités territoriales** capable de prendre en charge les problématiques transfrontalières. Les adhésions en 2004 du Conseil régional Rhône-Alpes, en 2006 de l'Association régionale de coopération des collectivités du Genevois (ARC), et en 2007 du Canton de Vaud ont ensuite élargi le CRFG. Par ailleurs, celui-ci a également pris une nouvelle dimension **en ayant un rôle d'orientations stratégiques sur les démarches transfrontalières entreprises dans le cadre du GLCT "Grand Genève"**, constitué le 28 février 2013.

Cette volonté de coopération s'est cristallisée à partir de 2005, les partenaires locaux de ces territoires (Canton de Genève, structures intercommunales françaises de la périphérie genevoise regroupées dans le syndicat mixte ARC (2010) devenu en mai 2017 un Pôle métropolitain, et le district de Nyon dans le canton de Vaud), décidant de **s'engager dans l'élaboration d'un Projet d'agglomération dont la charte d'engagement été signée le 5 décembre 2007**. Six ans plus tard, le 28 février 2013, l'agglomération, devenue "Grand Genève", a pris la forme d'un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Il concerne en tout 212 communes et dispose d'une équipe projet dédiée. Enfin, en 2021, les autorités partenaires signent le **Projet d'agglomération de 4ème génération Grand Genève**.

Schéma de gouvernance du Grand Genève



Source : Grand Genève

Enfin, exemple précurseur et unique en Europe, le **Grand Genève est parcouru depuis décembre 2019 par le plus important système de mobilité ferroviaire transfrontalier, le Léman express**. Porté par une structure helvético-française en charge du pilotage de son exploitation (l'opérateur *Lémanis*, financé à 60% par les CFF et à 40% par la SNCF) et aboutissement des démarches de planification commune et de développement métropolitain transfrontalier, le réseau s'étend sur un périmètre comprenant les cantons suisses de Genève, de Vaud, les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. **Il comprend 230 km de voies ferrées existantes, 5 lignes et 45 gares**. Le maillon fort du réseau est la liaison CEVA (« Cornavin-Eaux Vives-Annemasse »). Le projet CEVA, d'un coût total de 1,5 milliard d'euros dont 234 millions pour la partie française est financé par la Confédération Suisse, le Canton de Genève, les CFF et les acteurs français compétents, parmi lesquels l'Etat, la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département de Haute-Savoie et les agglomérations d'Annemasse et du Chablais.

De cette présentation de la métropole genevoise, on peut retenir que le Grand Genève est une métropole totalement transfrontalière tant dans sa dimension morphologique et fonctionnelle : imbrication physique, interdépendance fonctionnelle et économique totale, nombreux projets et équipements transfrontaliers pionniers en Europe, et cofinancés de part et d'autre de la frontière. Deuxième pôle en Europe derrière le Luxembourg par le nombre de travailleurs frontaliers (100 000 personnes), Genève se distingue par une stratégie locale transfrontalière particulièrement élaborée doublée d'un positionnement international du fait de sa tradition diplomatique ancienne. La dimension transfrontalière est très présente dans les documents de planification de la métropole genevoise principalement du fait de l'existence depuis 2001 de la Politique d'agglomération de la Confédération suisse qui comme pour l'agglomération bâloise finance des projets transfrontaliers. Le Plan directeur cantonal intègre les périphéries françaises et le projet de territoire Grand Genève 2016-2030 permet de financer des projets sur la partie française (38% des mesures concernent le territoire français). La stratégie internationale de Genève présente l'impact des activités internationales sur la partie française où vivent les fonctionnaires, même si peu d'organisations choisissent de s'installer sur le versant français. Enfin, le groupement transfrontalier du Grand Genève assure la gestion des dossiers transfrontaliers dans le domaine de la mobilité, de l'aménagement et de l'urbanisme et s'assure ainsi de la prise en compte du transfrontalier dans les documents de planification suisses et français.

CONCLUSION

A partir des éléments présentés dans le rapport, plusieurs points clefs peuvent être mis en avant s'agissant du modèle de gouvernance des agglomérations aux frontières françaises :

- Le caractère plus ou moins intégré selon les contextes de la gouvernance des agglomérations transfrontalières françaises est étroitement corrélé avec les dynamiques fonctionnelles des territoires en question (espaces fonciers contraints en deçà de la frontière, intensité des flux, interpénétration résidentielle, historicité des liens culturels et politiques en transfrontalier...). Ce degré d'intégration institutionnelle influence en retour les dynamiques du territoire fonctionnel grâce au déploiement de nouveaux services publics transfrontaliers (réseau express de transports, accompagnement de l'emploi, offres culturelles conjointes...).
- Les outils juridiques de la gouvernance transfrontalière sont relativement flexibles, et soutiennent les dynamiques de coopération territoriale transfrontalière établies. Leur principale force est sûrement de favoriser le dépassement des périmètres habituels d'action, en organisant une prise en charge conjointe des aménagements par-delà les démarcations nationales.
- Le choix des dispositifs, modes d'action et formes de structuration en transfrontalier dépend en grande partie des contextes réglementaires et institutionnels nationaux, entre les deux versants frontaliers impliqués. Le GLCT n'est applicable qu'aux frontières belge, luxembourgeoise, allemande et suisse, et certaines frontières donnent lieu à une démultiplication des structures à différentes échelles (Conurbation Basque), quand d'autres cherchent à intégrer tous les niveaux d'action au sein d'une même entité (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai).
- Certaines limites de la gouvernance transfrontalière des agglomérations restent pour autant à souligner. Une première limite concerne une difficulté persistante pour dépasser les périmètres d'action institutionnels. D'une part, la gouvernance transfrontalière des agglomérations requiert en préalable une coordination satisfaisante des acteurs de chaque versant. Les SCT sont censés contribuer à cet objectif. D'autre part, la création d'un périmètre d'action transfrontalier doit veiller en permanence à ne pas recréer de nouveaux périmètres d'exclusion autour de la délimitation choisie. Les dynamiques fonctionnelles ne peuvent en effet que rarement être contenues au sein de périmètres institutionnels figés.
- Une autre limite concerne le caractère parfois relativement technique des structures de gouvernance transfrontalière et des échanges qu'elles peuvent abriter. Le déficit démocratique de la régulation transfrontalière est un défi à surmonter pour parvenir à une véritable incarnation politique de l'agglomération, au travers de la construction d'un récit commun avec les habitants de l'ensemble du territoire transfrontalier concerné.

ENGLISH SUMMARY

In order to understand the legal tools on which the regulation and planning of French cross-border urban systems are based, this report explains both the general frameworks of French territorial administrative organisation, and the different cross-border legal structures on which the governance of these urban systems are based.

France is a decentralised republic, with three levels of territorial authorities recognised by the Constitution (communes, departments and regions). These authorities are freely governed, are responsible for many competences defined by law, have regulatory powers to exercise them, and have no power of supervision of one over the other. Their financial autonomy is also guaranteed, with several fiscal resources devolved. In addition to these three levels, inter-municipalities with their own tax system (*intercommunalités à fiscalité propre*) have to be mentioned. To achieve the critical mass of an agglomeration, inter-municipalities are grouping of municipalities. They are tending to become another fully acknowledged level of local government, and are described in the first part. Finally, the understanding of the French administrative territorial frameworks cannot be complete without explaining the various legal arrangements that local governments are able to conclude. It depicts a framework for inter-territorial cooperation, particularly elaborated between neighbouring municipalities and inter-municipalities.

The detailed presentation of the French administrative framework is necessary for understanding the governance issues that cross-border conurbations are facing. Indeed, it constitutes the general national framework within all these conurbations operate. Moreover, it is from this national framework that the various European, French and foreign tools for structuring cross-border governance can be approached. This is the subject of the second part. After the presentation of the various forms of legal cross-border structures and of the main operational processes involved in the administration of cross-border conurbations, ten summary sheets and four case studies are presented. Their aim is firstly to provide an overall mapping of the governance structures of French cross-border conurbations, and secondly to analyse four typical cases of governance elaboration. These case studies lead to a more detailed understanding of how the functional dynamics and institutional dynamics of these territories are fully interdependent. Development of the ones influences structuration of the others.

In the end, the aim of this report is to explain how cross-border cooperation is supported by various legal tools and means. However, these tools may be mobilised by the actors of the cross-border conurbations only in proportion to the political and geographical issues they have to respond. For example, the cross-border development of the Basel trinational conurbation is more than anywhere linked to the relatively constrained and limited space on which the conurbation can develop on the Swiss side. On the other hand, the multiplication of cross-border governance structures on the Basque conurbation can also be seen in relation to the strength of the historical and cultural narratives shared by the inhabitants of the conurbation, resulting in converging and competing cross-border ambitions.

ANNEXES & BIBLIOGRAPHIE

1. Rapports parlementaires, avis, textes normatifs, sites d'information gouvernementale

Documents français

Lien officiel : <https://www.vie-publique.fr/>, par exemple <https://www.vie-publique.fr/fiches/collectivites-territoriales>

Assemblée Nationale (2019), Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la constitution d'un droit à la différenciation. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/colter/l15b1687_rapport-information.pdf (Accessed April 12, 2021)

BALLADUR E. (2009), Rapport au Président de la République « Il est temps de décider », Comité pour la réforme des collectivités locales, Paris, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000097.pdf> (Accessed April 12, 2021)

Loi n° 2005-250 du 18 mars 2005 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé à Bruxelles le 16 septembre 2002

Décret n°96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993

Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 NOR : MAEJ9730012D

Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1) NOR : RDX1306287L

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1) NOR : RDX1412429L, ainsi que les lois de décentralisation antérieures en vigueur

Loi n°2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (1) NOR : TERB1901105L

Traité entre la République Française et la République Fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, signé à Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019 https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite_aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf

[Code général des collectivités territoriales \(CGCT\) de 1996](#)

[Les lois sur les associations \(loi du 1^{er} juillet 1901 et Code civil local du 1^{er} janvier 1900 - Articles 21 à 79 pour les associations ayant leur siège en Alsace\)](#)

Documents du Conseil de l'Europe

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980 et ses trois Protocoles additionnels :

- Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

- Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169).
- Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (CETS n° 206).

Réglementation de l'Union européenne

Règlement (CEE) no2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE) (JO L 199 du 31.7.1985, p. 1-9)

Règlement (CE) N°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Règlement (UE) N°1302/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n°1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type.

2. Observations & Etudes territoriales

BBSR (2011), Metropolitan areas in Europe, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, BBSR, Bonn, 2011, https://inta-aijn.org/images/cc/Metropolisation/background%20documents/Metropolitan_Europe_BBSR_Study.pdf (Accessed March 26, 2021)

BBSR (2011), Metropolitane Grenzregionen, Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) «Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen», BBSR, Bonn, http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2018/02/moro_MetropolitaneGrenzregionen_2011.pdf (Accessed March 26, 2021)

BMVI (2016) Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany, Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI), Berlin. Available on https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbrochure-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (accessed 04.04.2020)

CGET (2019), Les coopérations inter-territoriales, Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants, Publications du CGET, Paris https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/en_detail_synthese_cooperations_interterritoriales.pdf (Accessed March 26, 2021)

DATAR (2011), « Enjeux des territoires frontaliers à l'échelle nationale : vers la détermination et la délimitation des pôles transfrontaliers », UMR IDEES – CEGUM – UMS RIATE.

DATAR (2012) (Ludovic Halbert, Patricia Cicille & Céline Rozenblat), Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseaux, Travaux n°16, La Documentation Française, Paris.

ESPON (2005), Potentials for polycentric development in Europe, Project Report, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf (Accessed March 26, 2021)

ESPON (2007), Final Report: Study on Urban Functions, ESPON, Luxembourg https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.4.3_April2007-final.pdf (Accessed March 26, 2021)

ESPON (2010), Final Report: Metroborder, Cross-border Polycentric Metropolitan Regions, ESPON, Luxembourg <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/METROBORDER - Final Report - 29 DEC 2010.pdf> (Accessed March 26, 2021)

ESPON (2016), Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation, Policy Briefs, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON_policy_brief_polycentricity_071016_FINAL.pdf (Accessed April 12, 2021)

ESPON (2017), SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas, Targeted Analyses, 2017, <https://www.espon.eu/metropolitan-areas> (Accessed April 12, 2021)

- ESPON (2018), Policy brief: the territorial dimension of future policies, Policy Briefs, [ESPON Policy Brief Territorial dimension of future policies.pdf](#) (Accessed March 26, 2021)
- ESPON ACTAREA Project (2018), (T. Chilla, C. Corbineau, E. Gloersen, S. Haxhija, L. Jacob, J.F. Michelet, F. Sielker, N. Wer-gles) : ESPON ACTAREA: Thinking and planning in areas of territorial cooperation – Final Report: <https://www.espon.eu/actarea> (Accessed April 12, 2021)
- ESPON (2019), Policy brief : Cross-border public services in Europe, Policy Briefs, [7744 ESP Policy Brief, Cross-border public services 4 web.pdf \(espon.eu\)](#) (Accessed April 12, 2021)
- ESPON (2019), Functionality in metropolitan areas, Transnational Brief, [espon-functionality in metropolitan areas-web.pdf](#) (Accessed April 12, 2021)
- FNAU (2017), Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales, Points FNAU, Editions Gallimard, Paris.
- FNAU (2018), L'Europe par les Territoires, Points FNAU, Editions Gallimard, Paris.
- FNAU (2020), Métroscope, Les 22 métropoles françaises, Analyses chiffrées et focus sur la qualité de vie, Publication de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), Paris.
- LISER (2015), Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe, Publication Observatoire du développement spatial Luxembourgeois, https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/eu-presidency/Events/26-27-November-2015_-Luxembourg-City/Background-Reports--Studies/Opportunities-of-cross-border-cooperation-between-small-and-medium-cities-in-Europe- LISER .pdf (Accessed April 12, 2021)
- MOT (2003), Les agglomérations transfrontalières, Les Cahiers de la MOT n°3, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Cahiers/cahier_Mot_3_agglo.pdf
- MOT (2004), Décentralisation et intercommunalité transfrontalière, étude pour le compte de la DATAR et la Caisse des Dépôts.
- MOT (2005), L'intercommunalité transfrontalière, Les Cahiers de la MOT n°5, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Cahiers/cahiermot5.pdf
- MOT (2006), Problématiques foncières et immobilières dans les agglomérations transfrontalières de Genève et de Bâle, étude pour le compte du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.
- MOT, IGEAT & ULB (2006), Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe, étude pour le compte du SGAR Nord-Pas-de-Calais, Assistance au Groupe de Travail Parlementaire Franco-Belge,
- MOT (2007), Enjeux fonciers et immobiliers : littoraux transfrontaliers basques et catalans, étude réalisée avec le bureau d'études IKEI pour le compte du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.
- MOT (2007) Atlas de la coopération transfrontalière, Dynamiques transfrontalières et projets de territoires, Publications de la MOT, Paris <http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/flipbooks/atlas2007/files/assets/basic-html/page1.html> (Accessed March 26, 2021)
- MOT (2008), Etude sur l'observation statistique des territoires transfrontaliers, Etude pour le compte de la DIACT, MOT, Paris
- MOT, FNAU (2011), Etude comparée et observation statistique des agglomérations transfrontalières, Etude pour le compte de la DATAR, MOT, Paris, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/8.2.etu.obs.mot.tom1.2011.pdf (Accessed March 26, 2021)
- MOT (2014), L'observation des territoires transfrontaliers, Les Cahiers de la MOT n°9 : http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Cahiers/Cahiers_de_la_MOT_9_FR.pdf
- MOT, MNCA, EMS, MEL & CAPB (2020), Gouvernance et Planification Stratégique Transfrontalière, Premier bilan de la mise en place des SCT : vers une prise en charge intégrée du fait transfrontalier ?, Publications de la MOT, [Microsoft Word - 2020 Publication MOT SCT.docx \(espaces-transfrontaliers.org\)](#) (Accessed April 12, 2021)
- OCDE (2001), Cities for citizens: improving metropolitan governance, Publications OCDE, Paris.

3. Ouvrages généraux et articles académiques

- Allmendinger, P.I.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014). Europeanizing territoriality- towards soft spaces. *Environment and Planning A*, 46(11) pp. 2703 – 2717.
- Berroir S., Cattani N., Dobruszkes F., Guérois M., Paulus F. et al. (2017), Les systèmes urbains français: une approche relationnelle. Cybergeog : Revue européenne de géographie / European journal of geography.
- Casteigts M. (2003), Le Management territorial stratégique, in Sedjari A. (dir) Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle, (pp. 19), Paris : L'Harmattan. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01528106/document> (Accessed March 26, 2021), DOI: 9782296279452
- Davezies L., Talandier M. (2014), L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels : quelles interactions ? CGET. La Documentation française, Paris.
- Décoville A., Durand F. Sohn C., Walther O. (2013), « Comparing cross-border metropolitan integration in Europe : towards a functional typology », *Journal of Borderlands Studies*, DOI: 10.1080/08865655.2013.854654
- Durand F. (2013), « Emergence 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*, 2013/3 n°691, pp. 290-311, DOI : 10.3917/ag.691.0290
- Faludi, A. (2018) *The poverty of territorialism: A neo-medieval view of Europe and European planning*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hooghe L., Marks G., Marks G.W., (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham.
- Le Bras D., Seigneuret N. et Talandier M. (dir.) (2016), *Métropoles en chantiers*, Ed. Berger Levrault, Paris.
- Levy, J.& Lussault, M. (2013), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, La Documentation Française, Pouvoirs Locaux, France.
- Pflieger G. (2011), «Entre échelle locale et communautaire, les nouvelles régulations croisées des politiques de transports urbains», *Workingpapers du Programme Villes & territoires*, Sciences Po, Paris.
- Reitel B., Zander P. et al. (2002), *Villes et frontières*, Collection Villes, Anthropos, Paris.
- Vanier M. (2008), *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, Paris.
- Wassenberg B., & Reitel B (dir.), with Peyrony J. & Rubio J. (2020), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Peter Lang, Bern, Suisse. <https://doi.org/10.3726/b15774>

4. Documents stratégiques et de planification

- Aggloprogramm Basel (2016), *Rapport Principal : Projet d'agglomération de Bâle de 3ème génération*, Agglo Basel, Liestal (Switzerland) : <https://www.aggloprogramm.org/fr/generations/3e-generation.html>
- Communauté d'Agglomération Pays Basque (2019), *Stratégie de coopération transfrontalière 2020-2030*, Document cadre adopté par délibération du conseil communautaire le 14 décembre 2019, https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/Documents/Deliberation_conseil/Seance_du_14_decembre_2019/OJ_05_SCT_Transfrontalier.pdf (Accessed April 12, 2021)
- Confédération Suisse (2015), *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération*, Pour un développement cohérent du territoire suisse, https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/agglomerationspolitik/agglomerationspolitikdes-bundes2016.pdf.download.pdf/politique_des_agglomerations2016delaconfederacion.pdf

Conférence TransJurassienne (CTJ) (2016), Pour une nouvelle dynamique de l'Arc Jurassien, Stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020. <https://www.arcjurassien.org/sites/default/files/documents/ctj/Strategie%20arcjurassien%2042%20pages.pdf> (Accessed April 12, 2021)

Eurodistrict SaarMoselle (2016), Stratégie territoriale SaarMoselle 2020 : http://www.saarmoselle.org/upload/621c2_strategie_territoriale_2020_f_end.pdf

Eurométropole de Strasbourg, Schéma de Coopération Transfrontalière, Feuille de route adoptée en décembre 2019 <https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1098159/Feuille-route+-SCT-EMS.pdf/7c8640a3-3689-7e93-3448-bc58a6973c53> (Accessed April 12, 2021)

European Commission. Committee on Spatial Development. (1999) ESDP-European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union: Agreed at the Informal Council of Ministers Responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf (Accessed March 26, 2021)

EC (2011) Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward. Publications Office of the European Union, Luxembourg. citiesoftomorrow_final.pdf (europa.eu) (Accessed March 26, 2021) doi:10.2776/41803

Grand Genève (2016), Projet de territoire Grand Genève 2016-2030, Projet d'agglomération de 3ème génération, GLCT Grand Genève, Genève. https://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/projet-agglomeration3/annexes/projet_territoire-grand-geneve_2016-2030.pdf (Accessed March 26, 2021)

Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011) Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, Gödöllő (Hungary). https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf (Accessed March 26, 2021)

Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (2013), Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions, Final Project of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO), IMeG, Saarbrücken (Germany). http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2018/02/Endbericht_Eng_FINAL_web.pdf (Accessed March 26, 2021)

Métropole Européenne de Lille, ADULM (2017), Schéma de coopération transfrontalière, « Actes du séminaire technique Planification Transfrontalière », Publications de l'ADULM, https://www.adu-lille-metropole.org/wp-content/uploads/2018/04/actes-s%C3%A9minaire-transfrontalier-fr_final.pdf (Accessed April 12, 2021)

Métropole Nice Côte d'Azur (2019), Schéma de coopération transfrontalière 2020-2030, adopté lors du bureau métropolitain du 16 décembre 2019, <http://www.nicecotedazur.org/europe/sch%C3%A9ma-de-coop%C3%A9ration-transfrontalier> (Accessed April 12, 2021)



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais
75001 Paris - France
Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80
www.espaces-transfrontaliers.eu



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

