



**PUBLICATION**

10/2020

# **GOUVERNANCE ET PLANIFICATION STRATEGIQUE TRANSFRONTALIERE**

**Premier bilan de la mise en place  
des SCT : vers une prise en charge  
intégrée du fait transfrontalier ?**

Cette publication a été réalisée par l'équipe de la MOT, en collaboration avec les services de la Métropole Nice Côte d'Azur, de l'Eurométropole de Strasbourg, de la Métropole Européenne de Lille et de la Communauté d'agglomération Pays Basque.

**Rédaction :**

- Aurélien Biscuit, Thibault Devillard et Jean Rubio (MOT)
- Sébastien Viano, Isabelle Massot et Alice Jude (MNCA)
- Jean-Baptiste Schiber (Eurométropole de Strasbourg)
- Simon Jodogne, Edouard Fleury et Alain Tison (MEL)
- Hân Vo, Chloé Ségura et Pauline Meret (CAPB)

**Direction de la publication :**

- Jean Peyrony (MOT)

**Coordination :**

- Thibault Devillard (MOT)

**Ont également participé :** Federico Borgna, (Maire de Cuneo), Dr Jean-Franck Bussotti (UNIMET), Alfredo Corbalan (Perspective.brussels), Pierre Horn (Département du Haut-Rhin), Anke Karmann-Woessner (Ville de Karlsruhe), Marianne Malez (FNAU) et Christine Zöllner (Préfecture de région Grand Est)

Une version électronique de ce document peut être téléchargée sur le site de la MOT : [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Documents\\_MOT/2020\\_Publication\\_MOT\\_SCT.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/2020_Publication_MOT_SCT.pdf)

© Mission Opérationnelle Transfrontalière, tous droits réservés.

Parution : Septembre 2020

**Mission Opérationnelle Transfrontalière**

38 rue des Bourdonnais

75001 Paris – France

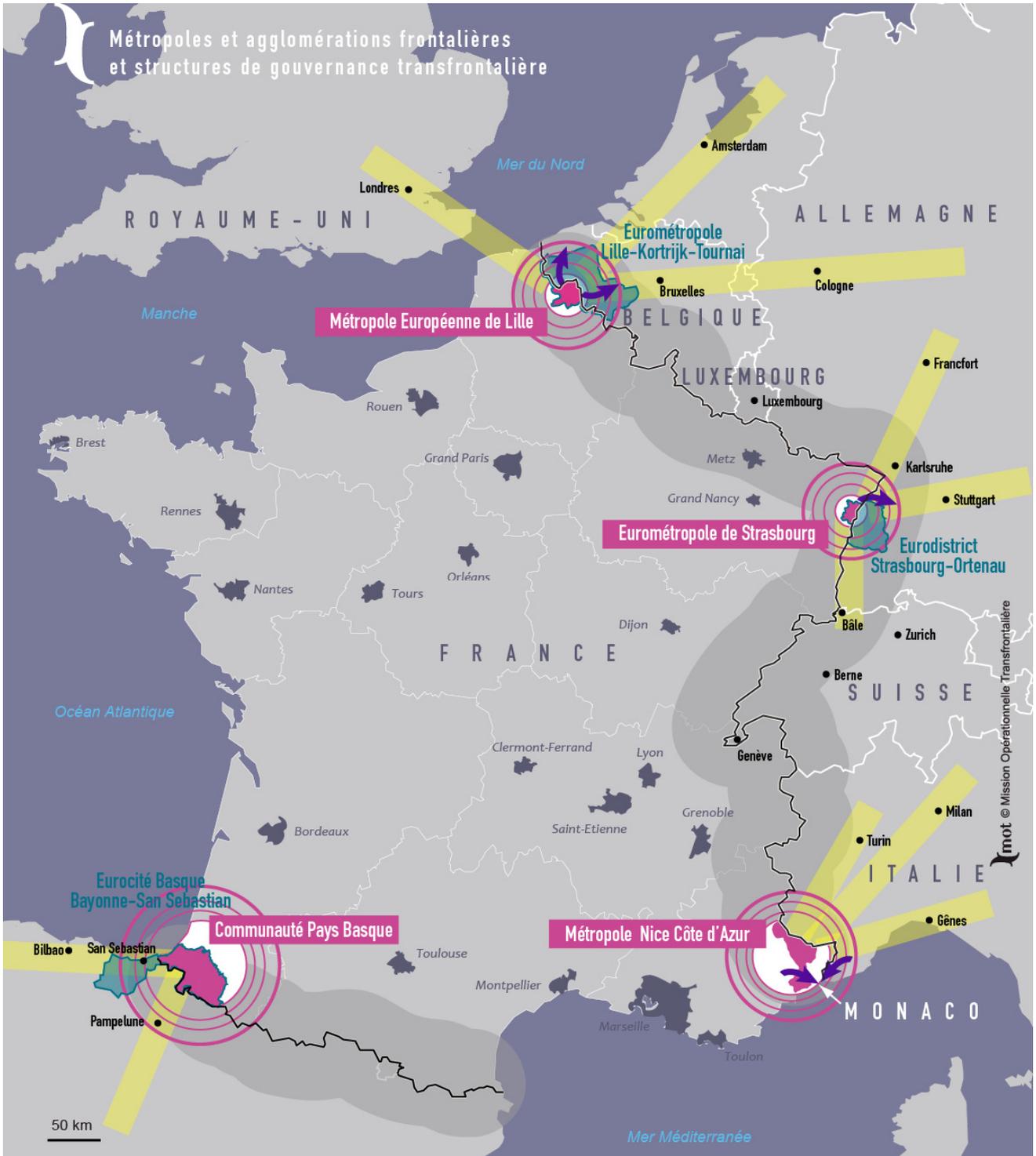
Tel : +33 (0)1 55 80 56 80 – [mot@mot.asso.fr](mailto:mot@mot.asso.fr)



# Sommaire

■ INTRODUCTION.....	7
■ PARTIE 1 : CONTEXTES, HISTORIQUES ET PERSPECTIVES DES QUATRE SCT .....	9
I. Le contexte et la démarche du SCT Nice.....	9
1. Les grandes caractéristiques du territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur.....	9
2. Intégration fonctionnelle transfrontalière.....	11
3. La prise en compte du fait transfrontalier au travers des documents de planification et des stratégies préexistantes à l'élaboration du SCT sur le territoire.....	12
3.1 La prise en compte du fait transfrontalier dans les documents de planification et les documents stratégiques locaux et régionaux.....	12
3.2 Les initiatives stratégiques transfrontalières préalables à l'élaboration du SCT .....	13
4. La conduite de la démarche de SCT, ses enjeux et ses perspectives.....	14
4.1 La conduite de la démarche de SCT (processus d'élaboration, méthodologie adoptée, partenaires sollicités...).....	14
4.2 Le contenu du document (objectifs stratégiques, actions proposées, impacts escomptés...).....	15
4.3 Les perspectives (coopérations futures, éventuels objectifs politiques, liens avec la prochaine programmation européenne...) .....	16
5. Témoignages.....	18
II. Le contexte et la démarche du SCT Strasbourg .....	19
1. Grandes caractéristiques du territoire de l'Eurométropole .....	19
2. Intégration fonctionnelle transfrontalière.....	20
3. La prise en compte du fait transfrontalier au travers des documents de planification et des stratégies préexistantes à l'élaboration du SCT sur le territoire.....	22
3.1 La prise en compte du fait transfrontalier au sein des documents de planification du versant français .....	22
3.2 La prise en compte du fait transfrontalier dans les stratégies et les instances de gouvernance préexistantes à l'élaboration du SCT métropolitain .....	23
4. La conduite de la démarche de SCT, ses enjeux et ses perspectives.....	24
4.1 Réaffirmer l'ambition transfrontalière de l'Eurométropole .....	24
4.2 Une démarche équilibrée et structurée autour d'un fort réseau d'acteurs.....	26
4.3 Une feuille de route stratégique et évolutive pour mieux répondre à des enjeux multiples.....	28
5. Témoignages.....	29
III. Le contexte et la démarche du SCT Lille .....	30
1. Composantes socio-démographiques du territoire de la MEL .....	30
2. Intégration fonctionnelle transfrontalière.....	30
3. Des documents de planification à l'établissement de stratégies transfrontalières, quelle prise en compte préalable à l'écriture des SCT des enjeux transfrontaliers ?.....	33
3.1 La prise en compte du fait transfrontalier dans les documents d'aménagement et de planification du versant français.....	33
3.2 Le développement de stratégies transfrontalières et d'instances de gouvernance propres, en lien avec les partenaires belges.....	35
4. La conduite de la démarche de SCT, ses enjeux et ses perspectives.....	36
4.1 La conduite de la démarche de SCT (processus d'élaboration, méthodologie adoptée, partenaires sollicités...).....	36
4.2 Le contenu du document (objectifs stratégiques, actions proposées, impacts escomptés...).....	37
4.3 Les perspectives (coopérations futures, objectifs politiques et techniques, liens avec la prochaine programmation européenne...) .....	38
5. Témoignages.....	40
IV. Le contexte et la démarche du SCT Pays Basque.....	41

<b>1. Les grandes caractéristiques du territoire de la CAPB.....</b>	<b>41</b>
<b>2. Intégration fonctionnelle transfrontalière.....</b>	<b>42</b>
<b>3. Prise en compte du fait transfrontalier dans les documents de planification et historique des stratégies transfrontalières précédant l'élaboration du SCT.....</b>	<b>43</b>
3.1 La prise en compte du fait transfrontalier au sein des documents de planification .....	43
3.2 Les instances de gouvernance et stratégies transfrontalières préalables à l'élaboration de la SCT .....	45
<b>4. Le processus d'élaboration de la SCT, ses enjeux et ses perspectives.....</b>	<b>46</b>
4.1 Conduite de la démarche SCT de la CAPB .....	46
4.2 Contenu du document .....	47
4.3 Perspectives .....	48
<b>■ PARTIE 2 : ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES : QUELS APPORTS DE LA DEMARCHE ET QUELLES SUITES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES SCT ?.....</b>	<b>49</b>
<b>I. Enseignements conjoints.....</b>	<b>49</b>
<b>1. Des stratégies qui donnent aux dynamiques transfrontalières un rôle central pour la construction des partenariats .....</b>	<b>49</b>
1.1 Identification de différentes échelles de coopération en fonction des enjeux.....	49
1.2 Donner davantage de place à l'observation des flux transfrontaliers, des relations économiques de filières, et des interdépendances .....	51
1.3 Une approche territoriale globale des enjeux de développement du territoire plutôt qu'une déclinaison sectorielle .....	51
<b>2. La recherche d'une gouvernance multi-niveau et citoyenne : un réflexe entériné par les SCT.....</b>	<b>52</b>
2.1 Des SCT construits en partenariat avec les acteurs locaux, régionaux et nationaux.....	52
2.2 Une place importante donnée à la concertation avec les acteurs socio-économiques et la société civile : des acteurs à part entière de la stratégie.....	52
2.3 Des démarches pour la construction de communautés citoyennes transfrontalières, et pour répondre en priorité aux besoins des habitants et usagers de l'espace transfrontalier.....	52
<b>3. La traduction opérationnelle des enjeux stratégiques : une composante clef des documents.....</b>	<b>53</b>
3.1 Des documents opérationnels qui doivent permettre la traduction des ambitions de développement dans des projets et des actions concrets.....	53
3.2 Des documents qui actent la place incontournable des métropoles et des acteurs urbains dans la construction des prochains programmes européens transfrontaliers.....	54
3.3 Des démarches qui se traduisent par un renforcement de l'ingénierie pour le développement transfrontalier....	54
<b>4. Un palier qui reste à franchir : passer d'une démarche du versant français à une stratégie transfrontalière intégrée .....</b>	<b>54</b>
4.1 Des objectifs à la pratique des SCT : un portage politique à consolider dans la durée .....	55
4.2 Des enjeux opérationnels à négocier avec les partenaires des deux versants : soutenir le développement d'une culture de projet à l'épreuve des crises.....	55
4.3 L'exemple des métropoles de Genève et Bâle .....	56
<b>II. Trois perspectives pour la suite de la mise en œuvre des SCT .....</b>	<b>60</b>
<b>■ EN GUISE DE CONCLUSION.....</b>	<b>64</b>
<b>■ BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE .....</b>	<b>65</b>





# INTRODUCTION

L'enjeu métropolitain, et plus largement, urbain, a fait l'objet d'une prise de conscience des aménageurs européens à partir des années 1990 (élaboration du SDEC, de la Charte de Leipzig (2007, 2020<sup>1</sup>) puis des agendas territoriaux (2007, 2011, 2020<sup>2</sup>); travaux d'ESPON,...) qui s'est déclinée dans des politiques nationales (coopération métropolitaine en France à partir de 2003 ; politique fédérale et projets pilotes MORO en Allemagne ; politique fédérale d'agglomérations en Suisse, ...). La politique européenne de cohésion a, en parallèle, progressivement intégré l'urbain, la logique fonctionnelle et inter-territoriale.

**Ces politiques nationales et européennes ont chacune à leur façon identifié et traité de cas transfrontaliers.** Ainsi, les instruments européens interviennent à l'appui de territoires transfrontaliers, notamment métropolitains, tant en matière de financement (Interreg,...) que de gouvernance (convention de Madrid, GECT, ...) et maintenant de résolution d'obstacles législatifs ou réglementaires (projet de règlement ECBM).

Aux frontières françaises, force est de constater qu'au-delà de l'établissement progressif d'une gouvernance transfrontalière (Eurométropole Lille Kortrijk Tournai, Eurodistricts franco-allemands...) et de projets ponctuels parfois emblématiques (tram de Strasbourg Kehl,...), et à l'exception notable de Bâle et de Genève (du fait d'une intégration fonctionnelle déjà très effective), **la prise en compte des enjeux transfrontaliers avait jusqu'à présent marqué le pas, notamment dans le cas des 3 métropoles françaises frontalières.**

Ces ambitions sont en mesure d'être aujourd'hui relancées, dans le cadre de la nouvelle programmation territoriale post 2020, mais aussi grâce à la mise sur pied d'outils de gouvernance nouveaux (instauration du comité de coopération transfrontalière du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, reproductibilité sur d'autres frontières), ou par des évolutions juridiques adaptées (principe de différenciation et projet de loi 3D, règlement européen ECBM).

**C'est dans ce cadre que les Schémas de coopération transfrontalière prennent leur envol.** Six années après l'adoption de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

(MAPTAM) en 2014, et faisant suite à l'injonction du législateur aux métropoles limitrophes d'un Etat étranger pour élaborer « *un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées* » (article 43), quatre SCT ont été mis en place. Ils concernent les trois métropoles ciblées par la loi, à savoir la Métropole Européenne de Lille (MEL), l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) et la Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA), ainsi qu'un autre territoire intercommunal, la Communauté d'Agglomération Pays Basque (CAPB), qui s'en est également saisi de manière volontaire. A partir **d'une injonction législative aux contours relativement peu définis, ces quatre premières collectivités ont travaillé de concert avec la MOT pour parvenir à donner à la démarche de SCT un sens plus précis**, avec un véritable effet levier pour la progression des démarches de coopération transfrontalière sur leur territoire<sup>1</sup>.

Du point de vue du développement des territoires transfrontaliers, l'établissement des SCT peut ainsi s'inscrire dans la continuité d'étapes précédemment franchies, et notamment celles relatives à l'établissement progressif d'une gouvernance dédiée à ces espaces. **Au carrefour des périmètres de régulation, classiquement organisés dans un cadre national, les territoires transfrontaliers en Europe ont en effet à produire d'importants efforts de coordination et de rapprochement entre les voisins de chaque versant** pour parvenir à des objectifs communs de développement territorial à 360°.

Appuyés sur une lecture fine des dynamiques territoriales<sup>2</sup>, ces schémas sont davantage l'expression d'un processus de rapprochement et de négociation qu'une mise en forme finalisée. Ils donnent des orientations stratégiques en s'appuyant sur les cadres précédemment développés, ciblent et associent des partenaires en donnant lieu à différentes initiatives de concertation, et définissent des potentiels de projets à mettre en place. **Ce sont ces premières étapes qui peuvent être restituées dans les pages qui suivent, en montrant dans quelle mesure chaque SCT déjà établi est construit à partir d'un contexte territorial et transfrontalier qui lui est propre, découle d'initiatives stratégiques et de prises en compte préalables dans les documents**

<sup>1</sup> qui sera approuvée sous présidence allemande de l'UE fin 2020

<sup>2</sup> idem

**d'aménagement, et est issu d'une dynamique multi-partenaire en constante progression.**

De plus, en créant les Schémas de Coopération Transfrontalière, le législateur de la loi MAPTAM laisse aux métropoles frontalières et aux autres espaces qui se saisiront de la démarche le soin de répondre à deux questions. Premièrement, s'il s'agit d'un « schéma de coopération » établi avec la Région, le département et les communes concernés, **l'interrogation n'est pas tranchée de savoir précisément avec qui peut-on coopérer**, quels sont les partenaires à mobiliser. Enfin, et il s'agit là de l'interpellation majeure à laquelle les territoires frontaliers engagés dans la démarche de SCT sont tenus de répondre, le « schéma transfrontalier » indique une composante territoriale et une destination vers laquelle le territoire frontalier doit se projeter : le versant étranger de la frontière. Mais il laisse en suspens la question de la manière avec laquelle cette projection peut être réalisée et **comment les partenaires étrangers doivent y être associés**. Il en est d'ailleurs de même pour les territoires français voisins, concernés également par la dynamique métropolitaine (avec par exemple les cas de Sophia Antipolis près de Nice, ou de Dunkerque près de Lille). Les SCT ont-ils vocation avant tout à stimuler le dialogue et les interactions entre acteurs du versant français pour ensuite permettre l'émergence de stratégies transfrontalières

---

<sup>i</sup> Deux principes peuvent être identifiés derrière cette injonction législative. D'une part la reconnaissance et l'affirmation d'une conception nouvelle de la gouvernance territoriale, multi-niveaux et multi-acteurs, faite de compétences partagées et de complémentarités négociées. D'autre part, prévaut derrière l'établissement d'un schéma transfrontalier l'idée que le développement d'un territoire n'est pas seulement tributaire des dynamiques internes à celui-ci, mais qu'il s'inscrit dans des espaces fonctionnels plus larges, qu'il est animé par des flux entrants et sortants, et que sa régulation dépend de réseaux et d'interdépendances de proximité ou de plus grande envergure.

Le premier principe de la gouvernance territoriale multi-niveaux et multi-acteurs fait référence à la conception de « governance II » dépeinte par L. Hooghe et G. Marks [Multi-level Governance and European Integration ; 2001]. Cette approche de la gouvernance se distingue de la « governance I », qui fait référence au modèle d'une action publique bâtie sur le fondement des périmètres institutionnels, d'une répartition exclusive des compétences, et de délimitations administratives et géographiques strictes. Partant d'une logique fonctionnelle, la « governance II » peut être assimilée à l'idée de soft governance, et à un cadre de régulation où les périmètres de compétences de chacun des acteurs publics se recoupent, au sein duquel l'action publique découle davantage de leurs complémentarités négociées que de leurs délimitations.

Le second principe correspond à une appréhension de l'aménagement où le territoire considéré est tributaire de ses interdépendances fonctionnelles, qui s'inscrivent autant au sein de réseaux de proximité et du voisinage immédiat qu'au travers d'échelles plus larges où se tissent des relations économiques, politiques et

avec les partenaires de l'autre versant ? Ou leur sens est-il de permettre la négociation en amont de projets transfrontaliers concrets en associant dès l'élaboration du schéma les acteurs de l'autre versant ? Si la loi suscite cette question sans la traiter, **la réponse sera nuancée selon les contextes.**

**La question des suites de la démarche des SCT est enfin l'un des principaux sujets de cette publication.**

Effectuer un retour d'analyse sur chacune des dynamiques engagées par les intercommunalités françaises doit pouvoir autant permettre de dégager des éléments de comparaison entre celles-ci, que de donner à voir la portée des stratégies construites et leur impact pour relancer des dynamiques partagées. **L'élaboration du SCT doit en effet être un levier pour la mise à l'agenda politique des enjeux de développement transfrontalier et de coopérations institutionnelles** par-delà la frontière, en favorisant la cohérence de l'ensemble des actions produites dans ce sens. Les SCT constituent une démarche évolutive, qui se déploie dans le temps long, et qui manifeste le rapprochement des acteurs. **La pérennisation d'une culture de projet commune est essentielle pour faire progresser la mise en œuvre des aménagements transfrontaliers** ; le SCT peut en être le support, en procurant des espaces de réflexion commun à des entités hétérogènes.

culturelles. Les possibilités d'aménagement qui en découlent ne peuvent pas être poursuivies de manière indépendante, et nécessitent d'être déployées via un ensemble de coopérations inter-territoriales au sens de Martin Vanier [Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité; 2008].

<sup>ii</sup> En tant que documents stratégiques établis sur la base de diagnostics territoriaux, les SCT apparaissent aussi comme une nouvelle opportunité pour observer les principaux enjeux de développement en transfrontalier, insuffisamment documentés. En effet, si le thème de la coopération territoriale, notamment métropolitaine, fait l'objet d'une abondante littérature nationale (travaux menés par Datar/CGET : exemple Les coopérations inter-territoriales, 2019; BBSR, ...), européenne (Cities of tomorrow, 2011 ; travaux d'ESPON, d'Eurostat, Eurocities ...) voire globale (travaux OCDE, Banque mondiale, etc.), sa déclinaison transfrontalière est beaucoup plus limitée. Alors même que l'existence de systèmes urbains transfrontaliers est avérée (MOT ; LISER ; travail morphologique effectué par l'IGEAT pour ESPON), elle consiste aujourd'hui surtout en des monographies ou des benchmarks (ESPON Metroborder ; Observatoire des territoires du CGET ; projet MORO sur les RMPT,...). L'existence de différentes échelles de coopération territoriale (de la proximité à la macro région, voire au réseau transeuropéen) est aujourd'hui aussi très peu documentée.

# PARTIE 1 : CONTEXTES, HISTORIQUES ET PERSPECTIVES DES QUATRE SCT

L'objet de cette première partie est de revenir sur le cadre d'élaboration, les axes de travail et les perspectives de chacun des quatre premiers SCT adoptés à la fin de l'année 2019.

Si la loi MAPTAM confère « aux métropoles frontalières d'un Etat étranger » (Métropoles de Lille, Nice et Strasbourg) l'injonction d'élaborer un SCT, la démarche a aussi été reproduite de manière volontaire et précurseur par la CA Pays Basque, démontrant l'intérêt et la pertinence de celle-ci pour la mise en cohérence des enjeux transfrontaliers.

La présentation des quatre démarches et de l'historique de leur élaboration doit permettre ensuite de dégager des enseignements et des perspectives communs, qui seront analysés au travers de la seconde partie.

Avant de rentrer dans le détail de l'historique d'élaboration, de la portée et des perspectives propres à chaque démarche SCT, il s'agira ici en premier lieu de resituer de façon succincte les principales caractéristiques des territoires de chaque intercommunalité concernée, de donner à voir les principales dynamiques transfrontalières qui les traversent, et d'évoquer la prise en compte du fait transfrontalier dans la planification et dans les stratégies précédemment élaborées, que les SCT viennent prendre en compte et renforcer.

## I. Le contexte et la démarche du SCT Nice

### 1. Les grandes caractéristiques du territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur

Première métropole à voir le jour en France en 2012, le territoire de la Métropole, 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. Avec 538 769 habitants en 2016<sup>34</sup>, la métropole niçoise se positionne en **8ème métropole française**, derrière Toulouse. Sachant que la commune de Nice compte 350000 habitants, seuls 33% de la population vit dans une des 48 autres communes du territoire. La relance de la croissance démographique représente cependant un enjeu stratégique pour le développement de la Métropole dans les prochaines années.

La ville de Nice et toute la portion littorale à l'Est vers la frontière italienne ne sont **françaises que depuis 1860** (en 1814, le Royaume de Sardaigne recouvre le Piémont, la Savoie et le Comté de Nice, tandis qu'en 1860, le Comté de Nice et le Duché de Savoie sont cédés à la France par le Royaume d'Italie), et étaient autrefois séparées par le fleuve du Var, frontière historique entre le Royaume de France et le Comté de Nice depuis 1914.

**Les contraintes de relief sont essentielles** pour saisir de manière précise ce que peut être l'identité du territoire de la métropole Nice Côte d'Azur. On y trouve d'abord un **espace Littoral** qui est très urbanisé, à forte activité, d'une topographie plane et d'une fréquentation touristique importante. Plus loin se situe un **Moyen Pays**, espace de transition entre le Littoral et le Haut Pays, qui est plutôt vallonné,

moins peuplé que le Littoral, avec des activités économiques en progression. Enfin, un **Haut Pays à dominante rural et montagnoux**, composé de villages perchés, faiblement peuplé et a un fort potentiel de développement touristique complète l'espace de la métropole. Ce territoire, des sommets du Mercantour jusqu'aux rivages de la Méditerranée, représente depuis des siècles un seul et même bassin de vie, s'appuyant sur les différences de fonctions et d'organisations des trois grands espaces qui le composent.

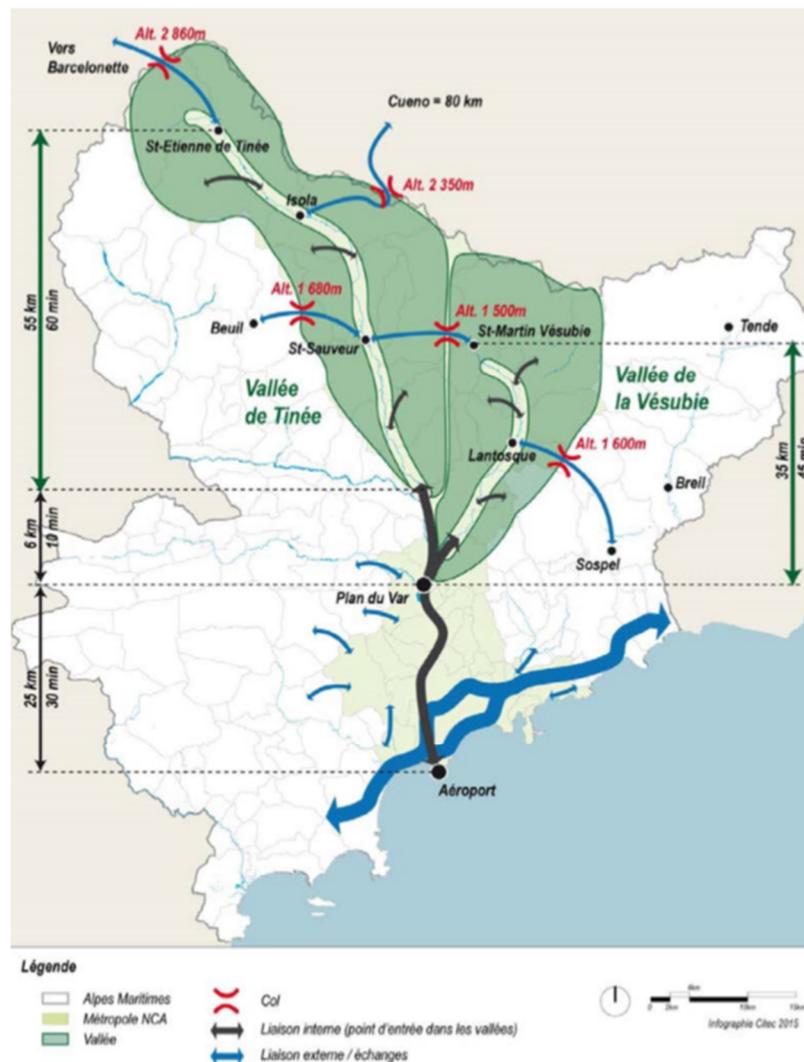
En matière économique, **le territoire métropolitain dépend en grande partie du secteur touristique**, qui représente un avantage compétitif majeur pour le territoire (4,3 millions de touristes par an avec 2,65 millions de nuitées hôtelières étrangères et 1,85 millions de nuitées françaises). La **diversification aujourd'hui à l'œuvre**, à travers différentes filières économiques (filiale bleu, e-santé, transition énergétique...) représente un défi important pour l'essor de son attractivité. Le rayonnement international du territoire est en particulier l'objet **des grandes politiques d'investissement** de ces dernières années (OIN Eco Vallée, Grand Arénas...). En matière de **hautes technologies** et plus globalement de recherche, les équipements d'enseignement métropolitains constituent une ressource majeure, tels que l'Université Côte d'Azur ou l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable (IMREDD). La Métropole compte sur

<sup>3</sup> INSEE, RP de la population 2016

son territoire métropolitain environ 36 000 étudiants. La silver économie constitue également une opportunité de diversification économique pour la Métropole, notamment au travers de la création du biocluster Cité Européenne de la Santé, qui déploie et met en avant les innovations technologiques sur la silver économie et la santé plus globalement (santé connectée, expérimentations...).

Enfin, en matière de transports, Nice dispose du **2ème aéroport de rang national** derrière l'ensemble « Aéroports de Paris » (avec 13,3 millions de passagers par an en 2017), et bénéficie de la proximité de l'autoroute A8 qui dessert la Riviera italienne. Nice n'est cependant **pas encore connectée au réseau ferré à grande vitesse**. Elle est reliée à la Corse via un système de ferries et constitue par ailleurs un **important port de croisières** en Europe grâce au port de Villefranche-sur-Mer.

Accessibilité externe du territoire de la Métropole



Source : PLU Métropolitain de la Métropole Nice Côte d'Azur, Infographie Citec

## 2. Intégration fonctionnelle transfrontalière

A l'échelle transfrontalière, d'importantes **continuités historiques et écologiques** caractérisent la connexion du territoire métropolitain avec le versant italien, tandis que **les flux de travailleurs transfrontaliers sont très orientés vers le territoire monégasque**.

Sur le plan morphologique, l'agglomération s'étend du littoral ouest des Alpes maritimes (Mandelieu) jusqu'en Ligurie, alors même que le périmètre administratif ne comprend que la zone centrale littorale autour de Nice, avant de progresser vers les hauteurs alpines (Moyen Pays, et Haut Pays) jusqu'au massif du Mercantour.

Les deux espaces naturels partagent une frontière commune de près de 33 km. Le site concerne 28 communes françaises et 4 italiennes. L'ensemble recouvre les deux versants du massif de l'Argentera-Mercantour qui **constitue la chaîne la plus méridionale des Alpes françaises et italiennes**. Ils accueillent un million de visiteurs annuels.

**Signalétique commune au col transfrontalier de Prefouns.**



*Crédits photo : GECT Parc européen Alpi Maritime-Mercantour*

En redescendant près du littoral, le long d'une bande géographique étroite et contrainte, **la Principauté de Monaco**, Etat extra-communautaire de seulement 2 km<sup>2</sup> et 36 000 habitants, **constitue le second pôle d'emploi de l'espace transfrontalier**.

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. **Leur nombre tend à augmenter sensiblement**, avec un accroissement de 8,7% des flux en provenance de France entre 2003 et 2017 et de 3,6% en provenance d'Italie.

**L'intégration transfrontalière est également "résidentielle"** puisque la Principauté compte 37 500 habitants en 2016 dont 8 700 Français et 5 700 Italiens<sup>5</sup>.

En comparaison, **le nombre de travailleurs frontaliers résidant en France à destination de l'Italie est extrêmement faible**. En 2012, on dénombre 290 frontaliers résidant dans les Alpes-Maritimes et travaillant en Italie. Dans le sens inverse, les données les plus récentes fournies par les Services de l'emploi de la province d'Imperia, font état d'un nombre de 1500 travailleurs frontaliers italiens travaillant en France<sup>6</sup>.

La relative modestie de ces flux peut en particulier être expliquée par les **difficultés liées aux infrastructures de transports**, la problématique de la mobilité étant essentielle au sein de l'aire urbaine de Nice, dont le **relief est très contraint** (bande littorale étroite, ouverture saisonnière des cols...). La cohabitation de flux de proximité domicile-travail, touristiques et de fret international vient engorger la plupart des infrastructures routières. Or, si le territoire transfrontalier est bien équipé en infrastructures de dimension nationale ou internationale (aéroport de Nice), **la desserte locale transfrontalière doit être renforcée** : saturation routière pour accéder à Monaco, saturation du réseau ferroviaire local (TER Cannes-Vintimille) ou a contrario sous-utilisation de celui-ci (TER Nice-Cuneo). La perspective d'une future liaison maritime transfrontalière pourrait constituer une première réponse.

Enfin, au-delà des déplacements transfrontaliers d'ordre professionnel, d'autres motifs sont propices à l'accentuation des échanges le long du littoral, en particulier ceux liés **au tourisme ou à la fréquentation des équipements métropolitains**. Nice constitue la deuxième destination touristique française (après Paris) pour les touristes italiens. Cette clientèle italienne est par ailleurs fortement fidélisée, voire **semi-résidente**, avec environ 20 000 habitants permanents et 25 000 résidences secondaires sur le territoire de la MNCA. La proximité de la frontière joue par ailleurs pleinement pour le renforcement de la présence des touristes italiens à Nice, les principales régions d'origine étant la Lombardie (33%), les provinces frontalières du Piémont (17%) et de la Ligurie (16%). Le rapprochement des métropoles de Turin et de Gênes peut par ailleurs être source de nouvelles opportunités pour le développement du tourisme d'affaires.

S'agissant des équipements métropolitains, plusieurs infrastructures évoquées plus haut sont les témoins d'une

<sup>55</sup> IMSEE

<sup>6</sup> Addition des flux en provenance des provinces d'Imperia, Cuneo, et Torino

fréquentation transfrontalière italienne et monégasque importante, **comme l'aéroport international de Nice ou l'Opération d'Intérêt National Eco-Vallée Plaine du Var** qui prévoit l'aménagement sur 30 ans d'un parc d'activités logistiques, et constitue une opportunité pour les monégasques ne disposant pas de réserves foncières suffisantes. D'autres équipements d'envergure métropolitaine et transfrontalière sont situés sur le territoire de la Principauté, comme le Centre Hospitalier Princesse Grâce, l'Institut Océanographique, le Palais des Congrès, le Casino, l'Opéra de Monte-Carlo ou encore l'Institut Monégasque de médecine du Sport.

**A retenir** : La présentation de ces interactions fonctionnelles transfrontalières laisse percevoir l'importance du **contraste entre les interdépendances économiques du bassin franco-monégasque, et les proximités culturelles, touristiques et écologiques qui fondent les connexions franco-italiennes du territoire**. Ces disparités sociales et géographiques se traduisent par une prise en charge différente du fait transfrontalier dans les divers documents de planification selon les initiatives.

### 3. La prise en compte du fait transfrontalier au travers des documents de planification et des stratégies préexistantes à l'élaboration du SCT sur le territoire

#### 3.1 La prise en compte du fait transfrontalier dans les documents de planification et les documents stratégiques locaux et régionaux

Au niveau régional, le **Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)** de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a été adopté en juin 2019 et **donne plusieurs lignes stratégiques directrices pour le développement transfrontalier**. L'une des orientations est de renforcer le partenariat avec les territoires limitrophes pour la consolidation de l'ensemble des liaisons (notamment avec Monaco, la Ligurie et le Piémont). A une plus large échelle, il est notamment question de l'élaboration d'une stratégie portuaire et fluviale régionale afin d'inscrire l'axe Marseille-Vintimille-Gênes, corridor de fret européen méditerranéen dans la politique du Réseau transeuropéen de transports (RTE-T)<sup>7</sup>. L'objectif étant à la fois de favoriser son essor, de désengorger les infrastructures actuelles et d'accentuer le report modal. Cet enjeu se combine avec l'ambition de développement du réseau ferré par la réalisation du projet de Ligne Nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA).

A une échelle territoriale intermédiaire, plusieurs Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) entourent le territoire de la MNCA, avec **une prise en compte différenciée de la dimension transfrontalière**. Arrêté fin 2019, le SCOT de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF) autour de l'unité urbaine de Menton et à l'Est de la MNCA est celui qui y fait le plus référence. Le territoire de la CARF est décrit comme s'inscrivant au cœur d'un espace transfrontalier franco-italo-monégasque, la Riviera méditerranéenne. Dans la présentation de ses enjeux, il est notamment fait référence au territoire de Monaco et à la **dissymétrie institutionnelle qui existe entre la Principauté et les territoires français voisins**. « *Le territoire du SCOT a ceci*

*de particulier qu'il est privé de son cœur économique : Monaco. Il est donc évident que la cohérence du territoire passe par des stratégies concertées dont les modalités restent à imaginer.* »<sup>8</sup> Par contraste, le SCOT du Pays des Pailons (entre la CARF et MNCA) adopté en 2011 et le SCOT de la CA Sophia Antipolis (à l'Est de la MNCA) adopté en 2008 ne font que très peu référence au fait transfrontalier.

Enfin au niveau local, le Plan Local d'Urbanisme de la métropole Nice Côte d'Azur (PLUm) a été arrêté fin 2018. La proximité de la frontière italienne et de Monaco fait de **l'accessibilité internationale et transfrontalière du territoire un enjeu incontournable**. L'une des principales orientations du PLUm est d'affirmer la dimension internationale de la métropole Nice Côte d'Azur en la positionnant comme **partie prenante d'un système transfrontalier** et en renforçant les partenariats (habitat, déplacements) vers l'Italie et la Principauté de Monaco ; il s'agit également à l'instar du SRADDET de la Région, de **permettre la réalisation de la « Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur » (LNPCA)**, en concertation avec les communes concernées, ainsi que la liaison vers l'Italie, notamment la Ligurie et le Piémont. Le PLUm envisage par ailleurs spécifiquement la création de logements pour les travailleurs frontaliers travaillant à Monaco.

Au-delà des schémas de planification réglementaire et d'aménagement, **la prise en compte du fait transfrontalier dans les documents d'orientations économiques de la Région et de la Métropole est plus limitée**. La Région Provence-Alpes Côte d'Azur a de son côté souhaité que son

<sup>7</sup> L'axe est désormais officiellement inscrit depuis 2019 dans le corridor.

<sup>8</sup> Extrait du SCOT de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF), arrêté par le conseil communautaire le 12 septembre 2019

Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII : 2017-2021) donne les orientations stratégiques pour l'économie régionale en associant à la concertation, les régions italiennes frontalières de Ligurie et du Piémont ainsi que la Principauté de Monaco afin d'identifier des axes de coopération économiques. Au niveau métropolitain, le SMDEII<sup>9</sup> est la stratégie de développement économique de la Métropole Nice Côte d'Azur votée en juin 2017. Il cadre la politique économique métropolitaine jusqu'en 2020, permet d'affirmer les spécificités métropolitaines et les segments différenciant de son

activité économique sur la scène nationale et européenne. Le document comprend 4 axes principaux dont l'un est intitulé « *Des stratégies d'attractivité et de coopération territoriale renouvelées* » et comprend des pistes d'actions pour améliorer le développement international (« Nice World ») et transfrontalier avec l'Italie et Monaco.

In fine, l'analyse de ces documents de planification laisse entrevoir le fait que le volet transfrontalier est ici avant tout envisagé sous l'angle des proximités fonctionnelles, et du déploiement d'infrastructures.

### 3.2 Les initiatives stratégiques transfrontalières préalables à l'élaboration du SCT

Sur le plan politique et stratégique, si la signature de plusieurs accords de coopération et de lettres d'intention a rythmé les rapprochements institutionnels depuis le début des années 1990, **le territoire transfrontalier était caractérisé par l'absence de structures de gouvernance transfrontalière et de stratégie de développement intégré** avant l'élaboration du SCT.

La coopération au sein de cet espace littoral transfrontalier commence en **1991** par la signature d'un "**protocole d'intention sur la coopération transfrontalière de proximité**" entre les **maires de Menton et de Vintimille** sur la portion territoriale directement frontalière entre la France et l'Italie, sans impliquer Nice. Puis un périmètre d'étude est ébauché à l'échelle transfrontalière en 1993 avec la création du Syndicat Intercommunal pour le Développement Local Transfrontalier, s'étendant de Villefranche-sur-Mer à la frontière et qui mène une réflexion dans un cadre informel avec les communes italiennes frontalières. Les relations se sont accélérées avec la création en 2002 de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française autour de Menton.

**En 2005, le territoire côté français a été intégré au projet de coopération métropolitaine parmi les différentes métropoles sélectionnées par la DATAR** et qui comprend également les intercommunalités de Cannes, Antibes et Nice, dans une perspective de mise en cohérence des réflexions d'aménagement et d'organisation à une échelle azurée plus large.

En 2011, la création de la « Métropole Nice Côte d'Azur » marque la volonté des élus de renforcer la coopération transfrontalière même s'il n'existe pas jusqu'alors de structure commune de concertation technique ou politique, ni d'outil de gestion ou de planification commune.

Un protocole de partenariat est signé la même année avec la Commune de Gênes, dont la finalité est de renforcer la cohésion et l'attractivité des territoires transfrontaliers concernés ainsi que de promouvoir un projet commun de développement économique. Il s'agit d'une première base pour permettre aux deux métropoles de développer une politique active d'échanges, et de concentrer leurs actions de coopération autour de thématiques jugées prioritaires comme la liaison ferroviaire entre **Nice et Gênes**, le développement d'une autoroute de la mer ou de l'innovation numérique. Une **convention de coopération sera par la suite établie en 2012** entre les deux aéroports internationaux, afin de faciliter la liaison et l'interconnexion entre les deux équipements.

**Le 24 juin 2015, une convention cadre a été signée entre la Métropole Nice Côte d'Azur et la Principauté de Monaco**, pour développer des coopérations dans les domaines du numérique et du développement économique. Les axes du partenariat sont les suivants : établissement d'un espace numérique transfrontalier ; échange sur les expérimentations et recherches de solutions « smart city » ; coopération en matière de développement économique et d'attractivité des deux territoires numériques.

Par ailleurs, si au cours de la période de programmation 2007-2013, la Métropole Nice Côte d'Azur et la Ville de Nice n'avaient été impliquées que très ponctuellement dans des projets transfrontaliers, **l'investissement renforcé depuis 2016 a permis de prendre un rôle de moteur de la coopération transfrontalière sur ce territoire**. Ainsi, la Métropole et la Ville de Nice sont parties prenantes de 26 projets transfrontaliers pour un budget total de 6 M€ dans le cadre des programmes Interreg Alcotra & Marittimo, ainsi que deux projets Med et un projet Espace Alpin.

<sup>9</sup> [Schéma Métropolitain de Développement Economique d'Internationalisation et d'Innovation](#)

Plusieurs initiatives pour créer **des outils juridiques transfrontaliers** ont été menées avec des GIR, GEIE, GECT. Aujourd'hui **seuls les parcs et les chambres de commerce ont réussi à les mettre en place** et à les pérenniser :

- le Parc national du Mercantour et le Parc naturel Alpi Maritime, se sont constitués après 30 ans de coopération et 26 ans de jumelage en Groupement européen de coopération territoriale (GECT) doté de la personnalité juridique en 2013. Il s'agit du premier parc naturel européen.
- Les chambres de commerces Ligures, Piémontaises et la Chambre de commerce franco-italienne à Nice ont constitué en 1994 le premier Groupement Européen d'Intérêt Economique (GEIE) en Europe des chambres de commerce.

La gouvernance locale, repose également sur deux instances qui sont la **Commission intergouvernementale pour**

**l'amélioration des liaisons franco-italiennes** dans les Alpes du Sud et la **Commission locale transfrontalière de coopération franco-monégasque** qui instruit les questions pratiques de voisinage.

C'est dans ce territoire géographiquement complexe mais avec de fortes volontés de coopération de part et d'autre que le Schéma de Coopération Transfrontalière de la Métropole Nice Côte d'Azur est apparu comme un outil permettant d'impliquer tous les acteurs du territoire de manière participative et volontaire, et ainsi de les fédérer.

**A retenir** : Plusieurs démarches de coopération peuvent être identifiées, bien que **le territoire transfrontalier était jusqu'ici globalement caractérisé par une relative faiblesse de la structuration de sa gouvernance, et par des stratégies de rapprochement avec le versant italien et avec le versant monégasque dissociées.**

## 4. La conduite de la démarche de SCT, ses enjeux et ses perspectives

### 4.1 La conduite de la démarche de SCT (processus d'élaboration, méthodologie adoptée, partenaires sollicités...)

Le SCT est l'occasion de structurer les initiatives en cours en associant les acteurs les plus pertinents dans les quatre échelles fonctionnelles autour d'objectifs précis et de construire ensemble un écosystème transfrontalier pérenne.

C'est en 2016 que la Métropole a vraiment pris position en tant que moteur transfrontalier du territoire en organisant avec le CNFPT à Nice **les Journées Européennes de la Coopération Transfrontalière le 21 et 22 septembre** qui ont rassemblé plus de 400 participants de toute la zone de coopération. C'est ainsi avec le soutien de l'Etat via le Pacte Etat-métropoles et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), que la Métropole a lancé un appel d'offre, remporté par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) afin d'élaborer le SCT de la Métropole Nice Côte d'Azur.

Grâce à l'appui d'Agnès RAMPAL et Laurence NAVALESI-SCHOENHAGE élues en charge de la coopération transfrontalière et aux nombreux succès dans les programmes de coopération transfrontalière INTERREG ALCOTRA et MARITTIMO, **le service coopération transfrontalière a été créé le 1er janvier 2019**, au sein de la direction Europe et Financements Extérieurs.

L'élaboration du schéma, mené avec une approche de co-construction a mobilisé, au-delà des élus et des services

de la collectivité, **près d'une centaine de parties prenantes de nombreuses institutions et structures différentes**, dont notamment : les représentants des gouvernements français et monégasques, des communes, provinces et régions italiennes limitrophes, des collectivités françaises locales, du département et de la Région mais aussi des universités, chambres de commerce, l'EPA Plaine du Var, la Caisse des Dépôts et consignations, les gestionnaires de ports à Gênes et à Monaco, les responsables des aéroports de Nice et Cuneo, les représentants des branches professionnelles italiens, monégasques, le CRT Côte d'Azur et le GECT Parc Européen Maritime Mercantour...

Ces personnes ont été soit consultées par la MOT, soit rencontrées lors du séminaire de co-construction ou lors des 3 visites d'études à Monaco, Turin et Gênes à destination des élus.

Les travaux du schéma de coopération transfrontalière ont permis de structurer une coopération innovante, durable et inclusive tripartite avec les territoires italiens et la Principauté de Monaco, tout en **actualisant le diagnostic territorial** sur des dynamiques métropolitaines et des fonctionnalités essentielles à la cohésion de cet espace transfrontalier dont **le particularisme est d'être composé de deux Etats de l'Union européenne et d'un Etat Tiers.**

## 4.2 Le contenu du document (objectifs stratégiques, actions proposées, impacts escomptés...)

La stratégie du SCT 2020-2030 est issue tant des projets en cours que des concertations menées avec les partenaires pendant l'élaboration du schéma. Il s'agit avant tout d'une réelle opportunité pour répondre aux différents défis des territoires transfrontaliers, et pour structurer les coopérations au-delà des projets ponctuels.

Portés par un objectif transversal de connaissance des territoires et de gouvernance, les axes de développement reposent sur 4 échelles :

**1. Une échelle de proximité - Littoral et Moyen Pays** qui met l'accent sur la concertation au niveau local et sur une articulation précise des communes du littoral transfrontalier.

Il s'agit sur cette échelle de **favoriser l'émergence et la structuration d'un bassin de vie transfrontalier** et métropolitain d'1 million d'habitants facteur d'attractivité notamment en :

- facilitant l'accès à l'emploi transfrontalier, tant l'accès physique à l'emploi que la connaissance des possibilités offertes de part et d'autre des frontières ;
- accroissant l'attractivité économique par sa diversification et ses complémentarités transfrontalières ;
- développant des réponses communes aux risques naturels et aux situations de crise.

**2. Une échelle de coopération – Montagne** qui met l'accent sur la **coopération entre les espaces naturels et ruraux** du linéaire frontalier de la Métropole avec l'Italie.

L'orientation stratégique, pour cette échelle, est de s'appuyer sur les atouts de l'espace Montagne pour renforcer la cohésion territoriale et en faire un espace de développement, en :

- facilitant l'accès aux services publics, des personnes vivant ou travaillant sur ce territoire ;
- développant des filières montagne, propres au territoire et respectueuses de son environnement ;
- protégeant, conservant et valorisant le patrimoine naturel transfrontalier.

**3. Une échelle d'innovation intermétropolitaine** qui conduit le positionnement de Nice vers la Principauté de Monaco, et les métropoles de Gênes et Turin, avec des actions dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'attractivité économique.

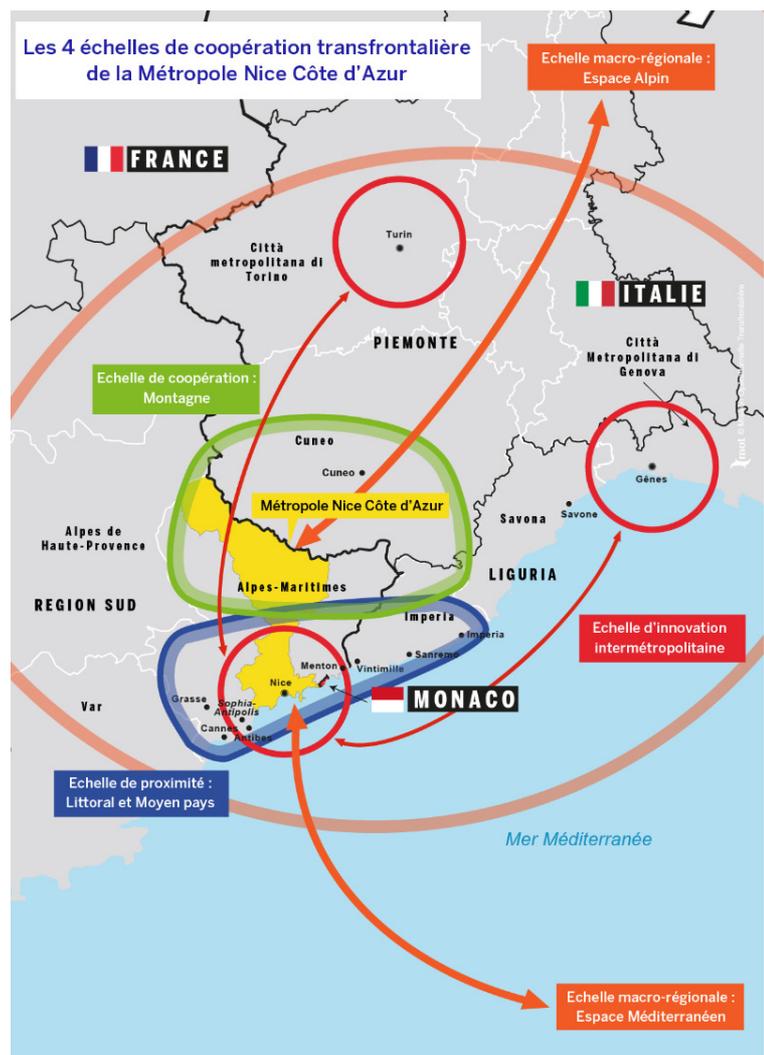
Cette échelle, a pour vocation d'affirmer la coopération intermétropolitaine Nice-Turin-Gênes avec la Principauté de Monaco dans l'espace européen en :

- développant l'innovation territoriale en matière d'enseignement supérieur et de recherche,
- renforçant les diverses coopérations économiques entre les trois métropoles et la Principauté de Monaco.

**4. Une échelle macro-régionale alpine et méditerranéenne** et européenne qui définit le positionnement de Nice à l'échelle de ces grands espaces de coopération.

L'ambition de cette échelle est d'être présent au sein du partenariat de ces macro-régions, pour se positionner dans des projets financés notamment par les programmes européens (INTERREG transfrontalier et transnational, instrument de voisinage, ...), et :

- d'affirmer la voix métropolitaine de Nice, Turin et Gênes dans les stratégies alpines et méditerranéennes ;
- de structurer les transports transfrontaliers de la façade méditerranéenne.



Une gouvernance agile, adaptable et consultative – pilotée par le Service Coopération Transfrontalière – a été choisie pour accompagner la conduite des travaux avec pour ambition d'utiliser et de renforcer les liens existants pour les transformer en espace de dialogue et de travail transfrontalier :

Au travers d'un processus itératif et inclusif du Schéma, **des Groupes de Travail thématiques seront mis en place**, à partir des priorités ressorties tout au long du processus d'élaboration avec une première vision à 3 ans, et des pistes d'action déclinées sur chaque échelle.<sup>10</sup>

Les principaux domaines du schéma sont : innovation, mobilité durable, protection de l'environnement, efficacité énergétique, développement rural, tourisme, développement économique, santé connectée, aménagement numérique du territoire, sécurité et cohésion sociale...

Afin de renforcer les liens de coopération tout au long du dispositif, la Métropole souhaite **associer à des débats d'idées et d'identification de sujets d'intérêt transfrontalier les citoyens et les élus, par exemple lors de forums annuels**.

Il est également envisagé la signature d'un PACTE transfrontalier tripartite rappelant les domaines d'intervention

partagés pour lesquels des actions clés seront portées notamment avec le soutien de la Commission européenne.

Enfin, **des actions de communication multicanaux seront mises en place** à destination des citoyens, des entreprises et des agents de la collectivité pour **une meilleure appropriation de ces sujets**.

De manière transversale, les opérations menées dans les échelles de travail permettront d'atteindre des objectifs plus marqués:

- l'appropriation d'une identité transfrontalière ;
- une facilitation des démarches pour les citoyens ;
- une économie transfrontalière à valeur ajoutée reconnue par filière, circulaire et internationale, favorisant l'emploi transfrontalier et les conditions d'exécution ;
- le développement d'un bilinguisme plus important ;
- plus d'échanges d'étudiants et la possibilité de conserver les talents naissants sur ce nouvel espace transfrontalier;
- une identité européenne plus affirmée avec l'intégration de Monaco, Etat Tiers, au sein de la couverture géographique Interreg.

### 4.3 Les perspectives (coopérations futures, éventuels objectifs politiques, liens avec la prochaine programmation européenne...)

Aussi, après l'adoption du SCT, la poursuite des travaux est dès à présent engagée en co-construction avec les représentants des collectivités, des entreprises, des universités et des associations des trois côtés de la frontière. Des nouvelles coopérations ont d'ores et déjà commencées depuis 2020 :

- Sur l'échelle de proximité, **la Métropole cherche à protéger l'espace transfrontalier et à diversifier et renforcer ses interventions dans les secteurs liés à la mobilité, et au développement durable**. La poursuite des objectifs de réduction des émissions polluantes et sonores de l'offre de transports constitue un enjeu fort pour le territoire métropolitain et les territoires environnants.

On peut citer les projets en cours pour la mise en place de navettes maritimes transfrontalières, le développement d'une filière hydrogène transfrontalière pour les véhicules de logistique urbaine et l'affirmation des orientations stratégiques en matière d'amélioration de l'accessibilité du territoire et de désaturation des nœuds urbains sur la zone

littorale franco-italo-monégasque dans le cadre du Réseau Transeuropéen de Transport (RTE-T) aux côtés de la Région Sud Provence-Alpes Côte d'Azur .

- Dans l'échelle d'influence macro-régionale, la Métropole accueille à la fin de l'année 2020 **les événements alpins** de clôture de Présidences françaises de la SUERA avec la Région Provence-Alpes Côte d'Azur et de la Convention Alpine avec le Ministère de l'écologie, ainsi que l'édition 2020 de Intermezzo Semaine Alpine regroupant les communes, ONG et chercheurs de tout l'arc Alpin.
- Concernant la zone de montagne, en accord avec les régions italiennes et la Région Provence-Alpes Côte d'Azur **la Métropole souhaite soutenir le maintien de la ligne de chemin de fer transfrontalière entre Nice, Tende, Cuneo et Turin**.

Depuis son adoption, la Métropole veille à **intégrer un volet transfrontalier dans toute nouvelle stratégie territoriale**,

<sup>10</sup> Voir le [Plan d'action transfrontalier](http://www.nicecotedazur.org/europe/sch%C3%A9ma-de-coop%C3%A9ration-transfrontalier) - lien : <http://www.nicecotedazur.org/europe/sch%C3%A9ma-de-coop%C3%A9ration-transfrontalier>.

comme la stratégie du trait de côte, afin de toujours proposer des solutions en prenant en compte celui-ci.

Le document d'orientation stratégique s'inscrit dans le cadre de la négociation de la future période de programmation des fonds européens 2021-2027 et offre les conditions d'un dialogue organisé autour de zones fonctionnelles avec l'ensemble des acteurs de multi-niveaux et horizons, qui se poursuit avec la Région Provence-Alpes Côte d'Azur, la Principauté de Monaco, l'Ambassade de France à Monaco ainsi qu'avec les partenaires italiens historiques afin de finaliser les orientations à prioriser.

Avec la reconnaissance officielle du statut de « métropole frontalière » et ce nouveau cadre de travail structurel la Métropole Nice Côte d'Azur est outillée pour initier avec ses partenaires français, italiens et monégasques des évolutions dans la gouvernance locale.

Une réflexion a été engagée dans le cadre du **programme de recherche Diplomatie Territoriale (DITER)** entre l'Université Côte d'Azur, la Région Sud Provence-Alpes Côte d'Azur et la Métropole afin de **mettre en place un dialogue tripartite à la frontière afin de coordonner la gestion des crises sanitaires** (à l'image de celle connue en 2020) mais aussi sécuritaires ou environnementales que le territoire a déjà connu. Depuis Nice, la Maison de la Région et la Métropole en coopération avec la Préfecture pourraient être en charge d'initier et de coordonner ce dialogue.

Concernant la gestion des programmes européens de coopération transfrontalière, **la métropole pourrait**

**participer demain aux instances de gouvernance** dont elle est aujourd'hui exclue. De la même manière, le territoire de la Principauté monégasque pourrait être associé à ces programmes, afin de pouvoir **mener des projets en faveur des citoyens qui traversent les frontières tous les jours**, et qui sont au cœur du développement économique transfrontalier.

De par son territoire exceptionnel à la fois urbain et rural, montagnard et méditerranéen, l'éventail élargit de ses compétences, sa forte expérience dans la gestion de projets et programmes européens et de par ce nouveau statut transfrontalier, **la Métropole Nice Côte d'Azur pourrait expérimenter avec la Région Provence-Alpes Côte d'Azur la gestion d'un investissement territorial intégré multi-fonds et transfrontalier**, pour cibler les investissements locaux sur des projets les plus en phase possible avec les enjeux du territoire.

**A retenir** : L'élaboration du SCT marque une étape majeure pour l'espace transfrontalier dans lequel se positionne la MNCA par le fait :

- De fédérer les acteurs du territoire transfrontalier et structurer la coopération autour d'une stratégie commune
- D'engager pour la première fois une réflexion et une dynamique tripartite coordonnée avec les partenaires monégasques et italiens
- De conduire à une intégration systématique du fait transfrontalier dans les différentes politiques sectorielles
- D'engager un travail de rapprochement stratégique en multi-niveaux

## 5. Témoignages

### **Dr Jean-Franck Bussotti, Directeur Général SAFAS SA, Président de l'Union Monégasque des Industries et Métiers de la Métallurgie (UNIMET), Vice-Président de la FEDEM, de l'IMSEE et membre du CESE de Monaco**

La crise sanitaire a provoqué dans nombre de pays une forme réflexe de repli sur soi, au moment même où la collaboration européenne aurait dû battre son plein. La fermeture indifférenciée des frontières a choqué nombre de transfrontaliers, car si elle peut se comprendre au plan national par rapport à des destinations lointaines ou infectées, elle se doit d'être réfléchie et adaptée dans les régions frontalières comme la nôtre, où l'interaction économique, sociale et culturelle est une nécessité. La Principauté est un poumon économique pour toute la région transfrontalière, il y converge chaque jour plus de travailleurs transfrontaliers qu'elle ne compte d'habitants, et elle injecte plus d'un tiers de son PIB dans les économies des pays voisins par le biais des salaires versés ; elle est donc concernée au premier chef par ces réflexions et mérite toute sa place dans les prises de décisions.

Si une telle collaboration est compliquée à mettre en œuvre à l'échelle européenne, notamment en raison des distances, des différences culturelles et des intérêts parfois divergents de pays ou régions distants, elle peut au contraire être mise en œuvre beaucoup plus facilement à l'échelle locale, moyennant un recensement précis des compétences, et une volonté politique de le faire.

Le Schéma de Coopération Transfrontalière de la Métropole Nice Côte d'Azur répondait déjà à l'absence d'une coordination structurelle des acteurs transfrontaliers, et cette crise n'a fait que renforcer l'importance de créer des collaborations institutionnelles, économiques, scientifiques et citoyennes. La coopération transfrontalière est désormais une nécessité vitale, que ce soit au plan économique, sanitaire, social ou humain. La création d'un comité stratégique de réflexion et de décision transfrontalier serait une étape fondatrice pour apporter un soutien fort aux économies régionales des trois pays, qui en ont grand besoin en cette période d'incertitude économique.

### **Federico Borgna, Président de la Province de Cuneo, Maire de Cuneo**

Le moment difficile que nous avons vécu a mis chacun de nous à l'épreuve, tant sur le plan personnel que collectif. La crainte et les difficultés que cette crise sanitaire a suscitées ont toutefois mis en évidence l'importance des relations et des rapports entre nos régions, territoires frontaliers qui ont toujours partagé des projets communs dans les domaines économique, social et culturel. La frontière entre nos deux pays n'a jamais été un obstacle, mais a toujours été un élément de coopération.

La Province de Cuneo et la Métropole Nice Côte d'Azur sont aujourd'hui des partenaires importants - tant au niveau politique que technique - dans les projets du programme européen de coopération transfrontalière Interreg Alcotra. Une collaboration rendue possible par l'histoire et les valeurs communes qui nous lient.

Notre coopération - politique, sociale et économique - est aujourd'hui plus essentielle que jamais pour le développement futur de nos territoires, mis à rude épreuve par cette pandémie, et plus fondamentale encore si nous voulons atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, à savoir renforcer les services dans nos territoires de montagne. Il existe un grand potentiel de coopération et nous devons être en mesure de le saisir en travaillant en équipe. Nous pensons à ce qui a déjà été fait dans le domaine de la coopération universitaire avec les cours de licence trinational mis en place par les facultés d'Economie et d'Agriculture, mais aussi au grand potentiel lié au secteur du tourisme, à la possibilité d'intégrer et de présenter des offres communes et complémentaires, et aux importantes ouvertures de marché qui pourraient résulter de politiques partagées en ce qui concerne le système d'infrastructures. Il faut maintenant dépasser la logique de la recherche de fonds et réfléchir à l'efficacité réelle des projets et à leur impact sur les territoires. Il est temps de dépasser la dimension personnelle pour stabiliser cette coopération, et devenir une Eurorégion dotée d'objectifs, de stratégies et de plans communs. La stratégie de coopération transfrontalière de la Métropole Nice Côte d'Azur représente une étape importante dans la réalisation de ces objectifs communs.

## II. Le contexte et la démarche du SCT Strasbourg

### 1. Grandes caractéristiques du territoire de l'Eurométropole

Couvrant une superficie de 339 km<sup>2</sup> avec une population de 500.000 habitants fin 2018, l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) est située au nord-est de la France, le long de la frontière allemande et rassemble 33 communes-membres. L'EMS est la 9<sup>ème</sup> métropole française par sa population derrière Nice et Nantes. **Territoire internationalisé et cosmopolite, l'EMS bénéficie d'une démographie dynamique** en faisant un pôle d'attractivité majeur du Grand Est dont Strasbourg est la capitale régionale, caractéristiques partagées avec la métropole lilloise outre leur dimension frontalière. Malgré un solde migratoire négatif, la population de l'EMS est relativement jeune avec un taux d'accroissement naturel de 0,37% par an et une part de plus de 25% des 15-29 ans dans la population totale. Il s'agit d'un point de contraste notable avec la rive allemande de l'Ortenaukreis (Bade-Wurtemberg) dont la population est plus vieillissante malgré un accroissement naturel de près du double avec 0,68%<sup>11</sup>.

En matière économique, l'EMS offre un panel d'activités fortement tertiaisées avec 40% des entreprises implantées sur son territoire dédiées aux services et 35% au secteur industriel. **L'Eurométropole est moins exposée aux fluctuations sectorielles par la répartition relativement équilibrée de sa population salariée** chiffrée à 235.387 personnes en décembre 2018 (note de conjoncture ADIRA). Son taux de chômage en progression régulière depuis 2010 présente une inflexion à compter de décembre 2017 pour se monter à près de 8,2% de demandeurs d'emploi au dernier trimestre 2019, en baisse de 0,5 point. Avec 19.950€, le revenu annuel médian est équivalent à la moyenne nationale et a progressé de 3,4% depuis 2017, malgré de forts contrastes entre les communes membres et certains quartiers<sup>12</sup>.

**Les technologies de santé et la filière numérique sont actuellement les branches les plus fortement créatrices d'emploi** avec une croissance respective de 2% et 5,7% sur cette même période. Le territoire métropolitain tire aussi un bénéfice évident de la proximité avec le très dynamique Land de Bade-Wurtemberg grâce au travail frontalier mais aussi la Bavière avec des échanges commerciaux significatifs et une attractivité toujours non-démentie pour les entreprises allemandes qui choisissent de s'implanter à Strasbourg (Lidl, Dr.Oetker France, Loewe France), en dépit d'un foncier élevé. La présence des capitaux étrangers est également forte avec un tiers des entreprises concernées sur le territoire métropolitain

dont 12% environ dépendent de centres de décision en Allemagne.

La singularité historique de Strasbourg dont l'appartenance a basculé à cinq reprises entre France et Allemagne entre 1681 et 1945 a en grande partie fondé la **présence d'institutions européennes** (Conseil de l'Europe, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Parlement Européen, Médiateur européen), d'un **important réseau diplomatique et consulaire** ainsi que **d'une centaine d'organisations non gouvernementales** à caractère international<sup>13</sup>. En découlent des fonctions métropolitaines supérieures axées sur le tertiaire international et la haute fonction publique avec la présence de centres de décision et de formation (Ecole européenne, ENA, INET, ISU, Fondation européenne de la Science..) en plus des principales administrations régionales.

Par sa position géographique, la métropole strasbourgeoise est plus éloignée de Paris (490 km) que des métropoles allemandes de Francfort (220 km), de Stuttgart (150km) et suisses de Bâle (135 km) et Zurich (205 km). Depuis 2007, **Strasbourg est reliée à Paris par la LGV Est européenne**, composante de la Magistrale européenne, et s'inscrit dans la LGV Rhin-Rhône, jouant pleinement de son inscription au croisement de corridors d'envergure européenne. Outre son positionnement idéal sur les réseaux numériques européens, **Strasbourg constitue le deuxième port intérieur français** après Paris avec un trafic de marchandises de 7,6 millions de tonnes en 2019. Sa plateforme aéroportuaire maintient une activité soutenue avec 1,3 million de passagers en 2019.

Le territoire métropolitain dispose également **d'un pôle universitaire attirant 52.000 étudiants** dont 20% d'étrangers, une excellence scientifique reconnue avec 4 Nobels en exercice, des équipements de pointe en recherche médicale (campus MedTech, IRCAD) et possède une offre culturelle conséquente au vu de sa taille (centre historique classé au patrimoine de l'UNESCO ainsi que ses extensions allemandes de la fin du XIX<sup>ème</sup>/début XX<sup>ème</sup>). Il compte enfin de nombreux grands équipements (Zénith, Palais de la Musique et des Congrès rénové faisant de Strasbourg le second centre national, projet Archipel-Osmose dans le quartier européen) et présente de ce fait **une forte attractivité touristique** (1,4 millions de nuitées en 2018 avec 5% d'augmentation annuelle) dont une importante clientèle allemande et suisse.

<sup>11</sup> <https://ugeo.urbistat.com/AdminStat/de/de/demografia/popolazione/ortenauekreis.-landkreis/8317/3>

<sup>12</sup> *Atlas de l'Eurométropole de Strasbourg*, édition de janvier 2020

<sup>13</sup> SCOTERS, *Rapport de présentation*, 2016

## 2. Intégration fonctionnelle transfrontalière

Tramway Strasbourg-Kehl traversant le Rhin



(Crédits : Strasbourg / J. Dorkel)

L'agglomération de Strasbourg et la ville de Kehl s'étendent respectivement sur les rives ouest et est du Rhin, présentant des taux de population par habitant très contrastés en raison d'un fort déséquilibre démographique, l'Eurométropole de Strasbourg comptant un demi-million d'habitants et Kehl 35.832 habitants en 2018. Face à Strasbourg, capitale régionale et européenne, Kehl est une ville moyenne avec une activité portuaire (cinquième port sur le Rhin), tête de pont allemande sur le fleuve, et qui abrite un grand nombre d'entreprises, notamment dans le domaine de la sidérurgie. Relativement éloignée des zones d'influence des grandes villes allemandes du Rhin Supérieur, (Karlsruhe au nord et Freiburg au sud), elle est la troisième de l'arrondissement de l'Ortenaukreis, le plus étendu du Land du Bade-Wurtemberg. Cet arrondissement densément peuplé a un poids démographique comparable à l'Eurométropole mais sur une surface 5 fois plus grande, s'étendant du Rhin jusqu'au Piémont de la Forêt Noire. Il est économiquement très dynamique (nombreuses PME exportatrices, industries, vignobles...). **Kehl a été longtemps une composante de la ceinture fortifiée de Strasbourg**, jusqu'à la fin du XVIIIème pour se retrouver à nouveau intégré 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 XIVème 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.

Engagé dès les années 1990, le projet d'agglomération Deux-Rives a participé à la mise en cohérence de ce continuum urbain transfrontalier, avec un travail notable autour des canaux et des bassins portuaires du versant strasbourgeois. Prenant le parti de la reconquête des friches portuaires, le long des cinq kilomètres de l'avenue du Rhin reconfigurée, le projet a marqué la volonté de bâtir une métropole durable, ouverte sur le Rhin et l'Europe, au moyen d'un panel d'opérations privilégiant la démarche EcoCités Strasbourg-Kehl Métropole des Deux-Rives<sup>14</sup>. **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.

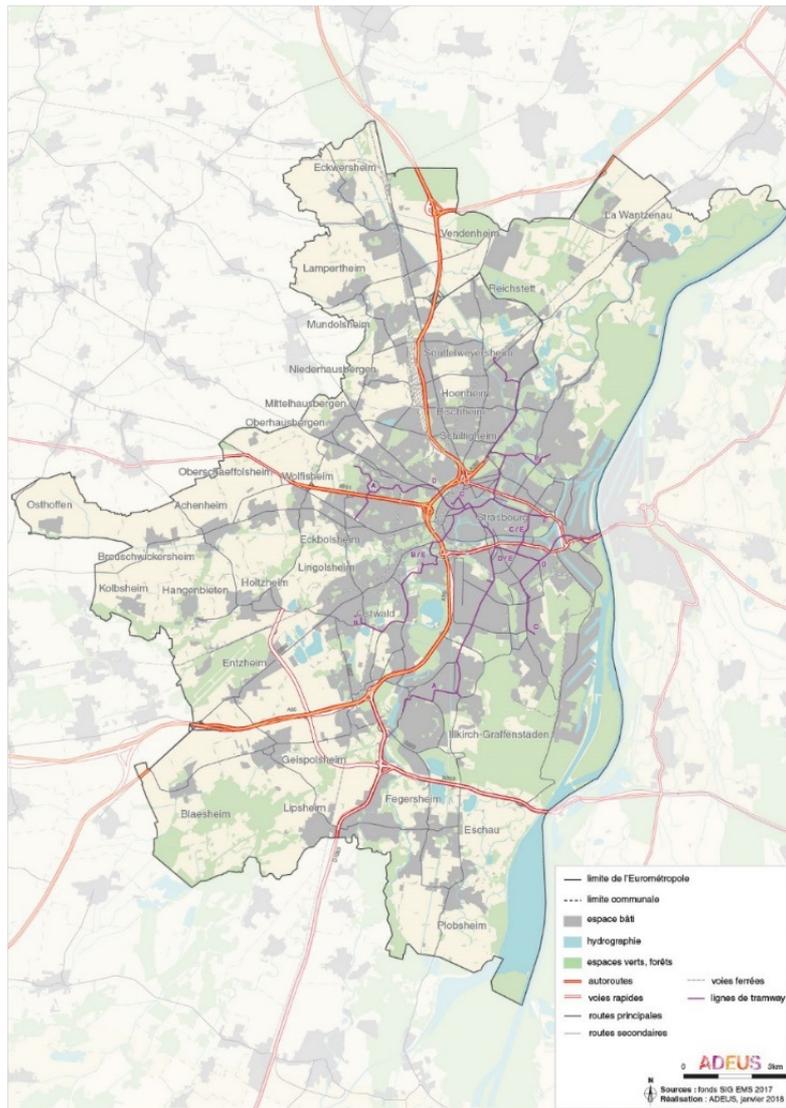
**L'intégration transfrontalière dans le domaine de l'emploi est en revanche relativement plus limitée**, le nombre de travailleurs frontaliers résidant sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg et travaillant outre-Rhin était en effet de 3.425 en 2019 (source INSEE), soit 15% de l'ensemble 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 (source : PLUI EMS), 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.

---

<sup>14</sup><https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1561571/0/4cd0d821-ad8a-ec08-1b16-e16fc6010c50>

### Tissu urbain de la métropole strasbourgeoise en 2019



Source : PLUI de l'Eurométropole de Strasbourg

## 3. La prise en compte du fait transfrontalier au travers des documents de planification et des stratégies préexistantes à l'élaboration du SCT sur le territoire

A l'échelle de l'ensemble de la frontière et plus particulièrement concernant le territoire eurométropolitain strasbourgeois, le fait transfrontalier constitue une priorité centrale des politiques d'aménagement déployées. Cette prise en compte est ancienne, et s'illustre autant par son

inscription au cœur des schémas d'urbanisme réglementaire que par la structuration historique de la gouvernance transfrontalière le long du Rhin supérieur, comme nous pourrions l'appréhender dans le second paragraphe.

### 3.1 La prise en compte du fait transfrontalier au sein des documents de planification du versant français

Elaboré par la Région Grand Est, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) adopté fin 2019 positionne les espaces transfrontaliers de la Région comme l'un des deux

principaux axes de développement pour la période à venir. En particulier, l'analyse des systèmes urbains qui composent l'armature de la Région Grand Est dresse le constat d'une polarisation de ces systèmes vers des moteurs ou

des influences extérieurs, qu'ils soient luxembourgeois pour le sillon lorrain, parisien pour les centralités troyennes et rémoises, ou liés à l'agglomération de Bâle pour l'axe rhénan. En plus de préciser l'enjeu de développement des coopérations transfrontalières au sein des objectifs stratégiques, une des règles prescriptives du document pose comme moyen de lutte contre l'étalement urbain le fait de renforcer les fonctions de centralité urbaine « dans une dynamique de complémentarités interterritoriales ».

A une échelle intermédiaire, le SCOTERS (Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Strasbourgeoise) consacre en préambule un chapitre à la coopération transfrontalière active de la région de Strasbourg. Dans le diagnostic, il est recommandé de **prendre en compte le développement commercial au sein des territoires voisins**, et en particulier la « concurrence transfrontalière » afin de veiller à une meilleure complémentarité avec celle-ci. Dans le chapitre consacré au « rayonnement de Strasbourg et de sa région », il est rappelé que Strasbourg est une ville internationale et européenne mais que son image est en décalage avec son poids réel dans les réseaux économiques internationaux. Son positionnement transfrontalier peut néanmoins constituer un atout pour son rayonnement métropolitain si Strasbourg s'appuie sur le réseau de villes du Rhin supérieur. Il est également mentionné que **l'Eurodistrict de Strasbourg-Ortenau peut tirer parti de son positionnement transfrontalier pour augmenter son attractivité économique et mieux équiper le territoire**.

Enfin à l'échelle locale, le plan local d'urbanisme (PLUi) de l'Eurométropole de Strasbourg a été approuvé en décembre 2016 et rendu opposable aux tiers le 23 janvier

2017 avant de d'être révisé dans sa dimension intercommunale en septembre 2019. Il identifie plusieurs secteurs à enjeux dont un est directement transfrontalier : « Cœur métropole ». Il s'étend de la gare de Strasbourg à Kehl. La ligne de tramway D en constitue sa colonne vertébrale. De plus, **le Jardin des Deux Rives est identifié comme un des principaux pôles de développement de l'agglomération**. Les caractéristiques transfrontalières de l'Eurométropole sont décrites dans les grands enjeux du territoire : la connexion des réseaux numériques avec les réseaux voisins, allemands et suisses, afin de renforcer les flux d'échanges transfrontaliers ; la construction d'une véritable région urbaine transfrontalière, notamment dans les domaines du transport et de l'emploi ; le renforcement des partenariats avec l'Ortenau. Ce document décrit par ailleurs l'organisation des grands pôles attractifs parmi lesquels on trouve les équipements européens (institutions européennes, relais d'information de l'Union européenne, organismes à vocation européenne, organismes de coopération transfrontalière et le Jardin des Rives en tant que parc transfrontalier reliant Strasbourg à Kehl). Enfin, une partie du document décrit le phénomène pendulaire entre la France et l'Allemagne (Bade-Wurtemberg) qui concerne 30.000 personnes pour le Rhin Supérieur résidant soit en France (74%) soit en Allemagne (25%).

**A retenir** : de manière générale, la lecture comparée des différents documents de planification du territoire laisse percevoir la forte prise en compte et depuis de nombreuses années du fait transfrontalier, aspect qui figure parmi les principaux axes de développement du territoire métropolitain.

### 3.2 La prise en compte du fait transfrontalier dans les stratégies et les instances de gouvernance préexistantes à l'élaboration du SCT métropolitain

Sur le plan politique, **si la coopération entre les deux versants de part et d'autre de la frontière rhénane est ancienne et s'inscrit dans l'échelle de coopération euro-régionale du Rhin Supérieur, l'agglomération strasbourgeoise s'est engagée dans son renforcement avec les partenaires allemands suite à la création de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau**. S'appuyant sur une déclaration des chefs d'Etat français et allemand de 2003, l'Eurodistrict initialement conçu autour de Strasbourg-Kehl s'est élargi à l'Ortenau pour aboutir à une convention de coopération en 2005 réunissant la Communauté urbaine de Strasbourg, l'Ortenaukreis et les 5 villes allemandes de Kehl, Achern, Lahr, Offenbourg et Oberkirch, rejointes ensuite par l'Etat et la Communauté de communes du canton d'Erstein, soit près de 979.500 habitants. L'Eurodistrict est devenu en 2010 un GECT de type syndicat mixte ouvert ayant son siège dans l'Eurométropole de Strasbourg et ses locaux et son équipe à Kehl auprès d'autres instances transfrontalières réunies au sein du pôle de compétences.

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**. D'autres démarches de la collectivité doivent être signalées en matière d'aménagement avec la démarche Eco-cités Strasbourg-Kehl en réponse au projet métropolitain de 2009 ainsi que le schéma directeur des Deux-Rives qui forma l'embryon de la future ZAC créée en février 2014 et désormais gérée par la SPL des Deux-Rives en lien avec le Port Autonome de Strasbourg. L'Eurométropole a par ailleurs initié plus récemment des démarches stratégiques de nature transfrontalière en lançant sa feuille de route Eco2030 associant les agences de développement d'outre-Rhin, et en février 2018 le Grenelle des mobilités voué à repenser l'organisation des déplacements autour de la métropole. 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.**

A l'échelle régionale du Rhin Supérieur, le territoire 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 2018<sup>15</sup>. Enfin, au niveau départemental et en préalable de l'élaboration du SCT de la Collectivité Européenne d'Alsace, qui verra le jour en 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 2019<sup>16</sup>.

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.

**A retenir** : Le SCT Strasbourg prend effet au sein d'un **territoire multi-doté en matière d'instances, de stratégies et d'initiatives de coopération préexistantes**. Une des évolutions notable apportée par l'élaboration tient cependant davantage à **l'engagement de la métropole dans des coopérations inter-métropolitaines**, une échelle d'action relativement peu explorée avant la construction du SCT.

## 4. La conduite de la démarche de SCT, ses enjeux et ses perspectives

### 4.1 Réaffirmer l'ambition transfrontalière de l'Eurométropole

L'opportunité que permettait la loi MAPTAM de création des métropoles et sa disposition particulière relative aux métropoles limitrophes d'un Etat étranger d'établir et mettre en œuvre un SCT était de première importance pour l'Eurométropole de Strasbourg. 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

<sup>15</sup><https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2017/06/1468-plaquette-orientations-strategiques-transfrontalieres.pdf>

<sup>16</sup>[https://www.haut-rhin.fr/sites/haut\\_rhin/files/SO\\_Strat%C3%A9gie\\_VF\\_Light.pdf](https://www.haut-rhin.fr/sites/haut_rhin/files/SO_Strat%C3%A9gie_VF_Light.pdf)

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).

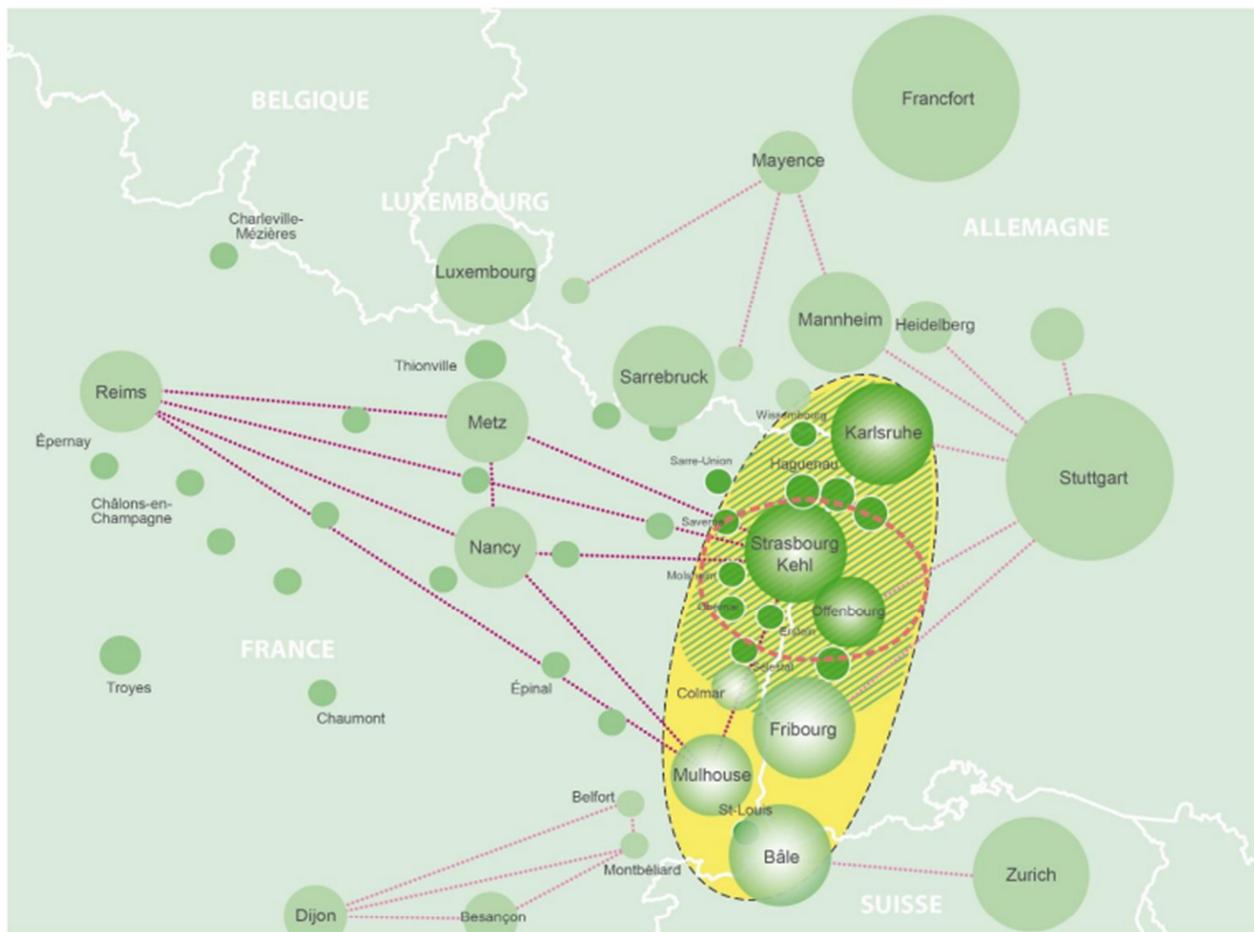
Pour ce faire, l'Eurométropole de Strasbourg devait **tenir compte d'un environnement institutionnel très dense et mouvant** qui imposait une vision à 360° ainsi qu'une logique prospective pour intégrer au mieux les autres stratégies existantes ou en cours de part et d'autre de la frontière. A la faveur des réformes territoriales engagées côté français depuis 2015 et la préparation du nouveau cycle de programmation européenne 2021-2027, plusieurs démarches structuraient déjà le paysage transfrontalier comme les Orientations stratégiques transfrontalières de la Région Grand Est de décembre 2018, la stratégie OR-Oberrhein des deux Départements qui composeront la future CEA en 2021 et le document stratégique de la Région Métropolitaine Trinationale adopté en novembre 2019, déjà évoqués précédemment.

Signalons également la « Frankreich-Konzeption » du Land de Bade-Wurtemberg qui a été publiée en juillet 2020 et qui met notamment l'accent sur l'importance des liens transfrontaliers au niveau communal.

Parallèlement étaient en outre conduites les premières consultations pour le futur programme opérationnel INTERREG-Rhin supérieur VI, s'inscrivant dans le contexte de fortes évolutions attendues de la politique régionale (avec des recommandations contenues dans les Border Orientation Papers sur les aires urbaines fonctionnelles), et à l'appui des premiers projets de règlements sur la CTE publiés en mai 2018 et de la Crossborder review de la Commission européenne de 2017.

Il convient enfin de citer le Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle signé le 22 janvier 2019 et qui comporte plusieurs dispositions très précises pour approfondir la coopération transfrontalière et l'intégration des territoires concernés, avec notamment la perspective d'un espace économique intégré, la possibilité de mesures d'expérimentation ou dérogatoires au bénéfice des collectivités locales et des Eurodistricts ainsi que l'instauration d'un comité de coopération transfrontalière (dont l'Eurométropole est membre) notamment chargé de faciliter l'identification et la résolution des obstacles du quotidien. Ajoutons enfin la liste annexée des projets prioritaires dont certains d'entre eux concernent très directement Strasbourg, à l'exemple de l'initiative n°8 sur la liaison directe à grande vitesse avec Francfort qui s'inscrit dans la réflexion en matière de corridors européens que reprendra le SCT au titre de son volet macro-régional.

**Ces évolutions majeures avaient 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.** Les modes d'organisation et de gouvernance du SCT en découlèrent très étroitement afin de garantir la complémentarité des approches, la représentativité des partenaires, la mobilisation des ressources nécessaires dans un calendrier très resserré.



Les trois échelles de travail du Schéma de coopération transfrontalière de l'Eurométropole de Strasbourg

Echelle métropolitaine locale

● Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et coopération Strasbourg-Kehl

Echelle macro-régionale



▲ réseaux d'agglomérations

Echelle métropolitaine régionale



▨ Rhin supérieur ▨ Strasbourg-Karlsruhe



## 4.2 Une démarche équilibrée et structurée autour d'un fort réseau d'acteurs

La démarche a officiellement été lancée en mai 2019 avec la désignation de l'agence d'urbanisme ADEUS comme pilote du SCT sous l'égide de Robert Herrmann, également président de l'Eurométropole de Strasbourg et de la Mission Opérationnelle Transfrontalière. **S'appuyer sur l'expérience éprouvée de l'ADEUS en matière de travaux et d'analyses transfrontalière** et qui compte parmi ses membres la ville de Kehl et l'Eurodistrict représentait le meilleur compromis et le format d'équilibre le plus adapté.

Cela autorisait la **mobilisation rapide d'une ingénierie de projet à même de mettre en place une gouvernance reposant sur trois niveaux** :

- une équipe projet composée de personnes ressources de l'ADEUS et de la Direction des Relations Européennes et Internationales de la Ville et

- l'Eurométropole de Strasbourg qui serait à l'impulsion et à l'animation globale de la démarche.
- un groupe technique rassemblant les partenaires financeurs du SCT dont une grande partie membres de l'ADEUS comme la Région Grand Est, le Département du Bas-Rhin, la Préfecture de région / SGARE, la ville de Kehl, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau auxquels s'ajoutaient la Banque des Territoires et la Mission Opérationnelle Transfrontalière dans un rôle complémentaire d'accompagnement et d'expertise. La présidence du groupe fut confiée à Michael Schmidt, conseiller métropolitain en charge des questions franco-allemandes sous l'égide duquel quatre réunions se sont tenues entre février 2019 et janvier 2020.

- une assemblée de partenaires réunissant, sous la présidence de Robert Herrmann, l'ensemble des acteurs de la coopération transfrontalière sur les espaces de référence et en particulier le Rhin supérieur dans ses composantes institutionnelle (Länder frontaliers, collectivités françaises, villes du Rhin supérieur...), économique (CCI, IHK), universitaire (EUCOR), de planification (SCOT, Regionalverbände), afin d'aborder et de valider les différentes étapes de l'élaboration du SCT au cours de ses réunions des 8 avril et 26 septembre 2019.

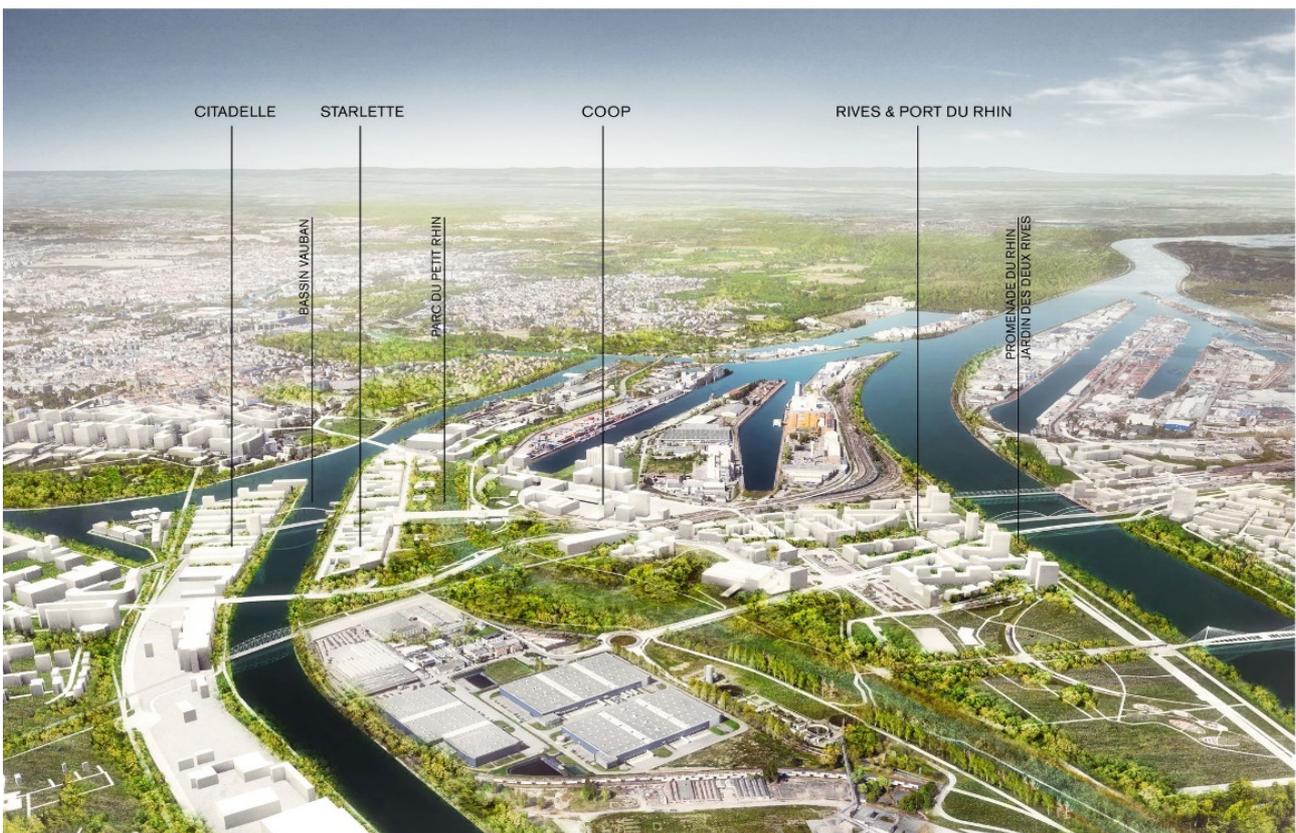
**L'ensemble de ce processus itératif et partenarial s'est appuyé sur une large consultation des différents acteurs qui ont fait part de leurs attentes à intervalles très réguliers, condition pour s'assurer de leur pleine adhésion.** Le travail d'analyse qui suivit fit émerger un canevas croisant aux trois échelles territoriales mentionnées plus haut (locale, régionale, macro-régionale) les entrées thématiques suivantes : les mobilités, le développement économique, le climat et la transition énergétique, la vie quotidienne et la place du transfrontalier dans le fonctionnement et les politiques de la métropole.

Le SCT est en effet aussi **l'occasion pour la collectivité de réinterroger ses pratiques** et d'envisager des modes d'organisation imprimant **une approche transfrontalière dans l'ensemble de ses champs d'intervention**, en cohérence avec l'agglomération binationale en émergence sous l'impulsion notamment du projet Deux Rives.

Chacune de ces quatre thématiques a fait l'objet d'une double attention :

- mise en perspective adaptée à son contexte actuel et à la faveur d'un accompagnement par un acteur expérimenté de la coopération transfrontalière, à l'instar de l'Eurodistrict qui a co-organisé un atelier sur les questions de mobilité le 19 juillet 2019.
- prise en compte des politiques publiques et stratégies de l'Eurométropole de Strasbourg ayant une composante transfrontalière, comme la stratégie Eco2030, le Plan Climat territorial et les travaux entamés dans le cadre du Grenelle des mobilités ainsi que du Conseil de développement.

### Projet Transfrontalier d'agglomération des Deux-Rives



Crédits : Agence Ter / 51N4E / List

### 4.3 Une feuille de route stratégique et évolutive pour mieux répondre à des enjeux multiples

Ces différents travaux se sont traduits par la formalisation d'une feuille de route stratégique du SCT comportant quatre ambitions visant respectivement à **changer de braquet dans la dimension transfrontalière de la métropole, construire les bases d'une agglomération binationale au sein d'un bassin de vie « sans frontière », aborder le Rhin supérieur comme un territoire métropolitain et conforter le rôle européen de la métropole strasbourgeoise et son accessibilité européenne. Ces différentes ambitions déclinent les thèmes prioritaires selon les échelles territoriales les plus pertinentes et ont permis de retenir onze actions** précisant les objectifs et l'action de l'Eurométropole selon qu'elle soit dans un rôle de pilotage, de contribution ou d'appui.

Le SCT a en effet pour double vocation **d'organiser de manière partenariale l'intervention des différents acteurs compétents dans le développement transfrontalier** du territoire métropolitain et de **mobiliser l'ensemble des ressorts de celui-ci dans une vision stratégique** jouant sur la complémentarité des échelles et la synergie avec d'autres espaces métropolitains. Des premiers résultats très encourageants sont déjà notés dans la mise en œuvre d'une voie express vélo entre Offenbourg et Strasbourg copilotée avec l'Ortenaukreis, mais aussi la formation d'une communauté énergétique transfrontalière découlant du projet de récupération de la chaleur fatale entre l'Eurométropole et les Aciéries du port de Kehl, ainsi que la collaboration prometteuse entamée avec la ville de Karlsruhe dans les domaines de l'urbanisme et des mobilités durables.

La feuille de route du SCT assortie d'un avis du Conseil de développement insistant notamment sur la nécessaire dimension citoyenne d'une future agglomération transfrontalière a été adoptée sous la forme d'une délibération en conseil métropolitain du 19 décembre 2019. Il convient à présent de **rendre complètement opérationnelle la démarche par un travail régulier d'approfondissement et d'alimentation** qui mettra en exergue les points suivants qui jalonnent l'année 2020, à savoir :

- **conforter l'assise et les modalités de gouvernance partenariale et franco-allemande** du SCT en pérennisant ses instances (groupe technique et assemblée des partenaires) ainsi que le pilotage par l'ADEUS, ce que le groupe technique du 20 janvier 2020 s'était favorablement prononcé,
- **préciser le fléchage des différentes actions prioritaires** en fonction de leur degré de maturité pour déterminer leur portage et leur estimatif budgétaire, toujours dans un souci de complémentarité avec les partenaires de l'espace frontalier,
- **poursuivre la coordination avec les stratégies territoriales en cours** et tout particulièrement la propre feuille de route transfrontalière que la CEA

devra adopter suite à sa création en 2021, et dont le SCT doit être établi « en cohérence avec celui de l'Eurométropole » comme le précise la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la CEA,

- **adapter le SCT en fonction des enseignements à tirer de la pandémie de Covid-19** sur la frontière franco-allemande durement exposée au plan sanitaire mais aussi socio-économique en raison de sa fermeture pendant 3 mois. En découlent de nouveaux enjeux pour l'organisation et l'aménagement du territoire métropolitain, par exemple au niveau des modes de déplacement, et plus globalement l'adaptation des mécanismes de la coopération transfrontalière aux situations de crise. **La démarche du SCT de l'Eurométropole doit in fine concourir à cet objectif essentiel d'une meilleure prise en compte à tout niveau des espaces transfrontaliers qui forment de véritables bassins de vie.**

## 5. Témoignages

### Christine Zöllner, chargée de mission coopération transfrontalière (Mission diplomatique de la Préfecture de Région Grand Est)

- Quelles ont été les attentes et l'implication de l'Etat dans la démarche de SCT conduit par l'Eurométropole de Strasbourg ?

La loi MAPTAM de 2014 prévoit l'élaboration et la mise en place de schémas de coopération transfrontalière pour les métropoles frontalières. C'est un document non prescriptif, a fortiori pour les territoires frontaliers. Elle prévoit que la métropole a la charge de l'élaboration du schéma ainsi que de la définition des modalités d'association du département, de la région et des communes concernées. La loi ne précise ni le contenu, ni la portée juridique, ni le mode d'élaboration de ce schéma de coopération transfrontalière ce qui laissait de fait une liberté aux territoires pour s'approprier l'approche et la mettre en œuvre.

Le SCT a pour objectif de définir les grands axes de coopération, recenser les projets de coopération potentiels, identifier les outils opérationnels et financiers à disposition des acteurs et définir le rôle des acteurs dans la mise en œuvre du schéma. Le rôle de l'État est d'accompagner la démarche sachant que les collectivités en sont les premiers acteurs.

- Dans quelle mesure cette démarche permet-elle de renforcer la coopération transfrontalière sur le territoire ?

Cette démarche est essentielle afin que la dimension transfrontalière devienne un réflexe naturel en matière d'aménagement du territoire. C'est également l'esprit du Traité d'Aix-la-Chapelle signé en 2019 entre la France et l'Allemagne. Le SCT de l'Eurométropole de Strasbourg doit permettre d'articuler les différents niveaux de coopération du local au macro le tout dans un contexte mouvant sachant que le futur schéma alsacien de coopération transfrontalière de la Collectivité européenne d'Alsace viendra compléter le tableau de l'aménagement du territoire transfrontalier.

### Anke Karmann-Woessner, Directrice de la planification urbaine de la Ville de Karlsruhe

- Quelles ont été les attentes et l'implication de la ville de Karlsruhe dans la démarche de SCT conduite par l'Eurométropole de Strasbourg ?

La loi MAPTAM de 2014 a incontestablement permis de renforcer la coopération entre les aires métropolitaines de Strasbourg et de Karlsruhe qui s'appuyait sur les relations solides et anciennes établies dans le cadre du Rhin Supérieur. Leur situation géographique dans le fossé rhénan et leur poids comparable les prédisposent à adopter des réponses communes aux enjeux européens actuels et à garantir un développement durable de leur espace métropolitain.

Le maire et les services concernés de la ville de Karlsruhe se sont directement impliqués dans cette démarche de coopération à l'instar du Grenelle des mobilités en 2018 qui visait à redessiner le système des mobilités et l'aménagement de l'agglomération strasbourgeoise. Le SCT de l'Eurométropole contribue ainsi aux bases d'un aménagement concerté du territoire pour établir et mettre en œuvre, avec les partenaires du Rhin Supérieur, des stratégies durables.

- Dans quelle mesure cette démarche permet-elle de renforcer la coopération transfrontalière sur le territoire ?

De manière presque concomitante au Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle, Karlsruhe et Strasbourg ont abordé lors d'une grande conférence en février 2019 les chances et les défis d'un espace métropolitain commun, composante du volet régional du SCT de l'Eurométropole. Aux côtés des centres urbains, les Eurodistricts Strasbourg-Ortenau et PAMINA ont appuyé l'idée d'une aire fonctionnelle partagée au bénéfice de ses habitants.

Avec une déclaration d'intention politique en février 2020, Strasbourg et Karlsruhe ont souhaité approfondir leurs échanges dans les domaines clés du développement des centres-villes, de la mobilité durable, de la protection du climat et du développement économique. Les collectivités impriment de cette manière leur volonté d'apprendre les unes des autres et de dépasser les obstacles par des projets et un lobbying communs à même de répondre aux enjeux à venir.

L'expérience tirée des échanges entre Karlsruhe et Strasbourg enrichira par ailleurs les travaux du Réseau des villes du Rhin Supérieur en ouvrant sur des initiatives permettant de faire face aux enjeux de demain et de prendre en compte les attentes citoyennes au sein de leurs bassins de vie.

### III. Le contexte et la démarche du SCT Lille

#### 1. Composantes socio-démographiques du territoire de la MEL

Le territoire de la Métropole Européenne de Lille (MEL) est situé au nord de la France, à la frontière belge. L'entité métropolitaine est composée de 95 communes et compte 1 167 985 habitants en 2019, ce qui fait d'elle **la quatrième métropole française par sa population**, derrière celles de Paris, Aix-Marseille et Lyon<sup>17</sup>.

Rattachée à la France en 1668, **grande capitale industrielle dès le XIX<sup>ème</sup> siècle**, siège d'importantes administrations régionales, la métropole accueille aujourd'hui, après une longue période de transition économique le **3<sup>ème</sup> quartier d'affaires en France (Euralille)**, le **3<sup>ème</sup> pôle universitaire (110 000 étudiants)**, ainsi que plusieurs centres de recherche des sièges sociaux de grandes entreprises françaises.

En matière économique, la MEL compte 512 224 emplois en 2016, avec une évolution positive de 6000 emplois environ entre 2011 et 2016, soit une **croissance relativement modérée**. Son taux de chômage est de 12% en 2016. Le nombre de cadres et professions intellectuelles supérieures représente 20% de la population active en 2016, la moyenne nationale étant de 17,8 % en 2016<sup>18</sup>. Ces chiffres marquent la tendance des espaces métropolitains à concentrer un nombre d'actifs plus conséquent que d'autres

espaces urbains, et en particulier des « cadres des fonctions métropolitaines supérieures »<sup>19</sup>. Toutefois, ils doivent également être mis en rapport avec un **taux de pauvreté des ménages plus importants sur le territoire de la MEL qu'ailleurs**, 19% des ménages fiscaux sont sous le seuil de pauvreté en 2016 (14,7% en moyenne pour la France métropolitaine). La part des familles monoparentales est également plus forte de ce point de vue, 19% des familles contre 15,3% pour la France métropolitaine en 2016.

Enfin, et comme remarque préalable à l'analyse des dynamiques d'intégration transfrontalière, la MEL constitue par sa situation géographique du point de vue des transports **un carrefour autoroutier et ferroviaire très important à l'échelle internationale de l'Europe du Nord-Ouest**, en étant directement reliée aux principaux centres urbains et économiques : proche de Bruxelles (100 km), elle est équidistante de Londres, de Paris et de la Randstad Holland (environ 250 km). La fin du XX<sup>ème</sup> siècle a vu la création d'un véritable hub basé sur cet atout géographique : ouverture du tunnel sous la Manche, liaison TGV avec Bruxelles et Londres, liaison fluviale à grand gabarit avec les ports belges et néerlandais.

#### 2. Intégration fonctionnelle transfrontalière

Les continuités morphologiques, écologiques, le partage d'équipements structurants, l'interpénétration résidentielle et les liens intra-familiaux de part et d'autre de la frontière font du territoire eurométropolitain **un espace et un bassin de vie transfrontaliers par excellence**. Toutefois, malgré une offre de transport relativement développée et d'importants flux de déplacements transfrontaliers pour des motifs de loisirs et de consommation, **l'intégration fonctionnelle des marchés de l'emploi reste parcellaire**, avec un nombre de travailleurs franchissant quotidiennement la frontière qui tend aujourd'hui à diminuer.

Sur le plan morphologique, la MEL forme **un continuum urbain transfrontalier avec la Belgique**, notamment de Lille à Courtrai en passant par Roubaix, Tourcoing et Mouscron. La ville de Tournai n'en fait pas partie. De plus, les « **villes jumelles** » franco-belges situées le long de la Vallée de Lys comme Comines-Warneton (Belgique)-Comines (France), Wervik (Belgique)-Wervicq-Sud (France) ou Menin (Belgique)-Halluin (France) participent à l'intégration de la MEL

au sein de l'espace métropolitain transfrontalier. La continuité des tissus urbains et périurbains combinée avec le réseau dense des infrastructures de communication reliant les différentes composantes de cet ensemble transfrontalier, font de cet espace un système urbain multipolaire et complexe. Avec plus de 2 millions d'habitants, le territoire transfrontalier ainsi constitué correspond aujourd'hui à **l'une des premières conurbations binationales d'Europe**. Ainsi, si la métropole lilloise incluait sa partie belge sur le plan démographique, elle serait classée au deuxième rang des métropoles françaises (derrière Paris) et serait au coude à coude avec la première métropole belge, Bruxelles.

Cette continuité morphologique est également à mettre en rapport avec **l'importance des continuités écologiques** sur le territoire franco-belge. Une étude produite par l'Agence d'urbanisme en 2018 a ainsi mis en évidence la place centrale de **la voie d'eau « fédératrice de territoires dans les Hauts-de-France »**, et les continuités transfrontalières en

<sup>17</sup> NB : nous ne disposons pas des données de population 2020 des 95 communes de la MEL

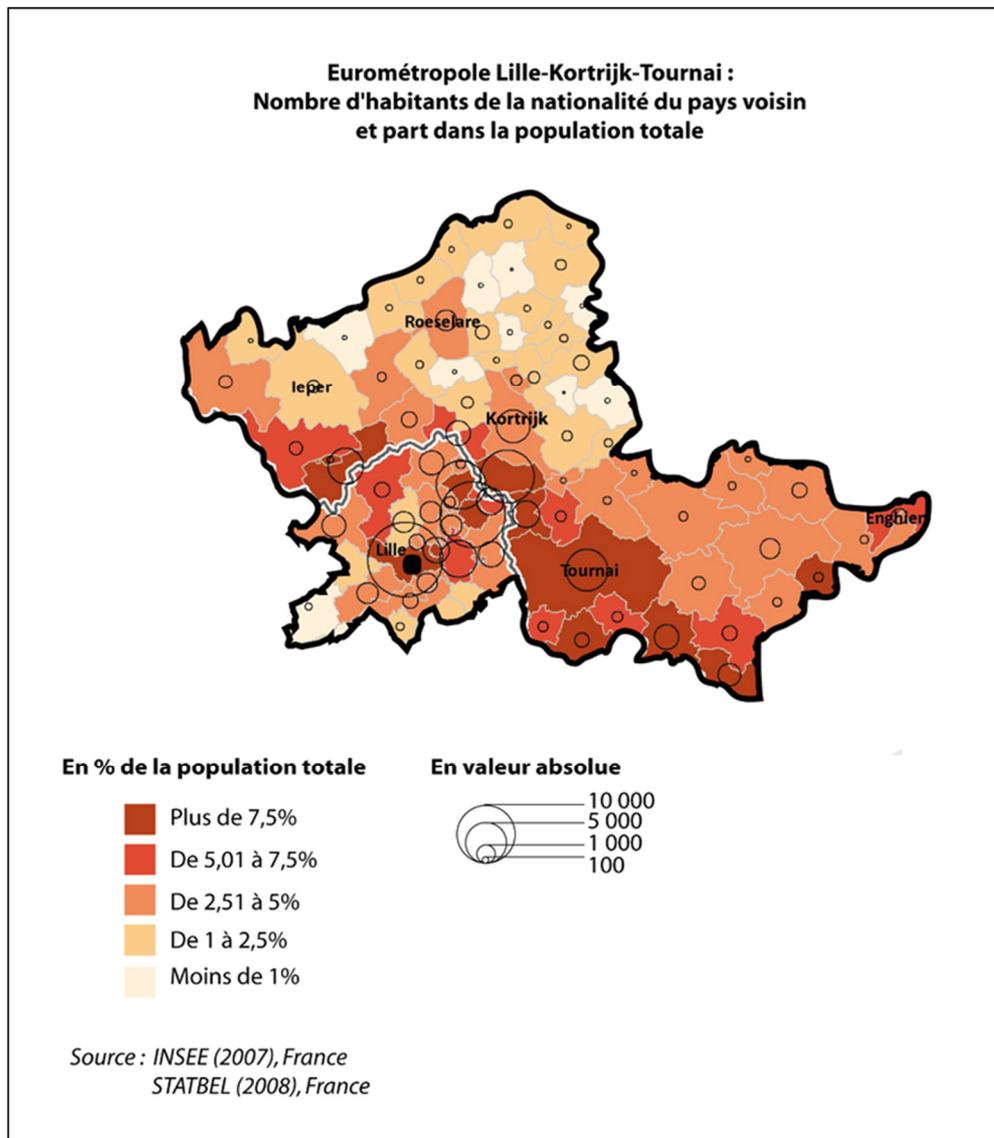
<sup>18</sup> Source : INSEE, RP de la population 2016

<sup>19</sup> *Métroscope, 50 indicateurs pour les métropoles françaises*, FNAU, AdCF, France Urbaine, CGET, juin 2017

la matière pour le territoire franco-belge<sup>20</sup>. Ce positionnement central de la voie d'eau ressort autant pour les enjeux de coordination logistique entre les deux versants (dans le contexte du développement actuel du canal Seine-Nord

Europe), que dans les choix d'aménagement en transfrontalier, appuyés sur les voies d'eau comme un patrimoine environnemental collectif à valoriser (parc bleu de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai<sup>21</sup>, fête de l'eau...).

### Carte de l'interpénétration résidentielle dans l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai



Source : Etude statistique sur l'observation des agglomérations transfrontalières, FNAU-MOT, 2011

Suivant la continuité morphologique du territoire, l'**interpénétration résidentielle** est un phénomène et une tendance

relativement conséquents pour la métropole transfrontalière lilloise. Des travaux d'étude et d'analyse des mobilités

<sup>20</sup> ADULM, « La voie d'eau, fédératrice de territoires dans les Hauts-de-France, la liaison Seine-Escaut et ses opportunités de développement local », *Publications de l'agence*, Septembre 2018

<sup>21</sup> <https://www.espacebleu.eu/>

socio-spatiales ont permis de mettre en valeur les **logiques culturelles** (francophonie), **économiques** (avantages fiscaux et immobiliers) et **sociales** (familles binationales, biens immobiliers et consommations différenciées, proximité géographique...) qui facilitent ces migrations résidentielles transfrontalières<sup>22</sup>. De façon quantitative, le nombre de résidents français du côté belge est ainsi plus important dans la partie wallonne de l'Eurométropole que dans la partie flamande. Selon les données de STATBEL, le nombre de résidents français en 2016 est de 11 461 à Mouscron, de 4 941 à Comines-Warneton, de 5 738 à Tournai, de 3075 à Estaimpuis, de 632 à Courtrai et de 1 700 à Menin, soit un total de 27 000 résidents français dans la partie belge de l'Eurométropole. Par contraste, si de nombreux d'habitants de la métropole sont d'origine belge et notamment flamande, le nombre de résidents belges dans la partie française de l'Eurométropole est plus faible que le nombre de français côté belge : ils seraient environ 3 200 en 2011<sup>23</sup>.

Si ces continuités urbaines, écologiques et résidentielles font de Lille une métropole éminemment transfrontalière, **l'intégration des marchés de l'emploi tend à se rétracter**. Le nombre de travailleurs frontaliers baisse en effet parmi les résidents de la Région des Hauts-de-France travaillant en Belgique, et ce malgré des besoins d'emplois conséquents pour le territoire flamand. Fin 2017, ils étaient 23 700 à partir travailler chaque semaine en Belgique. Les trois quarts d'entre eux proviennent des zones d'emplois de Roubaix-Tourcoing, de Lille, de Maubeuge et de Valenciennes. Ils travaillent principalement dans les arrondissements francophones de Mouscron, Tournai et Mons, la méconnaissance du néerlandais freinant en grande partie le développement du travail frontalier en Flandre. A l'inverse, **le nombre de salariés en provenance de Belgique et exerçant dans les Hauts-de-France a progressé de 14%** entre 2013 et 2017, pour atteindre 10 500 personnes. La plupart d'entre eux travaillent dans la métropole de Lille qui concentre la majeure partie de l'offre d'emploi côté français<sup>24</sup>.

Les **interactions transfrontalières sur le plan des déplacements sont en revanche très nombreuses pour des motifs touristiques, de loisirs et d'achats**: fréquentation du centre historique de Lille par une clientèle belge en quête de commerces haut de gamme liés au luxe français, restauration, équipements culturels, utilisation du hub ferroviaire connectant la Belgique au reste de la France. Dans le sens inverse, les commerces liés à l'ameublement, les jardineries et plus généralement les commerces ouverts le dimanche côté belge attirent une clientèle française. Si la

part de ces déplacements effectués en voiture reste importante, en matière d'infrastructures de transport public transfrontalières, la MEL est reliée au versant belge par le réseau ferroviaire régional (réseau triangulaire Lille – Mouscron (Kortrijk) – Tournai, pour lequel seul le matériel roulant SNCB hors TGV franchit aujourd'hui la frontière) et par bus (ligne Mouscron-Wattrelos-Roubaix assurée par Ilévia et TEC Hainaut ; ligne Mouscron-Tourcoing Hôpital Dron opérée par TEC ; ligne Comines-Warneton-Armentières-Houplines).

Aussi, les grands équipements et infrastructures de transport de la métropole lilloise comme les gares TGV Lille Flandres et Lille Europe et l'aéroport de Lille-Lesquin sont utilisés par un nombre d'usagers belges relativement conséquent. D'autres **grands équipements métropolitains permettent par ailleurs de concourir à ce rôle d'intégration**, aux premiers rangs desquels figurent les lieux d'accueil d'événements culturels et sportifs sur le territoire de la MEL, comme l'Opéra de Lille, l'Orchestre national de Lille, ou le musée d'art contemporain LaM engagés dans des projets de coopération INTERREG avec des structures homologues belges, ou encore le Stade Pierre Mauroy qui peut accueillir certains matchs de la sélection nationale de Belgique avec une très forte affluence du public belge (par exemple, pour le quart de finale de l'Euro 2016 de football entre la Belgique et le Pays de Galles, une estimation a porté à 100 000 le nombre de supporters belges présents dans la métropole).

Avant de décrire plus précisément les stratégies de coopération préexistantes entre collectivités de part et d'autre de la frontière, il est à noter ici que **plusieurs projets de coopération en transfrontalier ont pu être enclenchés par ces pôles d'excellence économiques** (Eurasanté, Euratechnologies, participations croisées pour l'aménagement du parc scientifique de la Haute Borne, réseau eurométropolitain des acteurs du numérique fondé en 2018 sous l'égide de l'Eurométropole...), universitaires (projet Université métropolitaine transfrontalière franco-belge...) et hospitaliers (Convention cadre entre hôpitaux frontaliers et universités, Zone Organisée d'Accès aux Soins Transfrontaliers...).

**A retenir** : Le territoire de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai **constitue un espace fonctionnel transfrontalier de grande envergure**, dont l'intégration est notamment illustrée par l'usage et le rayonnement des équipements métropolitains.

<sup>22</sup> Voir notamment les travaux de Garance Clément, « Passer la frontière pour se loger : le petit privilège des classes moyennes lilloises », *Métropolitiques*, avril 2017, <https://www.metropolitiques.eu/Passer-la-frontiere-pour-se-loger.html>

<sup>23</sup> SCOT Lille Métropole, *Rapport de présentation*, février 2017

<sup>24</sup> INSEE Hauts-de-France, « L'emploi frontalier des Hauts-de-France vers la Belgique : une attractivité modérée et contrastée », *Note d'analyses*, N°94, Mars 2019

Design transfrontalier et continuités écologiques à la frontière franco-belge



© Projet Carré Bleu de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, soutenu par Interreg France Wallonie Vlaanderen, Emmanuelle Valot et Yoann Druet - 2020

### 3. Des documents de planification à l'établissement de stratégies transfrontalières, quelle prise en compte préalable à l'écriture des SCT des enjeux transfrontaliers ?

#### 3.1 La prise en compte du fait transfrontalier dans les documents d'aménagement et de planification du versant français

La prise en compte du fait transfrontalier au travers des documents d'aménagement établis par les collectivités présentes aux différentes échelles est ancienne, et marque aujourd'hui la nécessité de passer à une « mise en actes » davantage opérationnelle.

Au niveau régional, le développement en transfrontalier du territoire métropolitain fait l'objet d'une prise en compte stratégique par le Conseil Régional Hauts-de-France, autorité de gestion de plusieurs programmes européens, notamment au travers de l'adoption en juin 2020 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires. **La proximité avec la Belgique est identifiée comme un potentiel de développement important**, et le territoire de la MEL est mentionné comme s'inscrivant dans un système métropolitain transfrontalier au sein du diagnostic. Une règle prescriptive (n°42) est notamment développée pour **assurer la préservation de la**

**biodiversité en articulation avec les continuités écologiques avec les territoires voisins transfrontaliers.** Les autres ambitions sectorielles développées en matière de mobilités, de gestion économe de l'espace ou de qualité de l'air auront par ailleurs des impacts conséquents sur l'environnement transfrontalier tout au long de la mise en œuvre du schéma. Plus spécifiquement, **le SRADDET fait référence à la démarche de SCT portée par la Métropole en relevant qu'elle constitue « l'opportunité de synthétiser et de mettre en évidence le rôle particulier que les fonctions métropolitaines jouent dans la capacité de développement des territoires de toute la région**, en articulation avec le SRADDET ». Aussi, en tant que démarche multi-partenaire elle fait figure d'occasion « pour mobiliser l'ensemble des acteurs concernés dans les Hauts-de-France et dans les régions belges » afin de porter des objectifs communs pour développer les complémentarités et la mise en réseau des territoires (mutualisation d'équipements, interconnexions, transports...).

A l'échelle métropolitaine, le PLU de la Métropole Européenne de Lille a été révisé et adopté le 12 décembre 2019 tandis que le SCOT Lille Métropole a été approuvé le 10 février 2017. L'ambition égayée au sein de ce dernier est notamment de « développer la métropole européenne et transfrontalière, la dynamiser et fluidifier l'accessibilité du territoire ». La métropole y est décrite comme étant un bassin de vie transfrontalier et une métropole inscrite dans l'Europe du Nord-Ouest.

Au sein du PLU, la MEL est décrite en premier lieu comme étant « la métropole française du Nord de l'Europe », dont la **continuité urbaine transfrontalière « s'explique par une réalité géomorphologique, des axes historiques de transports (voies d'eau, routes, voies ferrées) et des filières économiques communes.** » Elle est caractérisée comme étant pleinement insérée dans un bassin de vie et culturel transfrontalier, avec ses voisins wallons et flamands. Le projet de création de l'**Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai** est par ailleurs évoqué ici comme l'instance qui « vise à la **construction d'un projet de territoire partagé et à la réalisation concrète des projets** portés collectivement à

l'échelle transfrontalière. » Les voies d'eau sont en particulier citées comme un axe de travail et d'aménagement en transfrontalier central pour ce nouveau PLU, de mêmes que les continuités cyclables et écologiques du territoire. **Les projets d'accessibilité et de mobilité du Nord de la métropole** et du territoire Roubaix-Tourcoing doivent enfin pouvoir être **systématiquement « inscrits dans une dynamique transfrontalière** en lien avec les communes belges voisines. » Le dialogue en transfrontalier sur la planification reste néanmoins un sujet complexe (et non spécifique au territoire franco-belge), dans la mesure où l'on ne trouve pas d'équivalence entre les documents de part et d'autre de la frontière, reflétant la disparité des niveaux institutionnels et des compétences de part et d'autre.

**A retenir :** Cette analyse croisée des derniers documents de planification adoptés donne à voir **le développement récent d'une forme de « gegenstromprinzip<sup>25</sup> » entre les institutions métropolitaines et régionales.** Celui-ci correspond en substance à des allers-retours entre les différents échelons de planification, pour une prise en compte croisée des enjeux de développement en transfrontalier.

#### Continuités urbaines et morphologiques à Comines-Warneton



(Crédits : MOT)

<sup>25</sup> Principe d'aménagement du territoire développé en Allemagne, où le niveau fédéral (Bund) exerce une compétence générale d'animation, tandis que le niveau des Etats fédérés (Länder) possède la compétence de planification.

Il s'agit d'un processus à la fois top-down et bottom-up, avec un enrichissement mutuel des politiques fédérales et des Länder, et qui repose sur une agence technique, le BBSR (Office fédéral pour la construction et l'aménagement du territoire).

### 3.2 Le développement de stratégies transfrontalières et d'instances de gouvernance propres, en lien avec les partenaires belges

S'agissant des instances et des démarches stratégiques proprement transfrontalières, la métropole lilloise s'est positionnée historiquement sur le fait de **développer des stratégies d'action et d'aménagement en transfrontalier dès l'année 1991**, qui vu la naissance de la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT). Cet organe de pilotage et de concertation regroupait les cinq structures intercommunales - quatre belges, une française - qui correspondaient au territoire de l'agglomération transfrontalière lilloise. Les échanges menés entre 1998 et 2001 dans le cadre du projet Grootstad ont permis la **réalisation d'un « Schéma transfrontalier d'aménagement et de développement » (2001)** puis d'une « **Stratégie pour une métropole transfrontalière** » (2002). Elaboré dans le cadre de la COPIT, ce document a proposé des éléments stratégiques afin d'organiser la métropolisation et le devenir du territoire transfrontalier franco-belge.

Le territoire métropolitain franco-belge **s'est ensuite engagé parmi les premiers dans la constitution d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)**, à la suite de l'apparition de cette nouvelle forme juridique avec le règlement européen de 2006. Le GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est ainsi créé en janvier 2008. **C'est une structure multi-niveaux de 14 partenaires** qui, côté belge, est composée par des intercommunales wallonnes et flamandes, les deux provinces frontalières, les deux régions et l'Etat fédéral. Ses villes principales sur ce versant sont Courtrai (75 000 habitants en 2017) et Tournai (69 493 habitants en 2017). Les missions prioritaires du GECT sont les suivantes : **assurer la concertation**, le dialogue et favoriser le débat politique, en rassemblant l'ensemble des institutions compétentes ; **produire de la cohérence transfrontalière** à l'échelle de l'ensemble du territoire ; **faciliter, porter et réaliser des projets** traduisant la stratégie de développement élaborée en commun et **faciliter la vie quotidienne** des habitants de la métropole franco-belge. Le GECT Eurométropole dispose d'une agence transfrontalière située à Courtrai (Belgique) qui centralise les informations et assure un échange continu entre les 14 institutions de l'Eurométropole.

Les partenaires ont ainsi poursuivi les réflexions engagées dans le cadre de la COPIT au sein de cette nouvelle instance de coopération, pour se doter fin 2013 d'une « **Stratégie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai 2014-2020** »<sup>26</sup>, remplacée en 2017 par le projet « Eurométropole 2.0 ». Des actions ciblées y sont envisagées autour de trois grandes thématiques : le déploiement économique ; le lien

emploi-formation ; l'ancrage du développement durable dans l'Eurométropole (mobilités, parc bleu, énergie...) <sup>27</sup>.

Dernièrement et dans le but **de renforcer la coordination du versant français** et relancer le dialogue avec le versant belge au travers des instances de l'Eurométropole, **un plan d'action a été établi conjointement entre la MEL et la Région Hauts-de-France**, au travers d'un accord-cadre signé fin 2019 entre les deux collectivités. Participant toutes les deux à la démarche d'élaboration du SCT, la Région et la Métropole marquent dans cet accord leur engagement pour renforcer leur coordination mutuelle au sein des instances de l'Eurométropole, **le développement d'une approche stratégique commune sur l'Europe et le transfrontalier**, et **l'association de la métropole à la préparation et au suivi des programmes européens de cohésion dont la Région est autorité de gestion. Le département du Nord** a également délibéré le 13 novembre 2017 pour l'adoption d'une stratégie opérationnelle de coopération transfrontalière, qui pose de façon significative le fait « **de contribuer à la convergence des politiques transfrontalières des acteurs français** », dont font notamment partie la Région Hauts-de-France et la Métropole européenne de Lille au travers de l'élaboration du SCT.

**A retenir** : En préalable du travail engagé par la démarche SCT, les initiatives stratégiques préexistantes se sont en majeure partie **centrées sur le développement de l'échelle euro-métropolitaine**, tandis qu'une échelle plus large de dimension eurorégionale a moins pu être explorée.

<sup>26</sup>[http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Documents\\_Territoires/FBe.Lkt.2.Strategie\\_ELKT\\_2014\\_2020.2013.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/FBe.Lkt.2.Strategie_ELKT_2014_2020.2013.pdf)

<sup>27</sup><http://www.conseildeveloppement-lillemetropole.fr/sites/default/files/2018-10/bilan-em-2-0.pdf>

## 4. La conduite de la démarche de SCT, ses enjeux et ses perspectives

### 4.1 La conduite de la démarche de SCT (processus d'élaboration, méthodologie adoptée, partenaires sollicités...)

La nécessité d'élaborer un Schéma de coopération transfrontalière (SCT) a été l'opportunité pour la Métropole européenne de Lille (MEL) de **reposer sa stratégie transfrontalière et son leadership régional en la matière**. Pour mieux cerner les attentes et orientations du SCT, la MEL a, dès 2016, confié une mission à la MOT (conjointement avec l'Eurométropole de Strasbourg), et mis en place un comité technique regroupant l'État, la Région et le Département ainsi que les territoires et agences d'urbanisme le long de la frontière franco-belge.

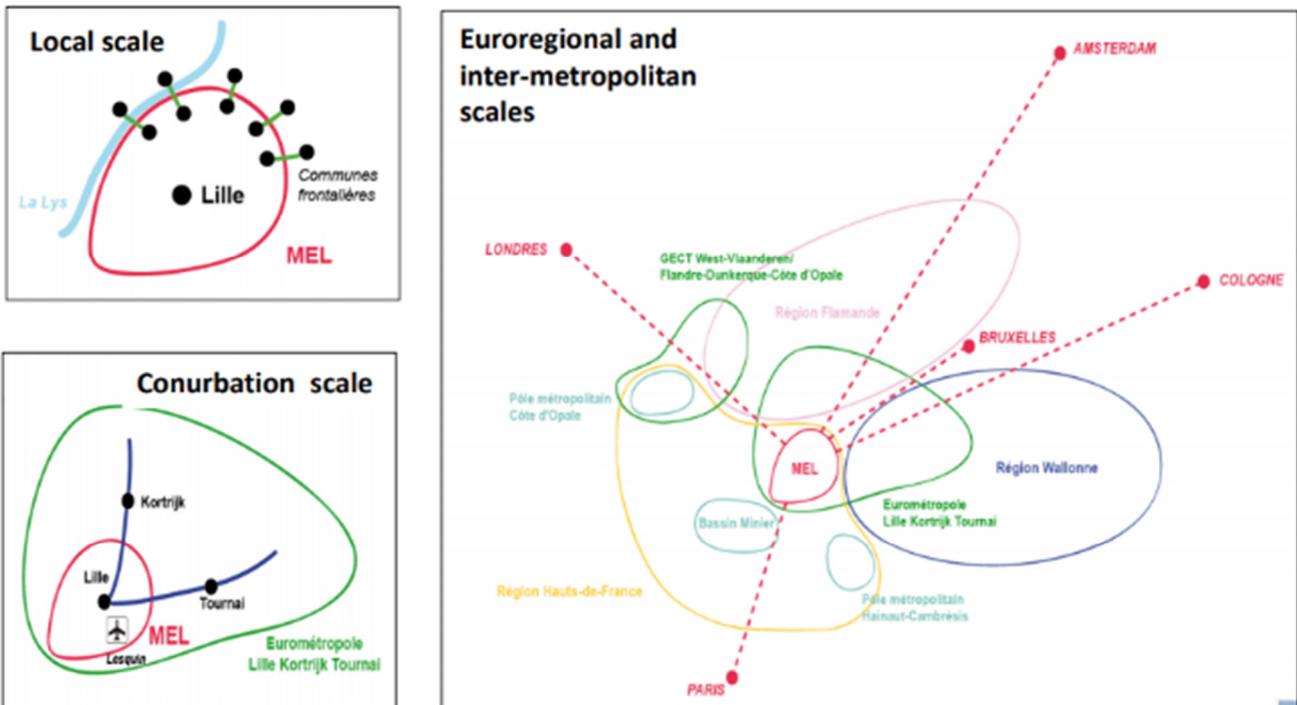
Cette première phase s'est traduite par une délibération cadre en décembre 2017, définissant quatre échelles prioritaires d'enjeux et d'actions :

- entre communes frontalières,
- métropolitaine,
- euro-régionale (incluant notamment le littoral),
- inter-métropolitaine (incluant notamment la relation avec Bruxelles).

Cette délibération a également mis en exergue la **nécessité d'une coordination de versant eu égard au nombre d'institutions partenaires de part et d'autre de la frontière** (La frontière franco-belge ne disposant pas d'instance de coordination à l'échelle régionale).

**Le SCT a eu un effet immédiat, dès 2018, en orientant les politiques de coopération inter-territoriales de la MEL.** Ainsi, l'accord de coopération entre la MEL et la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) intègre les enjeux transfrontaliers avec la Belgique mais aussi avec le Royaume Uni et la valorisation de thématiques de coopération transfrontalière d'intérêt commun (santé, emploi, mobilité, ...). Dans le même esprit, le GECT Lille-Kortrijk-Tournai a renforcé ses actions de proximité, soit la première échelle prioritaire, en multipliant les rencontres entre les Maires et les Bourgmestres des 23 communes frontalières de l'Eurométropole.

Les quatre échelles du SCT Lille



Source : ADULM



**Le Schéma de Coopération Transfrontalière (SCT) de la MEL : principales étapes**

<b>Avril 2017</b>	Séminaire transfrontalier sur la planification.
(Siège de Région Hauts-de-France)	Les trois régions belges participent
<b>Novembre 2017</b>	Premières réflexions partenariales entre ingénieries et intercommunalités sur les pistes de coopération
<b>Décembre 2017</b>	Remise du rapport de la MOT Délibération de la MEL : SCT - Cadre stratégique - Phase d'élaboration
<b>Juillet 2018</b>	Proposition de cadre stratégique (ADULM)
<b>Novembre 2018</b>	Signature de l'accord de coopération entre la MEL et la Communauté Urbaine de Dunkerque (3 <sup>ème</sup> échelle)
<b>Janvier 2019</b>	Intégration des objectifs au sein du projet de SRADDET
<b>Mai 2019</b>	Signature de l'accord de coopération entre la MEL et la Région de Bruxelles-Capitale (4 <sup>ème</sup> échelle)
<b>Juillet 2019</b>	Recensement partenarial des dynamiques engagées : actions et projets organisés en fonction des orientations du cadre stratégique

**4.2 Le contenu du document (objectifs stratégiques, actions proposées, impacts escomptés...)**

Pour préciser le contenu stratégique du SCT, ses orientations thématiques, et croiser ces dernières avec les quatre échelles prioritaires d'enjeux et d'actions, une mission complémentaire a été confiée par la MEL à l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM).

Cela a aussi permis de nourrir, pendant toute l'élaboration du SRADDET, le dialogue entre la MEL et la Région Hauts de France ainsi qu'avec les territoires régionaux frontaliers.

Cinq grands axes de coopération, articulés entre eux, ont ainsi été définis :

- **Favoriser et fluidifier les mobilités transfrontalières**, au service des résidents et des actifs comme des visiteurs. Cinq objectifs paraissent déterminants pour cela :

- a. Renforcer l'accessibilité à grande échelle ;
- b. Développer et améliorer l'offre transfrontalière de transports ;
- c. Favoriser le développement des nouvelles formes de mobilité ;
- d. Décloisonner le marché de l'emploi ;
- e. Promouvoir une offre touristique commune tant en matière de tourisme de loisirs que de tourisme d'affaire.

- **Construire une réelle citoyenneté transfrontalière** en mutualisant les atouts : dynamique économique et services à la population.

Une coopération plus proche du citoyen :

- a. Renforcer la communication sur les ressources et les initiatives transfrontalières ;
- b. Simplifier l'accessibilité transfrontalière aux équipements et aux services ;
- c. Poursuivre et amplifier les coopérations en matière de santé et de services sociaux-sanitaires ;
- d. Comme celles en matière de sécurité et de prévention de la délinquance ;
- e. Développer une approche plus concertée des quartiers en difficulté.

Une coopération plus innovante et porteuse de sens au quotidien :

- f. Soutenir et amplifier les collaborations entre acteurs et structures culturelles ;
- g. Innover en matière de services transfrontaliers à la population.

Une coopération plus vectrice de développement et créatrice d'emploi :

- h. Développer ensemble les atouts des territoires dans les domaines stratégiques
- i. Encourager les liens entre grands établissements d'enseignement supérieur et de recherche et construire avec toutes les parties prenantes une grande région de la société de la connaissance

- **Optimiser l'atout du positionnement en matière économique** et bâtir une stratégie de valorisation des flux de marchandises, en poursuivant six objectifs prioritaires :

- a. Renforcer les partenariats avec les acteurs du développement des ports du Range nord, de la Métropole parisienne et du Grand Londres, et initier ainsi un dialogue interrégional ;
- b. Favoriser le report modal de la route vers la voie d'eau et le fer ;
- c. Développer de façon concertée un « corridor du renouveau industriel » le long de la voie d'eau à grand gabarit ;
- d. Capter et valoriser en commun les flux transmanche ;
- e. Faire du transfrontalier un véritable vecteur de marketing territorial ;
- f. Mieux se concerter en matière d'accueil d'investissements extérieurs.

- **Gérer de façon concertée et innovante les défis liés au changement climatique** : la question de l'eau et celle de l'énergie

- a. Prévenir les risques d'inondations et/ou de submersion ;
- b. Consolider la ressource en eau tant sur le plan quantitatif que qualitatif ;
- c. Limiter l'imperméabilisation des sols, préserver les milieux humides et la biodiversité ;
- d. Améliorer la qualité de l'air ;

- e. Développer ensemble une mobilité plus durable ;
- f. Promouvoir de façon concertée les énergies alternatives, notamment non carbonées, et l'auto-économie énergétique
- g. Faire face aux principaux risques technologiques et industriels ;

- **Accroître la qualité de vie**, et promouvoir ensemble la qualité dans les aménagements urbains et paysagers.

- a. Développer une approche spécifique des aménagements urbains et économiques : promouvoir le modèle de la ville nord-ouest-européenne ;
- b. Développer un modèle commun de gestion des espaces agricoles ;
- c. Encourager la qualité et l'innovation en matière architecturale et urbanistique ;
- d. Echanger sur les dispositifs et les modalités d'adaptation du parc bâti existant.

**Un recensement partenarial des dynamiques engagées est apparu nécessaire** en croisant dans une matrice ces 5 axes thématiques avec les 4 échelles géographiques. **Le nombre d'initiatives de coopération recensées est considérable (près de 150), mais celles-ci sont très hétérogènes** et surtout est apparu un certain décalage entre les ambitions affichées et la réalité des démarches effectivement mises en œuvre.

**Les enseignements tirés de cette matrice des dynamiques engagées a permis de préciser la méthodologie d'élaboration des feuilles de route des projets** et actions à mettre en œuvre : objectifs à atteindre, délais de mise en œuvre, partenaires à impliquer de part et d'autre de la frontière, moyens requis et leur provenance, chefs de file et indicateurs d'évaluation.

### 4.3 Les perspectives (coopérations futures, objectifs politiques et techniques, liens avec la prochaine programmation européenne...)

Les priorités étant affirmées au sein du cadre stratégique, et la méthodologie fixée, **le SCT dote désormais la MEL d'un levier incitatif** à la mise en œuvre d'une coopération transfrontalière renforcée pour :

- mobiliser tous les acteurs concernés ;
- échanger de l'information afin d'identifier les pistes d'action les plus pertinentes ;
- procéder de façon concertée au choix des projets en fonction de la capacité effective de mise en œuvre.
- élaborer et mettre en place les dispositifs de suivi et d'évaluation de mise en œuvre ;

**En coordonnant le versant français, la MEL est ainsi garante de la dimension stratégique du Schéma** et en particulier de :

- l'implication des acteurs de rang « supérieur » ;
- la visibilité de la coopération transfrontalière ;
- l'optimisation du recours aux sources de financement disponibles.

Avec le SCT, la MEL dispose désormais **d'un manuel de gouvernance et d'un cadre opérationnel à intégrer dans les futurs programmes de Coopération Territoriale Européenne**, qui doit la guider avec les partenaires français de l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai dans sa réponse aux nouveaux défis transfrontaliers comme l'anticipation et la

gestion des crises écologiques et environnementales, sanitaires, économiques ou sociales.

**A retenir** : Pour la métropole lilloise, la démarche SCT permet ainsi de remplir plusieurs objectifs :

- affirmer la MEL en tant que « **cheffe de file** » de **la coopération transfrontalière sur le versant français**
- être en capacité **de recenser et de faire un pas de côté** pour analyser et donner de la cohérence

au grand nombre **d'initiatives de coopération prises** (près de 150)

- pouvoir se projeter de manière plus efficace et **structurer dans le même mouvement les coopérations inter-territoriales (horizontales) et le travail en multi-niveaux (vertical)**

## 5. Témoignages

### **Alfredo Corbalan, Expert des affaires européennes, internationales et interrégionales (Perspective.brussels – Agence de planification de la Région de Bruxelles-Capitale), Président du groupe de travail Aires Métropolitaines d’Eurocities**

Lorsque la Métropole Européenne de Lille (MEL) nous a proposé de nous associer à l’élaboration de leur Schéma de Coopération Transfrontalière (SCT), nous avons de suite accepté car, même si au sens administratif nous ne sommes pas des territoires transfrontaliers, dans la réalité nos aires fonctionnelles sont interconnectées.

Nous avons accepté cette proposition pour trois raisons. Premièrement les liens institutionnels entre nos deux métropoles sont anciens : la Région de Bruxelles-Capitale a signé son tout premier accord de coopération bilatéral avec Lille en 1996. Deuxièmement nos territoires sont proches et connectés par une ligne grande vitesse reliant la Grand Place de Lille à celle de Bruxelles en 35 minutes. Ce qui amplifie de facto les échanges entre nos habitants et entrepreneurs et renforce l’attractivité croisée de nos deux métropoles. Troisièmement nos deux territoires ont une histoire partagée et leurs bassins socio-économique s’inscrivent dans la mégarégion urbaine d’Europe du Nord-Ouest de 50 millions d’habitants.

Nous avons été associés aux étapes définissant le cadre stratégique du SCT ainsi qu’en partie à la démarche SRADDET lancée concomitamment par la Région Hauts-de-France. Nous avons participé à différents séminaires transfrontaliers organisés par l’Agence d’urbanisme de Lille en coopération avec le réseau des agences d’urbanisme des Hauts-de-France. Nous avons pris part aux comités techniques de suivi du cadre stratégique du SCT et dans ce cadre nous avons pu faire part de nos commentaires sur le projet de cadre stratégique.

Ce travail sur le SCT a été une belle opportunité pour relancer notre coopération territoriale avec la MEL. Ce qui a abouti en mai 2019 à la signature entre nos deux exécutifs d’un nouvel accord de coopération bilatéral autour de 3 axes de travail : attractivité, aménagement durable du territoire et Europe/international. Sur le volet territorial nous organisons depuis des séminaires techniques entre les agents de nos deux administrations et menons une réflexion sur l’amélioration de la mobilité entre nos deux territoires. Concrètement, nous avons répondu conjointement à un appel à projet européen pour étudier les flux de mobilité entre Lille, Bruxelles et les différentes métropoles de la mégarégion d’Europe du nord-ouest. Ce projet de recherche a été approuvé par le programme ESPON et débutera en septembre 2020.

Le SCT a résolument enclenché une nouvelle dynamique de coopération territoriale entre nos deux métropoles en la plaçant au sein de l’espace nord-ouest européen.

## IV. Le contexte et la démarche du SCT Pays Basque

### 1. Les grandes caractéristiques du territoire de la CAPB

Nouvelle intercommunalité créée le 1er janvier 2017 et regroupant 158 municipalités, la CAPB est aujourd'hui **la plus grande intercommunalité de France en nombre de communes**. Créée à la suite de la loi NOTRe de 2015 qui imposait un seuil minimum de 15 000 habitants pour toutes les intercommunalités, cette nouvelle communauté XXL a été fondée sur une adhésion de la majeure partie des 158 membres à un projet permettant de fédérer l'ensemble de l'espace historique et culturel du Pays Basque français au sein d'une même collectivité.

D'une superficie de 2 968 km<sup>2</sup>, le territoire de la CAPB est habité par **300 000 personnes** en 2014. **La très grande majorité d'entre eux est concentrée sur les communes du littoral** (58%) et dans la partie Nord de l'intercommunalité, avec une conurbation de villes de taille moyenne tout le long des 35 kilomètres de côte, du département voisin des Landes à l'Espagne<sup>28</sup>. On y compte notamment les principales communes de Bayonne (51 000 habitants, commune la plus peuplée et siège de la CAPB), Anglet (39 000 habitants), Biarritz (25 000), Hendaye (16 000), Saint-Jean-de-Luz (14 000), et Urrugne (10 000)<sup>29</sup>. Le centre et le sud du territoire sont essentiellement composés de communes rurales, à l'exception des villes de Cambo-les-Bains (7000 habitants), Hasparren (7000) et Mauléon-Licharre (3000). Saint-Palais (1800) et Saint-Jean-Pied-de-Port (1500), dernière **étape historique avant le franchissement de la frontière vers l'Espagne par les pèlerins des chemins de St Jacques de Compostelle**.

La démographie du territoire de la CAPB évolue par ailleurs positivement, à raison d'une augmentation de 1% par an, et du fait notamment d'un **solde migratoire très positif, qui compense un solde naturel négatif**. Avec 32% de retraités parmi les habitants, le territoire est en effet caractérisé par un vieillissement important de sa population. Selon les prévisions réalisées, il pourrait y avoir en 2032 deux habitants âgés de plus de 65 ans pour un habitant de moins de 20 ans. Le solde migratoire positif est néanmoins révélateur

d'une **attractivité conséquente de cet espace pour les jeunes actifs**, qui compose la principale part des nouveaux arrivants sur le territoire (33% des nouveaux arrivants sont des actifs âgés entre 25 et 39 ans), notamment en provenance du département limitrophe des Landes ou du Sud-Ouest de manière plus élargie<sup>30</sup>.

En lien avec cette situation démographique, l'économie de la CAPB est essentiellement portée par le secteur tertiaire, qui représente avec les services administratifs près de 80% des emplois pour l'aire urbaine de Bayonne. D'autres analyses ont permis de mettre en avant la **caractérisation de l'économie locale comme une économie en majeure partie « résidentielle » (70% des emplois), portée par le tourisme et les revenus de transfert**. L'industrie est quant à elle notamment représentée par le secteur aéronautique (120 entreprises pour 10 000 emplois)<sup>31</sup>. Si l'économie du territoire est dynamique avec un taux de chômage relativement faible par rapport aux moyennes nationales et régionales, certaines **disparités importantes de développement sont identifiées entre l'espace littoral et le territoire de Montagne**. La contribution de la CAPB au SRADDET de la Région Nouvelle-Aquitaine mentionne ainsi le territoire historique de la Soule comme un bassin présentant d'importantes fragilités<sup>32</sup>.

Enfin, en matière environnementale **le territoire de la CAPB est caractérisé par la place et l'importance des espaces naturels**, nécessitant des politiques de préservation dédiées. 78% du territoire est en effet occupé par la montagne, 55% par des forêts ou des espaces semi-naturels, et la côte littorale le long de laquelle sont concentrées les principales zones urbaines nécessite une attention toute particulière, avec une progression de l'érosion du trait de côte de l'ordre de 0,2 à 1 mètre par an.

**A retenir** : le territoire de la CAPB correspond à une agglomération nouvellement créée, qui se déploie sur une échelle très large, et où **le fait transfrontalier est vécu différemment selon les communes concernées**.

<sup>28</sup> Une large partie des éléments cités ici sont issus du document publié par la CAPB en février 2019 « *BEGI, Un portrait du Pays Basque en questions* »

<sup>29</sup> Population légale 2017 arrondie au millier près.

<sup>30</sup> *Begi, un portrait du pays basque en questions, op cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> CAPB, *contribution de la communauté Pays Basque au SRADDET Nouvelle-Aquitaine*, juin 2018

## 2. Intégration fonctionnelle transfrontalière

Par rapport à d'autres espaces transfrontaliers, **le Pays Basque se distingue en particulier par la proximité et la force de l'intégration culturelle très valorisée entre les deux versants frontaliers**. Le document de la CAPB publié au mois de février 2019 « *Begi, un portrait du Pays Basque en questions* » mentionne ainsi que 30% des habitants sont bilingues ou réceptifs à la langue basque, l'euskara.

Cette proximité culturelle contraste avec la relative **faiblesse de l'intégration des marchés de l'emploi en transfrontalier**, avec pour corollaire un faible nombre de pendulaires traversant chaque jour la frontière. Le portrait territorial mentionne ici encore « *Le bassin transfrontalier entre la Nouvelle-Aquitaine, l'Euskadi et la Navarre est quasi-inexistant : seules 3863 personnes traversent quotidiennement la frontière pour le travail, et il s'agit majoritairement pour 87% d'entre eux de basques-espagnols résidant en France.* »

Le développement de cette intégration des marchés de l'emploi est **un défi important pour le bassin transfrontalier, avec deux économies du Nord et du Sud fortement différenciées**. Les pôles universitaires, industriels et de recherche & développement du Pays Basque espagnol de

dimension nationale et européenne contrastent avec le tissu davantage résidentiel et touristique du versant français.

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**. L'enquête sur le volume et les motifs des déplacements, réalisée en 2013 dans le cadre du projet emblématique de développement des mobilités transfrontalières « *Transfermuga !* » met en avant l'importance des déplacements transfrontaliers pour des **motifs de loisirs** (vacances, tourisme, promenades) et **personnels** (achats, visites de proches, démarches administratives)<sup>33</sup>. L'enquête a été réalisée par sondage auprès des automobilistes (la part modale de la voiture sur le corridor transfrontalier entre Bayonne et Donostia-San Sebastián est de 90%) sur les trois axes routiers franchissant la rivière frontière Bidasoa, soit les trois axes de passage pour la partie littorale de l'agglomération et qui permettent de couvrir l'essentiel des flux franco-espagnols pour le territoire de la CAPB.

Embouchure de la Bidasoa et Pyrénées à l'arrière-plan



(Crédits : Mirentxu Salaberry)

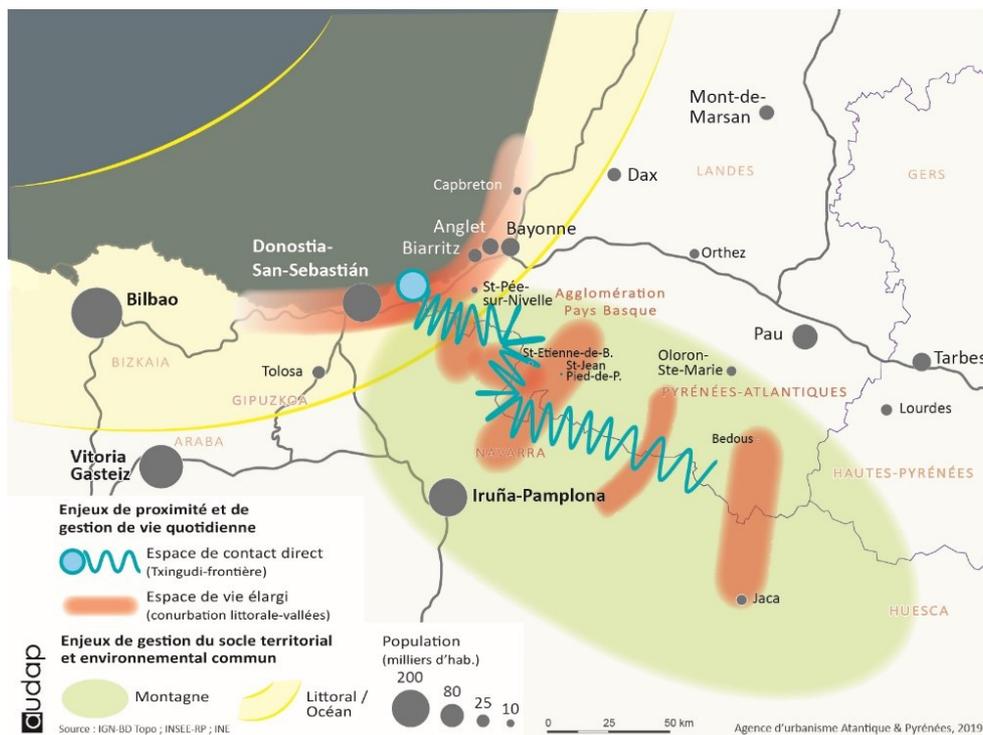
<sup>33</sup> Projet Transfermuga, *Le rôle structurant du rail dans la mobilité citoyenne transfrontalière, diagnostic du territoire et de la mobilité*, 2012-2013

Cette analyse des déplacements transfrontaliers doit par ailleurs être mise en parallèle avec **l'importance stratégique que représentent le corridor autoroutier basque**, partie intégrante du corridor européen atlantique et du réseau de transport RTE-T. **Les enjeux de report modal et d'intégration logistique sont ici très conséquents**, avec une problématique pour le réseau ferré liée aux différences d'écartement des voies entre les réseaux français et espagnols, qui implique le nécessaire transbordement des marchandises entre les gares d'Irun et d'Hendaye.

Plusieurs projets transfrontaliers ont ainsi été mis sur pied sur ce territoire pour favoriser autant le report modal que

le développement des mobilités entre les deux versants, à la fois entre les réseaux de bus allant de Bayonne à San Sebastian et pour l'interconnexion en gare d'Hendaye. Cette dernière correspond en France au terminus du **méto interurbain transfrontalier EuskoTren - Topo, qui relie Hendaye à Donostia-San Sebastián** en desservant chacune des villes de la conurbation littorale du Pays Basque espagnol.

Carte des interactions transfrontalière le long de la frontière des Pyrénées-Atlantiques



Crédits : AUDAP

**A retenir** : le fait transfrontalier au Pays Basque tient avant tout **d'une intégration historique et culturelle très aboutie**, avant d'être lié à des interdépendances économiques. C'est aussi **un espace de « transit transfrontalier »** (voyageurs & marchandises) très important entre le territoire espagnol et le Nord européen.

### 3. Prise en compte du fait transfrontalier dans les documents de planification et historique des stratégies transfrontalières précédant l'élaboration du SCT

#### 3.1 La prise en compte du fait transfrontalier au sein des documents de planification

Si la création récente de la CAPB entraîne une refonte actuelle importante des documents d'aménagement et d'urbanisme règlementaires en vigueur sur ce territoire, **les interactions transfrontalières font l'objet d'une prise en compte déjà aboutie** dans les schémas précédemment adoptés et au travers des réflexions en cours à chacune des échelles.

Approuvé le 16 décembre 2019, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine fixe des orientations d'ordre régional pour l'aménagement du territoire avec lesquelles les projets locaux doivent s'articuler. L'objectif de développement des « *synergies transfrontalières* » est explicité dans le schéma,

avec en particulier l'ambition de renforcer le positionnement international de la région dans le domaine des transports, en intégrant le corridor atlantique au futur réseau central du RTE-T. La frontière partagée avec l'Espagne va par ailleurs ici au-delà du territoire de la CAPB, et le SRADDET mentionne en l'occurrence l'objectif de réhabiliter la liaison ferroviaire Pau-Canfranc et de dynamiser les relations avec l'Aragon. Enfin, le SRADDET cible précisément les stratégies développées par les instances de gouvernance transfrontalières que sont la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) et l'Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre pour pouvoir atteindre les ambitions régionales de développement en transfrontalier.

#### Pont international de Saint-Jacques entre Hendaye et Irun



@DR

A une échelle intermédiaire, deux Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) couvrent le périmètre de la CAPB, en attendant l'élaboration du SCOT du Pays Basque et du Seignaux, prescrit en 2018 et dont l'adoption est prévue pour 2024<sup>34</sup>. Il s'agit du SCOT Sud Pays Basque approuvé en 2005 et le SCOT de l'agglomération de Bayonne et du Sud des Landes approuvé en 2014. **Au sein du SCOT Sud Pays Basque, le fait transfrontalier bénéficie d'une large prise en compte, en positionnant le territoire autant dans un bassin de vie transfrontalier de proximité que comme un carrefour**

**européen stratégique au travers du corridor atlantique.** Le PADD décline là aussi plusieurs objectifs opérationnels en la matière : préserver les corridors écologiques et définir un programme transfrontalier d'équipements orienté vers la préservation de l'environnement ; optimiser les infrastructures de transports ; faire de l'identité du territoire basque l'élément fédérateur des coopérations à l'échelle transfrontalière... Le SCOT de l'agglomération de Bayonne fait quant à lui moins référence à l'espace transfrontalier.

Plus localement, les documents de planification et d'urbanisme opérationnel sont en cours d'élaboration pour la Communauté d'Agglomération nouvellement créée.

La CAPB, de part l'étendue de son territoire et du nombre de communes qui la composent, dispose en outre de la possibilité d'établir plusieurs PLU intercommunaux pour les différents espaces infra-communautaires au sein de son périmètre. Elle s'est saisie de cette possibilité au travers d'une délibération adoptée en conseil communautaire le 22 février 2020, qui fixent les périmètres et les calendriers d'élaboration de 5 PLU infra-communautaires (PLU Littoral/Labourg Ouest ; PLU Labourg Est ; PLU Amikuze ; PLU Soule et PLU Sud Basse Navarre). A l'état de prescription, ces schémas doivent pouvoir être adoptés à horizon 2025-2026<sup>35</sup>. **Si ces schémas restent à construire, la dimension transfrontalière de l'agglomération est toutefois explicitement mentionnée dans une partie des travaux de planification développés jusqu'ici**, comme par exemple pour le PLU de l'ancienne agglomération Côte Basque-Adour : « *Les communes de Bayonne, d'Anglet et de Biarritz constituent les villes-centres d'une aire urbaine transfrontalière, qui tend à s'élargir et s'étend désormais de Labenne à Irun* »<sup>36</sup>. Approuvé le 22 février 2020 par le conseil communautaire, la révision du PLU de la commune d'Hendaye développe aussi l'analyse du positionnement transfrontalier de la commune dans le rapport de présentation. Notamment, le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) fixe l'objectif de participer « *au développement d'un nouvel axe structurant sur la voie ferrée* » qui puisse permettre de limiter l'usage de la voiture particulière et de favoriser les liaisons autant de proximité que transfrontalières.

**A retenir : La CAPB nouvellement créée entre aujourd'hui dans une phase de refonte de la grande disparité des documents de planification qui préexistaient sur son territoire**, et au travers desquels la prise en compte du fait transfrontalier pouvait apparaître assez différemment selon les démarches.

<sup>34</sup> CAPB, OJ N°56, *Op. cit.*

<sup>35</sup> CAPB, OJ N°56, *Délibération relative aux PLU infracommunautaires portant demande de dérogation préfectorale*, séance du 22 février 2020

<sup>36</sup> [https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user\\_upload/mediatheque/Documents/Concertations\\_reglementaires/PLUi%20C%3%B4te%20Basque-Adour/8-%20Le%20Diagnostic.pdf](https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/Documents/Concertations_reglementaires/PLUi%20C%3%B4te%20Basque-Adour/8-%20Le%20Diagnostic.pdf)

### 3.2 Les instances de gouvernance et stratégies transfrontalières préalables à l'élaboration de la SCT

La frontière franco-espagnole a connu un développement ancien de structures de gouvernance transfrontalière, avec **l'apparition de l'une des premières instances en 1983, avant même l'intégration de l'Espagne dans la CEE en 1986**, la « Communauté de Travail des Pyrénées (CTP) ». Celle-ci prendra la forme juridique d'un consorcio espagnol en 2005. Constituée à une échelle « macro-régionale », regroupant les régions françaises et les communautés autonomes espagnoles autour de l'armature centrale de la chaîne des Pyrénées de la mer méditerranée à l'océan atlantique, **la CTP est aujourd'hui autorité de gestion du programme européen INTERREG franco-espagnol POCTEFA** (Programme Opérationnel de Coopération Territoriale Espagne France Andorre). Elle dispose d'une stratégie d'action transfrontalière : « la stratégie Pyrénéenne 2018-2024 ». Celle-ci est composée de 4 axes, protection de l'environnement et adaptation au changement climatique ; promotion des initiatives et attractivité du territoire ; mobilité, connectivité et accessibilité ; gouvernance, capitalisation et communication. L'approche qui y est développée vise notamment à **éviter la « péninsularisation » des espaces centraux du massif pyrénéen**, et de penser le développement économique et touristique de celui-ci au travers des liens qui peuvent être construits avec les principales villes et agglomérations de piémont<sup>37</sup>. Cette stratégie est en outre citée par le récent SRADDET de la Région Nouvelle-Aquitaine, comme étant celle sur laquelle la Région s'appuie pour protéger et valoriser le patrimoine naturel et culturel du massif.

A une échelle « eurorégionale et inter-métropolitaine » plus restreinte, concentrée sur les enjeux liés au corridor atlantique et à la partie Ouest du massif des Pyrénées, a été développé dès 1989, un fonds commun marquant le début de la collaboration bilatérale entre l'Aquitaine et l'Euskadi. En 1992, la Navarre a rejoint les deux partenaires, participant à ce fonds commun trilatéral jusqu'en 1999. Cette collaboration a posé la base du GECT Eurorégion Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre actuel. **Cette instance est elle aussi dotée d'une stratégie d'action transfrontalière 2014-2020, actualisée en 2018<sup>38</sup>, et est impliquée dans plusieurs projets transfrontaliers majeurs sur l'espace transfrontalier basque.** A la même échelle sera constituée en 2007 la Conférence Atlantique Transpyrénéenne (CAT), associant l'Etat et le département des Pyrénées-Atlantiques aux acteurs régionaux.

Une année plus tard, en 1993 est créée par une convention de coopération « l'Eurocité Bayonne – San Sebastián », active à une échelle « locale-métropolitaine », et traitant notamment des enjeux de mobilité transfrontalière, de développement du multilinguisme, d'emploi et de protection des ressources. Une vision stratégique en transfrontalier est également adoptée et transcrite pour cette échelle de gouvernance, avec **l'écriture en 2000 du livre blanc de l'Eurocité<sup>39</sup>.**

Enfin, appuyée sur les enjeux de proximité liés à la continuité urbaine et au développement de la baie de Txingudi, est créé le **consorcio transfrontalier « Bidasoa-Txingudi »** en 1998. Ses membres sont les communes d'Hendaye, d'Hondarribia et d'Irun. A la même échelle se constitue en 2004 l'**association « Xareta »**, regroupant 4 communes de la vallée du même nom, le long de la frontière navarraise.

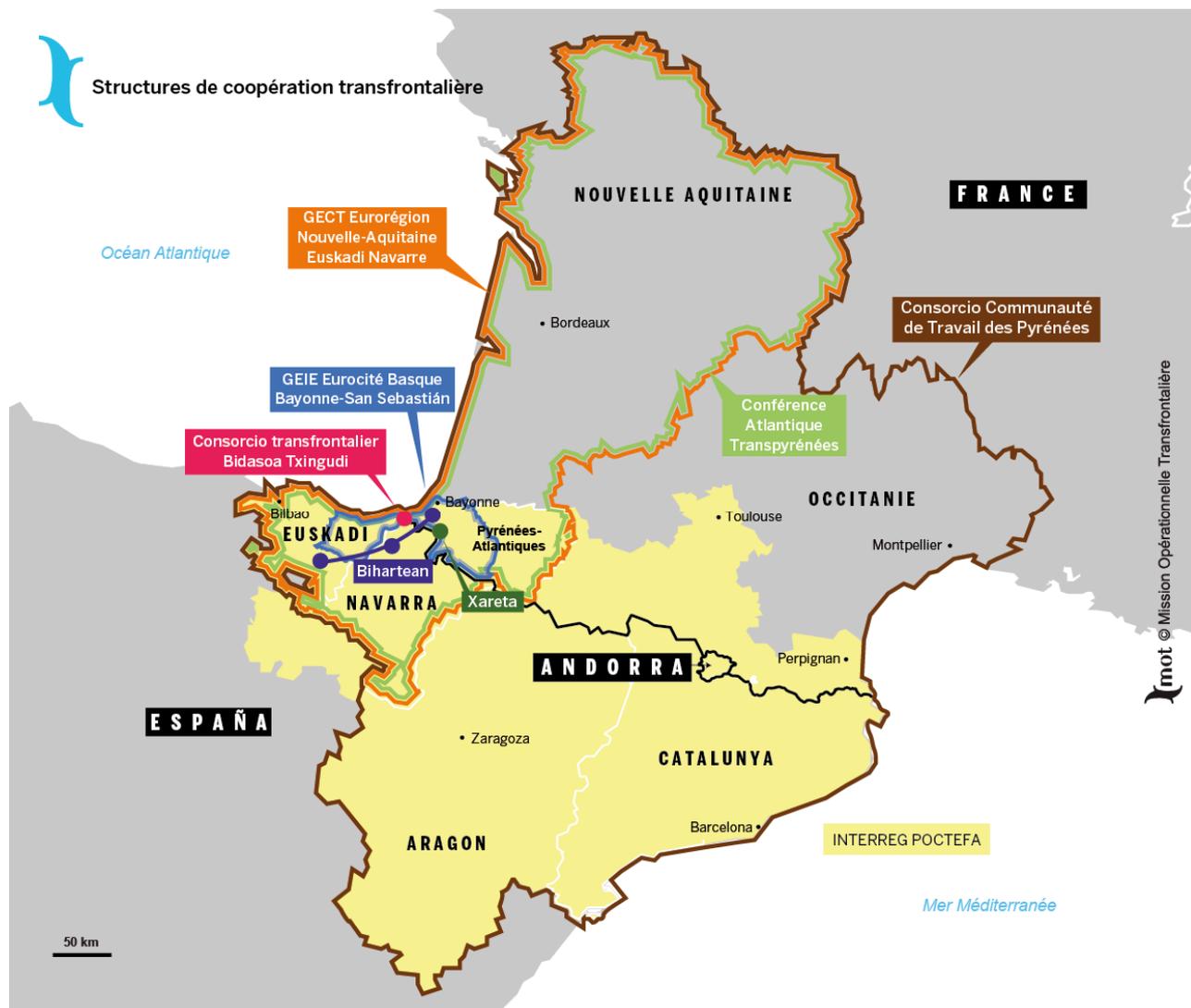
Chacune de ces instances incarne ainsi la prise en charge en transfrontalier d'enjeux communs, avec une échelle d'action spécifique. L'existence de différentes stratégies d'action donne corps à la négociation des projets en transfrontalier, au rapprochement des acteurs de part et d'autre, et à l'établissement d'axes de développement communs. Elle signale par ailleurs la vitalité et le caractère effectif de démarches de coopération transfrontalière construites et abouties. **L'un des principaux défis réside ensuite dans leur mise en application, par chacune des collectivités membres des instances, et dans leur articulation avec les autres travaux déployés à des échelles de coopération différentes.**

**A retenir :** La frontière franco-espagnole sur son versant Ouest est marquée par l'existence **d'un nombre important de structures de coopération**, dont la coordination entre les différentes échelles et périmètres reste cependant à optimiser.

<sup>37</sup> CTP, *Stratégie Pyrénéenne 2018-2024*, 2018

<sup>38</sup> Eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre, *Plan stratégique du GECT Eurorégion 2014-2020 actualisé*, 2018

<sup>39</sup> Eurocité Basque, *Le livre blanc de l'Eurocité*, 2000



## 4. Le processus d'élaboration de la SCT, ses enjeux et ses perspectives

### 4.1 Conduite de la démarche SCT de la CAPB

Si le nouvel outil SCT créé par la loi MAPTAM de 2014 est dépourvu d'effet juridique de l'autre côté de la frontière et ne peut pas être opposé aux collectivités territoriales étrangères, la CAPB conçoit, avec ce schéma, la possibilité de construire une stratégie transfrontalière ambitieuse et partagée.

Plus qu'un schéma, la CAPB donne corps à la prise de la compétence transfrontalière avec l'adoption du SCT le 14 décembre 2019. Ainsi, se doter d'un SCT, c'est répondre aux enjeux de structuration de la politique publique « coopération transfrontalière » et s'inscrire pleinement dans le calendrier des prochaines programmations européennes (2021-2027) en construisant une stratégie permettant à la CAPB de prendre rang dès 2020.

Ce document stratégique de planification prospectif répond à 4 grandes ambitions :

- **Prioriser les axes de coopération** : définir les grands axes de coopération et recenser les projets de coopération potentiels dans le cadre d'un plan d'action partagé ;
- **Accompagner et impulser le transfrontalier** sur le territoire de la CAPB en proposant des leviers capables d'insuffler et d'accompagner l'action transfrontalière des acteurs publics et privés du territoire ;
- **Consolider les partenariats** en questionnant la gouvernance transfrontalière sur notre frontière afin d'envisager de nouveaux cadres de coopération répondant à l'exigence d'efficacité au service de l'action publique territoriale ;
- **Faire rayonner le territoire** en proposant des positionnements stratégiques différenciés en fonction des échelles territoriales de coopération et en intégrant les ambitions de chacune des politiques publiques de la Communauté.

Pour ce faire, la construction de la SCT (au féminin s'agissant de cette démarche, l'acronyme faisant référence à la Stratégie de Coopération Transfrontalière) a débuté au 1er trimestre 2019, pilotée par le service « Europe et transfrontalier » de la CAPB avec l'expertise de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) et l'appui de l'Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP). L'achèvement de la SCT a été sanctionné par une délibération du Conseil Communautaire du 14 décembre 2019.

Parallèlement, pour faire de la SCT **un outil de planification partagé par le plus grand nombre** (partenaires institutionnels, élus, commission transfrontalière, société civile...) une gouvernance ouverte a été mise en place grâce aux instances de concertation et de pilotage suivantes :

un Comité de Pilotage restreint composé des élus de la CAPB (lieu de décision), un Comité de Pilotage élargi auquel sont invités l'Etat, la Région, le Département et le Gouvernement de Navarre, le Gouvernement d'Euskadi et la

## 4.2 Contenu du document

La SCT de la CAPB est construite autour de 4 grandes ambitions, et se décline ensuite en axes d'intervention et en champs d'actions. La stratégie constitue une trame pour l'échange et le dialogue proposé aux collectivités et aux « acteurs de terrain » qui interviennent déjà de longue date dans les axes et champs d'actions proposés. De nombreux projets transfrontaliers sont portés par les différentes collectivités et structures de coopération.

### **Ambition 1 : Faciliter la vie des habitants et des entreprises dans un bassin de vie transfrontalier ;**

Le vécu des habitants et des entreprises est une réalité transfrontalière qui a besoin d'être d'avantage révélée et expertisée pour être facilitée. En effet, les échanges liés à l'emploi (les plus analysés) sont à ce jour limités et la réalité des relations pour les habitants se situe dans d'autres sphères, aujourd'hui mal objectivées, de la vie quotidienne (culture, loisirs, commerces, famille, etc.).

Les 3 axes d'intervention proposés sont : « simplifier les déplacements quotidiens au sein des bassins de vie transfrontaliers en améliorant les services de mobilité durable et les réseaux de communication », « élargir le bassin d'emploi, de main d'œuvre et d'activités économiques de proximité » et « développer des services transfrontaliers, rendre accessibles les équipements et faciliter la vie des habitants ».

### **Ambition 2 : développer des valeurs et des représentations communes et forger une appartenance transfrontalière ;**

L'ambition est ici de faire en sorte que les sociétés et les populations de part et d'autre de la frontière apprennent à se connaître, à se comprendre et à construire des relations humaines transfrontalières. En somme, de favoriser le lien

Diputacion Foral de Gipuzkoa (lieu de partage et d'orientation) ainsi que des ateliers de concertation techniques (lieu d'échange avec la société civile notamment) et l'implication de la Commission transfrontalière de la CAPB.

L'exercice a permis de **partager un état des lieux commun sur le foisonnement des structures ayant pour objet la coopération transfrontalière** sur le territoire. Au sein du Comité de Pilotage élargi, les acteurs ont été réinterrogés sur l'efficacité de la gouvernance actuelle. La question de l'opérationnalité de la stratégie fut et reste centrale : quels sont les outils à déployer pour mettre en œuvre la stratégie ? Des premières réponses sont à chercher dans le rôle et l'accompagnement des acteurs œuvrant dans le domaine de la coopération transfrontalière. **L'urgence d'un meilleur partage de la connaissance et des données** s'est également fait ressentir, relançant le sujet d'une **observation transfrontalière organisée dont le territoire fait défaut**.

social et l'appropriation du territoire transfrontalier par le plus grand nombre.

Les 3 axes d'intervention proposés sont : « soutenir la création et développer la culture de part et d'autre de la frontière », « accompagner les pratiques sociales transfrontalières et favoriser les participations citoyennes » et « soutenir et promouvoir le multilinguisme ».

### **Ambition 3 : relever les défis de la transition écologique, de la gestion des ressources et espaces partagés ;**

La frontière instaure une rupture dans la gestion des ressources et des espaces communs alors que ceux-ci gagneraient à être envisagés à une échelle qui la dépasse. Des exemples évidents concernent les milieux naturels et l'environnement au sens large, par rapport auxquels les défis et les enjeux sont bien souvent partagés de part et d'autre de la frontière, s'appuyant sur les mêmes impératifs et directives européennes (préservation de la biodiversité et des écosystèmes, lutte contre le changement climatique et adaptation, réduction de l'empreinte écologique).

Les 3 axes d'intervention proposés sont : « développer durablement la montagne « gérer les ressources des espaces littoraux, maritimes et des bassins versants tout en aménageant durablement la conurbation littorale » et « préserver et valoriser les ressources : économie circulaire, circuits courts, énergies renouvelables, biodiversité ».

### **Ambition 4 : promouvoir l'excellence et le rayonnement territorial transfrontalier.**

Que ce soit en termes de développement économique, de rayonnement urbain ou de tourisme, les enjeux de compétitivité, de lisibilité, d'attractivité mais aussi de qualité, se

posent à l'échelle internationale dans une logique d'excellence. La recherche de synergies (complémentarités, mutualisation) entre les différents atouts des territoires transfrontaliers doit leur permettre de se positionner ensemble à cette échelle.

Les 3 axes d'intervention proposés sont : « valoriser et promouvoir les atouts communs en matière de savoir-faire et de patrimoines à l'international », « construire des syner-

gies transfrontalières en matière de recherche, d'innovation, d'enseignement supérieur et de filières économiques d'excellence » et « optimiser et développer ensemble des équipements structurants et des infrastructures d'envergure qui participent au rayonnement et à l'offre de fonctions supérieures ».

### 4.3 Perspectives

A travers la réalisation de la SCT, la CAPB a défini une politique publique et une stratégie transfrontalière pour le Pays Basque à horizon 2030 permettant de **répondre aux enjeux européens et de prendre davantage part à la prochaine programmation européenne 2021-2027**.

La volonté de la CAPB via cet exercice est de **co-construire la politique publique transfrontalière de la CAPB avec tous les acteurs du territoire**. Ce processus de co-construction et de concertation devra continuer par la suite en particulier **avec les acteurs situés de part et d'autre de la frontière**, notamment **pour préparer des déclinaisons opérationnelles**.

La stratégie transfrontalière devra permettre à la CAPB de prioriser ses axes de coopération, de développer une politique d'accompagnement du transfrontalier afin d'impulser les initiatives des acteurs du territoire du Pays Basque, de construire des cadres de gouvernance transfrontalière efficaces et de faire rayonner le territoire du Pays Basque au niveau national, européen et international.

**A retenir** : Dans le Pays Basque, où le transfrontalier est repensé à l'aune de cette nouvelle agglomération XXL, **la démarche de SCT dont la CAPB s'est volontairement saisie a posé les bases d'une meilleure coordination de l'action transfrontalière et du besoin d'observation** des dynamiques inter-territoriales pour mieux agir.

# PARTIE 2 : ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES : QUELS APPORTS DE LA DEMARCHE ET QUELLES SUITES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES SCT ?

## I. Enseignements conjoints

### 1. Des stratégies qui donnent aux dynamiques transfrontalières un rôle central pour la construction des partenariats

Dans leurs principes et dans leurs méthodes d'élaboration, en particulier parce qu'ils procèdent d'une définition juridique extrêmement large au sens de la loi MAPTAM initiale, **les SCT formalisent davantage un « projet de territoire » transfrontalier qu'ils n'établissent des règles** et des lignes de conduite pour l'aménagement de cet espace. En tant que projet de territoire transfrontalier, l'un des éléments phares de l'élaboration et du rendu final est la **mise en évidence des dynamiques géographiques de développement**,

**des flux d'échanges** entre territoires contigus de part et d'autre d'une frontière, **et des interdépendances fonctionnelles** qui unissent chacun des espaces considérés. C'est à partir de leur analyse et de la présentation des différents enjeux que les possibilités de partenariat et de réforme de la gouvernance des espaces transfrontaliers sont ensuite déclinées.

#### 1.1 Identification de différentes échelles de coopération en fonction des enjeux

L'un des points communs à chacun des schémas est de développer une lecture « par échelle » des différents enjeux d'aménagement et de rayonnement pour les territoires qu'ils recouvrent, qu'ils soient ou non métropolitains.

Les enjeux d'aménagement et les dynamiques territoriales identifiés sont déclinés ainsi à **une échelle locale de proximité** (achats de première nécessité, services publics de proximité, gardes d'enfants et scolarité, ...), **une échelle locale métropolitaine** (trajets domiciles-travail, achats secondaires, accès à des équipements métropolitains structurants, mobilités résidentielles et de loisirs, visites familiales...), **une échelle régionale/euro-régionale** (équipements de pointe, recherche et innovation, mobilités étudiantes, liens établissements-sièges, mobilités touristiques...) ; **et une échelle macro-régionale** (bassins fluviaux, massifs de montagne, réseaux de transports trans-européens de personnes et de marchandises, ...).

**A ces dynamiques territoriales variées correspondent des espaces de gouvernance et de projets multiples.** Un même

acteur métropolitain peut ainsi porter des projets de proximité (aménagement urbains, résorption de friches, revitalisation commerciale...), euro-régionaux (cursus universitaire communs, partenariats de recherche...) ou macro-régionaux (plan de protection des ressources, corridor de fret et de transport...), comprenant un partenariat d'acteurs transfrontaliers différent selon les moyens et les prérogatives à engager.

Cette lecture par échelle est un des éléments communs aux différents territoires engagés dans une démarche de SCT. L'Eurométropole de Strasbourg par exemple conçoit le continuum urbain qu'elle forme avec la ville de Kehl comme un enjeu d'aménagement de proximité (ZAC des deux rives), tout en s'engageant dans l'espace local de l'Eurodistrict, dans celui du Rhin supérieur avec plusieurs villes de l'espace du Rhin supérieur dans une coopération eurorégionale sur différents sujets prospectifs, en militant pour renforcer son accessibilité à l'échelle macro-régionale, et à l'échelle continentale en tant que capitale européenne.

Tableau synthétique des échelles de coopération pour chaque territoire métropolitain

Echelles	Métropole Européenne de Lille	Eurométropole de Strasbourg	Métropole Nice Côte d'Azur	Communauté d'agglomération Pays Basque
Local proximité	Eléments de contexte : Frontière locale / Bande frontalière Conférence des Maires et Bourgmestres	Eléments de contexte : Strasbourg-Kehl Quartier des Deux Rives	Eléments de contexte : Pourtour frontalier Contiguïté montagnarde : GECT Parc européen Alpi Maritime-Mercantour Cap d'Ail-Monaco	Eléments de contexte : Hendaye-Irun Consortio Bidassoa-Txingudi Xareta
	SCT Lille : « Echelle de proximité »	SCT Strasbourg : « Echelle métropolitaine locale »	SCT Nice : « Echelle de proximité : Littoral et Moyen Pays » et « Echelle de coopération : Montagne »	SCT Pays Basque : « Echelle de proximité et de gestion de vie quotidienne » (espace de contact direct et espace de vie élargi) et « Echelle de gestion du socle territorial et environnemental commun »
Local métropolitain	Eléments de contexte : Métropole Européenne de Lille Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	Eléments de contexte : Eurométropole de Strasbourg Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	Eléments de contexte : Aire urbaine de Nice Littoral transfrontalier Cannes-Nice-Monaco-San Remo	Eléments de contexte : Aire urbaine de Bayonne Littoral transfrontalier Bayonne-San Sebastian Agglo Pays Basque + Diputacion Gipuzkoa Train TOPO San Sebastian-Hendaye Eurocité Basque
	SCT Lille : « Echelle d'agglomération »	SCT Strasbourg : « Echelle métropolitaine régionale »	SCT Nice : « Echelle de proximité : Littoral et Moyen Pays »	SCT Pays Basque : « Echelle de proximité et de gestion de vie quotidienne » (espace de contact direct et espace de vie élargi) »
Régional / Eurorégional / Intermétropolitain	Eléments de contexte : "Métropolitaine" Anneau urbain Dunkerque, Bruxelles, Villes belges Bassin Minier	Eléments de contexte : Collectivité européenne d'Alsace Rhin Supérieur et son réseau de villes Strasbourg-Karlsruhe	Eléments de contexte : "Eurorégional" Moitié Sud du Piémont (Province de Cuneo) Ligurie (Provinces Imperia + Savone)	Eléments de contexte : GECT Eurorégion Aquitaine-Euskadi-Navarre Conférence Atlantique Transpyrénées
	SCT Lille : « Echelle eurorégionale »	SCT Strasbourg : « Echelle métropolitaine régionale »	SCT Nice : « Echelle « Echelle d'innovation intermétropolitaine Nice-Monaco-Turin-Gênes »	SCT Pays Basque : « Echelle eurorégionale »
Supra / Macro-régional	Eléments de contexte : Région Hauts-de-France Benelux Europe du Nord-Ouest	Eléments de contexte : Région Grand Est GECT Rhin-Alpes Europe du Nord-Ouest	Eléments de contexte : Région Sud Arc latin, Autoroutes de la mer Espace Alpin, SUERA, Med	Eléments de contexte : Région Nouvelle-Aquitaine Communauté de travail des Pyrénées SUDOIE Villes Arc Atlantique
	SCT Lille : « Echelle intermétropoles »	SCT Strasbourg : « Echelle macro-régionale »	SCT Nice : « Echelle d'influence macro-régionale alpine, méditerranéenne et européenne »	SCT Pays Basque : « Echelle macro-régionale »

## 1.2 Donner davantage de place à l'observation des flux transfrontaliers, des relations économiques de filières, et des interdépendances

Si les démarches de SCT conduites donnent la part belle à l'analyse des dynamiques de développement territorial sur différentes échelles, **elles relèvent parfois le manque de données disponibles pour ce faire**. L'objectivation des dynamiques territoriales est en effet une dimension clef des SCT d'une part parce qu'**elle constitue le socle analytique de la stratégie à établir**, et d'autre part parce qu'**en son absence les partenariats de projet transfrontaliers perdent leur cohérence d'ensemble**, et ne peuvent être construits que sur une base court-termiste et « opportuniste ». L'ancrage de ces projets dans une vision à long terme du développement territorial ne peut en effet que reposer sur des enjeux mis en évidence et dont la connaissance est partagée.

L'observation des flux transfrontaliers est ainsi **primordiale pour la mise sur pied d'une politique publique prenant en compte les interactions aux frontières**. Elle recouvre toutefois deux difficultés. La première est liée au fait que la frontière entre deux institutions nécessite un observatoire dédié qui puisse travailler à cheval entre les périmètres de chacune de celles-ci. La seconde est davantage technique, les flux d'échanges entre deux espaces étant plus difficilement observables que les stocks conservés dans une même entité.

La place et l'importance du développement de l'observation transfrontalière sont ainsi relevées dans chacun des 4 SCT. **La capacité de création et de renforcement d'observatoires locaux est en revanche variable selon l'ingénierie disponible** sur chacun des espaces, et est mentionné explicitement par le SCT Pays Basque (voir chapitre correspondant). Mais le besoin d'observation transfrontalière transparaît aussi de façon indirecte au travers des différentes ambitions stratégiques portées par les SCT, comme par exemple au travers des objectifs de recentrage des modèles économiques de développement sur une prise en charge accrue des ressources locales. C'est par exemple le cas d'objectifs tels que le soutien à « *une économie transfrontalière à valeur ajoutée reconnue par filière, circulaire et internationale, favorisant l'emploi transfrontalier et les conditions d'exécution* » (SCT Nice) ; la volonté « *d'optimiser l'atout du positionnement en matière économique et de bâtir une stratégie de valorisation des flux de marchandises* » (SCT Lille) ; ou encore l'objectif de « *relever les défis de la transition écologique, de la gestion des ressources et des espaces partagés* » (SCT Pays Basque). Chacun de ces différents objectifs vise en effet à l'appropriation par les institutions métropolitaines des flux de ressources économiques, humaines et naturelles, afin d'optimiser leur valorisation et leur préservation. **Ils ne peuvent ensuite être atteints que par un renforcement des capacités d'observation de ces ressources disponibles.**

## 1.3 Une approche territoriale globale des enjeux de développement du territoire plutôt qu'une déclinaison sectorielle

L'aboutissement de la réflexion des SCT correspond à une stratégie et à un projet de développement pour le territoire transfrontalier concerné tout entier, qui sont transversaux aux différents champs thématiques d'action publique concernant l'aménagement. **Le projet de territoire qui en résulte peut ainsi intervenir en amont d'une réflexion sectorielle** (comme par exemple une politique ciblant la mobilité, l'habitat, l'énergie ou l'emploi) avec des investissements dédiés. Les SCT correspondent ainsi à un projet de territoire global, qui précède, accompagne et intervient en parallèle des investissements et des politiques sectorielles. Il accompagne la définition politique des enjeux de développement transfrontalier, afin de viser ensuite leur diffusion dans chacune des politiques sectorielles portées par la collectivité. La principale difficulté qui peut advenir ici est la transcription de ces ambitions générales dans des actions partagées et co-portées par les différents acteurs compétents.

**La démarche de SCT vise en effet à porter une politique de développement transversale, qui doit composer avec les différents périmètres d'expertises et les contraintes propres à chaque politique sectorielle.** Cette contrainte se

traduit par exemple dans la mobilisation des financements nécessaires à la mise en œuvre des actions transfrontalières. Doit-on prévoir des ressources dédiées au transfrontalier au sein de chaque politique sectorielle/thématique ? Ou le transfrontalier doit-il faire l'objet d'une politique dédiée, développant ses actions avec ses outils propres ? (NB : cette réflexion est aussi valable pour la mobilisation des financements européens thématiques au service du développement transfrontalier).

Et au-delà de cette réflexion davantage administrative, **qui doit financer les actions énoncées ? Quel est le partenariat de projet adéquat ? Quels sont les enjeux propres à chaque politique construite dans le cadre frontalier ?** Ces questions sont parmi les plus complexes auxquelles chaque démarche d'élaboration doit répondre, en posant un certain nombre d'enjeux de gouvernance et de financement liés. Une proposition comme celle énoncée dans le SCT Nice « *d'expérimenter avec la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur la gestion d'un investissement territorial intégré multi-fonds et transfrontalier* » doit par exemple permettre d'y remédier.

## 2. La recherche d'une gouvernance multi-niveau et citoyenne : un réflexe entériné par les SCT

L'approche multi-partenariale est une autre des caractéristiques du document. D'un principe inscrit dans la loi MAPTAM, les différents SCT construits en ont fait un repère essentiel pour la construction d'un projet de territoire commun.

### 2.1 Des SCT construits en partenariat avec les acteurs locaux, régionaux et nationaux

Que l'objectif prioritaire de la démarche soit « *la nécessité d'une **coordination de versant*** » (SCT Lille), que le processus d'élaboration repose sur un **pilotage partagé en transfrontalier** (équipe projet, groupe technique/comité de pilotage restreint, assemblée de partenaires/comité de pilotage élargi dans le cadre des SCT Strasbourg et Pays Basque), ou qu'ils correspondent à un **travail de co-construction et de fédération des acteurs** du transfrontalier autour d'une première ambition stratégique (SCT Nice), **les SCT ont en commun le fait de s'appuyer sur une dynamique partenariale et multi-niveau.**

Le transfrontalier nécessite une telle **approche multi-niveau** du fait **qu'il concerne des territoires entre deux Etats**, dont **les architectures institutionnelles sont différentes** de part et d'autre de la frontière, et parce qu'il correspond à une approche territoriale qui implique de **solliciter les compétences et prérogatives de politiques publiques dans leur complémentarité.** Cette approche est aujourd'hui assumée

d'un point de vue législatif (loi MAPTAM instaurant les SCT construits par les métropoles en lien avec la Région et le Département), stratégique (avec l'ambition de coordination des acteurs que recouvrent les SCT) et technique (dans le processus d'élaboration et de concertation aboutissant à la production du document).

Enfin les SCT tiennent compte dans leur élaboration des autres documents d'aménagement et de planification existants, qu'ils soient propres à une intercommunalité (PLUi), à un ensemble d'intercommunalités (SCOT), à une région (SRADDET), ou à une autre entité/collectivité développant une stratégie transfrontalière spécifique (par exemple le SCT Strasbourg dans ses perspectives d'évolution et de mise en œuvre veille à la coordination et à la cohérence avec le SCT de la future Collectivité Européenne d'Alsace).

### 2.2 Une place importante donnée à la concertation avec les acteurs socio-économiques et la société civile : des acteurs à part entière de la stratégie

Les autres acteurs institutionnels ne sont pas les seuls inclus dans la démarche d'élaboration et de conduite des SCT. Les chambres consulaires et représentants d'acteurs privés, les conseils de développement, organismes parapublics et associations ont été associés à la démarche, notamment au travers d'ateliers de concertation transfrontalière.

La multiplication de ces partenariats et de **cette approche concertée avec les acteurs de la société civile est une tendance de fond**, réaffirmée en transfrontalier à l'occasion de l'élaboration des SCT. Ces ateliers ont notamment pu avoir lieu des deux côtés de la frontière, pour la plupart de ces démarches.

De l'expérience des parties prenantes, il s'agit d'associations relativement nouvelles et qui témoignent d'évolutions

en matière de gouvernance et de conduite de projets transfrontalier, ainsi que d'une certaine progression de la prise en compte de ces enjeux. **Il s'agit d'expériences « enthousiasmantes »** qui ont vu des acteurs de la société civile prendre pleinement part à l'élaboration de la stratégie (par exemple le conseil de développement de la communauté d'agglomération Pays Basque a rédigé une contribution au SCT). Cette élaboration en concertation a stimulé certaines attentes des partenaires, autant dans la méthode que sur le fond des projets. Un des livrables du SCT Nice est de ce point de vue destiné à part entière aux acteurs privés, qui doivent être associés avec la métropole pour le portage d'investissements communs aux abords du territoire.

### 2.3 Des démarches pour la construction de communautés citoyennes transfrontalières, et pour répondre en priorité aux besoins des habitants et usagers de l'espace transfrontalier

Enfin, la troisième marque d'évolution de la gouvernance dont les démarches de SCT sont révélatrices concerne **l'identification plus forte des usages des citoyens de l'espace transfrontalier**, afin de mettre en œuvre des dispositifs qui puissent davantage correspondre et faire le lien avec leurs attentes. **Les citoyens ne sont pas directement**

**associés** à l'élaboration des SCT et y sont avant tout représentés par leurs élus et leurs collectivités, mais le fait de **faire correspondre de la manière la plus précise possible les problématiques d'usages identifiées avec les dispositifs** et les actions mis en œuvre ressort comme une priorité des différents documents.

Cette gouvernance citoyenne présente aujourd'hui toutefois encore certaines lacunes et insuffisances, qui sont relevées en matière transfrontalière d'une part par le manque d'observation des usages, et d'autre part par **les difficultés à la fois d'identification des citoyens à une même communauté transfrontalière** et de compréhension par ceux-ci de la gouvernance complexe d'espaces pourtant fonctionnellement partagés (absence de représentation démocratique unifiée, disparités linguistiques et culturelles pour certaines frontières...).

Le SCT Lille mentionne en substance parmi ses cinq principaux objectifs stratégiques celui de « *Construire une réelle citoyenneté transfrontalière* », à l'aide notamment d'un

**renforcement de la communication sur les initiatives transfrontalières, en soutenant et en amplifiant les collaborations entre acteurs et structures culturels, ou en développant une approche plus concertée des quartiers en difficulté.** Le SCT Pays Basque fixe de la même façon l'objectif de « *faciliter la vie des habitants et des entreprises dans un bassin de vie transfrontalier* », en relevant avant tout les **difficultés de mise en visibilité et d'objectivation de ces besoins** : « *le vécu des habitants et des entreprises est une réalité transfrontalière qui a besoin d'être davantage révélée pour être facilitée.* »

### 3. La traduction opérationnelle des enjeux stratégiques : une composante clef des documents

Au-delà de la définition d'un cadre stratégique appuyé sur les dynamiques transfrontalières, et d'un processus de coordination multi-partenarial, les SCT ont une finalité opérationnelle essentielle. Le processus de cadrage permet en premier lieu de stabiliser un certain nombre de priorités pour l'action publique, qui figurent comme autant « d'ambitions stratégiques » dans les documents produits. Ces

priorités sont ensuite plus immédiatement transcrites sous la forme de projets, qu'il convient de mener à bien par la suite avec les différentes parties prenantes, quitte à trouver un relai important pour ceux-ci auprès des programmes européens et notamment des programmes de Coopération Territoriale Européenne.

#### 3.1 Des documents opérationnels qui doivent permettre la traduction des ambitions de développement dans des projets et des actions concrets

Le cadrage stratégique des enjeux de développement qu'offrent les SCT est une ressource incontournable pour l'action. Il permet à celle-ci de **dépasser la dimension opportuniste d'une mise en œuvre parcellaire et temporaire pour se projeter vers un ensemble d'actions publiques transversales et durables.** Au-delà de la seule constitution d'un partenariat de projet pour une réponse à un appel à candidature déterminé, les actions transfrontalières prennent sens et entrent en cohérence avec d'autres initiatives grâce au partage de ce même cadre stratégique de développement.

Toutefois, si l'établissement d'une ambition stratégique commune fournit des repères essentiels, elle pose également la difficulté de sa transcription en actions concrètes. En effet, **si des acteurs peuvent parvenir à un accord sur des ambitions larges et durables pour le territoire, il peut être aussi plus difficile de finaliser les modalités formelles liées à un projet précis**, quant à son calendrier, les partenaires impliqués et son financement.

Chacun des 4 SCT s'est attaché à faire face à cette difficulté. Dans leur écriture et dans leur définition, certains schémas ont constitué les premières stratégies transfrontalières proprement établies par la collectivité en question (SCT Nice et SCT de la CA Pays Basque nouvellement

créée). Le cadrage stratégique doit dans ces cas-ci faire l'objet d'une première formulation, pour préciser ensuite les différents types de projets qui s'y rattachent et les partenaires attendus.

Pour le SCT Lille, face au nombre de projets conduits en transfrontalier, à la présence sur le territoire d'une instance transfrontalière reconnue (l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai), et à une ingénierie de projet déjà développée, **l'ambition stratégique de coordination du versant français est l'élément essentiel pour l'avènement de projets opérationnels et de coopérations de plus grande ampleur.** Plus que d'impulser de nouveaux projets, la finalité opérationnelle du SCT est cette mise en cohérence de l'ensemble des actions de coopération déjà portées (avec l'identification de plus de 150 actions).

Enfin, et de manière similaire pour le SCT Strasbourg, l'une des principales finalités opérationnelles pour la collectivité consiste à **lui permettre « de réinterroger ses pratiques et d'envisager [d'autres] modes d'organisation »** (voir chapitre correspondant) dans un contexte transfrontalier marqué par des aménagements communs aboutis (tramway Strasbourg-Kehl, ZAC des deux-rives, communautés universitaires...), et animé par un dense maillage de structures transfrontalières historiques.

### 3.2 Des documents qui actent la place incontournable des métropoles et des acteurs urbains dans la construction des prochains programmes européens transfrontaliers

Une autre ambition opérationnelle majeure des SCT est **d'acter le rôle déterminant des acteurs urbains et des intercommunalités dans l'animation de la coopération transfrontalière**. Cette ambition renforce en particulier l'intérêt d'intégrer et d'associer ces collectivités urbaines au cours de la prochaine période de programmation européenne 2021-2027 aux comités de suivi des programmes INTERREG, conformément aux règlements énoncés par la commission européenne.

Plus largement, les acteurs urbains disposent de ressources majeures pour la coopération et la constitution de partenariats de projets, parce **qu'ils concentrent des pré-**

**rogatives importantes en matière de gouvernance territoriale** d'une part, et parce **qu'ils représentent les principales polarités des bassins de vie et des zones fonctionnelles transfrontalières identifiées** d'autre part. Une importante capacité d'animation des projets et d'identification des enjeux de développement en découle irrémédiablement.

Dans cette optique, l'élaboration des SCT ne consiste pas ici à affirmer la primauté d'une échelle sur une autre, mais elle amène plutôt à **identifier de nouvelles ressources au bénéfice des projets et d'un dialogue renforcé** entre les différents échelons de l'action publique locale (régions-départements-intercommunalités).

### 3.3 Des démarches qui se traduisent par un renforcement de l'ingénierie pour le développement transfrontalier

Enfin, la troisième dimension opérationnelle qui ressort de l'élaboration des SCT pour la conduite des prochains projets concerne le renforcement des moyens d'ingénierie transfrontalière. Par **l'ampleur des missions de coordination** qu'il nécessite, et par **la difficulté pour mettre en évidence des enjeux** de développement jusque-là inobservés, le développement du territoire transfrontalier implique une mobilisation conséquente de moyens humains.

**L'élaboration des SCT révèle ces contraintes**, dans la mesure où elle permet **d'expérimenter les implications humaines de la coordination inter-institutionnelle** pour aboutir à une production opérationnelle, et où **elle s'appuie sur l'analyse de dynamiques territoriales** qui peuvent être ressenties sur le territoire, mais pour lesquelles les données d'explicitation et d'objectivation peuvent parfois manquer.

L'élaboration du SCT Nice a par exemple conduit la métropole à se doter à terme d'un service dédié aux questions

transfrontalières, tandis que **la consolidation des trois autres SCT n'aurait pu voir le jour sans le concours des agences d'urbanisme**, qui tendent à se spécialiser sur ces questions. Le territoire du Pays Basque se projette désormais sur la création d'un observatoire des dynamiques transfrontalières, tandis que l'eurométropole de Strasbourg rend compte du bénéfice pour une telle démarche d'avoir pu *« s'appuyer sur l'expérience éprouvée de l'ADEUS en matière transfrontalière, qui produit des travaux très réguliers et poussés sur le territoire métropolitain étendu au versant allemand »*.

A noter pour conclure ce propos que cette mobilisation intense de moyens n'est pas seulement bénéfique au développement des espaces transfrontaliers, mais qu'elle peut être **une ressource plus largement pour la collectivité** et la conduite de son action, en apportant **un savoir-faire manifeste en matière de coopérations institutionnelles, d'aménagement concerté et de promotion d'enjeux inexplorés**.

## 4. Un palier qui reste à franchir : passer d'une démarche du versant français à une stratégie transfrontalière intégrée

Le dernier point nous amène à considérer plus en détail les limites auxquelles sont confrontés les SCT. Tout d'abord, une première limite est liée au **portage politique de la démarche**, qui peut avoir des difficultés à **perdurer dans le temps long** de la réalisation des projets d'agglomérations et de métropoles transfrontalières, en fonction des représentations dominantes, des tendances politiques et du modèle de régulation publique prévalant. Par ailleurs, **un tel projet de développement territorial transfrontalier ne peut se faire sans la participation active des partenaires étrangers de l'autre versant**, à l'aide d'un subtil jeu de sollicitations réciproques pour le portage de multiples projets contribuant tous au renforcement global de l'architecture

transfrontalière du territoire. C'est en effet tout le défi de la démarche des SCT que de passer d'une initiative du versant français à une dynamique partagée de coopération transfrontalière. Les SCT portent de fait aujourd'hui une ambition transfrontalière, **mais ils ne constituent pas pour autant des démarches transfrontalières pleinement intégrées**, à l'image des projets d'agglomération des **métropoles transfrontalières de Bâle et Genève**. La mobilisation de ces deux exemples peut ici constituer une ressource utile pour percevoir ce que pourrait être la finalité opérationnelle aboutie d'une démarche stratégique telle que les SCT.

## 4.1 Des objectifs à la pratique des SCT : un portage politique à consolider dans la durée

La place incontournable des flux transfrontaliers pour les métropoles de Bâle et de Genève est indéniablement l'une des raisons expliquant la **sensibilisation de premier plan des acteurs politiques à ces enjeux** (voir paragraphe suivant). Mais c'est aussi la capacité d'impulsion de ces derniers et la qualité des relations institutionnelles entretenues au travers des instances de gouvernance transfrontalières qui peut amener en retour à l'essor de ces flux (de personnes, de travailleurs, de marchandises, de ressources...).

Si le SCT est une démarche stratégique actée en conseil communautaire, **sa réussite est conditionnée au maintien de fortes ambitions politiques** pour le développement de l'espace transfrontalier sur le temps long. La traduction des ambitions stratégiques en projets opérationnels nécessite de **positionner la question transfrontalière parmi les priorités en matière de développement local, en arguant des bénéfices** économiques, sociaux, culturels et écologiques de l'ouverture sur l'espace étranger voisin.

Cette prise en compte politique et ce positionnement prioritaire du développement transfrontalier nécessitent d'une part la capacité à rendre compte des bénéfices de ce levier de développement (grâce à la progression des capacités d'observation), et d'autre part **d'avoir pu faire émerger une**

**culture de coopération aussi bien technique que politique pour le montage de projets communs.** L'élaboration du document initial de SCT peut en partie y répondre, mais il nécessite ensuite **un relai constant de la part des parties-prenantes locales et nationales les plus sensibilisées** à ces enjeux afin de les maintenir à l'ordre du jour.

Le SCT n'est pas un document de planification au sens strict à l'instar des PLU, des SCOT locaux. Il ne contraint pas les collectivités à s'engager de manière formelle dans les projets identifiés pour appliquer les ambitions stratégiques du schéma. Il est en revanche **un document de mise en cohérence stratégique du développement territorial**, et permet ce faisant de figurer comme cadre de référence pour entreprendre ensuite des actions en fonction. Il s'agit là tout autant de sa force que de sa faiblesse, en lui permettant d'inscrire une vision à moyen et à long terme parmi les acteurs, mais en nécessitant un réinvestissement constant de la part des représentants politiques pour la réalisation concrète des actions. A propos de la démarche du SCT Lille, le chapitre correspondant évoque en ce sens « *un certain décalage entre les ambitions affichées et la réalité des démarches effectivement mises en œuvre* », qui nécessite une forme de vigilance pour la réappropriation constante des objectifs du SCT dans les priorités politiques mises à l'agenda.

## 4.2 Des enjeux opérationnels à négocier avec les partenaires des deux versants : soutenir le développement d'une culture de projet à l'épreuve des crises

Une autre des principales difficultés associées à la démarche SCT, est qu'elle associe par nature des partenaires différents, qui ne partagent pas des objectifs communs ou équivalents en amont de leur engagement dans la constitution d'un cadre négocié. **Une collectivité ne peut pas par ailleurs s'engager dans un projet qui aille au-delà de son périmètre et de ses frontières administratives, sans entrer dans une phase de négociation longue et coûteuse avec la collectivité voisine et/ou avec l'autorité compétente.**

Aussi, **à la suite de sa création par la loi MAPTAM et de par les partenaires qu'elle suppose** – « *La métropole limitrophe d'un Etat étranger élabore un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées* »<sup>40</sup> - le SCT est une démarche qui concerne le versant frontalier français avant d'être une initiative pleinement transfrontalière. Ce doit ainsi être ensuite **l'un des principaux objectifs de la démarche de SCT que de pouvoir être renégociée en lien avec les partenaires**

**de l'autre versant**, pour pleinement devenir un cadre stratégique de référence partagé avec l'ensemble du bassin de vie international commun.

Les deux SCT du Pays Basque et de Strasbourg se sont appuyés a minima dans leur élaboration sur un comité de pilotage élargi et une assemblée de partenaires incluant les acteurs de l'autre versant. Toutefois il s'agit **d'avantage ici d'un processus de concertation des partenaires transfrontaliers plutôt que d'une négociation véritable** construite avec eux des enjeux de développement communs. Pour d'autres démarches comme celle de Lille, la **coordination du bassin versant français est apparue comme l'enjeu primordial dès le départ pour consolider une vision partagée** côté français, avant de pouvoir ensuite s'engager dans un dialogue renforcé avec les partenaires belges.

Pour faciliter le passage d'une démarche frontalière française à un processus de négociation transfrontalier durable se pose la question du **relai que peut offrir une instance de gouvernance transfrontalière.** Portée de manière commune par les différentes autorités et collectivités

<sup>40</sup> Article 43, Section 2, Loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM), promulguée le 27 janvier 2014.

du bassin de vie transfrontalier, la pérennité de celle-ci peut lui permettre de déployer une action efficace pour mettre en œuvre les objectifs du SCT, les promouvoir et pour **contribuer au maintien dans le temps long de leur mise à l'agenda politique**. Ce qui suppose toutefois que les différentes collectivités et autorités associées à la gouvernance de l'instance dotent celle-ci des moyens humains et politiques pour agir à cette échelle dans la durée.

Enfin, si le développement d'une culture de projet commune à l'échelle transfrontalière est à la fois l'un des apports et l'un des enjeux pour la suite du déploiement des SCT, cette question est d'autant plus prégnante aujourd'hui que **la crise sanitaire a révélé certaines failles persistantes pour la prise en compte du transfrontalier dans**

**les décisions d'urgence**. La remise à l'agenda politique des enjeux propres aux frontières intra-européennes suite à la crise sanitaire de 2020 doit être perçue comme **une opportunité pour les territoires engagés dans une démarche SCT**, en leur permettant de reconsidérer l'importance de cette démarche stratégique à l'aune des enjeux d'urgence auquel ils peuvent être amenés à répondre en temps de crise. Ainsi que le mentionne la présentation du SCT Strasbourg « **[De la pandémie de Covid-19] découlent de nouveaux enjeux pour l'organisation et l'aménagement du territoire métropolitain, par exemple au niveau des modes de déplacement, et plus globalement l'adaptation des mécanismes de la coopération transfrontalière aux situations de crise.** ».

### 4.3 L'exemple des métropoles de Genève et Bâle

Pour conclure ces enseignements conjoints, il peut être utile ici de mobiliser les exemples des métropoles transfrontalières de Bâle et de Genève, toutes deux engagées dans des processus historiques de développement territorial transfrontalier, en articulant leurs problématiques d'aménagement local à des échelles de gouvernance plus large, au bénéfice de la cohésion transfrontalière.

#### a. L'exemple de Bâle : la mise à profit de sa situation transfrontalière pour le développement métropolitain

##### ➤ Eurodistrict trinational de Bâle : évolution des stratégies transfrontalières et structuration de la gouvernance

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. Les axes principaux se déclinent en termes d'urbanisation et d'habitat, de transports, de développement économique et de protection de l'environnement. 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. En septembre 2001, une convention de coopération pour le développement territorial durable de l'agglomération trinationale de Bâle a été signée à Lörrach. Les acteurs locaux ont retenu la forme associative, **en créant en janvier 2002 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 Trinational de Bâle a permis de poursuivre le travail de l'association au sein d'un cadre de coopération stable, renforcé et élargi. En 2009 débute **le projet d'exposition internationale d'architecture IBA Basel 2020** dont la présentation finale est prévue en 2020. Ce projet apporte 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**. 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 en 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 tri-nationales.

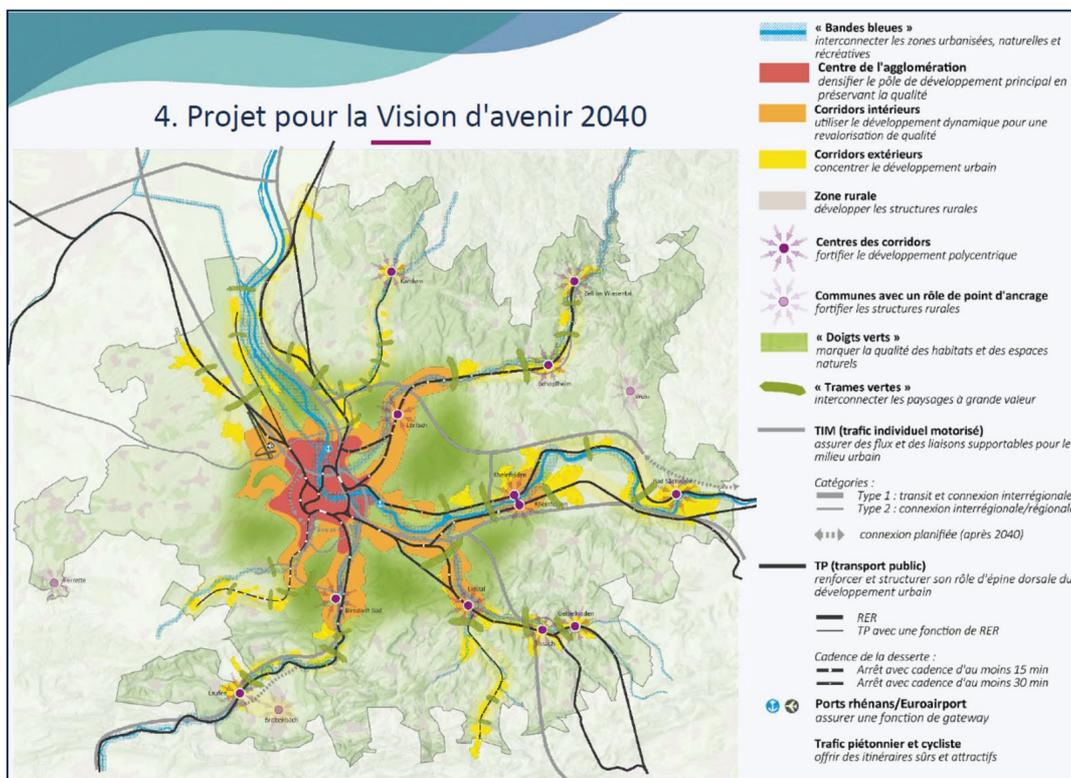
La dimension transfrontalière est ainsi très présente dans les documents de planification de la métropole bâloise aussi en raison de **l'existence depuis 2001 de la Politique d'agglomération de la Confédération suisse qui finance les projets d'agglomérations**, y compris dans leur dimension transfrontalière. 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, 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 trinational 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 trinational 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).

Ce rapide historique des démarches de coopération engagées autour de l'agglomération trinationale de Bâle depuis près de soixante ans 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**. Celui-ci culmine aujourd'hui avec le projet de RER transfrontalier, à même de renforcer les échanges métropolitains de proximité au sein de ce bassin des trois frontières.

Vision d'avenir 2040 pour l'agglomération bâloise (Zukunftsbild 2040 für die Agglomeration Basel)



Source : AggloBasel

b. L'exemple de Genève, un modèle de métropole transfrontalière intégrée

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

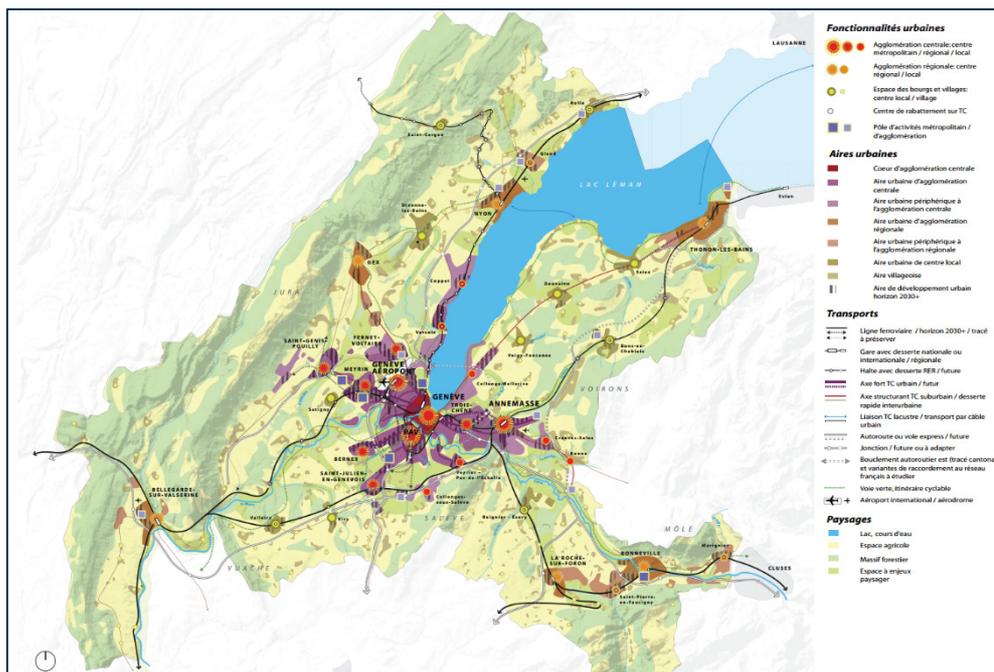
d'autre de la frontière). Les équipements métropolitains et pôles de compétitivité sont nombreux mais sont essentiellement situés sur le versant suisse et pilotés par les Suisses. Ils ne font pas l'objet d'une politique transfrontalière, la périphérie française fonctionnant surtout comme un backoffice de Genève qui y trouve l'espace nécessaire à son desserrement (logements, stockage, logistique...).

Avec plus 100 000 travailleurs frontaliers en janvier 2020, soit 28% des actifs, le versant français représente le lieu de résidence d'une importante partie des actifs contribuant à l'économie genevoise. Genève est ainsi le deuxième pôle en Europe (après le Luxembourg) par le nombre de travailleurs frontaliers.

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 de la même manière que 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 GLCT 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.**

Plan de synthèse du projet de territoire du Grand Genève



Source : Charte d'engagement du projet de territoire Grand Genève

➤ Le Grand Genève : évolution des stratégies transfrontalières et structuration de la gouvernance

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 2016, les autorités partenaires signent le « **Projet de territoire Grand Genève 2016-2030, Projet d'agglomération de 3ème génération** ».

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 de 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.

## II. Trois perspectives pour la suite de la mise en œuvre des SCT

Au-delà des enseignements tirés de l'analyse des premiers processus d'élaboration des SCT, quelles principales perspectives peut-on identifier pour la suite de leur mise en œuvre ? **L'intégration du fait transfrontalier dans les programmes de coopération territoriale européenne et la participation des acteurs urbains à ceux-ci** nous semble ici être un premier jalon pour le renforcement des dynamiques de coopération à cette échelle, de même que le fait de pouvoir **déboucher sur un renforcement de l'ingénierie transfrontalière**. Enfin, si l'on ne devait retenir que trois

- Vers des programmes de coopération territoriale européenne qui prennent davantage en compte le fait métropolitain transfrontalier ? Et des intercommunalités parties-prenantes de la conduite des programmes ?

Au-delà des leçons à tirer de la crise sanitaire du Covid-19, les enseignements de la première phase de construction et de publication des documents stratégiques SCT ouvrent le champ sur différentes perspectives.

D'une part, l'une des questions que pose la mise en œuvre dans le temps des SCT est relative à la place des territoires métropolitains et des agglomérations dans la conduite des programmes transfrontaliers, et plus largement dans la politique de cohésion et les CPER. En se dotant d'une stratégie d'action, construite avec les régions et les départements, et projetée vers les partenaires transfrontaliers, **ces acteurs intercommunaux peuvent légitimement apparaître comme des moteurs de coopération**, autant de par **leur rôle dans l'aménagement des espaces locaux** (du fait de leurs compétences), **que par leurs importants moyens d'action** (ingénierie et moyens humains dédiés, budgets métropolitains se comptant en milliards d'euros et proches des budgets des acteurs régionaux, influence politique des grandes municipalités/intercommunalités...). La responsabilité et les moyens de ces acteurs vont en effet au-delà de leur périmètre géographique institutionnel, et doit les amener à coopérer avec les territoires voisins au sein de leur aire urbaine fonctionnelle, ainsi qu'avec les acteurs d'échelle supérieure, notamment les régions et les Etats, selon les principes de l'inter-territorialité (suivant l'analyse des systèmes productivo-résidentiels au sens de M. Talandier et L. Davezies<sup>41</sup>).

**Les règlements relatifs à la prochaine période de programmation 2021-2027 de la Commission Européenne (en cours de négociation avec le Parlement et le Conseil) invitent à des innovations favorables aux territoires transfrontaliers.** En ce sens, la Commission Européenne

éléments, le dernier point important réside sûrement dans **la force d'émulation que provoque la mise en place de ces premiers schémas**. D'autres initiatives reprenant les principales caractéristiques des démarches de planification stratégique transfrontalière incarnées par les SCT ont vocation à voir le jour, qu'elles procèdent d'une obligation légale (SCT de la future Collectivité Européenne d'Alsace) ou qu'elles émergent d'initiatives portées au sein d'autres espaces par les premiers acteurs concernés.

décloisonne INTERREG ; les programmes régionaux et nationaux, et les autres politiques (transports...), doivent prendre en compte les enjeux transfrontaliers, transnationaux, interrégionaux. Sont en particulier ici à noter :

1. **La mise en place d'un objectif politique "Meilleure gouvernance INTERREG"** : en réservant au moins 10% du budget pour faciliter la structuration de la gouvernance transfrontalière via cet objectif, les programmes pourront notamment financer des actions de mise en réseau, d'observation statistique, d'accompagnement des acteurs dans la résolution d'obstacles (dans la logique de l'initiative "b-solutions"), ou encore des micro-projets pour favoriser la rencontre citoyenne. Cet objectif devra contribuer au renforcement de l'ingénierie transfrontalière évoqué dans le point suivant.
2. **Un nouvel objectif politique "Une Europe plus proche des citoyens"** : la formulation d'un objectif dédié à l'approche "territorialisée" vient compléter l'approche davantage sectorielle qui prévalait auparavant. Elle se traduit au niveau européen par l'écriture des BOP par la Commission, documents stratégiques où celle-ci propose son analyse des besoins pour chaque frontière, dans une logique fonctionnelle, en amont de l'élaboration des futurs programmes. Les structures transfrontalières (GECT et autres) peuvent y jouer un

<sup>41</sup> Laurent Davezies, Magali Talandier. L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-

territoires résidentiels : quelles interactions ? CGET. La Documentation française, 136 p., 2014

rôle primordial, en coordonnant les futures stratégies intégrées et en agissant en tant que bénéficiaire unique pour permettre la concentration de moyens financiers plus conséquents sur un territoire transfrontalier donné. L'adoption des SCT participe ici aussi de cette dynamique, en coordonnant les acteurs du versant français (y compris pour faire prendre en compte les territoires transfrontaliers dans les PO régionaux et les CPER), et en entamant le dialogue avec leurs voisins transfrontaliers.

exemple le Rhin supérieur) ; le niveau supérieur « macro régional », qui a vocation à être piloté par les régions françaises élargies, dotées des compétences SRADDET, SRDEII, avec l'Etat régional à leur côté, pour porter les enjeux structurants de planification, de résolution des obstacles ; enfin le niveau national coordonnant tout cela (coordination interministérielle, liaison avec les Etats voisins et la Commission).

3. **La place des villes et des territoires transfrontaliers au sein des programmes (dans leur stratégie, leur partenariat, le comité de suivi)** est un enjeu déterminant. La Commission invite à impliquer les collectivités et les acteurs transfrontaliers comme les GECT dans l'élaboration des futurs programmes opérationnels 2021-2027. Si les PO sont élaborés sans les acteurs locaux, ils prennent le risque de ne pas être adoptés. Cependant, la bonne effectivité de cette mesure repose en large partie sur des décisions locales prises à l'échelle de chaque programme, et in fine sur l'intensité de la coopération et sur la qualité du dialogue entre les métropoles et les conseils régionaux pour le cas français.

De ce fait, la question se pose pleinement de savoir quels pourront être les moyens d'influence et de coopération employés par les métropoles et les agglomérations afin de participer à la gouvernance des programmes européens. La mise en place des SCT pourra-t-elle être un argument déterminant ? **Le cadre stratégique sera-t-il repris par les instances des programmes** au bénéfice du développement local ? A l'heure où nous écrivons ces lignes ce travail reste à conduire. **Quoi qu'il en soit de la gouvernance des programmes proprement dits, ceux-ci devront faire toute leur place, dans la stratégie et dans les projets financés, aux territoires urbains transfrontaliers, au bénéfice de l'ensemble de l'espace transfrontalier.** Cela implique d'associer dans une gouvernance multi-niveaux, telle qu'elle émerge par exemple sur la frontière franco-allemande, les acteurs des différents niveaux, responsables aux différentes échelles territoriales que les SCT contribuent à dégager : le niveau local des territoires transfrontaliers, urbains ou ruraux, pris en charge par les collectivités infra-départementales et les groupements transfrontaliers de type Eurodistrict ; la bande frontalière NUTS3 (niveau département, traditionnellement l'échelle de l'Interreg transfrontalier), correspondant aux « régions transfrontalières », portées par une gouvernance de type Eurorégionale (par

- Vers un renforcement de l'ingénierie et la mise en place d'équipe dédiée à l'animation des SCT ?

La mise en œuvre des quatre premiers SCT a fait apparaître les besoins d'ingénierie et de moyens humains que supposent la conception, l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle vision stratégique, en particulier pour la coordination des échanges entre les institutions et les différents acteurs du transfrontalier. Si **certaines démarches ont engendré un renforcement immédiat de l'ingénierie** en charge du transfrontalier (comme pour le cas du SCT Nice, voir partie précédente « enseignements conjoints »), la

question se pose de savoir **quelle peut être l'incitation des SCT pour l'investissement durable des acteurs dans le renforcement de leurs capacités de coordination et de coopération**. Cette ingénierie a vocation à être soutenue par les nouveaux objectifs de la politique de cohésion 2021/2027, notamment l'objectif territorial « Une Europe plus proche des citoyens », et l'objectif gouvernance de la coopération. Il ne s'agit pas seulement de développer de meilleurs projets techniques au service des territoires, mais également de permettre une connaissance et une vision partagées par les citoyens transfrontaliers, remis au cœur de l'action publique, comme la crise sanitaire en a fait la démonstration.

## Plaidoyer de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) pour des outils d'ingénierie transfrontaliers :

*La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et la Mission opérationnelle transfrontalière portent un message commun, depuis plusieurs années : celui de l'importance d'avoir des outils d'ingénierie de part et d'autre des frontières., voir proprement transfrontaliers*

*Alors que la crise de la Covid a obligé tous les acteurs – nationaux comme locaux – à repenser leur relation à la frontière et au transfrontalier, il paraît indispensable de s'interroger ensemble sur la manière la plus efficace d'organiser ces espaces particuliers.*

*Bien sûr, côté français, il existe déjà des outils d'ingénierie qui travaillent sur la planification et l'observation du transfrontalier, notamment les agences d'urbanisme, ou des schémas qui permettent de développer une stratégie spécifique, comme les Schémas de coopération transfrontalière.*

*Mais l'étape d'après ne serait-elle pas de **développer des outils bi(tri)nationaux, à l'instar des outils mis en œuvre à Genève ou à Bâle, ou des IBA** ? Ainsi, cela permettrait de faire de l'observation – démographie, économie, d'animer les réseaux de territoires, de sensibiliser les acteurs ou de monter des projets de mobilité qui prennent en compte les spécificités de chaque système ; et ce de manière partagée et pérenne par tous les acteurs. Ces outils pourraient également être chefs de file sur des projets européens comme ceux des programmes Interreg.*

*La France dans son histoire récente a pensé son aménagement du territoire en déployant de tels outils d'ingénierie pour à la fois accompagner des politiques publiques ambitieuses mais aussi pour permettre leur mise en cohérence. Ainsi, il pourrait s'agir d'un objectif porté par la France et les acteurs français à l'heure où la Charte de Leipzig et l'Agenda territorial sont est remise à jour et où le développement équilibré des territoires doit être réaffirmé.*

***Plutôt que des outils d'ingénierie qui travaillent sur du transfrontalier, plaidons ensemble pour des outils transfrontaliers d'ingénierie !***

- Vers un effet d'entraînement des SCT et une reproduction de la démarche sur d'autres frontières ?

Enfin, une autre perspective propre aux SCT découle des enseignements positifs de la mise en place d'une telle démarche. Rattachée à un espace local, appuyée sur un colège de partenaires, visant à la cohérence stratégique des actions menées et offrant un cadre de travail en réseau pour remonter ces enjeux transfrontaliers aux niveaux national et européen, celle-ci est **de nature à inspirer d'autres territoires désireux de renforcer leurs dynamiques de coopération**. C'est notamment le cas de la future **Collectivité Européenne d'Alsace**, qui verra le jour en 2021 et dont la

loi de création fait référence en détail à la construction d'un SCT afin d'élargir ses moyens d'action en matière transfrontalière. Reste à savoir comment ce cadre initial peut être enrichi à partir des enseignements liés à la conduite des premiers SCT, et quelle peut être la place des acteurs situés de l'autre côté de la frontière dans la définition de cette stratégie. Aussi, **d'autres agglomérations, métropoles ou espaces ruraux concernés par le phénomène frontalier peuvent réfléchir aujourd'hui à s'emparer d'une telle démarche**.

### 3 questions sur le Schéma Alsacien de Coopération Transfrontalière

*Pierre Horn – Chargé de mission pour l'élaboration du Schéma alsacien de coopération transfrontalière de la Collectivité européenne d'Alsace*

1. Pourquoi réalisez-vous un SCT à l'échelle de la CeA ?

Au 1er janvier 2021, les Conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin formeront une collectivité unique, la collectivité européenne d'Alsace (CeA) dotée de **compétences nouvelles préfigurant la différenciation territoriale**. Ces compétences sont inscrites dans la Loi Alsace (2 août 2019). Foyer de la construction européenne, l'Alsace va **expérimenter de nouvelles formes de coopération pour répondre aux défis de l'intégration des territoires transfrontaliers**.

Parmi ses compétences, la CeA se voit conférer un **rôle de chef de file, au sens d'organisateur des modalités de l'action commune**, en matière de coopération transfrontalière et de promotion du plurilinguisme dans l'espace du Rhin Supérieur.

Deux « outils » sont mis à sa disposition : un outil innovant de démocratie participative au travers d'un **Conseil de développement alsacien** qui sera pensé, dans sa composition et dans son fonctionnement, dans une logique transfrontalière ; et bien entendu le « schéma alsacien de coopération transfrontalière » qui sera demain **le schéma stratégique et programmatique** des actions les plus ambitieuses à mener dans cet espace du Rhin Supérieur.

2. De quels modèles et stratégies préexistantes le SACT peut-il s'inspirer ?

Le SACT peut **s'inspirer des modèles fournis par les SCT** des trois métropoles de Lille, Strasbourg et Nice, ou encore de celui du Pays basque. Les enjeux sont en effet en grande partie concordants. Ainsi, comme pour ces SCT, le SACT devra être le fondement **d'une stratégie transfrontalière partagée** qui impliquera une synthèse des documents d'orientation (RMT 2030, SRDEII...). Et comme pour ces schémas, le SACT aura **une déclinaison technique ou programmatique** qui reposera sur la réalisation d'un diagnostic territorial et l'articulation fine entre les différentes échelles de coopération : locale, eurorégionale et macro-régionale.

Pour autant, le statut de chef de file apporte une dimension clairement nouvelle à ce SCT qui sera assurément très différent des précédents, car **la CeA sera compétente pour se saisir de tout projet transfrontalier**. Il ne reviendra certes pas à la CeA de piloter tous les projets, mais il lui appartiendra d'optimiser leur ingénierie et leur portage politique. Au-delà, il y a une volonté forte de faire du SACT **un outil d'innovation démocratique, inclusif de tous les citoyens et donc de tous les territoires**, en proximité (centres-villes, quartiers prioritaires de la politique de la ville, ruralité).

Enfin, une réflexion est engagée pour **rendre ce schéma – qui est avant tout une démarche – foncièrement dynamique** afin de répondre à la nécessaire question de la caducité future des orientations, dont il est attendu qu'elles soient à la fois structurantes et agiles.

3. Quel calendrier anticipez-vous pour l'élaboration du SACT ?

La CeA pourra officiellement commencer à **travailler à l'élaboration de son SACT à partir du 1er janvier 2021**, puisqu'il est l'outil de la nouvelle collectivité créée à cette date. A partir de là, elle bénéficiera de **deux ans pour en définir le contenu et les contours**. Ceci étant, les Conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin se sont évidemment d'ores et déjà emparé de cet objet d'importance pour l'Alsace et le Rhin Supérieur. L'élaboration du SACT a de fait commencé, de concert avec tous les acteurs des territoires.

## EN GUISE DE CONCLUSION

- En créant les SCT, **la loi MAPTAM avait laissé un chantier ouvert**. Six ans plus tard, le saut dans l'inconnu s'est avéré concluant.
- A Nice, Lille, Strasbourg et dans le Pays Basque, les 4 SCT ont été des réussites, et ont abouti à des conclusions tantôt communes, tantôt spécifiques :
  - A Nice, sur **un territoire qui compte peu de structures transfrontalières, le SCT a marqué une étape majeure**, en créant un réflexe transfrontalier et tripartite (FR-IT-MC).
  - A Strasbourg, **sur un territoire multidoté en structures transfrontalières, le SCT a permis de clarifier les ambitions de la métropole**, notamment en matière de coopérations métropolitaines transfrontalières.
  - A Lille, **où la gouvernance se concentrait sur l'espace fonctionnel de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, le SCT a permis un pas de côté** en ouvrant la réflexion à d'autres formes d'inter-territorialités et à la coopération multi-niveaux.
  - Dans le Pays Basque, **où le transfrontalier est repensé à l'aune de cette nouvelle agglomération XXL**, le SCT a posé les bases d'une meilleure coordination de l'accompagnement transfrontalier, et du besoin de connaissances pour mieux agir.
- Bien qu'initialement nommés « Schémas », les SCT doivent être distingués des schémas règlementaires, et plutôt vus comme **des processus de rapprochement transfrontalier**.
- Ils marquent la reconnaissance **d'une conception nouvelle de la gouvernance**. Celle-ci devient transfrontalière, multi-niveaux, et repose sur la prise en compte des espaces fonctionnels plus que du territoire administratif. Les collectivités qui s'en saisissent en viennent à exercer un rôle « **d'animateurs stratégiques** » de la coopération, et à s'impliquer dans le **développement d'une culture de projet commune**, dépassant les frontières.
- Ils constituent ainsi une étape dans la construction de stratégies transfrontalières pleinement intégrées, **en mobilisant et coordonnant d'abord le versant français**.
- Ils ouvrent **de nombreuses perspectives, pour les outils d'ingénierie, pour d'autres territoires transfrontaliers, voire au niveau européen** quant au rôle possible des acteurs urbains.
- Ils permettent dès à présent **leur mise en réseau, le « réseau des SCT », que la MOT encourage, soutient et anime**, et qui doit contribuer à l'aboutissement de projets opérationnels transfrontaliers.

## ■ BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

### 1. Etudes et Observations territoriales

- BBSR, Metropolitan areas in Europe, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR), 2011, Bonn
- BMVBI (2016) Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. Available on [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (accessed 04.04.2020)
- BMVBS (2013): *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (dir.), *Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions. Final Report of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO)*, Berlin-Bonn.
- Conférence TransJurassienne (CTJ), « Préparer une démarche de co-développement économique à l'échelle de l'Arc Jurassien franco-suisse », 2010.
- DATAR (Ludovic Halbert, Patricia Cicille & Céline Rozenblat), *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseaux*, Travaux n°16, La Documentation Française, 2012
- ESPON, *Functionality in metropolitan areas*, Transnational Brief, 2019
- ESPON, *Policy brief : Cross-border public services in Europe*, Policy Briefs, 2019.
- ESPON, *Policy brief : the territorial dimension of future policies*, Policy Briefs, 2018
- ESPON, *Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation*, Policy Briefs, 2016
- ESPON, *Potentials for polycentric development in Europe*, Project Report, 2005, [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1\\_revised-full\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf)
- ESPON, *Metroborder, Cross-border Polycentric Metropolitan Regions*, Final Report, 2010
- ESPON ACTAREA Project (T. Chilla, C. Corbineau, E. Gloersen, S. Haxhija, L. Jacob, J.F. Michelet, F. Sielker, N. Wergles) (2018): *ESPON ACTAREA: Thinking and planning in areas of territorial cooperation – Final Report*: [<https://www.espon.eu/actarea>]
- ESPON, *SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas, Targeted Analyses*, 2017, <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>
- FNAU, *Métroscope, Les 22 métropoles françaises*, Analyses chiffrées et focus sur la qualité de vie, Publication FNAU, 2020
- LISER, *Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe*, Publication Observatoire du développement spatial Luxembourgeois, 2015, [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](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)
- MOT, *Décentralisation et intercommunalité transfrontalière*, étude pour le compte de la DATAR et la Caisse des Dépôts, 2004
- MOT, *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, 2006
- MOT, *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, 2007
- MOT, *IGEAT & ULB, Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe*, étude pour le compte du SGAR Nord-Pas-de-Calais, 2006
- MOT, *FNAU, Etude comparée et observation statistique des agglomérations transfrontalières*, étude pour le compte de la DATAR, 2011
- Observatoire des Territoires, *Dynamiques de l'emploi transfrontalier en Europe et en France*, Publication du CGET « En détail », 2017

## 2. 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., Nadine Cattan, Frédéric Dobruszkes, Marianne Guérois, Fabien Paulus, et al.. Les systèmes urbains français: une approche relationnelle. *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, 2017
- CGET, France Urbaine et AdCF, Les coopérations interterritoriales, Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants, Note de Synthèse, mars 2019
- Commission Européenne, *Cities of tomorrow – challenges, visions, ways forward*, Directorate General for Regional Policy, 2011
- Davezies L., Talandier M. L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels : quelles interactions ? CGET. *La Documentation française*, 136 p., 2014
- Décoville A., Durand F. Sohn C., Walther O. : « Comparing cross-border metropolitan integration in Europe : towards a functional typology », *Journal of Borderlands Studies*, 2013
- Durand Frédéric, « 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
- Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*, Points FNAU, 2017
- Hamez G., « Vers un modèle multiscalair des territoires frontaliers intérieurs à l'Union européenne », *Belgeo*, 2013
- Hooghe, L., Marks, G., (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Lan-ham.
- Mission opérationnelle Transfrontalière, *Développement économique transfrontalier : introduction à la thématique et guide pratique*, Ouvrage réalisé dans le cadre du programme de capitalisation européen *Europ'Act*, 2015.
- Nienaber, B.; Wille C. (2019) *Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective*, *European Planning Studies*, DOI: [10.1080/09654313.2019.1623971](https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623971)
- Perrin, T. (2011): L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe. In: Durand, M-F.; Lequesne C. (eds.), *Ceriscope. Les frontières*. Paris, CERI/Presses de Science Po, 2011 [online publication <http://ceriscope.sciences-po.fr>].
- Perrin, T. (2018): La coopération des collectivités territoriales françaises en Europe. In: *Pour Mémoire*, 2018 (19), 10-21.
- OECD, "Regions and Innovation : Collaborating across Borders", *OECD Reviews of Regional Innovation*, OECD Publishing, 2013
- RegioS, « Au-delà des frontières », *RegioSuisse*, N°15, 2018
- Vanier Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, 2008
- Wassenberg B, Reitel B, Peyrony J, & Rubio J.(à paraître 2020), *Critical dictionary on Borders, Cross-Border cooperation and European integration*.

## 3. Documents Stratégiques

- Aggloprogramm Basel, *Projet d'agglomération de Bâle de 3<sup>ème</sup> génération, Rapport principal*, 2016
- Conférence TransJurassienne (CTJ), *Pour une nouvelle dynamique de l'Arc Jurassien, Stratégie de coopération transfrontalière 2016-2020*.
- *Territorial Agenda of the European Union 2020 : Towards an inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, adopté par le conseil informel des ministres européens responsables de l'aménagement et du développement territorial, Gödöllö (Hongrie), 2011

- Confédération Suisse, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, La nouvelle politique régionale de la Confédération – promouvoir les régions. Renforcer la Suisse – 2016-2023, 2017
- Grand Genève, *Projet de territoire Grand Genève 2016-2030, Projet d'agglomération de 3<sup>ème</sup> génération*, 2016
- Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions, Final Project of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO), 2013



**Mission opérationnelle transfrontalière**

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



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

**AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

