

# LETTRE GERTRUD

Gestion et régulation transfrontalières de  
l'urbanisation diffuse

Lettre n°1, septembre 2021

## Dispositifs de coopération transfrontalière en matière d'urbanisme et d'aménagement : enjeux et limites de l'action collective

Compte-rendu du Webinaire GeRTrUD du 24 juin 2021, 9h-12h, en visioconférence

### LE PROGRAMME DE RECHERCHE GeRTRUD

Une grande partie de l'urbanisation nouvelle (habitat, activités économiques, etc.) se concentre aujourd'hui dans les espaces, plus ou moins denses et dispersés, situés en marge des grandes agglomérations urbaines. Nous qualifions ici ce phénomène d'urbanisation « diffuse » : le terme regroupe des cas aussi divers que la production de lotissements périurbains en périphérie des métropoles, l'implantation d'activités économiques loin des centres agglomérés, ou encore le développement de petites villes rurales situées entre deux agglomérations et soumises à la pression foncière, le renforcement des périphéries de villes moyennes en réseau, la transformation de terrains agricoles pour produire de l'habitat diffus ou des activités diverses, etc. L'urbanisation diffuse concentre les enjeux de production urbaine aujourd'hui, notamment concernant les objectifs de développement durable. Mais c'est aussi dans ces territoires aux franges des agglomérations que l'urbanisation est la plus difficile à contrôler et à organiser pour les acteurs publics, même si l'on y voit aujourd'hui émerger de nouvelles formes d'intervention publique. Notre recherche a pour objectifs de comprendre, à un niveau fin, les jeux d'acteurs qui travaillent la production de l'urbanisation diffuse ; d'étudier les difficultés que rencontrent les acteurs, en particulier publics, pour planifier, contrôler, gérer et gouverner la production de l'urbanisation dans ces situations ; de repérer les freins et les blocages ; et d'identifier les pratiques originales et innovantes, élaborées au cas par cas à partir des outils disponibles et des problèmes rencontrés, pour gérer au mieux ces espaces.

### LES SÉMINAIRES ACTEURS/CHERCHEURS

Les séminaires du projet de recherche GeRTrUD mettent en débat un thème à partir de résultats ou de pistes de travail issues de la recherche GeRTrUD, de travaux de chercheurs et de témoignages d'acteurs de terrain. Ces temps de débat visent à comprendre la production de l'urbanisation diffuse dans les territoires transfrontaliers et sa régulation.

**Le séminaire du 24 juin 2021 a porté sur les dispositifs d'action et de coopération transfrontaliers, et en particulier ceux qui traitent des questions d'urbanisation.** Que cela soit sous la forme d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ou d'un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), de relations directes entre acteurs publics locaux de part et d'autre de la frontière ou d'une coopération dans le cadre de projets spécifiques, la coopération transfrontalière passe par différents types d'instruments. Le séminaire a été l'occasion de présenter ces dispositifs ainsi que différentes manières de les aborder, tant dans la recherche urbaine que dans l'action. Comment les dispositifs de coopération transfrontalière permettent-ils d'agir et de réguler l'urbanisation diffuse ? A quelles pratiques d'urbanisme renvoient-ils, entre planification, projets d'urbanisme et expérimentations ?

*Projet financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) et  
coordonné par Joël Idt à l'Université Gustave Eiffel, Lab'Urba  
Calendrier du projet : 2020-2024  
[www.laburba.com/recherches/gertrud/](http://www.laburba.com/recherches/gertrud/)*

## SYNTHÈSE DES PRÉSENTATIONS

### 9h15-9h45 . **Gestion et régulation transfrontalières de l'urbanisation diffuse : dispositifs et pratiques dans les agglomérations de Genève, Luxembourg et Strasbourg**

*Camille Le Bivic et Antoine Pauchon, post-doctorants dans le projet GeRTrUD*

**Où se cache la gestion et la régulation de l'urbanisation diffuse dans les agglomérations transfrontalières ?** C'est la question que pose l'équipe de recherche GeRTrUD dans sa présentation. C. Le Bivic et A. Pauchon montrent que **la gestion et la régulation prennent des formes variées et sont conduites par différents acteurs**, qu'ils agissent dans une perspective transfrontalière ou d'un seul côté de la frontière.

Ces actions sont orientées par **des situations d'interdépendances qui caractérisent les contextes transfrontaliers** observés et qui jouent sur les déséquilibres qui existent entre les situations de part et d'autre de la frontière : quand un territoire manque de ressources (de la main d'oeuvre aux matériaux de construction en passant par le foncier) ; quand les pratiques des frontaliers conduisent les acteurs à réguler (par exemple pour agir sur l'engorgement du trafic et la pollution de l'air) ; quand la régulation d'un côté de la frontière déstabilise les acteurs de l'autre côté de la frontière (par exemple la régulation des implantations commerciales entre France et Bade-Wurtemberg) ; quand les interdépendances sont mises au service d'un projet de territoire, comme une ressource pour passer d'une marginalité nationale à une centralité européenne.

**De ces situations d'interdépendance naissent plusieurs types d'action collective de gestion et de régulation** de l'urbanisation diffuse dans ces contextes transfrontaliers : les acteurs peuvent agir d'un seul côté de la frontière, par la combinaison de différents outils ; les acteurs d'un côté de la frontière transforment leur organisation pour réduire l'asymétrie institutionnelle et ainsi entrer en coopération transfrontalière ; enfin, des dispositifs de coopération transfrontalière permettent d'agir sur des phénomènes transfrontaliers, comme l'urbanisation diffuse. Ce dernier point fait l'objet des interventions suivantes.

### 9h45-10h15 . **L'urbanisation dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières : de la stratégie métropolitaine au projet urbain**

*Pauline Pupier, docteure en géographie de l'Université d'Artois, laboratoire Discontinuités*

**P. Pupier analyse la construction des régions**

**métropolitaines transfrontalières et la place de l'urbanisation, aussi bien dans leur construction que dans leur gouvernance.** Si le positionnement transfrontalier de ces régions est ancien et bien étudié, **la dimension métropolitaine** a plus récemment été mobilisée par ces derniers, afin de justifier d'une position de centralité à l'échelle européenne. L'urbanisation demeure un enjeu bien identifié par les acteurs des régions métropolitaines transfrontalières, ne serait-ce que par le constat de la croissance démographique. Cependant, si l'on se penche sur les structures de coopération transfrontalière (comme les GECT), **l'urbanisation fait plus rarement partie de leurs objets d'intervention.** L'urbanisation reste l'apanage d'autres acteurs, comme en témoignent les projets de l'IBA Bâle, de la place Jacques-Delors, transfrontalière entre Halluin (Fr) et Menin (Be) ou encore le projet Deux Rives à Strasbourg et Kehl. En effet, les enjeux d'urbanisation s'effacent par rapport aux stratégies de positionnement des acteurs locaux vis-à-vis des États et de l'UE.

La compétition interterritoriale entre les villes d'un même État pousse les agglomérations transfrontalières à **faire de la frontière une opportunité d'ouverture** sur un autre marché, vers le pays voisin. P. Pupier note que la gouvernance de ces espaces est multi-niveaux et passe par de nombreux acteurs aux intérêts divergents. Malgré les enjeux transfrontaliers importants, **les structures de coopération transfrontalière sont peu dotées de moyens**, certaines ne bénéficiant que de personnels délégués. De plus, les conflits nationaux se rejouent sur ces scènes, **les équilibres nationaux sont présents dans les logiques de la gouvernance transfrontalière.** Par exemple, au sein de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, un système de double représentation est organisé : un wallon et un flamand représentent la Belgique alors que la France est représentée par deux personnes. Dans ce contexte « d'ingouvernabilité des régions métropolitaines transfrontalières » (P. Pupier), faire aboutir des projets d'urbanisme ne va pas sans difficultés.

L'un des projets urbains transfrontaliers les plus emblématiques par son ampleur est le campus Novartis à Bâle. Le groupe pharmaceutique s'est saisi de la frontière comme ressource. Le développement de son siège social a été envisagé de manière transfrontalière, par la construction d'une « ville dans la ville » et en mettant à profit l'organisation de l'IBA Basel 2020. Si le campus Novartis compte de nombreux bâtiments conçus par de prestigieux architectes dans sa partie suisse, la partie française accueille quant à elle le parking des salariés qui traversent la frontière grâce à un tunnel dédié.

### 10h15-10h45 . **Le projet MORO du Rhin Supérieur : enjeux et limites de la coopération transfrontalière**

*Hélène Bernard et Janine Ruf, groupe thématique Aménagement et transfrontalier à l'ADEUS (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise)*

L'ADEUS dispose d'un groupe thématique dédié à

l'aménagement dans le contexte transfrontalier. L'agence fait donc figure d'expert incontournable de la coopération transfrontalière à l'échelle du SCoT de l'agglomération strasbourgeoise et au-delà. À ce titre, l'agence réalise notamment le Schéma de coopération transfrontalière (loi MAPTAM, 2014) de l'Eurométropole de Strasbourg et le bilan du cadre d'orientation du Rhin Supérieur (CORS) et est investie dans le pilotage de projets Interreg. Par ailleurs, **l'ADEUS pilote un projet MORO** (*Modellvorhaben der Raumordnung*, projet modèle d'aménagement du territoire).

Les projets MORO sont un instrument d'aménagement du territoire allemand. Ils visent à alimenter les réflexions de la MKRO (Conférence ministérielle de l'aménagement du territoire qui assure le dialogue entre les Länder et le Bund pour le développement du territoire à l'échelle fédérale) grâce à **une démarche d'expérimentation** sur des thématiques choisies par les acteurs. Le projet MORO du Rhin Supérieur est le premier cas, avec le projet MORO Grande Région (territoire de l'Eurodistrict SaarMoselle), à être conduit en transfrontalier. La thématique investiguée dans le Rhin Supérieur est celle du **développement économique**, à travers la constitution et la gestion transfrontalières d'un ensemble d'emprises foncières de part et d'autre du Rhin. H. Bernard insiste sur le fait que le choix de ce thème est le fruit d'un consensus obtenu au terme d'un processus difficile, qui illustre bien les difficultés de coopération transfrontalière entre France et Allemagne : visions de l'aménagement du territoire qui diffèrent, définition et répartition entre politique et technique et des compétences entre échelons de gouvernement différentes, etc. Les attentes des acteurs dans le cadre du MORO se nourrissent d'un constat paradoxal : si la prise de décision par l'ensemble des acteurs de part et d'autre de la frontière ne constitue pas une grande difficulté, **la retranscription des décisions dans les routines locales et quotidiennes des acteurs de l'aménagement fait obstacle à l'action collective transfrontalière en matière d'urbanisme**.

Afin de comprendre comment surmonter cette difficulté dans le cadre du projet MORO, l'ADEUS organisera en septembre 2021 un **PlanSpiel** : cela consiste à s'emparer de cette problématique dans le cadre d'une simulation à laquelle participent les parties prenantes. La méthode de *PlanSpiel* doit permettre de libérer leur parole (la région Grand Est, le ministère fédéral de l'aménagement du territoire allemand - BMI, le Regionalverband, le SCoT et la Collectivité européenne d'Alsace). Le processus technico-politique de décision est reproduit et les « acteurs-joueurs » y incarnent leur propre rôle. Le rôle de l'ADEUS sera ensuite d'analyser cette simulation pour orienter des initiatives futures de projets transfrontaliers.

## RETOUR SUR LES ÉCHANGES

### Le besoin d'une vision globale des différences de ressources dans les espaces transfrontaliers

Pour P. Pupier, « la différence entre deux systèmes

nationaux est ce qui fait la coopération transfrontalière ». Les « différentiels à la frontière » peuvent conduire à des situations d'interdépendance. Cependant, **les interdépendances ne sont pas objectives** : elles dépendent fortement de la perception des acteurs de ces territoires et de la façon dont ils les positionnent. Ces différences sont diverses et concernent notamment **les ressources dans toute leur variété**. Si l'on pense spontanément aux flux de main-d'œuvre (environ 100 000 travailleurs frontaliers à Genève et 100 000 travailleurs frontaliers français à Luxembourg), mis en évidence par la fermeture des frontières durant la crise sanitaire, les ressources financières et notamment fiscales sont un autre aspect du problème. A. Casoni (maire honoraire de Villerupt) souligne l'ampleur du travail frontalier dans le périmètre de l'OIN Alzette-Belval (jusqu'à 70 % des actifs dans certaines communes) alors que le Grand-Duché du Luxembourg perçoit la richesse tirée du travail et de la fiscalité. Par ailleurs, ce dernier ajoute que lorsque Villerupt, commune française proche du Luxembourg, investit 1 euro, Esch-sur-Alzette, commune luxembourgeoise frontalière, a les moyens d'en investir 5. A. Biscuit (Mission opérationnelle transfrontalière) insiste sur **une pensée globale de la question de la différence des ressources à l'échelle des espaces fonctionnels dans le transfrontalier**. Il cite également le problème des ressources environnementales au cœur de la démarche *Luxembourg in transition*.

### Les rôles et les compétences des acteurs ne sont pas en miroir

De part et d'autre de la frontière, les rôles et les compétences des acteurs publics ne sont pas construits en miroir. Au contraire, dans la plupart des cas, ces derniers diffèrent, ce qui s'applique d'abord au cas de la France et des pays voisins mais parfois également entre deux régions ou provinces au sein d'un même État non centralisé (comme c'est le cas entre Flandre et Wallonie en Belgique par exemple). **L'absence de parallélisme des rôles et des compétences** est considérée par les acteurs comme un défi pour la coopération transfrontalière et pour une action collective d'urbanisme. C'est d'abord un défi pratique, comme le fait remarquer T. Baert (Agence d'urbanisme et de développement de Lille Métropole) : organiser la coopération franco-belge, c'est organiser la coopération entre France et Flandre, France et Wallonie mais également entre Flandre et Wallonie.

Le constat des « asymétries de compétences » et de ses conséquences constitue également l'une des raisons premières de l'organisation du projet MORO transfrontalier. H. Bernard et J. Ruf (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise) soulignent que la difficulté ne réside pas tant dans la prise de décision à une échelle transfrontalière que dans la retranscription des décisions dans la routine quotidienne de l'administration des deux côtés de la frontière. L'intervention de ces dernières contribue à considérer plus largement l'absence de parallélisme entre les États : si les compétences et l'étendue des communes ou des

régions ne sont pas les mêmes, H. Bernard et J.Ruf rappellent que, dans le cas de la coopération franco-allemande, les différences s'appliquent également aux cultures de l'aménagement du territoire ou à la distinction entre ce qui relève des sphères politiques et des sphères techniques. Cela amène H. Bernard à considérer que l'une des conditions de la coopération transfrontalière, au-delà de la compréhension de ce qui différencie des acteurs semblables à première vue, est de **se regarder « à même hauteur d'yeux »**. C'est-à-dire qu'en dépit des déséquilibres qui existent entre les acteurs de part et d'autre de la frontière et des enjeux de l'action collective, la relation d'interdépendance (les ressources ou l'action des uns sont nécessaires à l'ensemble) doit les conduire à relativiser les rapports de force. L'un des enjeux pour l'ADEUS est d'aider les acteurs dans leur posture pour permettre la mise en œuvre de la coopération transfrontalière. Si la coopération transfrontalière prend en compte les enjeux locaux, il n'en demeure pas moins qu'elle s'inscrit pleinement dans des contextes nationaux et dans les relations entre États. P. Pupier considère d'ailleurs que se jouent parfois des enjeux diplomatiques à travers la coopération transfrontalière.

### Des organisations de la coopération multiples et mouvantes

Face aux difficultés de coordination et aux besoins en matière de cohésion territoriale, les structures de coopération transfrontalière telles que les GECT, mises en place par les acteurs locaux sur la base du règlement de 2006 de la Commission européenne, représentent un instrument d'action publique de plus en plus mobilisé par les acteurs frontaliers. Pour A. Biscuit la création des GECT exprime l'ambition de la Commission européenne de permettre le développement de structures transfrontalières pourvues de capacités d'action renforcées. De la même manière, P. Pupier souligne que **le GECT est un outil relativement puissant symboliquement, mais qu'il reste une structure peu dotée en ressources** (peu de budget, peu de compétences, des petites équipes) face aux enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Toutefois, D. Habay-Lé (GECT Alzette-Beval) et L. Mark-Hummel (Eurodistrict Strasbourg Ortenau) soulignent le rôle d'accompagnement des GECT et interrogent l'intérêt d'un acteur unique par laquelle transiterait l'ensemble des décisions relatives aux enjeux transfrontaliers. En effet, **les acteurs publics agissent en combinant un ensemble de dispositifs pour gérer la transformation des espaces de manière transfrontalière.**

Parmi les dispositifs, on compte les récents Schémas de Coopération Transfrontalière (SCT), instaurés par la loi française « Maptam » (janvier 2014) pour les métropoles de Lille, Strasbourg, Nice et la communauté d'agglomération du Pays-Basque. Pour A. Biscuit et P. Pupier, l'un des mérites des SCT est de conduire à une prise en compte plus forte de l'approche transfrontalière dans les politiques urbaines de ces agglomérations tout en favorisant l'interconnaissance entre élus et techniciens des deux côtés de la frontière. Enfin, au-delà d'une coopération cantonnée à des outils de gouvernance, M. Casteigts et P. Pupier mettent en évidence l'importance de **projets d'aménagement et d'urbanisme pour encourager et rendre concrète la coopération.** L'action opérationnelle permet de justifier l'investissement, d'affirmer des besoins précis d'intervention des acteurs et de résoudre voire contourner des problèmes politiques et diplomatiques (par exemple dans le cas de l'hôpital transfrontalier de Puigcerdà).

## ➔ PROCHAIN WEBINAIRE

Le prochain webinaire acteurs/chercheurs proposé par l'équipe de recherche Gertrud se tiendra avant la **fin de l'année 2021**. Il portera sur le sujet de **la limitation de la consommation foncière dans les espaces transfrontaliers**. À cette occasion, aux côtés d'acteurs locaux (en cours) interviendra **Alice Colsaet** (économiste, Iddri, Cired) dont la thèse s'intitule « *Laisse béton ? La responsabilité de l'action publique dans l'artificialisation des sols : l'exemple des zones d'activités économiques en France et en Allemagne* ».

**Date et programme à venir !**

*Equipe de recherche*

*Joël Idt (Université Gustave Eiffel, Lab'Urba, coordinateur), Delphine Callen (UPEC, Lab'Urba), Michel Casteigts (Université de Pau, CREG), Camille Le Bivic (Université Gustave Eiffel, Lab'Urba), Romain Melot (Université Paris Saclay, INRAE), Antoine Pauchon (Université Gustave Eiffel, Lab'Urba) et Nicolas Raimbault (Université de Nantes, ESO)*

Contacts : [joel.idt@univ-eiffel.fr](mailto:joel.idt@univ-eiffel.fr), [camille.lebivic@univ-eiffel.fr](mailto:camille.lebivic@univ-eiffel.fr) et [antoine.pauchon@univ-eiffel.fr](mailto:antoine.pauchon@univ-eiffel.fr)  
Information : [www.laburba.com/recherches/gertrud/](http://www.laburba.com/recherches/gertrud/)