

### Coopération territoriale transfrontalière entre la France et l'Allemagne: Évolution, convergence et perspectives

Peyrony, Jean; Sielker, Franziska; Perrin, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Peyrony, J., Sielker, F., & Perrin, T. (2023). Coopération territoriale transfrontalière entre la France et l'Allemagne: Évolution, convergence et perspectives. In E. Gustedt, U. Grabski-Kieron, C. Demazière, & D. Paris (Eds.), *Villes et métropoles en France et en Allemagne* (pp. 193-215). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1133107>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Peyrony, Jean; Sielker, Franziska; Perrin, Thomas:*

## **Coopération territoriale transfrontalière entre la France et l'Allemagne : évolution, convergence et perspectives**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1133107>

En:

Gustedt, Evelyn; Grabski-Kieron, Ulrike; Demazière, Christophe;  
Paris, Didier (éd.) (2023): Villes et métropoles en France et en Allemagne.  
Hanovre, 193-215. = Forschungsberichte der ARL 21.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-11336>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Jean Peyrony, Franziska Sielker, Thomas Perrin

## COOPÉRATION TERRITORIALE TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE : ÉVOLUTION, CONVERGENCE ET PERSPECTIVES

### Plan

- 1 Introduction
  - 2 La consolidation de la coopération transfrontalière dans l'UE : cadres politique, financier et juridique
  - 2.1 Cadres politique, financier et juridique de la coopération transfrontalière dans l'UE
  - 2.2 Coopération transfrontalière en France et en Allemagne
  - 3 La coopération transfrontalière franco-allemande : bilan et inflexions
  - 3.1 Programmes et entités de coopération
  - 3.2 Des perspectives renouvelées : du traité d'Aix-la-Chapelle au mécanisme transfrontalier de l'UE
  - 4 Réflexions sur les expériences transfrontalières franco-allemandes à travers trois optiques conceptuelles : les *soft spaces*, la gouvernance multi-niveaux et l'interterritorialité
  - 4.1 *Soft spaces*
  - 4.2 Gouvernance multi-niveaux
  - 4.3 Inter-territorialité
  - 5 Conclusion and recommandations
- Bibliographie

### Résumé

Au cours des trente dernières années, les nouvelles formes et les nouveaux mécanismes de gouvernance se sont multipliés dans les régions frontalières d'Europe. La frontière franco-allemande a semblé se distinguer comme un adoptant précoce de nouveaux cadres de coopération, souvent suscités par des avancées au niveau européen d'une part, et par la coopération nationale bilatérale d'autre part. Cet article propose une analyse des politiques françaises et allemandes de coopération territoriale et de l'évolution de la coopération transfrontalière entre les deux pays. En prenant l'exemple de la Grande Région et de la Région du Rhin supérieur, nous examinons en profondeur deux représentations différentes de l'institutionnalisation transfrontalière. Nous discutons ensuite des perspectives renouvelées pour les régions frontalières qui découlent du traité bilatéral franco-allemand d'Aix-la-Chapelle. Suite à cette analyse, nous utilisons trois grilles conceptuelles – la gouvernance multi-niveaux, les *soft spaces* et l'inter-territorialité – pour réfléchir à l'évolution de la coopération territoriale transfrontalière. En conclusion, nos réflexions sur la situation franco-allemande inspirent des recommandations pour une prochaine phase de développement de la coopération transfrontalière européenne.

**Mots-clés**

Coopération territoriale transfrontalière – France – Allemagne – Traité d'Aix-la-Chapelle – Soft spaces – Inter-territorialité – Gouvernance multi-niveaux

**Cross-border territorial cooperation between France and Germany: evolution, convergence and perspectives****Abstract**

Over the past thirty years, new forms and mechanisms of governance have multiplied in the border regions of Europe. The French-German border has seemed to distinguish itself as an early adopter of new cooperation frameworks, often instigated by developments on the European level on the one hand and by bilateral national cooperation on the other hand. This paper delivers an analysis of French and German policies for territorial cooperation, and of the evolution of cross-border cooperation between the two countries. Taking the example of the Greater Region and the Upper-Rhine Region, we scrutinise two different representations of cross-border institutionalisation in-depth. We then discuss the renewed prospects for border regions stemming from the bilateral French-German Aachen Treaty. Following this analysis, we make use of three conceptual lenses – multi-level governance, soft spaces and inter-territoriality – to reflect on the evolution of territorial cooperation across this border. In conclusion, our reflections on the French-German situation inspire recommendations for a next phase in the development of European cross-border cooperation.

**Keywords**

Cross-border cooperation – France – Germany – Treaty of Aachen – soft spaces – inter-territoriality – multi-level governance

**1 Introduction**

Depuis la déclaration européenne de Robert Schumann du 9 mai 1950, la France et l'Allemagne ont été des forces motrices du processus d'intégration européenne. Le récent traité de coopération et d'intégration franco-allemande – le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 confirme la position particulière du couple franco-allemand en Europe. Le traité valorise la collaboration en cours et met la coopération transfrontalière au premier plan, en prévoyant plus de compétences, de ressources et des procédures plus rapides pour la réalisation des projets. Cette avancée est l'occasion, dans ce chapitre, de revenir sur l'évolution de la coopération territoriale transfrontalière à la frontière franco-allemande, d'analyser les tendances et les processus de convergence qui permettent de dégager des perspectives pour d'autres régions frontalières européennes.

La coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne a progressé rapidement au cours des dernières décennies. Cette évolution a non seulement été liée à la transformation dynamique des cadres institutionnels et juridiques européens, mais elle a également impliqué d'importantes initiatives bilatérales et nationales qui

façonnent la compréhension de la coopération régionale. Au niveau européen, les politiques paneuropéennes telles que les agendas territoriaux et la politique de cohésion fournissent le cadre et les objectifs généraux de la coopération territoriale. Ainsi l'intégration européenne a encouragé la consolidation progressive des réseaux d'acteurs en organisations coopératives plus ou moins institutionnalisées, sous des noms et des labels variés tels que *Eurorégions*, *Eurodistricts* ou *Eurométropoles*. Dès 1990, ces organisations ont pu s'appuyer sur les programmes de financement de la coopération territoriale transfrontalière de l'UE, tels que les programmes INTERREG, qui sont aujourd'hui étroitement associés à la mise en œuvre des objectifs de la politique de cohésion de l'UE. Plus récemment, l'Union européenne a soutenu l'intégration dans les régions frontalières par la mise en place de cadres juridiques, tels que les Groupements européens de coopération territoriale (GECT), et la récente suggestion de développer un mécanisme européen pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs dans les régions frontalières (mécanisme transfrontalier; ECBM – *European cross border mechanism*). Le développement de ces multiples plateformes et politiques de coopération constitue un pilier important de la coopération transfrontalière, qui est en outre complétée par des initiatives bilatérales.

Dans ce contexte, notre objectif est d'une part d'analyser l'évolution de la coopération territoriale et transfrontalière à la frontière franco-allemande et, d'autre part, d'examiner les spécificités de la coopération transfrontalière sous un angle conceptuel. Nous retraçons ensuite l'évolution de la coopération transfrontalière, qui s'est développée au sein de deux grandes zones : la Grande Région et la Région du Rhin supérieur. Sur la base de ces réflexions, nous discutons des perspectives de la collaboration franco-allemande inaugurée par le nouveau traité d'Aix-la-Chapelle. Pour traiter de cette thématique, nous mobilisons trois grandes approches théoriques : les *soft spaces* (Allmendinger/Haughton 2009), la gouvernance multi-niveaux (Hooghe/Marks 2001) et l'interterritorialité (Vanier 2008). Les *soft spaces* décrivent la coexistence d'espaces administratifs «durs» (*hard*) et de domaines de coopération «doux» (*soft*) qui se chevauchent et dans lesquels les parties prenantes entretiennent des relations fonctionnelles spécifiques. Ces espaces peuvent comprendre des domaines de «coopération territoriale douce» (ESPON ACTAREA 2018) ou des territoires de projet. La gouvernance multi-niveaux décrit les processus d'élaboration des politiques à travers les différents niveaux et échelles de gouvernement, tant horizontalement que verticalement. Le concept d'interterritorialité (Vanier 2008) renvoie pour sa part à l'articulation entre les différentes échelles spatiales et les modalités de gouvernance qui leur correspondent, afin d'apporter des réponses pragmatiques à certaines questions d'aménagement. Ces trois approches éclairent les particularités et les variétés de la coopération transfrontalière franco-allemande à travers les échelles, les thèmes, les compétences et les récits, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives pour d'autres régions frontalières en Europe.

Nous concluons que la frontière franco-allemande semble se distinguer des autres frontières européennes de deux façons. Premièrement, elle s'est avérée être une pionnière dans l'adoption de nouveaux cadres de coopération, souvent suscités par les développements au niveau européen d'une part, et par la coopération nationale bilatérale d'autre part. Nous soutenons que les dynamiques de coopération à la

frontière franco-allemande illustrent, d'une part, la manière dont les formes «douces» de gouvernance coexistent avec des formes et outils juridiques et administratifs «durs» pour surmonter des obstacles concrets et, d'autre part, comment la coopération transfrontalière implique une dynamique multi-niveaux et interterritoriale entre les échelles locale, régionale, nationale et européenne.

## **2 La consolidation de la coopération transfrontalière dans l'UE : cadres politique, financier et juridique**

### **2.1 Cadres politique, financier et juridique de la coopération transfrontalière dans l'UE**

La coopération territoriale entre collectivités locales est au cœur d'une intense réflexion engagée au sein des pays européens depuis plus de 30 ans (Dühr/Colomb/Nadin 2010; Wassenberg/Reitel/Peyrony et al. 2015). L'objectif était de construire des réseaux dans toute l'Europe, d'améliorer la compréhension des pratiques nationales d'aménagement du territoire et de s'en inspirer le cas échéant, mais aussi de coopérer avec les pays voisins et de développer des politiques européennes, notamment à l'échelle transfrontalière et avec le soutien de la politique de cohésion de l'UE (Perrin 2021).

La coopération transfrontalière a été menée par des réseaux d'acteurs consolidés et a permis la création de structures coopératives plus ou moins institutionnalisées, telles que les Eurorégions, les Eurodistricts, les Eurométropoles, les macro-régions ou autres. Le processus d'intégration européenne a favorisé ces phénomènes. La Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe a encouragé cette coopération dès 1980. À partir de 1990, s'appuyant sur le travail précurseur du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Conférence du conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), les États membres de l'UE, avec le soutien de la commission, ont lancé un programme intergouvernemental dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cela a conduit en 1999 à l'approbation du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et en 2002 à la création du programme ESPON/ORATE : Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*). Répétées par les agendas territoriaux de 2007 et 2011 (qui ont été mis à jour pendant la présidence allemande de l'UE en 2020 avec l'Agenda territorial 2030), les discussions ont notamment porté sur le concept de développement territorial équilibré et de polycentrisme, qui implique en particulier la coopération entre les villes et les partenariats entre les zones urbaines et rurales. Progressivement, le niveau européen a repris ces thèmes, avec l'inclusion de la cohésion territoriale dans le traité en 2007 et la publication du livre vert sur la cohésion territoriale en 2008 (Peyrony 2014; Peyrony 2018). L'agenda urbain de 2015 est un autre indicateur de l'implication de l'UE dans la planification et les politiques urbaines. Parallèlement à ces politiques territoriales ou régionales spécifiques, l'Union européenne a fait progresser les objectifs de cohésion et leur incidence sur les décisions nationales et locales en matière d'aménagement grâce à des régimes de financement et des directives dans le cadre d'autres politiques sectorielles pertinentes sur le plan spatial, en particulier dans les domaines des

transports, de l'énergie, du climat, des affaires maritimes et de l'agriculture (Sielker 2018a).

Dans ces documents et recommandations politiques, la coopération entre les autorités infra-étatiques, ou coopération territoriale, est considérée comme une modalité essentielle pour articuler le développement territorial et la construction européenne. C'est notamment le cas de la coopération transfrontalière, qui se développe en réponse à des questions fonctionnelles qui concernent les deux côtés d'une frontière interétatique. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) et le SDEC, par exemple, ont été couplés aux programmes de financement de la coopération territoriale transfrontalière et transnationale de l'UE, tels que les programmes INTERREG, lancés dans les années 1990, qui ont depuis suivi une évolution incrémentale tant en termes de budget que de portée territoriale. Ils ont progressivement couvert trois échelles de coopération différentes : transfrontalière, transnationale et interrégionale – cette dernière faisant référence aux réseaux territoriaux avec ou sans contiguïté territoriale. Ils ont redessiné la carte de l'Europe et renforcé les synergies au sein des régions européennes en transcendant les frontières traditionnelles des États. Depuis 2009, quatre macro-régions européennes se sont également développées, visant à fournir des orientations stratégiques pour une utilisation plus ciblée des financements par le biais de la coopération thématique transnationale (Sielker 2016).

L'Union européenne compte près de 40 régions frontalières intérieures de niveau NUTS 3 (Nomenclature des unités territoriales statistiques), couvrant 40 % de son territoire et représentant près de 30 % de sa population (COM 2017). Alors qu'il n'y avait qu'une trentaine de ces régions au début des années 1990, le dernier rapport cite plus de 150 «Eurorégions actives» (Durà/Camonita/Berzi et al. 2018), qui ne sont pas toutes des entités juridiques telles que celles résultant de la convention-cadre de Madrid ou des Groupements européens de coopération territoriale (GECT). Avec les GECT (COM 2006), l'UE vise de plus en plus à soutenir l'intégration dans les régions frontalières par la mise en place de cadres juridiques et, plus récemment, par la proposition d'un mécanisme européen visant à surmonter les obstacles juridiques et administratifs (COM 2018).

Les organismes qui mettent en œuvre la coopération transfrontalière ne sont que plus ou moins formalisés ou institutionnalisés, contrairement à leurs autorités constituantes qui ont des statuts et des compétences juridiques bien définis et des frontières administratives géographiques fixes. La coopération territoriale relie donc des unités de gouvernance formelles et circonscrites à des organisations plus informelles et contingentes qui couvrent des espaces aux frontières variables et potentiellement évolutives. Malgré la mise en place de statuts spécifiques tels que le GECT, ces organisations ne remplacent pas les unités ou les autorités qui en sont membres. En effet, la délimitation des frontières nationales et l'organisation territoriale interne sont des attributs fondamentaux de la souveraineté de chaque État. Le développement de ces multiples plateformes et stratégies de coopération constitue un pilier important de la coopération transfrontalière, qui est complétée par des initiatives bilatérales.

## 2.2 Coopération transfrontalière en France et en Allemagne

En Allemagne, les 16 *Länder* (États fédéraux d'Allemagne) où sont les principales autorités en matière d'aménagement et de développement territorial. Néanmoins, ils entretiennent une coopération continue avec les services nationaux. En 1995, 11 *Europäische Metropolregionen* (régions métropolitaines européennes) ont été définies dans le but d'ajuster les plans ou les politiques d'aménagement à l'échelle des régions fonctionnelles (Kawka 2016). En 2011, les régions frontalières ont fait l'objet d'une attention particulière lorsque les autorités allemandes des régions métropolitaines transfrontalières ont créé un réseau au niveau fédéral : *Initiativkreis Metropolitan Grenzregionen* (Cercle d'initiative des régions frontalières métropolitaines) (BMVBS 2013). Le raisonnement sous-jacent est que l'emploi transfrontalier et les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie se sont considérablement accrues depuis l'intégration du marché européen en 1957. Le développement territorial ne peut plus être géré dans une perspective purement nationale.

Pourtant, de nombreux défis et obstacles demeurent. C'est pourquoi le gouvernement fédéral allemand a travaillé sur des projets pilotes pour contribuer au développement territorial transfrontalier. Les *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* (Principes directeurs pour le développement territorial en Allemagne) que les *Länder* et le gouvernement fédéral ont approuvé en 2016 mettent l'accent sur la coopération transfrontalière et soulignent le potentiel de l'intégration transfrontalière européenne (BMVBI 2016).

Le cas français est caractérisé par des réformes territoriales très progressives, mais retardées, notamment en ce qui concerne la création d'un gouvernement métropolitain (cf. Demazière et al. 2022).

Trois des métropoles créées en 2015 ont une vocation européenne transfrontalière : Lille, Strasbourg et Nice. Elles sont tenues d'élaborer un Schéma de coopération transfrontalière spécifique qui doit définir une stratégie et concevoir une feuille de route pour la coopération et les projets avec les autorités partenaires dans leur zone transfrontalière. En outre, certains pôles métropolitains (cf. Demazière et al. 2022) sont situés aux frontières et participent activement à la stratégie transfrontalière : Sillon Lorrain, Grand Genève.

Considérées ensemble, la France et l'Allemagne illustrent ainsi la nécessité de combiner les approches institutionnelles et fonctionnelles dans la planification. La comparaison de ces deux cas est d'autant plus révélatrice que les autorités compétentes ont développé des approches différentes – mais non contradictoires – des questions de planification, et qu'elles visent à les relier le long de leur frontière commune.

### 3 La coopération transfrontalière franco-allemande : bilan et inflexions

#### 3.1 Programmes et entités de coopération

Depuis l'Accord intergouvernemental de Bonn de 1975 (*Deutsch-französische Konsultationen*), la frontière entre la France et l'Allemagne fait l'objet d'une coopération transfrontalière intensive. Cette coopération s'articule autour de deux Eurorégions qui seront analysées plus en détail : la région du Rhin supérieur dans le bassin du Rhin et la Grande Région dans le bassin formé par la Moselle et la Sarre (cf. figure 1).



Figure 1 : Coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne / Source : Mission opérationnelle transfrontalière, <http://www.espaces-transfrontaliers.org>, (09.12.2021)

Les instances impliquées dans la coopération s'étendent donc au-delà de la frontière franco-allemande, englobant la Suisse dans le cas du Rhin supérieur, et le Luxembourg et la Belgique dans le cas de la Grande Région. Les deux zones disposent d'organes de coopération et d'acteurs dynamiques au niveau régional, mais aussi au niveau local où les Eurodistricts ont été créés, à partir du sommet franco-allemand de 2003 qui a célébré les 40ans du traité d'amitié franco-allemand, dit traité de l'Élysée. Deux d'entre eux forment des agglomérations urbaines intégrées : l'Eurodistrict trinational de Bâle et l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Les trois autres organismes transfrontaliers au niveau local sont l'Eurodistrict SaarMoselle, l'Eurodistrict Regio Pamina et l'Eurodistrict Région Fribourg-Alsace centrale et méridionale. À l'exception de l'Eurodistrict trinational de Bâle, tous bénéficient d'un statut de GECT.

### **Le Rhin supérieur**

Le champ d'application de la coopération institutionnelle est identique à celui du programme INTERREG. Au niveau local, les quatre Eurodistricts sont contigus et couvrent la quasi-totalité du territoire du Rhin supérieur. Enfin, le Rhin supérieur dispose d'un réseau dense de villes moyennes.

La spécificité du territoire du Rhin supérieur est la superposition de plusieurs périmètres (Oberrheinrat – Conseil Rhénan ; Oberrheinkonferenz – Conférence du Rhin supérieur) et de différentes problématiques transfrontalières, comme l'illustre la figure 2.

La Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (*Trinationale Metropolregion am Oberrhein, TMO*) recoupe la Conférence du Rhin supérieur, les quatre Eurodistricts, l'agglomération de Bâle et l'Euregio de Bâle. Les interactions entre ces structures restent limitées et une relative illisibilité de ces différentes structures persiste. En outre, les contacts entre les instances de coopération eurorégionales (Conférence, Conseil) et locales (Eurodistricts) sont limités. Les coopérations transfrontalières sont également faiblement liées entre elles, tout comme avec les autorités de niveau supérieur ou les services gouvernementaux.

Suite au projet *ESPON Metroborder* (ESPON 2010), qui a soutenu simultanément une stratégie comparable dans la Grande Région, la Région métropolitaine trinationale (TMO), illustrée par l'espace vert de la figure 2, a été créée pour simplifier et rationaliser l'espace de coopération, optimiser la gouvernance, améliorer les liens entre les échelles de coopération et intégrer les dimensions politique, économique, de recherche et la société civile (Pupier 2019). Pour ce faire, un travail de complémentarité et d'adaptation des institutions existantes est nécessaire, en redéfinissant leurs rôles et leur champ d'action, notamment le Conseil du Rhin et la Conférence du Rhin supérieur. Par ailleurs, la Région métropolitaine trinationale (TMO) vise à améliorer la coordination multi-niveaux en intégrant les réseaux (acteurs économiques, société civile, Réseau des villes du Rhin supérieur) et les territoires et structures de coopération locale (Eurodistricts).

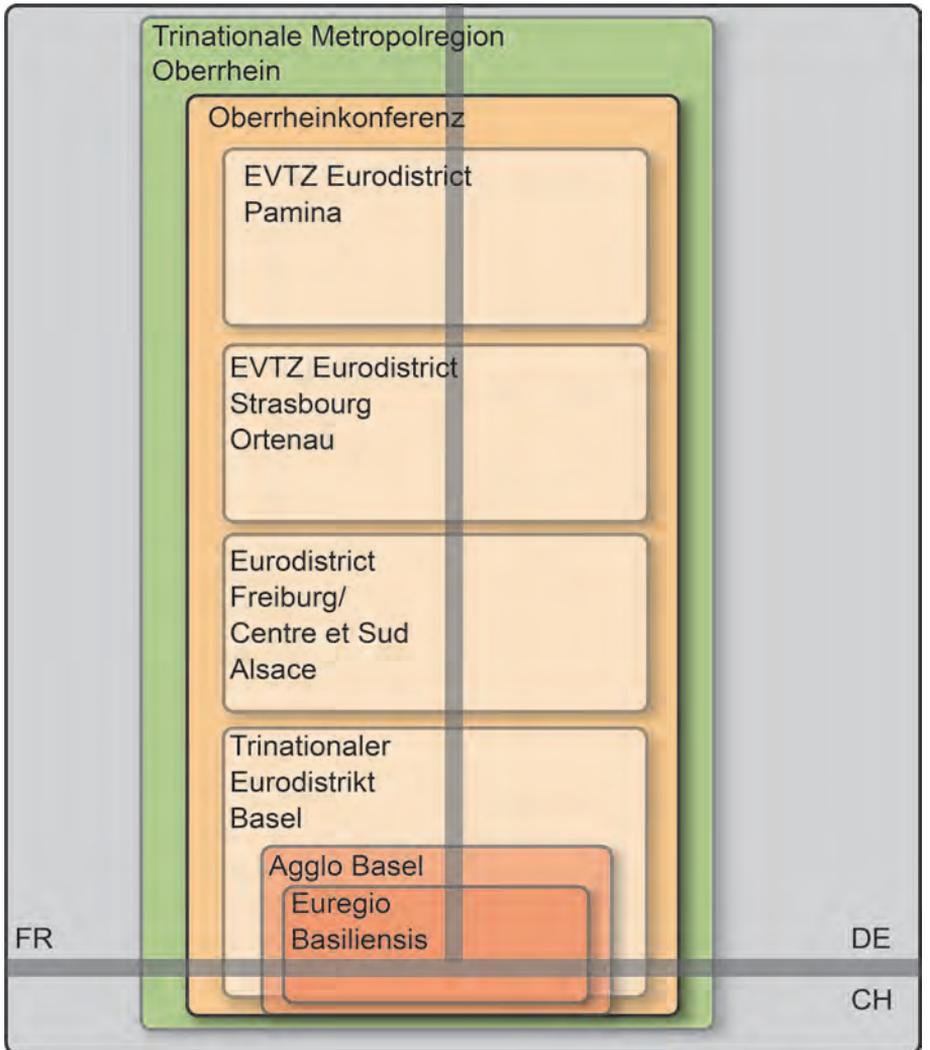


Figure 2: Cartographie institutionnelle de la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur /  
Source: ESPON ACTAREA (2018)

### La Grande Région

La gouvernance de la Grande Région montre une plus grande implication du niveau national que sur d'autres frontières, notamment grâce à l'implication de l'État-Région luxembourgeois dans le partenariat, avec plusieurs organes de coopération formés à l'échelle eurorégionale: le Sommet exécutif, le Conseil parlementaire interrégional, le Comité économique et social. Le Sommet, en tant que structure représentant les

1 Oberreinkonferenz = Conférence du Rhin supérieur  
EVTZ = GECT  
Trinationale Metropolregion = Région métropolitaine trinationale

exécutifs des régions et du Luxembourg, a mis en place un secrétariat permanent avec une équipe dédiée pour assurer la durabilité des actions au-delà des présidences tournantes. L'existence d'un collège d'élus et d'un autre réunissant les acteurs socio-économiques est assez rare. Toutefois, comme dans le Rhin supérieur, le nombre important de structures entraîne des enchevêtrements et des doubles emplois, notamment au niveau des groupes de travail. Cette situation a progressivement souligné la nécessité d'élaborer une stratégie concrète pour la Grande Région et de passer de l'intention politique à l'action opérationnelle.

Les partenaires de la Grande Région ont lancé le projet d'une Région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT; GPMR – *Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion*) dans le but de rationaliser la gouvernance et d'améliorer la communication, la cohérence et la complémentarité entre les organismes et les dispositifs de coopération. Le projet *ESPON Metroborder*, les développements de la politique intérieure allemande et les projets MORO (*Modellvorhaben der Raumordnung*; projets modèles sur l'aménagement du territoire), présentés ci-dessus ont favorisé cette approche. Dans la Grande Région, l'objectif principal est de doter la zone d'une masse critique en s'appuyant sur les réseaux structurants des villes moyennes ainsi que sur les zones rurales et les espaces naturels qui offrent des ressources économiques et socioculturelles diversifiées. Il est donc important d'assurer les connexions entre l'échelle «grande région» et les entités transfrontalières au niveau local, comme l'Eurodistrict Sarre-Moselle ou le GECT Alzette Belval. Cette stratégie a le mérite de nourrir une vision globale de l'aménagement du territoire et de soulever des questions thématiques telles que la coopération universitaire avec l'Université de la Grande Région, les questions environnementales comme la protection des rivières, les stations d'épuration transfrontalières et la promotion de la biodiversité dans les parcs naturels, ou encore de débattre des problématiques de transports, de culture, etc.

En outre, différents points de vue se sont exprimés sur la question de savoir si la Grande Région devait se concentrer sur l'ensemble du territoire institutionnel de la région polycentrique ou se concentrer sur le Luxembourg et sa zone urbaine fonctionnelle, afin de mieux gérer les retombées transfrontalières et d'initier une stratégie de co-développement adéquate. Les acteurs de l'aménagement de la Grande Région sont actuellement impliqués dans un projet INTERREG visant à élaborer un Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDTGR).

Depuis une dizaine d'années, on constate que de nouvelles approches en matière de régions métropolitaines polycentriques transfrontalières se sont développées dans les deux grands domaines de la coopération transfrontalière franco-allemande. L'Allemagne a pris l'initiative avec ses projets modèles sur l'aménagement du territoire MORO, coordonnés avec les approches européennes, tandis que la France s'est jusqu'à présent concentrée sur les réformes territoriales concernant les régions et les villes (y compris les métropoles), avec, en ce qui concerne les aspects transfrontaliers, une plus grande attention portée aux agglomérations urbaines, reflétant leur poids dans le système territorial français. Ces nouvelles approches sont désormais renforcées par le traité d'amitié binational d'Aix-la-Chapelle.

### 3.2 Des perspectives renouvelées : du traité d'Aix-la-Chapelle au mécanisme transfrontalier de l'UE

Le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle, la chancelière Angela Merkel et le président Emmanuel Macron ont signé un nouveau traité de coopération et d'intégration entre l'Allemagne et la France. Cet accord prolonge le traité de l'Élysée de 1963 prônant une véritable stratégie de convergence. Il réitère la force de l'alliance franco-allemande et exprime la volonté de concrétiser une relation plus étroite et un engagement commun en faveur de la construction européenne.

Le traité d'Aix-la-Chapelle témoigne d'une réelle reconnaissance de la coopération transfrontalière en tant qu'élément central de la construction européenne, le chapitre IV étant entièrement consacré à ce sujet. Son principal objectif est l'élimination des obstacles transfrontaliers pour faciliter la mise en œuvre des projets et simplifier la vie quotidienne des habitants des régions frontalières. À cet effet, «les deux États dotent les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers»; et «si aucun autre moyen ne leur permet de surmonter ces obstacles, des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées» (chapitre IV, article 13, paragraphe 2). Le traité se concentre sur les Eurodistricts, car ils sont le fruit de la coopération franco-allemande, tandis que les deux Eurorégions impliquent d'autres États.

La création du Comité de coopération transfrontalière franco-allemande est l'une des mesures phares du traité. Il est composé «des parties prenantes telles que l'État et les collectivités territoriales, les parlements et les entités transfrontalières comme les Eurodistricts et, en cas de nécessité, les Eurorégions intéressées. Ce comité est chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière (...), de définir une stratégie commune de choix de projets prioritaires, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'émettre des propositions en vue d'y remédier, ainsi que d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers» (chapitre IV, article 14).

Alors que le traité de l'Élysée a suscité une controverse sur sa compatibilité avec les structures européennes, le traité d'Aix-la-Chapelle insiste sur le fait que la coopération franco-allemande «favorise l'unité, l'efficacité et la cohésion de l'Europe» et est «ouverte à tous les États membres de l'UE». C'est également vrai pour le chapitre sur la coopération transfrontalière. Cela se manifeste, par exemple, dans le domaine de l'observation transfrontalière que la France et l'Allemagne se proposent de développer sur toutes leurs frontières, en joignant leurs efforts dans une perspective européenne (BBSR/MOT 2019). La première mise en œuvre des objectifs du traité a été la création de la Collectivité territoriale européenne d'Alsace avec un mandat transfrontalier spécifique, comme présenté ci-dessus.

L'agenda franco-allemand renouvelé pour la coopération transfrontalière fait écho au projet de règlement de la Commission européenne pour «un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier» (COM 2018). Ce règlement est basé sur une initiative prise par la Présidence luxembourgeoise de l'UE en 2015 qui a mis en place, avec le soutien de la France et de la MOT, un groupe de travail impliquant une dizaine d'États, d'institutions européennes et d'acteurs (MOT 2017). Un tel mécanisme permettrait à «une même région transfrontalière, dans un État membre donné» d'appliquer «les dispositions juridiques de l'État membre voisin si l'application de ses propres lois constituait un obstacle juridique à la mise en œuvre d'un projet commun», et ce sous le contrôle des États concernés et pour un projet transfrontalier (COM 2018). Le règlement rendrait également obligatoire la création de points de coordination transfrontalière au niveau national ou régional, facilitant ainsi une action conjointe à chaque frontière afin de résoudre les obstacles et de travailler avec le point de coordination transfrontalière européenne existant (ibid.). Ce projet représente une innovation dans la conception d'une administration multi-niveaux capable de surmonter les obstacles. La proposition, qui pourrait représenter un moment critique dans le développement de la coopération transfrontalière de l'UE, doit encore être validée par le Conseil européen et le Parlement. Si ce mécanisme est validé, il représentera un changement de paradigme, «permettant aux zones frontalières de gérer leur propre intégration (fonctionnelle-horizontale) et d'institutionnaliser une voie politique pour résoudre les obstacles juridiques ou administratifs spécifiques aux frontières (institutionnelle-verticale)» (Engl/Evrard 2019). Pourtant, depuis sa rédaction, la proposition a parfois fait l'objet de vives critiques et de nombreuses préoccupations ont été soulevées concernant la justification juridique, la souveraineté des États, le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité, la portée thématique et territoriale, le caractère volontaire et la charge administrative (Sielker 2018b). Bien que les experts allemands aient été proactifs au sein du groupe de travail qui a élaboré le concept de l'ECBM, la position de l'Allemagne dans les négociations officielles au Conseil a été jusqu'à présent mitigée, tandis que le Parlement européen a (avec quelques modifications du texte de loi) accepté de faire passer la proposition à l'étape suivante – en insistant sur le rôle d'un réseau de points de coordination transfrontaliers. Le gouvernement français a soutenu l'initiative et le discours actuel de l'État considère qu'au-delà de la traditionnelle égalité républicaine, la différenciation et l'expérimentation sont des dimensions essentielles du développement territorial et de la gouvernance, y compris dans les zones frontalières, comme le montre la Collectivité européenne d'Alsace (cf. section 3.1).

En mai 2021, après une réunion du groupe du Conseil en charge, la Présidence portugaise a conclu qu'une majorité d'États membres souhaitaient le retrait du texte. La Commission et le Parlement veulent continuer la discussion. De sorte que la forme exacte que prendrait ce règlement reste incertaine. En ce sens, les dispositions du traité d'Aix-la-Chapelle semblent être à la pointe d'une telle évolution.

Dans le même temps, le cas franco-allemand soulève des questions sur l'évolution institutionnelle des organismes transfrontaliers, tels les GECT, qui ne sont pas censés avoir de compétences spécifiques. Leurs missions sont définies par leurs membres de manière à correspondre à leurs propres compétences communes. La perspective

d'une intégration transfrontalière plus poussée, telle que conçue par le traité d'Aix-la-Chapelle, soulève la question de savoir si les GECT ou les organismes transfrontaliers équivalents doivent recevoir des compétences spécifiques (par exemple, pour gérer des services publics), sous contrôle démocratique – comme l'Allemagne le souligne toujours.

Globalement, nous pouvons affirmer que si l'Allemagne et la France partagent des objectifs communs dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle, ces deux pays se distinguent par leurs antécédents. Pour les Allemands, les entités transfrontalières pourraient être dotées de compétences réelles, à condition que les représentants soient élus au suffrage universel au niveau transfrontalier. L'accord de Karlsruhe (1996)<sup>2</sup> stipulait déjà que les Länder allemands pouvaient, dans certains cas, transférer des compétences souveraines à des institutions de coopération locales, pour autant que les conditions de droit interne soient remplies. En France, Sylvain Waserman (2018), le député français qui a rédigé le rapport destiné au gouvernement français pour la préparation du traité d'Aix-la-Chapelle, a préconisé de doter les collectivités locales transfrontalières de compétences exclusives et de ressources fiscales propres (EPCI – Établissements publics de coopération intercommunale-transfrontaliers). Cette proposition n'a pas été retenue par les négociateurs français, qui ont objecté qu'elle ne serait pas compatible avec la constitution française.

Les régimes fonctionnels sont-ils le modèle ultime de la coopération territoriale européenne, ou ce modèle manque-t-il d'une réelle dimension démocratique transfrontalière? Les régions transfrontalières sont des lieux emblématiques pour explorer et tester les évolutions sociales et politiques. De telles perspectives impliquent une nouvelle façon de considérer l'Europe, non plus à partir des capitales, mais des périphéries et des frontières (Balibar 2009), comme des lieux de résolution des frictions entre États, et d'invention d'une souveraineté partagée ou de post-souveraineté. Le traité d'Aix-la-Chapelle et le nouveau règlement proposé par la Commission entendent aborder ces questions.

#### **4 Réflexions sur les expériences transfrontalières franco-allemandes à travers trois optiques conceptuelles : les soft spaces, la gouvernance multi-niveaux et l'interterritorialité**

Ces orientations politiques et ces évolutions territoriales ont été éclairées et influencées par divers apports théoriques provenant de différents domaines universitaires avec, d'une part, certains concepts clés de la théorie de la planification et des sciences politiques et, d'autre part, la formation du domaine scientifique transversal des études frontalières. L'évolution et les résultats de la coopération franco-allemande illustrent trois conceptualisations particulières, qui sont régulièrement mobilisées par des praticiens et des universitaires en aménagement et urbanisme et dans diverses disciplines pour penser la coopération territoriale et transnationale : les *soft spaces*, la gouvernance multi-niveaux et l'interterritorialité (cf. tableau 1).

2 [https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user\\_upload/02\\_Ueber\\_Uns/Struktur/Accord\\_Karlsruhe\\_Karlsruher\\_Ubereinkommen.pdf](https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/02_Ueber_Uns/Struktur/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf) (14.12.2021).

	<b>Gouvernance multi-niveaux</b>	<b>Soft spaces</b>	<b>Interterritorialité</b>
Champ de recherche d'origine	Science politique	Aménagement du territoire	Aménagement du territoire Géographie politique
Principales thèses et approches	<p>Différenciation entre deux types de gouvernance multi-niveaux :</p> <p>I Type institutionnel : petit nombre d'autorités de différents territoires imbriqués, servant un objectif général et commun dans un ordre hiérarchique (image des poupées russes)</p> <p>II Type fonctionnel : coopération spécifique entre différents acteurs situés à différentes échelles pour résoudre des problèmes ou fournir des services ; arrangements fonctionnels avec de nombreuses unités qui se chevauchent souvent</p>	<p>La notion de soft space («espaces doux») traduit la coexistence entre des espaces administratifs et institutionnalisés dits «durs» (hard spaces) et des espaces fluides, fonctionnels et relationnels.</p> <p>L'aménagement du territoire considère que ces deux types d'espaces d'action ont vocation à coexister, plutôt qu'un type d'espace ou de forme spatiale prime sur un autre.</p>	<p>Combinaison des approches territoriales et relationnelles de l'aménagement du territoire. Tentative de réconcilier et de combiner les territoires «fixes» (des politiques) et les territoires «fluides» (de vie).</p> <p>Les vies quotidiennes croisent des territoires résidentiels, professionnels, récréatifs ou encore de services.</p> <p>L'interconnexion entre ces divers «territoires vécus» a été facilitée par l'amélioration de la mobilité et de la communication.</p> <p>L'imbrication des territoires de vie et des territoires politiques appelle une reconfiguration des systèmes d'aménagement avec davantage de coordination et de liens entre les parties prenantes et les institutions pour mettre en œuvre des politiques communes dans un territoire d'action pertinent.</p>

	Gouvernance multi-niveaux	Soft spaces	Interterritorialité
Entrées analytiques	Gouvernance, autorité territoriale, répartition des compétences, intégration européenne	Territorialité : interaction entre les approches relationnelles, territoriales ou administratives du rapport des individus et des sociétés aux territoires	
Références	Hooghe/Marks 2001	Allmendinger/Haughton 2009	Vanier 2008
Éléments communs	<p>Réflexion sur la co-production du gouvernement et de l'action publique à diverses échelles</p> <p>Rôle de l'aménagement du territoire et de la coopération territoriale pour répondre à une situation de «cooplexité» : adapter les dispositifs d'action publique à des ensembles multi-échelles et multi-acteurs à la fois complexes et coopératifs, qui dépassent les frontières institutionnelles sans modifier les prérogatives de chaque autorité territoriale.</p>		

Table 1 : Aperçu des concepts théoriques / Source : auteurs

#### 4.1 Soft spaces

Les concepts de *soft spaces* et *soft planning* renvoient à une délimitation flexible et potentiellement évolutive des régions, en fonction des objectifs poursuivis et des partenaires impliqués (Allmendinger/Haughton 2009; Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Ces espaces «doux» se superposent aux *hard spaces* existants et peuvent être temporaires ou «consolidés» (Metzger/Schmitt 2012). Ces concepts se révèlent particulièrement opérants lorsqu'il s'agit d'ensembles transfrontaliers aux frontières évolutives, mis en place à diverses échelles ou pour des opérations de développement spécifiques, et qui souvent chevauchent des frontières fixes, administratives ou institutionnalisées. Il n'a pas fallu longtemps pour que le concept de *soft spaces* soit utilisé pour expliquer les développements territoriaux à l'échelle européenne. Paasi (2012) a affirmé que les études frontalières étaient réanimées par les débats sur les *soft spaces*, en dépassant la traditionnelle séparation territoriale relationnelle. Faludi (2013) et Sielker (2014) ont utilisé le concept pour appréhender la coopération macro-régionale au sein de l'UE. Sielker (2014) avance l'argument selon lequel, en se basant sur la littérature relative aux *soft spaces*, on peut saisir les frontières comme des «limites non contraignantes», où de nouvelles frontières, parfois flexibles, se développent à côté des frontières territoriales ou nationales.

Allmendinger, Chilla et Sielker (2014) estiment que les *soft spaces* constituent une opportunité de reterritorialisation, et que les acteurs à l'échelle européenne utilisent ces cadres fluctuants pour établir leur agenda. Pourtant, la vision relationnelle du territoire et de la coopération transfrontalière, à l'instar de Nienaber et Wille (2019),

continue d'être utile, en particulier, pour comprendre le lien entre les réseaux, la gouvernance et la territorialisation dans les activités informelles de l'aménagement spatial transfrontalier. Ces concepts sont applicables aux régions transfrontalières ou transnationales européennes dont les limites et les champs d'action ne sont pas stabilisés par rapport aux unités territoriales institutionnalisées.

Dans la section 3.1, nous avons illustré les multiples structures de coopération territoriale qui sont plus ou moins formalisées à la frontière franco-allemande. Comme à d'autres frontières européennes, et malgré la création des GECT, ces organisations n'ont pas vocation à se substituer aux collectivités ou autorités qui en sont membres. En effet, les compétences en matière d'organisation et d'aménagement du territoire restent un attribut fondamental de la souveraineté de chaque État membre. Cependant, les territoires de projet et les «zones de coopération territoriale de proximité» (ESPON ACTAREA 2018) qui se chevauchent et qui façonnent les régions frontalières offrent une diversité d'espaces pour aborder des problèmes spécifiques et inclure les acteurs indispensables à la réalisation de missions particulières. Par exemple, les Eurodistricts peuvent être des structures chargées de gérer des fonds. Néanmoins, ils constituent aussi des échelles pertinentes pour répondre à des défis communs. Jusqu'à présent, les Eurodistricts ne gèrent pas de grands projets ou ne traitent pas d'investissements importants (par exemple le Tram Strasbourg Kehl), mais dans les cas les plus avancés de Bâle ou de Genève, les Eurodistricts ou les instances équivalentes jouent un rôle essentiel de coordination. La question est de savoir si les parties française et allemande seraient prêtes à accroître leurs compétences, avec pour corollaire un contrôle démocratique transfrontalier. En fin de compte, la question qui se pose est de savoir comment combiner les formes de gouvernance *soft* et *hard*. Certaines formes de coopération plus *soft* comme la Région métropolitaine transfrontalière (RMT) peuvent également servir à coordonner les politiques de transport ou d'autres approches de planification sectorielle. Nous concluons que la frontière franco-allemande illustre la coexistence croissante de formes flexibles de gouvernance et l'utilisation de formes rigides de gouvernance, avec les outils juridiques et administratifs, pour surmonter des obstacles concrets.

## 4.2 Gouvernance multi-niveaux

Le concept de gouvernance multi-niveaux, développé par Hooghe et Marks (2001) pour expliquer le fonctionnement de l'UE, s'avère également judicieux pour analyser les dispositifs de gouvernance transfrontaliers. La capacité des acteurs à ajuster leurs intérêts, à mettre en œuvre des approches collaboratives, est une variable clé pour l'opérationnalité de tels arrangements. La dynamique coopérative des systèmes de gouvernance est d'autant plus importante dans les espaces transfrontaliers non conventionnels qui intègrent des combinaisons nouvelles et changeantes d'acteurs issus de différents systèmes nationaux. En ce sens, la coopération transfrontalière incarne une situation de «cooplexité», qui caractérise de nombreuses opérations de planification et fait référence à la combinaison entre la complexité – des configurations spatiales et de gouvernance – et la coopération – entre les acteurs impliqués (Perrin 2022).

La frontière franco-allemande illustre cette coordination entre plusieurs niveaux de gouvernement. Pour favoriser véritablement l'intégration transfrontalière, la coordination est nécessaire tant au niveau horizontal que vertical. Les différentes formes de coopération présentées ci-dessus montrent que la réalité frontalière exige un mécanisme de coordination pour relier les niveaux des autorités françaises et allemandes qui traitent de sujets et de thèmes similaires. Les Eurodistricts en sont un exemple éloquent. Pourtant, la coordination entre les acteurs territoriaux n'est pas toujours suffisante. Pour une opérationnalisation efficace de leur coopération, ces acteurs doivent aussi se coordonner avec les niveaux supérieurs et inférieurs. Dans l'ensemble, il apparaît que les approches bilatérales servent à informer le niveau national, par exemple par le biais de plateformes SIG, tandis que les plateformes de coopération suscitées par les développements européens servent à la coordination avec le niveau de l'UE, par exemple pour la mise en œuvre des programmes INTERREG. Les régions frontalières ont donc particulièrement besoin de ressources humaines pour organiser l'intégration transfrontalière à plusieurs niveaux. Le traité d'Aix-la-Chapelle est un nouveau développement qui explore les compétences nécessaires à une intégration plus poussée à ce stade, et instaure de nouvelles perspectives de gouvernance multi-niveaux.

### 4.3 Inter-territorialité

Le concept d'inter-territorialité (Vanier 2008) précise et adapte les approches de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs aux questions d'aménagement du territoire. Comme dans l'approche des *soft spaces*, ce concept pousse l'analyse de l'aménagement au-delà de la division territoriale relationnelle, mais cherche plutôt à combiner ces deux dimensions de manière opérationnelle. Cette approche s'appuie sur le fait que de plus en plus de territoires sont devenus pluriels et se superposent dans la vie quotidienne, entre les fonctions résidentielles, professionnelles, récréatives ou de services. Les interconnexions entre ces territoires vécus sont facilitées par l'amélioration des capacités de mobilité et de communication. Cette imbrication territoriale implique une reconfiguration des mécanismes et politiques d'aménagement pour mieux coordonner et articuler les acteurs et institutions concernés, pour combiner des politiques territoriales fixes avec des usages territoriaux variables. Cette approche suppose que la dimension réticulaire et coopérative de l'organisation territoriale peut progressivement prendre le pas sur les logiques de division et de fixation des frontières. Le défi consiste moins à modifier le périmètre juridique ou géographique des institutions, en d'autres termes à rechercher un hypothétique «optimum territorial», qu'à améliorer la capacité à coopérer. Cette vision est particulièrement pertinente en France, dans un contexte de décentralisation dite «horizontale» où la hiérarchie reste faible entre les différentes collectivités territoriales et leurs regroupements, dont beaucoup disposent de budgets relativement limités et de prérogatives peu spécialisées, tandis que l'État et ses services restent des acteurs transversaux des politiques publiques territoriales. Cependant, l'approche interterritoriale s'applique à divers contextes de planification nationaux ou transnationaux qui doivent répondre à une situation de «cooplexité» qui, comme nous l'avons vu, concerne spécifiquement la coopération transfrontalière. Tout comme la coopération transfrontalière en Europe en général, la frontière franco-

allemande englobe une grande diversité de thèmes pertinents pour le développement territorial, représentés par des structures de gouvernance innovantes ancrées dans le paysage sociopolitique de cette frontière. L'identification et la mise en œuvre d'agendas transfrontaliers communs sont uniques à chaque frontière, malgré l'ensemble d'outils communs offerts par la coopération territoriale européenne. L'interterritorialité nous aide à comprendre les modifications apportées par les différentes unités de coopération aux questions en jeu et, en fin de compte, suggère que la situation actuelle est vouée à changer en fonction des thèmes et des agendas de demain.

Au total, ces trois perspectives révèlent les spécificités de la frontière franco-allemande qui consiste à développer des domaines de coopération de plus en plus imbriqués, sujets à des modifications et à des réévaluations constantes.

## 5 Conclusion et recommandations

Dans un contexte d'euroscpticisme croissant, la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne peut jouer un rôle important pour promouvoir le potentiel des territoires frontaliers et leur contribution à l'intégration européenne.

Un programme politique ambitieux et des initiatives concrètes confirment ces perspectives. Le traité d'Aix-la-Chapelle représente une étape majeure puisqu'il consacre un chapitre spécifique à la coopération transfrontalière, reconnaissant le rôle des Eurodistricts et instaurant un comité de coopération transfrontalière binational multi-niveaux. Ce comité pourrait être le précurseur d'une généralisation des mécanismes transfrontaliers, comme le propose la Commission européenne. En outre, ce nouveau cadre est concomitant à la création de la collectivité européenne d'Alsace.

Les cas de la France et de l'Allemagne montrent donc que la coopération transfrontalière peut favoriser et renforcer une approche innovante, malgré une organisation territoriale et politique très différente entre les deux États. La situation franco-allemande signale par ailleurs une dynamique plus générale d'européanisation spatiale et territoriale. Avec le développement de la coopération territoriale alternant constamment entre *top-down* et *bottom-up*, les orientations politiques et les programmes européens contribuent à promouvoir des références métagéographiques renouvelées et à normaliser de nouvelles instances à l'échelle transnationale et transfrontalière. L'européanisation s'observe également dans l'interaction entre l'agenda binational de coopération franco-allemand et les propositions de l'UE pour un mécanisme transfrontalier. La situation franco-allemande montre également que la capacité des États constitue une variable importante dans l'avancement de la coopération territoriale et transfrontalière, qu'il s'agisse d'un État central ou fédéral, ou dans le cadre du Conseil européen.

La coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne confirme également la situation complexe et «intermédiaire» des régimes transfrontaliers. Dans le Rhin supérieur et la Grande Région, la vitalité de la coopération a conduit à la multiplication

du nombre de dispositifs de coopération, fondés sur des modalités diverses et évolutives. On observe actuellement des tendances à une certaine rationalisation et à la «décomplexification» des dispositifs transfrontaliers, avec les projets de la Région métropolitaine trinationale et de la Région métropolitaine polycentrique transfrontalière. Ces dynamiques soulèvent la question de la capacité institutionnelle des instances transfrontalières, qui se trouvent jusqu'à présent dans une sorte d'«entre-deux» fonctionnel et institutionnel : entre les *soft spaces* de coopération, les schémas de gouvernance flexibles et de faible intensité, et les périmètres «durs» et la capacité effective des autorités qui les composent. En effet, la coordination et le développement transfrontaliers dépendent d'un mélange de modes flexibles de gouvernance et du recours à des outils juridiques et administratifs plus fermes.

La démarche conjointe de l'Allemagne et de la France peut représenter un pas de plus dans la construction européenne transfrontalière. S'ils coordonnent leurs efforts, les deux États ont la capacité de promouvoir l'approche définie par le traité d'Aix-la-Chapelle, et ils peuvent mettre en place des projets pilotes communs, tels que ceux des régions métropolitaines transfrontalières. En ce sens, l'évolution de la coopération transfrontalière entre la France et l'Allemagne au cours de la période de programmation 2021-2027 peut marquer une inflexion importante et constituer une expérience éclairante pour l'avenir de l'intégration territoriale de l'UE.

L'expérience franco-allemande est de nature à inspirer des réflexions dans d'autres domaines de la coopération transfrontalière. Nous proposons ici trois grandes recommandations :

### **Recommandation 1 : Renforcement institutionnel et civique de la coopération transfrontalière**

- > Le transfert des compétences appropriées, des ressources dédiées et des procédures accélérées pour que les autorités frontalières et transfrontalières puissent surmonter les obstacles à la mise en œuvre de leurs projets transfrontaliers, en combinant efficacement les approches institutionnelles (*hard*) et fonctionnelles (*soft*). Les termes du traité d'Aix-la-Chapelle, ou le projet d'ECBM (mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier) peuvent inspirer une telle évolution institutionnelle.
- > La participation pleine et systématique des citoyens par le biais de forums civils ou la généralisation des projets de personnes à personnes. Cette évolution peut être un premier pas vers une démocratisation plus formelle des organismes transfrontaliers, comme les élections transfrontalières de leurs représentants.

### **Recommandation 2 : Rationalisation et normalisation de la coopération transfrontalière**

- > Le renforcement et la rationalisation du suivi de la coopération transfrontalière en un mécanisme harmonisé à plusieurs niveaux, qui pourrait coordonner conjointement les affaires transfrontalières sur chaque frontière et à tous les

niveaux : au sein de chaque État (coordination interministérielle et coordination avec les collectivités territoriales), entre les États et les collectivités territoriales, et avec les autorités de l'UE. Un tel mécanisme pourrait assurer la coordination de la transposition des directives et règlements de l'UE (en particulier le règlement potentiel sur l'ECBM), contribuer à la co-élaboration des politiques communautaires ou intergouvernementales (politique de cohésion, autres politiques de l'UE, agendas territoriaux ou urbains) et à la coordination des programmes de l'UE, coordonner l'observation transfrontalière, définir une stratégie commune pour le choix des projets prioritaires, et suivre les difficultés rencontrées afin de trouver des solutions. Le Comité franco-allemand de coopération transfrontalière (*Deutsch-französischer Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit*) peut servir de premier modèle pour inspirer la création d'un mécanisme équivalent.

- > La prise en compte systématique des questions transfrontalières dans les politiques et documents de planification nationaux ou subnationaux. Cela nécessite une coordination systématique entre les autorités concernées et les parties prenantes d'une zone frontalière commune.
- > Une meilleure contribution des programmes européens de coopération territoriale (2021-2027) à l'identification des priorités et des obstacles territoriaux, et à la promotion d'une gouvernance transfrontalière pertinente et d'une véritable stratégie de développement sur une frontière spécifique, définie en collaboration avec les parties prenantes concernées, y compris les citoyens.

### **Recommandation 3 : Observation et soutien scientifiques à la coopération transfrontalière**

- > Une meilleure exploitation et diffusion des nombreux travaux et études sur la coopération transfrontalière au niveau national et européen, via le réseau des points de coordination transfrontalière, avec le soutien financier des programmes nationaux et européens d'assistance technique et des réseaux (Interact, Urbact, ESPON...). La mobilisation de ce corpus peut soutenir et orienter les évolutions institutionnelles préconisées ci-dessus.
- > Mettre en place un dispositif opérationnel d'observation transfrontalière, reliant les observatoires locaux, nationaux et européens au service de la production et de l'analyse de données transfrontalières. Ce projet peut s'appuyer sur des initiatives françaises et allemandes comme la plateforme du Comité stratégique transfrontalier (CST) ou le Memorandum pour la création d'un réseau européen sur l'observation transfrontalière (BBSR 2019). Le partage de meilleures connaissances communes sur les dynamiques transfrontalières peut permettre de mutualiser les récits et de construire un récit commun, ce qui, au-delà de l'évolution institutionnelle ou fonctionnelle, représente un autre enjeu crucial pour l'intégration européenne et transfrontalière.

## Bibliographie

- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A: Economy and Space* 41 (3), 617-633.
- Allmendinger, P.-I.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality- towards soft spaces. Dans: *Environment and Planning A*. 46 (11), 2703-2717.
- Balibar, E. (2009): Europe as Borderland. *Environment and Planning*. Dans : *Society and Space* 27 (2), 190-215.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung; MOT – Mission opérationnelle transfrontalière (2019): France-Allemagne. L'observation transfrontalière au cœur de l'Europe. [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/FR\\_observation\\_transfrontaliere\\_fr\\_de\\_2019.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/FR_observation_transfrontaliere_fr_de_2019.pdf) (09.07.2021).
- BMVBI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (éd.) (2016): Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. [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) (09.07.2021).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (éd.) (2013): Initiative Group of German Regions in Cross-Border Functional Regions. Final Report of the Demonstration Project of Spatial Planning (MORO), Berlin/Bonn.
- COM – Commission européenne (2006): Regulation (EC) No 1082-2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) (OJ L 210, 31.07.2006). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN> (30.11.2021).
- COM – Commission européenne (2017): European Commission (2017): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Boosting growth and cohesion in EU border regions, Brussels, 20.09.2017. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/boosting\\_growth/com\\_boosting\\_borders.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders.pdf) (09.07.2021).
- COM – Commission européenne (2018): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context. Strasbourg COM (2018) 373 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A373%3AFIN> (09.07.2021).
- Demazière, C.; Feiertag, P.; Paris, D.; Zimmermann, K.; Dubois, J. (2023): Métropoles et organisation du développement métropolitain en Allemagne et en France. Dans: Gustedt, E.; Grabski-Kieron, U.; Demazière, C.; Paris, D. (éd.): *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Hanovre, 60-82. = Forschungsberichte der ARL 21.
- Dühr, S.; Colomb, C.; Nadin, V. (2010): *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Londres/New York.
- Durà, A.; Camonita, F.; Berzi, M.; Noferini, A. (2018): Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices. Barcelone. <https://ec.europa.eu/futurium/en/evidence-and-data/euroregions-excellence-and-innovation-across-eu-borders-catalogue-good-practices.html> (09.07.2021).
- Engl, A.; Evrard, E. (2019): Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change, Dans: *Journal of European Integration* 42 (7), 917-935. DOI: 10.1080/07036337.2019.1689969
- ESPON (2010): *Metroborder – Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. Final report, 31.12.2010. <https://www.espon.eu/metroborder> (09.07.2021).
- ESPON ACTAREA Project (2018): *ESPON ACTAREA: Thinking and planning in areas of territorial cooperation – Final Report*. <https://www.espon.eu/actarea> (14.12.2021).
- Faludi, A. (2013): Territorial cohesion, territorialism, territoriality and soft planning: a critical review. Dans: *Environment and Planning A, Economy and Space* 45 (6), 1302-1317. DOI: 10.1068/a45299
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham/Boulder/New York/Oxford.
- Kawka, D. (2016): Einführung. Dans: *Informationen zur Raumentwicklung* 2016 (5), 533-543.

- Metzger, J.; Schmitt, P. (2012): When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region. Dans: *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (2), 263-280.
- MOT – Mission opérationnelle transfrontalière (2017): Report Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles July 2016 – July 2017.  
[http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/REPORT\\_20170628\\_WG\\_on\\_Innovative\\_Solutions\\_to\\_Cross-Border\\_Obstacles.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/REPORT_20170628_WG_on_Innovative_Solutions_to_Cross-Border_Obstacles.pdf) (09.07.2021).
- Nienaber, B.; Wille C. (2019): Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. Dans: *European Planning Studies* 28 (1), 1-7.  
 DOI: 10.1080/09654313.2019.1623971
- Paasi, A. (2012): Commentary - Border studies reanimated: going beyond territorial/relational divide. Dans: *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (10), 2303-2309.
- Perrin, T. (2021): La frontière, espace de coopération. Illustration depuis l'Europe. Dans: *L'Information géographique* 85 (1), 53-69.
- Perrin, T. (2022): a région au XXIème siècle. Perspectives de France et d'Europe. Bruxelles.
- Peyrony, J. (2014): Frontières Et Cohésion Territoriale, Actes De La Conférence Construire Des Ponts À Travers Les Frontières, Vers Une Cohésion Territoriale En Europe. Stuttgart.
- Peyrony, J. (2018): Integration in cross border regions, Obstacles and solutions. Dans: Wassenberg, B. (éd.): *Castle talks on cross border cooperation, Fear or Integration? The pertinence of the border.* Stuttgart.
- Pupier, P. (2019): La « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur »: contre la périphérie étatique par la centralité métropolitaine. Dans: *Belgeo* 2019 (2).  
 DOI: <https://doi.org/10.4000/belgeo.32078>
- Sielker, F. (2014): Soft borders als neues Raumkonzept in der EU? – Das Beispiel der makroregionalen Kooperationen. Dans: Grotheer, S.; Schwöbel, A., Stepper, M. (éd.): *Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf.* Hanovre, 79-94. = *Arbeitsberichte der ARL* 10.
- Sielker, F. (2016): A stakeholder-based EU Territorial Cooperation – the example of European macro-regions. Dans: *European Planning Studies*. 24 (11), 1995-2013.  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2016.1221383> (09.07.2021).
- Sielker, F. (2018a): European spatial governance – towards a sectoralisation of spatial planning? Dans: *Journal of Property, Planning and Environmental Law*, 10 (2), 126-139.  
 DOI: 10.1108/JPEL-03-2018-0011
- Sielker, F. (2018b): The European Commission's Proposal for a Cross-border Mechanism (ECBM): Potential Implications and Perspectives. Dans: *Journal of Property, Planning and Environmental Law* 10 (3), 219-239. DOI: 10.1108/JPEL-08-2018-0024
- Vanier, M. (2008): *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité.* Paris.
- Waserman, S. (2018): Rapport définitif sur le transfrontalier Franco-Allemand.  
<https://www.sylvainwaserman.fr/2018/05/21/rapport-sur-le-transfrontalier-franco-allemand/> (14.12.2021).
- Wassenberg, B.; Reitel, B.; Peyrony, J.; Rubio, J. (2015): Territorial cooperation in Europe. A historical perspective.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg\\_25years\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_en.pdf) (30.11.2021).

---

## Auteurs

Jean Peyrony est Directeur Général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Auparavant, il a travaillé à la Commission européenne, DG REGIO, à l'Unité de développement urbain et de cohésion territoriale, et à la DATAR (aujourd'hui ANCT) où il était Chargé de la Coopération européenne et de la conception de la politique de cohésion de l'UE. Il a également été Responsable de l'Unité d'Observation de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire de la Région Parisienne, Chargé de mission pour le développement urbain de la Région Parisienne et de l'Île de la Réunion. Il est ancien élève de l'École Polytechnique et de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

*Franziska Sielker est Maîtresse de conférences en aménagement et logement à l'Université de Cambridge, Département d'économie foncière et Membre associée du Cambridge Centre for Housing and Planning Research. En 2018-2019, elle a été Professeure invitée pour les Études d'aménagement internationale à l'Université TU de Dortmund. Au-delà de ses recherches sur les stratégies macro-régionales, elle a largement publié sur les politiques spatiales européennes, notamment sur les GECT, les CTE, la politique de cohésion et les politiques sectorielles de l'UE. Ses autres recherches portent sur les développements des corridors de transport internationaux, en particulier l'initiative «Belt and Road», ainsi que sur la numérisation/BIM et le logement, et plus largement sur les débats contemporains sur la planification et la théorie en aménagement spatial.*

*Thomas Perrin est Maître de conférences en aménagement du territoire et sciences sociales à l'Université de Lille, au sein du laboratoire Territoires, Villes, Environnement et Sociétés (TVES). Il travaille à l'École d'architecture de Montpellier/ENSAM depuis septembre 2021. Ses travaux portent sur les régions, l'aménagement du territoire et la coopération territoriale, ainsi que sur les politiques et relations culturelles en Europe. Il a publié dans divers ouvrages et revues et a participé à plusieurs projets de recherche internationaux. Il est expert pour le Compendium des Politiques et Tendances Culturelles en Europe et membre de l'Institut franco-belge des Frontières et Discontinuités. Plus d'informations sur <https://www.montpellier.archi.fr/thomas-perrin/>.*