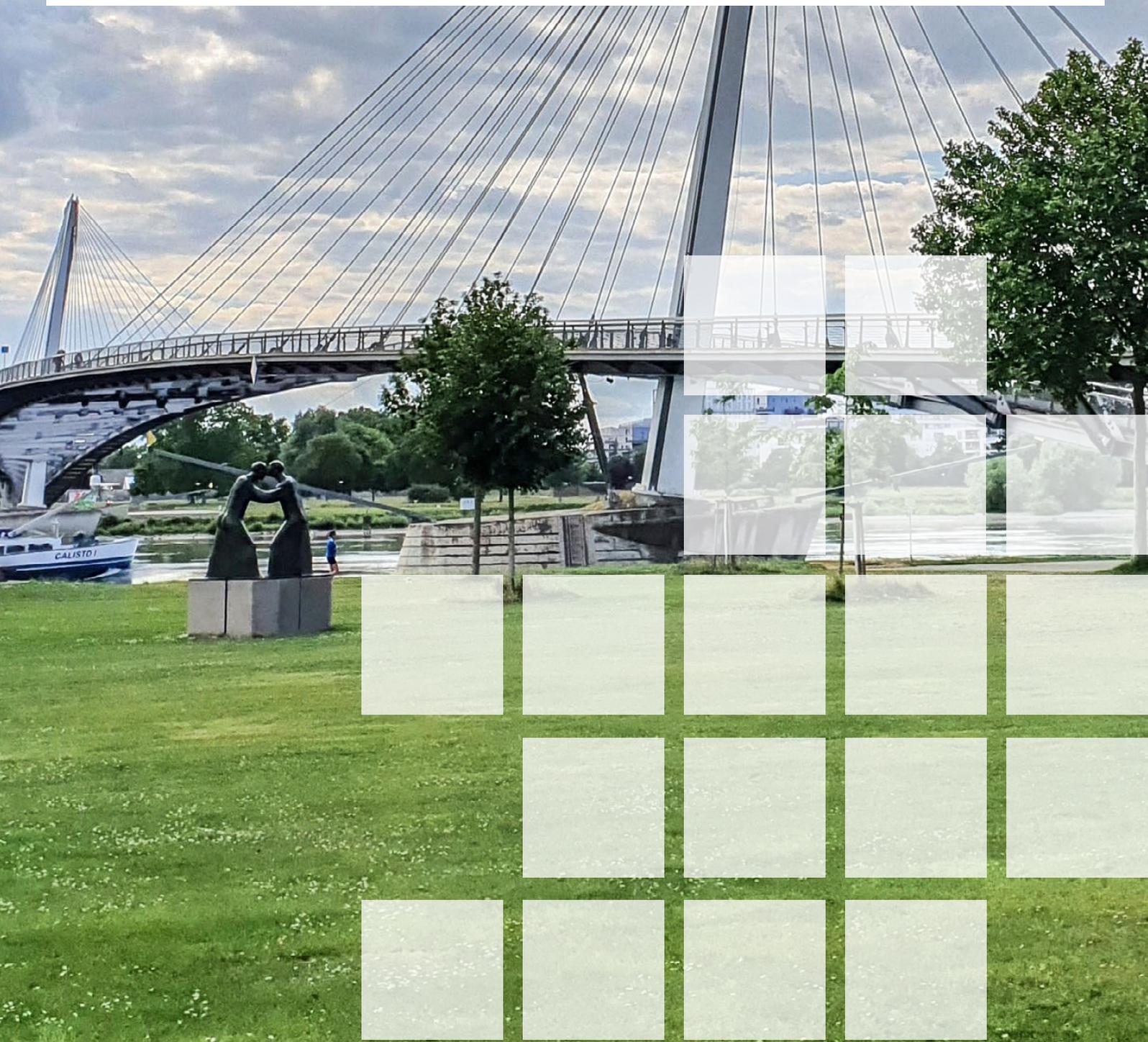


Projet pilote d'aménagement du territoire (MORO)

Renforcer l'aménagement et le développement territorial dans les régions frontalières : deux jeux de simulations franco-allemands



Résumé introductif et mentions légales

Éditeur

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
20, avenue de Ségur, TSA 10717
75 334 Paris Cedex 07

Accompagnement scientifique/coordination du projet

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat RS 3 „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“
Claire Duvernet, claire.duvernet@bbr.bund.de

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
Direction générale déléguée appui opérationnel et stratégique/
Pôle de politique de cohésion européenne
Christina Bezes-Feldmeyer,
christina.bezes-feldmeyer@anct.gouv.fr

Suivi au ministère fédéral allemand du Logement, de la Ville et de la Construction

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat S III 1 „Grundsatzangelegenheiten Raumordnung, Raumentwicklung“
Timo Schortz, Timo.Schortz@bmwsb.bund.de

Programme de recherche

Programme de recherche Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), un programme de recherche du Ministère fédéral du Logement, de la Ville et de la Construction, adapté à la situation franco-allemande par le biais d'une convention entre le BBSR, l'ANCT, la Région Grand Est et le Regionalverband Saarbrücken

Partenaires financeurs/financement

BBSR/BMWSB, Saarländisches Ministerium für Finanzen und Europa, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Regionalverband Südlicher Oberrhein, Région Grand Est, Préfecture de la région Grand Est, Collectivité européenne d'Alsace, PETR de l'Alsace du Nord, PETR de la Bande Rhénane Nord, Syndicat mixte du Schéma de cohésion territoriale de la région de Strasbourg, Eurométropole de Strasbourg, Programme national d'assistance technique interfonds – Europ'act

« Les éditeurs de la publication (ANCT et BBSR) ne garantissent pas la conformité, l'exactitude et l'exhaustivité des informations. Les points de vue et opinions exprimés ne correspondent pas nécessairement à ceux des éditeurs et ne les engagent aucunement ».

ISBN allemand 978-3-98655-033-2

ISBN français 978-2-492484-46-9

L'existence de l'Europe repose sur l'ouverture de ses frontières et sur les efforts déployés pour renforcer l'intégration européenne. Pourtant en matière d'aménagement du territoire, les programmes, les plans, les stratégies et les projets à différents échelons « s'arrêtent » aux frontières des États voisins pour des raisons de compétences.

Le traité d'Aix-la-Chapelle, signé en 2019, souhaite donner un nouvel élan à la coopération transfrontalière. Dans ce contexte le projet franco-allemand MORO sur l'aménagement et le développement territorial dans les régions frontalières est une première expérimentation. Il s'est déroulé sur deux ans et a été piloté du côté allemand par le BBSR et le syndicat d'aménagement de Sarrebruck et du côté français par l'Agence Nationale de la Cohésion des territoires et la Région Grand Est pour une mise en œuvre en transfrontalier.

Le projet MORO a pour ambition d'étudier comment le développement territorial des régions frontalières peut être rendu plus cohérent et intégrateur, grâce à la méthode allemande du Planspiel : un jeu de simulation entre les responsables techniques et politiques de la planification et du développement territorial en Allemagne et en France. Deux jeux de simulation (« Planspiele ») se sont déroulés, l'un dans la région du Rhin supérieur puis un autre dans la Grande Région.

Dans la Grande Région, il s'agissait de réfléchir à une approche plus intégrée de l'aménagement du territoire pour l'agglomération transfrontalière SaarMoselle. La volonté était de préparer les étapes pour élaborer un projet stratégique et opérationnel d'agglomération (chapitre 3)

Dans le Rhin supérieur, le thème principal était un aménagement du territoire plus intégrateur au bénéfice d'un espace économique transfrontalier et plus précisément la conception d'un pôle d'activité multisite transfrontalier. Ce qui a mené à des réflexions partagées concernant une politique commune en matière de foncier économique (chapitre 4).

Sur la base des questions de recherche définies conjointement au démarrage du projet, le résultat escompté consistait à élaborer des recommandations d'action (chapitre 5) pour rendre l'aménagement du territoire des espaces frontaliers plus cohérent face aux interdépendances élevées.

Auteurs et auteures

agl Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung
www.agl-online.de
Andrea Hartz, Christine Schaal-Lehr

ADEUS – Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur
www.adeus.org
Hélène Bernard

AGURAM – Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle
www.aguram.org
Damien Levé

Version

Juin 2023

Composition et mise en page

agl, Simone Köcher

Photo de couverture

agl

Bonn/Paris 2023

Sommaire

1. Le Traité d'Aix-la-Chapelle : un moteur pour le développement territorial transfrontalier	4
1.1 Le Traité d'Aix-la-Chapelle : un tremplin pour le MORO transfrontalier	4
1.2 Une initiative pour un projet MORO franco-allemand	7
1.3 Les objectifs du projet MORO	11
1.4 La démarche du Planspiel	13
1.5 Le déroulement	14
2. L'espace frontalier franco-allemand	16
2.1 Grande Région et Rhin supérieur	16
2.2 Les territoires de Planspiel dans la Grande Région et dans le Rhin supérieur	21
3. Planspiel 1 : un concept d'agglomération transfrontalière pour l'Eurodistrict SaarMoselle	27
3.1 Les objectifs du Planspiel	27
3.2 Les instances et le déroulement du Planspiel	27
3.3 Les résultats du Planspiel	32
3.4 Zoom sur l'armature commerciale	34
3.5 Module de recherche relatif au Planspiel dans la Grande Région	35
4. Planspiel 2 : un pôle d'activité multisite transfrontalier dans la région du Rhin supérieur	36
4.1 Les objectifs du	36
4.2 Planspiel	38
4.3 Les instances et le déroulement du Planspiel	42
Les résultats du Planspiel	
5. Nos recommandations : une planification transfrontalière conjointe	46
5.1 Créer une base de connaissances commune afin de favoriser une compréhension factuelle des territoires transfrontaliers et un développement territorial intégré	46
5.2 Élaborer et arrêter des objectifs et des stratégies communes pour un développement territorial intégré	54
5.3 Mieux coordonner les documents de planification du territoire au niveau transfrontalier	64
5.4 Axer davantage les structures de gouvernance sur un développement et un aménagement territorial transfrontalier	82
5.5 Bâtir l'Europe avec les citoyens.nes des régions frontalières	94
6. Faire progresser le développement territorial partenarial dans les régions frontalières conformément au traité d'Aix-la-Chapelle	102
Table des illustrations	110
Liste des tableaux	110
Liste des abréviations	111
Bibliographie	114

1. Le Traité d'Aix-la-Chapelle : un moteur pour le développement territorial transfrontalier

1.1 Le Traité d'Aix-la-Chapelle : un tremplin pour le MORO transfrontalier

L'existence de l'Europe repose sur l'ouverture de ses frontières et sur les efforts déployés pour poursuivre l'intégration européenne. Les régions frontalières font l'expérience, depuis déjà des décennies, de ces principes européens : leurs populations profitent, de part et d'autre de la frontière, de cette opportunité notamment pour travailler, se loger, faire des achats et organiser leurs activités de loisirs. Les accords de Schengen et l'introduction de l'euro comme monnaie unique ont très largement contribué à cet état de fait. Dans les territoires densément peuplés, des environnements de vie et de travail transfrontaliers interdépendants ont ainsi vu le

jour. Par conséquent, la Grande Région (fig. 5) enregistre aujourd'hui la plus forte mobilité transfrontalière de travailleur.euse.s au sein de l'UE : en 2019, on comptait près de 250 000 navetteur.ice.s transfrontaliers par jour (Grande Région 2022a).

Toutefois, les frontières nationales des États demeurent perceptibles dans la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale (BMVBS 2011, IMeG 2013) : les différentes normes juridiques et structures administratives, mais également les différents systèmes et diverses cultures en matière d'aménagement s'y confrontent toujours. La barrière linguistique constitue déjà souvent à elle seule un obstacle considérable dans le travail à mener conjointement.



Photo : © Marco Kany | marcocany.de - Fermeture de la frontière entre la France et l'Allemagne durant la crise sanitaire en 2020

Durant la pandémie, les fermetures de frontières, les contrôles frontaliers renforcés et les restrictions d'entrée sur les territoires ont rappelé aux politiques et à la population la signification de ces lignes de séparation. Les fortes relations d'interdépendance ont été brutalement interrompues un peu partout, avec de profondes répercussions qui persistent encore aujourd'hui : « Même si, par rapport à d'autres territoires, les régions transfrontalières ne présentaient pas de taux d'infection plus élevés, elles étaient particulièrement touchées par les conséquences des mesures d'endiguement de la pandémie » (Duvernet 2021 : 51). Il s'est avéré que les coopérations transfrontalières en place étaient insuffisantes dans une situation de crise de cette nature (IMeG 2022a).

Le 22 janvier 2019, c'est-à-dire avant l'apparition de la pandémie en Europe, le « traité sur la coopération et l'intégration franco-allemandes », plus connu sous le nom de traité d'Aix-la-Chapelle, a été signé. Ce traité bilatéral conclu entre l'Allemagne et la France revêt un

caractère essentiel face aux crises qui sévissent actuellement en Europe. Cet accord fait écho au traité d'amitié franco-allemand signé 56 ans plus tôt, connu sous le nom de traité de l'Élysée, et prévoit une intensification de la coopération bilatérale au niveau gouvernemental. Il vise notamment la concertation en matière de politique européenne, une politique étrangère et de sécurité commune forte ainsi qu'un espace économique doté de règles communes. (Gouvernement fédéral 2022a)

La nouveauté réside dans l'orientation en faveur d'une intégration des deux États : à l'avenir, l'Allemagne et la France approfondiront encore davantage leur coopération et affronteront ensemble les défis du XXI^e siècle (ED-Pamina 2019). Cela devra particulièrement se manifester dans la coopération transfrontalière. L'article 13 du Traité insiste sur l'importance de cette dernière. L'élimination des obstacles doit ainsi être facilitée dans les territoires frontaliers afin de « mettre en œuvre des projets transfrontaliers et de faciliter la vie quotidienne des habi-

Article 13 du Traité d'Aix-la-Chapelle (Chapitre 4 : Coopération régionale et transfrontalière)

(1) Les deux États reconnaissent l'importance que revêt la coopération transfrontalière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne pour resserrer les liens entre les citoyen.ne.s et les entreprises de part et d'autre de la frontière, notamment le rôle essentiel des collectivités territoriales et autres acteur.ices locaux à cet égard. Ils entendent faciliter l'élimination des obstacles dans les territoires frontaliers afin de mettre en œuvre des projets transfrontaliers et de faciliter la vie quotidienne des habitant.e.s de ces territoires.

(2) À cet effet, dans le respect des règles constitutionnelles respectives des deux États et dans les limites du droit de l'Union européenne, 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, en particulier dans les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports. Si aucun autre moyen ne leur permet de

surmonter ces obstacles, des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées. Dans ce cas, il revient aux deux États d'adopter la législation appropriée.

Article 20 du traité d'Aix-la-Chapelle

(1) Les deux États approfondissent l'intégration de leurs économies afin d'instituer une zone économique franco-allemande dotée de règles communes. Le Conseil économique et financier franco-allemand favorise l'harmonisation bilatérale de leurs législations, notamment dans le domaine du droit des affaires, et coordonne de façon régulière les politiques économiques entre la République française et la République fédérale d'Allemagne afin de favoriser la convergence entre les deux États et d'améliorer la compétitivité de leurs économies.

(2) Les deux États instituent un « Conseil franco-allemand d'experts économiques » composé de dix expert.e.s indépendant.e.s afin de présenter aux deux gouvernements des recommandations sur leur action économique. (Gouvernement fédéral 2022a)

tant.e.s de ces territoires». Le traité prévoit, à cet effet, un renforcement des collectivités territoriales des régions frontalières ainsi que des entités transfrontalières telles que les Eurodistricts (fig.7 et 8) : elles doivent être dotées de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées.

Si ces mesures ne suffisent pas pour surmonter les obstacles, «des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations», peuvent également être envisagées en dernier recours, tel que le prévoit l'article 13 § 2 du traité d'Aix-la-Chapelle. Cette clause s'apparente à une « clause d'expérimentation » qui permet de surmonter des obstacles juridiques et administratifs entre allemands et français avec des solutions innovantes : «[...] par les dispositions du traité d'Aix-la-Chapelle, les régions frontalières sont reconnues, si ce n'est pas expressément, du moins dans les faits, comme potentiel laboratoire intergouvernemental et comme embryon d'approches politiques novatrices» (Marchetti 2020 : 13).

Le traité d'Aix-la-Chapelle attribue ainsi aux régions frontalières un rôle particulier dans le processus d'intégration et fait écho à leur fonction spécifique : « Les régions frontalières sont des moteurs pour le processus d'intégration et le berceau de fortes interdépendances qui dépassent le cadre des frontières nationales des États, soit l'Europe à petite échelle » (BMVBS 2013 : 24). Elles sont de ce fait des « laboratoires vivants » dans lesquels l'intégration européenne peut être testée et gagner en efficacité.

« Il est important de souligner que le Traité d'Aix-la-Chapelle nous offre maintenant l'opportunité de favoriser le développement de projets conjoints concertés, complémentaires, facilitant une liaison toujours plus forte entre nos deux espaces intégrés de la Grande Région et du Rhin supérieur. »

(Dominique LORRETTE, service « Affaires européennes » de la région Grand Est, réunion politique du MORO le 06/04/2022)

Le projet pilote franco-allemand d'aménagement du territoire (MORO) vise l'objectif du Traité d'Aix-la-Chapelle de supprimer les obstacles dans les régions frontalières et de « faciliter la vie quotidienne des personnes vivant dans les régions frontalières » (Art. 13). Il se réfère également à l'Art. 20, qui vise à l'intégration de l'économie nationale des deux États avec l'objectif d'instituer une zone économique franco-allemande dotée de règles communes. En outre, le projet pilote explore les obstacles à la mise en œuvre de projets transfrontaliers et la manière dont ils peuvent être surmontés sur la base de la « clause d'expérimentation » du Traité d'Aix-la-Chapelle.

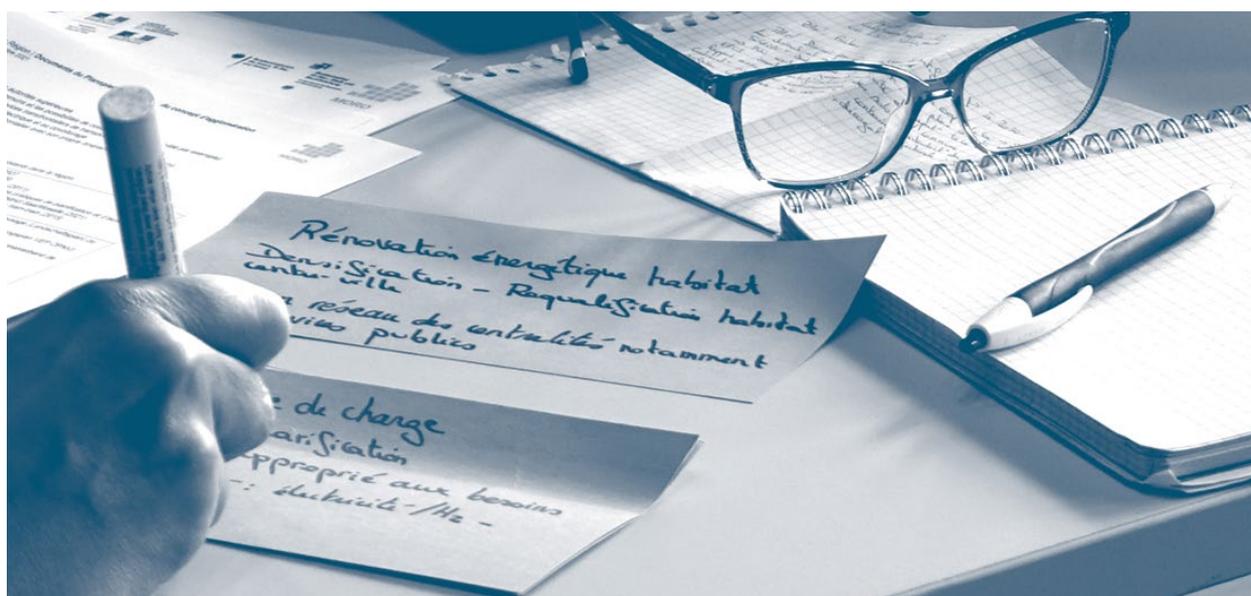


Photo : agl - Séance de Planspiel

1.2 Une initiative pour un projet MORO franco-allemand

Dans les espaces frontaliers, le pilotage et la coordination du développement territorial font face à des défis spécifiques. Malgré d'étroites interdépendances fonctionnelles et malgré des frontières étatiques à peine perceptibles dans la vie quotidienne, les systèmes d'aménagement du territoire reposent sur la législation nationale. Ils sont sous la responsabilité des institutions de planification dans les territoires nationaux respectifs, respectent les normes, les habitudes et les cultures de planification nationales et déploient ainsi leur caractère contraignant dans leurs champs d'application. De ce fait, les documents de planification réglementaire et non réglementaire aux différents échelons territoriaux «prennent fin» aux frontières avec les États voisins pour des raisons d'attribution de compétences.

De plus, les différents systèmes nationaux d'aménagement du territoire et les différents échelons de la planification ne sont pas facilement comparables ; les contenus et les niveaux de contrainte des documents de planification varient fortement (fig. 1 et chap. 5.3).

Une participation intensive et régulière des pays voisins dans le cadre des procédures formelles pourrait contribuer à une meilleure coordination des contenus des documents de planification. Toutefois, cela s'avère généralement difficile dans la pratique de la planification, même si, par exemple, la loi sur la planification du Land du Bade-Wurtemberg prévoit dans son article 12 (6) la concertation des États voisins lors de la révision et de l'actualisation des Regionalpläne (fig. 1). Dans la législation française, le Code de l'urbanisme (article L104), ne prévoit la concertation des États voisins que si la mise en œuvre de projet du côté français est susceptible d'avoir un impact environnemental significatif de l'autre côté de la frontière. En février 2022, la loi «3DS» a posé de nouveaux jalons, notamment eu égard à une participation transfrontalière dans la planification de grandes surfaces commerciales.

De par les différences dans les systèmes de planification, la coopération territoriale transfrontalière est le plus souvent mise en œuvre à travers des projets concrets, mais ne résulte pas de stratégies de développement territorial contraignantes et cohérentes spécifiques aux espaces frontaliers. D'autant plus que les programmes de financement à l'échelle de l'UE, tel que les programmes Interreg A (transfrontaliers) exigent une organisation

en mode projet. Le faible niveau de contrainte dans la coopération transfrontalière est ce à quoi «l'aménagement du territoire se trouve jusqu'à présent confronté, à cause de projets de territoire dénués d'impacts réglementaires. Ces derniers franchissent certes les frontières du droit national, mais il leur manque toutefois la portée réglementaire et l'efficacité, pour déclencher de réels processus politiques [autour des enjeux transfrontaliers] dans les bassins de vie» (BBSR 2021 : 76).

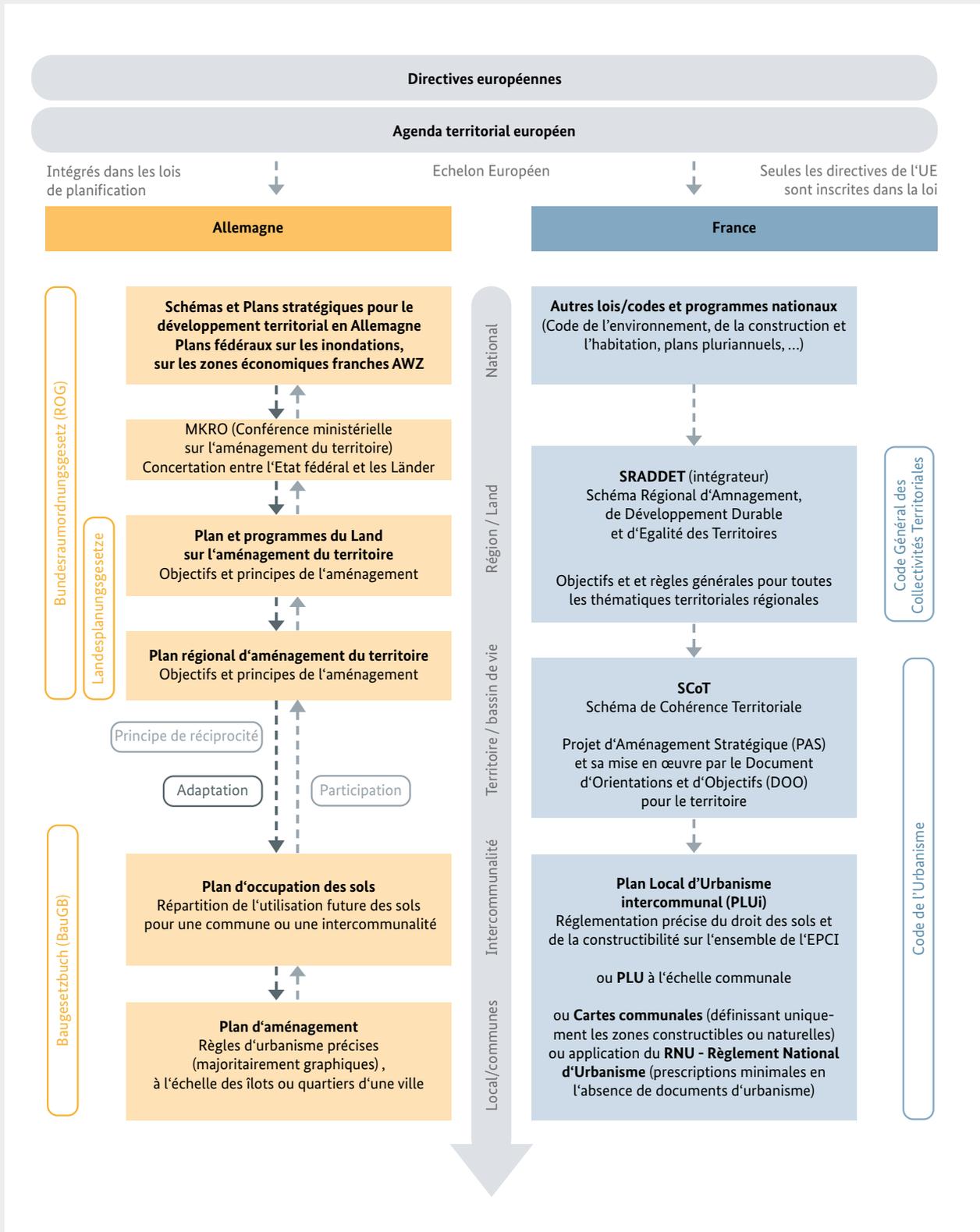
Les projets MORO : un instrument de l'aménagement du territoire qui a fait ses preuves en Allemagne

Les projets pilotes pour l'aménagement du territoire (MORO) constituent depuis 25 ans un instrument important de l'aménagement du territoire fédéral en Allemagne. Dans le cadre de ce programme d'action, les Regionen (terme équivalent aux territoires en français) et les communes allemandes testent des approches et des outils novateurs «sur mesure» en matière d'aménagement du territoire avec le soutien du niveau fédéral (BMWSB). Ces projets se caractérisent par une étroite collaboration axée sur l'opérationnel entre les politiques, l'administration et la communauté scientifique. Les thèmes de ces projets englobent l'ensemble des domaines de la planification territoriale. Ils couvrent l'adaptation au changement climatique, la prévention des crues, la coopération ville/campagne, l'accès aux services publics, l'infrastructure numérique et les coopérations régionales comme internationales. (BBSR 2022a)

L'Institut fédéral allemand de la recherche sur la construction, le développement urbain et l'aménagement du territoire (BBSR) lance et accompagne les projets pilotes et se charge de transposer les résultats dans les pratiques de l'aménagement. Dans cette mission, le BBSR est soutenu par un accompagnement scientifique. Le développement territorial bénéficie largement de ces approches novatrices issues des expérimentations du MORO qui sont, par ailleurs, régulièrement reprises dans d'autres dispositifs de subventions, d'autres politiques sectorielles. (BBSR 2022a)

Fig. 1 : Système de planification en France et en Allemagne

Source : Réalisation interne



Dans ce contexte, des institutions stimulées par le nouveau Traité d'Aix-la-Chapelle et réunies à l'initiative de l'ADEUS dans le cadre du schéma de coopération transfrontalière de l'Eurométropole de Strasbourg, ont lancé en 2020, l'idée d'un projet MORO franco-allemand pour la région transfrontalière : le Groupe d'initiative Régions métropolitaines transfrontalières (IMeG), la région Grand Est, l'Eurométropole et la Préfecture de la région Grand Est. Le projet MORO franco-allemand a finalement été conçu et mis sur pied en collaboration avec les autorités nationales.

Les points de départ sont les écarts constatés dans la planification territoriale transfrontalière, ainsi que les défis auxquels l'intégration territoriale des régions frontalières se trouve actuellement confrontée. D'une part, des défaillances ont émergé de manière aiguë et manifeste à la suite de la pandémie de coronavirus, mais des lacunes reflètent d'autre part, depuis déjà bien longtemps, les politiques nationales. On pourrait citer ici, par exemple, les stratégies de protection et d'adaptation climatiques ou encore les stratégies d'utilisation économe du foncier.

Dans le cadre du projet MORO franco-allemand, deux Planspiele (jeux de simulation) ont été réalisés dans des espaces frontaliers particulièrement interdépendants (bassin de vie frontalier). Il s'agissait d'explorer les marges de manœuvre disponibles pour un développement territorial plus contraignant et cohérent dans ces régions frontalières et de diffuser, dans ce processus, les orientations nationales actuelles en matière de développement territorial. La mise en œuvre du projet MORO a eu lieu dans des territoires frontaliers du Rhin supérieur et de la Grande Région.

Le résultat escompté consistait en des recommandations d'action dans l'aménagement du territoire transfrontalier ainsi qu'en des préconisations visant à faciliter les tâches de planification quotidiennes sur le plan administratif en France et en Allemagne. De plus, le projet prévoyait d'étudier dans quelle mesure une harmonisation et un rapprochement avec des normes plus contraignantes sont possibles et nécessaires dans la pratique de l'aménagement des deux pays. Les résultats peuvent alimenter les débats dans les instances du Traité d'Aix-la-Chapelle.

Ce projet a été soutenu à parité par les partenaires allemands et par les partenaires français. Du côté allemand, le financement et le suivi ont été en grande partie assurés par le ministère fédéral du Logement, du Développement urbain et de la Construction (BMWBS) et par l'Institut fédéral allemand de la recherche sur le bâtiment, la ville et le développement urbain (BBSR). Du côté français, le projet a été essentiellement financé par la région Grand Est, la collectivité européenne d'Alsace ainsi que l'Eurométropole de Strasbourg ; le suivi a été assuré par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Des financements de l'UE ont été affectés au projet via le programme national (français) d'assistance technique Europ'Act. D'autres participations financières sont venues des institutions suivantes : le ministère de l'Intérieur, de la Construction et des Sports du Land de Sarre, les Regionalverbände Saarbrücken, Mittlerer Oberrhein et du Südlicher Oberrhein, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) d'Alsace du Nord et de la Bande rhénane nord, le Syndicat mixte du SCoT de la Région de Strasbourg et la préfecture de la région Grand Est. et la préfecture de la région Grand Est.

Concernant la mise en œuvre du projet, sa coordination incombait, côté allemand, au Regionalverband Saarbrücken et, côté français, à la région Grand Est. Ces institutions étaient membres du Comité de pilotage transversal – CPT». De nombreuses autres institutions, et en particulier toutes celles représentant les différents niveaux de planification concernés, étaient également impliquées dans le cadre des deux comités de pilotage territoriaux : le Comité des partenaires du MORO Grande Région – CPGR et le Comité des partenaires du MORO Rhin supérieur – CPRS (fig. 2).

Avec le projet MORO, les institutions partenaires françaises s'aventuraient sur un tout nouveau terrain : dans la planification territoriale française, une telle interactivité entre le milieu scientifique et la pratique de l'aménagement n'est pas habituelle. Les projets pilotes et les Planspiele revêtent un caractère très expérimental pour les parties prenantes françaises. C'est pourquoi les institutions partenaires françaises ont suivi avec intérêt l'élaboration et la mise en œuvre du MORO franco-allemand, de même que ses résultats. Au-delà des missions concrètes du projet MORO, ces institutions souhaitaient obtenir des recommandations pour intensifier les travaux entre le milieu scientifique et les professionnels de terrain, ainsi que des propositions pour faciliter le transfert de la méthodologie aux problématiques nationales en matière d'aménagement du territoire.

Fig. 2 : Les instances de pilotage du MORO

Source : Réalisation interne



L'intégration des représentant-e-s politiques, jugée cruciale pour les institutions partenaires françaises, était inhabituelle côté allemand dans sa nature et son ampleur. L'approche novatrice du MORO et en particulier le format des Planspiele (simulation de jeux d'acteurs) ont aidé à surmonter les différences de culture de planification territoriale.

1.3 Les objectifs du projet MORO

Le projet pilote d'aménagement du territoire franco-allemand était assorti d'objectifs ambitieux du côté des instances nationales. Le programme MORO devait mettre en évidence :

- la manière de promouvoir un développement durable et résilient des régions frontalières à travers des stratégies territoriales,
- la manière dont la planification territoriale transfrontalière peut acquérir un caractère plus contraignant et cohérent,

- les préconisations, qui renforcent ainsi, la pratique de l'aménagement dans les régions frontalières,
- la manière dont le quotidien administratif de l'aménagement peut être simplifié dans l'espace frontalier franco-allemand,
- et les adaptations qui en découlent, le cas échéant, pour la législation et les normes en matière d'aménagement dans les deux pays.

Sur la base de ces objectifs, des questions de recherche ont été formulées. Ces questions de recherche ciblent les préoccupations à l'échelle nationale. Elles bénéficient d'une orientation stratégique et servent, entre autres, à obtenir des résultats transférables à d'autres régions frontalières. Au niveau territorial, des problématiques spécifiques ont été formulées pour les espaces de Planspiel du Rhin supérieur et de la Grande Région et des axes thématiques distincts ont été établis pour ces deux espaces. Les réponses apportées aux questions transversales de recherche sont récapitulées dans le chapitre 5 sur la base des résultats obtenus sur les deux sites de Planspiel.



Photo : agl - Séance de Planspiel

Questions de recherche du projet MORO franco-allemand

- Quelles thématiques transfrontalières de développement du territoire doivent être traitées en priorité afin de promouvoir une plus forte intégration des régions frontalières (Traité d'Aix-la-Chapelle, Agenda territorial de l'Union européenne...)?
- Comment ces thématiques ont-elles été traitées jusqu'à présent et comment sont-elles prises en compte dans les instruments de l'aménagement du territoire? Quelles sont les situations, pour lesquelles, une coopération transfrontalière apporte une véritable plus-value?
- Comment se déroulent actuellement les processus bilatéraux de consultation et de concertation dans le domaine du développement territorial? Quelles sont les difficultés qui se présentent? Comment concevoir concrètement les processus de consultation et de concertation afin de parvenir à une meilleure coopération transfrontalière?
- Quels sont les obstacles à l'aménagement et au développement du territoire qui découlent de la situation frontalière et induits par les différences culturelles? Quels sont les obstacles qui découlent de l'asymétrie dans la répartition des rôles des deux côtés de la frontière? Comment ces obstacles peuvent-ils être surmontés concrètement et comment trouver des solutions intégratrices, innovantes et transférables?
- Quelles sont les possibilités dont disposent les régions frontalières pour aller vers un développement territorial nécessairement plus intégré? Comment (mieux) utiliser les nouveaux instruments à cette fin - par exemple, le comité de coopération transfrontalière du Traité d'Aix-la-Chapelle et les projets financés par l'Union européenne (Interreg notamment)? Comment pourrait être appliqué l'outil ECBM proposé par la Commission européenne?
- Quels potentiels peut-on trouver dans une coopération transfrontalière intensifiée et un échange accru entre les acteurs de l'aménagement du territoire et du développement territorial dans les régions frontalières? Comment pourrait-on concevoir une démarche transfrontalière axée sur les acteurs? Quels sont les besoins spécifiques d'une telle démarche? Quels sont les impacts sur les structures de gouvernance transfrontalières?
- Quelles sont les recommandations à transmettre aux deux états et aux acteurs concernés? Quels sont les besoins d'évolution du système législatif concernant l'aménagement et la planification du territoire des deux côtés de la frontière pour supprimer les obstacles?
- Quelles solutions pourraient être transférables à d'autres territoires?



Photo : agl - Séance de Planspiel

1.4 La démarche du Planspiel

L'essentiel du processus de travail consistait à mettre en œuvre deux Planspiele dans le cadre desquels des thématiques concrètes d'aménagement ont été simulées : il s'agissait de la simulation d'un processus de politico-technique avec des décisions politiques, des missions techniques concrètes et des apports de connaissances externes. Tout cela organisé autour de comités et groupes de travail fictifs.

Le caractère franco-allemand du projet MORO et les attentes au niveau national et régional ont nécessité une attention particulière sur certains aspects. Il s'agissait notamment de trouver un équilibre adéquat entre un cadre réaliste et un cadre hypothétique. La situation de jeu devait être très proche de la réalité afin de permettre aux participant.e.s français.e.s et allemand.e.s d'entrer rapidement dans le jeu. Les participant.e.s ont donc endossé des rôles réels et non fictifs. De plus, cela leur a permis de mettre à profit leurs compétences professionnelles pour réussir les missions exigeantes que sont celles de la planification. La situation de jeu se référait à la pratique de planification (quotidienne) des participant.e.s. Il s'agissait néanmoins d'un cadre hypothétique afin que le jeu de simulation puisse déployer ses qualités et faciliter une discussion aussi libre que possible autour de nouvelles solutions.

Le Planspiel a permis d'adopter une approche créative et détachée des processus réglementaires de la planification. L'objectif était de proposer des solutions pour améliorer les façons de faire l'aménagement du territoire, d'aller vers un développement territorial transfrontalier intégré, mais également d'examiner leur pertinence au regard des pratiques habituelles de la planification en France et en Allemagne et de montrer leurs impacts sur les structures de gouvernance transfrontalières. Il s'agissait aussi d'explorer les marges de manœuvre (en matière de droit de l'urbanisme) au niveau national et européen.

Côté français, les responsables avaient indiqué, en amont de conception du Planspiel, que l'implication de décideur.euse.s politiques dans le jeu lui-même et un déroulement le plus resserré possible étaient des conditions préalables primordiales à une réussite de la démarche. L'objectif était de réaliser des missions définies auparavant en quelques jours de jeu et d'utiliser ainsi le temps

Qu'est-ce qu'un Planspiel ?

Les Planspiele sont utilisés depuis déjà plusieurs dizaines d'années en Allemagne dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (DifU 2022). L'objectif est de simuler des situations pratiques, aussi proches que possible de la réalité, afin de rechercher des solutions de manière ludique et apporter des réponses innovantes et réalistes aux enjeux actuels. Dans les jeux de simulation, les participant.e.s travaillent à partir d'une étude de cas replacé dans un contexte. Ils et elles prennent des décisions, font des recommandations et étudient les conséquences de leurs actions. Leurs travaux ont abouti à une « maquette » aussi réaliste et opérationnelle que possible. (Reich 2007 : 1).

Les participant.e.s acquièrent ainsi des connaissances pour gérer des missions d'aménagement complexes. Le principal avantage du Planspiel est de générer, par le jeu, un environnement de travail « sans craindre l'erreur ». Les participant.e.s apportent leurs compétences et leurs points de vue, testent des solutions alternatives et anticipent les possibles conséquences de leurs décisions. La dimension jeu permet des échanges d'arguments ouverts et la « mise en situation » de différentes solutions possibles pour répondre à des missions concrètes. En fonction de la conception du Planspiel, ce dernier peut apporter des solutions innovantes et créatives qui peuvent aller jusqu'à des approches opérationnelles directement applicables dans la pratique de l'aménagement. L'implication de différentes parties prenantes permet d'intégrer des façons de voir et des intérêts variés dans le processus (voir entre autres Diekmann/Leppert 1978 ; Stüer/Lau 1978 ; Scholles 2001).

disponible des participant.e.s de manière optimale. Des formats en ligne ont permis d'apporter des solutions aux problèmes de distance géographique entre les parties prenantes et de disponibilité limitée des acteur.e.s politiques.

1.5 Le déroulement

Le plus souvent, les Planspiels sont organisés autour de plusieurs phases. Durant la phase préparatoire, les conditions-cadres du jeu sont clairement établies, l'environnement est mis en place, les apports de connaissance sont préparés, les participant.e.s sont identifié.e.s, mobilisé.e.s et informé.e.s sur la méthode du Planspiel. Outre le déroulement précis de la simulation, l'environnement englobe également l'organisation concrète du Planspiel. Celle-ci dépend essentiellement de la mission attribuée et se réfère, dans le cas du projet MORO, aux processus de l'aménagement et du développement territorial transfrontalier. Elle permet de déterminer les instances fictives, les séquences de travail et les bases de connaissances nécessaires pour faciliter le traitement des thèmes prioritaires.

Les dossiers du Planspiel ont été préparés dans le projet MORO sous la forme de mini-expertises qui ont servi de base technique pour les différentes séquences du jeu de simulation et qui ont structuré la discussion. Les supports devaient garantir un équilibre parfait entre volume et niveau de détail des informations et être disponibles en français et en allemand. Une bonne préparation du Planspiel adaptée aux «joueurs» impliqués est une condition préalable essentielle à la réussite du processus.

Dans le cadre du projet MORO, la mise en œuvre du Planspiel était organisée autour d'une première séquence de jeu, une réflexion intermédiaire puis une seconde séquence. Les comités se sont «réunis» dans les territoires frontaliers. Les membres des comités ont rempli leur mission concrète au cours de différents cycles de réunions, sur la base d'une résolution, d'un déroulement de séance et de «mini-expertises». Les

« J'ai été surpris de la rapidité avec laquelle nous avons travaillé. Nous sommes parti.e.s de projets hypothétiques et aujourd'hui, nous nous demandons avec quels moyens les mettre en place. Ça montre l'efficacité avec laquelle nous avons travaillé tous ensemble, et cela, malgré la barrière de la langue. »

(Benoit Leplomb, Région Grand Est, réunion politique du MORO le 6.4.2022)

chapitres 3 et 4 donnent un aperçu de la méthode de travail dans la Grande Région et dans le Rhin supérieur. Et, enfin, déterminer le calendrier, l'intensité, la durée de chaque séquence de jeu et leur enchaînement nécessite de jongler habilement entre la complexité de la mission, les ressources mises à disposition pour le Planspiel et la disponibilité des participant.e.s.

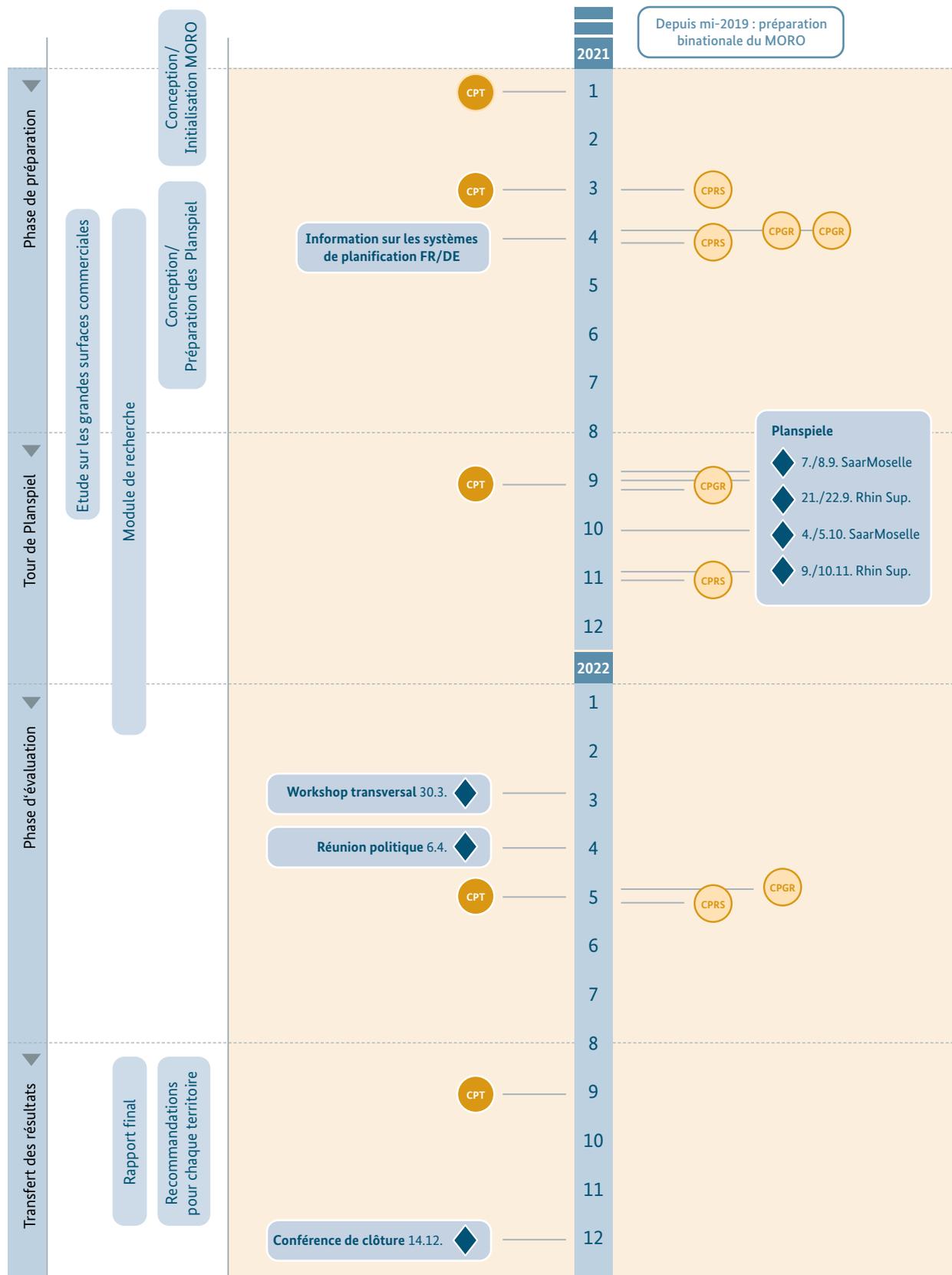
La phase d'analyse prévoit une documentation, une compilation et une interprétation de l'ensemble des résultats. Dans le cas du projet MORO, cette phase a été structurée autour de plusieurs cycles de réflexion : une première analyse incombaît aux accompagnateur.ice.s scientifiques franco-allemands qui ont formulé une trame de résultats. Elle a ensuite fait l'objet d'échanges politiques et techniques avec les participant.e.s du Planspiel et des comités de pilotage régionaux pour être améliorée. Par ailleurs, le Planspiel dans la Grande Région a été suivi par un groupe de recherche réunissant des membres du département "Internationale Planungssysteme" (IPS) de la "Technische Universität" (Université technique) de Kaiserslautern ainsi que par le groupe de travail «aménagement du territoire» du Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région (UniGR-CBS). Leurs travaux se sont concentrés sur les différences dans les cultures d'aménagement du territoire (Pallagst et al. 2022). Pour l'analyse finale, la recherche d'accompagnement a travaillé en étroite collaboration avec les membres du Comité de pilotage trans- versal. Les résultats sont documentés dans ce rapport.



Photo : agl - Séance de Planspiel

Fig.3 : Déroulement du MORO

Source : Réalisation interne



CPT – Comité de pilotage transversal | CPGR – Comité de pilotage Grand Région | CPRS – Comité de pilotage Rhin supérieur

2. L'espace frontalier franco-allemand

2.1 Grande Région et Rhin supérieur

Dans la zone frontalière franco-allemande, on pratique la coopération transfrontalière depuis des décennies, et ce, de manière intensive et sous des formes très diverses. Cette coopération est ainsi caractérisée par différents systèmes et cultures politico-administratifs ainsi que par une grande complexité (BMVBS 2011 : 58). En général, cela requiert une approche "multiéchelon territorial" (« multi level governance ») qui implique de nombreux échelons et acteur.ice.s dans les domaines de la politique, de l'aménagement et de l'administration, et qui met l'accent sur le partenariat et le consensus (bpb 2022a).

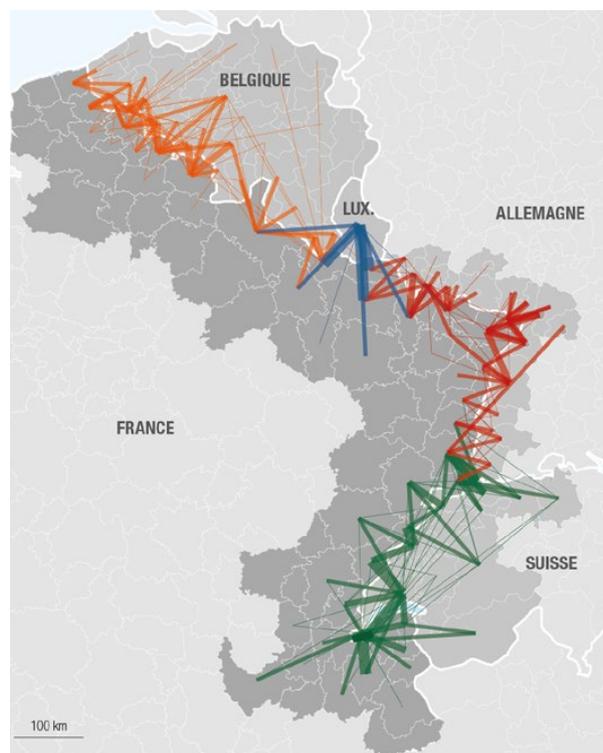
La frontière franco-allemande est le point de rencontre entre la région Grand Est, avec le département de la Moselle et celui de la collectivité européenne d'Alsace (anciennement les départements du Bas et Haut-Rhin), et les Länder allemands de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre. Cette coopération transfrontalière s'organise à grande échelle par l'intermédiaire des institutions de la région du Rhin supérieur et de la Grande Région. Dans ces deux régions, elle ne se limite pas à une coopération bilatérale, elle implique également les États limitrophes tels que la Suisse, le Luxembourg et la Belgique.

La **Grande Région** englobe la Lorraine, les Länder de la Sarre et de Rhénanie-Palatinat, le Grand-Duché de Luxembourg ainsi que la Wallonie et la Communauté germanophone de Belgique (Grande Région 2022a, fig.5). La coopération transfrontalière doit y relever le défi de la diversité des instances administratives et politiques qui cohabitent. Dans la Grande Région collaborent l'État souverain du Luxembourg, deux Länder allemands, trois bassins de vie belges et une région administrative française en partie décentralisée avec des départements aux compétences partagées/non-exclusives (BMVBS 2011).

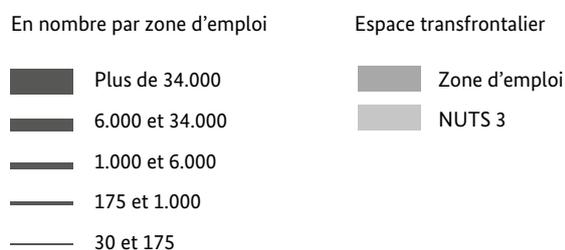
À la pointe de la coopération institutionnelle se trouve le Sommet de la Grande Région. Il prend en charge le pilotage stratégique et définit dans les déclarations

Fig. 4 : Les principaux flux de navetteur.ice.s au départ des territoires frontaliers français

Source : Observatoire des territoires 2023 ; base : INSEE RP 2013



Actifs résidant dans une zone d'emploi située à moins de 60 km d'une frontière terrestre, déclarant travailler à l'étranger



communes, le cadre de la coopération ainsi que les orientations politiques pour un mandat de présidence (2 ans). En tant qu'organes consultatifs, le Conseil parlementaire interrégional (CPI) représente les instances politiques des membres et le Comité économique et social

de la Grande Région (CESGR) représente les partenaires sociaux. Concernant le pilotage opérationnel, le sommet est soutenu par le "Collège des représentants personnels" (les représentant.e.s délégué.e.s des Exécutifs du Sommet) et le secrétariat du sommet. (Grande Région 2022 b). La stratégie commune relative au développement territorial de la Grande Région est présentée dans le schéma de développement territorial de cette dernière. Ce schéma a été initié par le Comité de coordination du développement territorial (CCDT).

Au niveau sous-régional, une coopération étroite et intensive s'est établie entre les communes et les intercommunalités autour de Sarrebruck avec l'Eurodistrict SaarMoselle, organisé comme Groupement européen de coopération territoriale (GECT).

« La Grande Région fait face à de profonds changements économiques et sociaux : Le projet de territoire, développé par le Comité de coordination du développement territorial, constitue une réponse à ces défis. Il repose sur la mise en réseau des fonctions des territoires de la Grande Région dans le cadre de la gouvernance. »

(Grande Région 2022d).

La **région du Rhin supérieur** couvre, en France, le territoire de la collectivité européenne d'Alsace (CeA), en Allemagne, pour l'essentiel, les régions du Mittlerer Oberrhein, du Südlicher Oberrhein et du Palatinat-Sud, ainsi que le nord-ouest de la Suisse (D-F-CH Conférence du Rhin supérieur 2022a, fig. 6). Le cadre institutionnel de la coopération transfrontalière sur ce territoire est assuré par la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur. Il s'agit de l'organe central d'information et de coopération au niveau de l'administration technique dans la région du Rhin supérieur. Le conseil rhénan fait office d'instance politique pour l'information réciproque et la concertation politique ; il s'agit du « parlement » du Rhin supérieur. (BMVBS 2011)

Avec la création de la « Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur – RMT » en 2010, la région du Rhin supérieur vise, à travers une stratégie de développement à moyen terme, à améliorer la coordination

Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Les différents espaces de coopération sont le plus souvent organisés comme groupements européens de coopération territoriale (GECT). Les GECT ont été initiés en 2006 par le Règlement (CE) n°1082/200. Leur fonctionnement a ensuite été clarifié et simplifié avec le règlement (UE) n° 1302/2013. Cet instrument doit permettre de faciliter la collaboration transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres ou leurs autorités régionales et locales. La réglementation permet aux parties contractantes, qui peuvent être des collectivités territoriales, des entreprises ou des établissements de droit public, de mettre en œuvre des projets de manière conjointe, d'améliorer la coordination de l'aménagement du territoire et/ou d'échanger des connaissances techniques. (Parlement européen 2022)

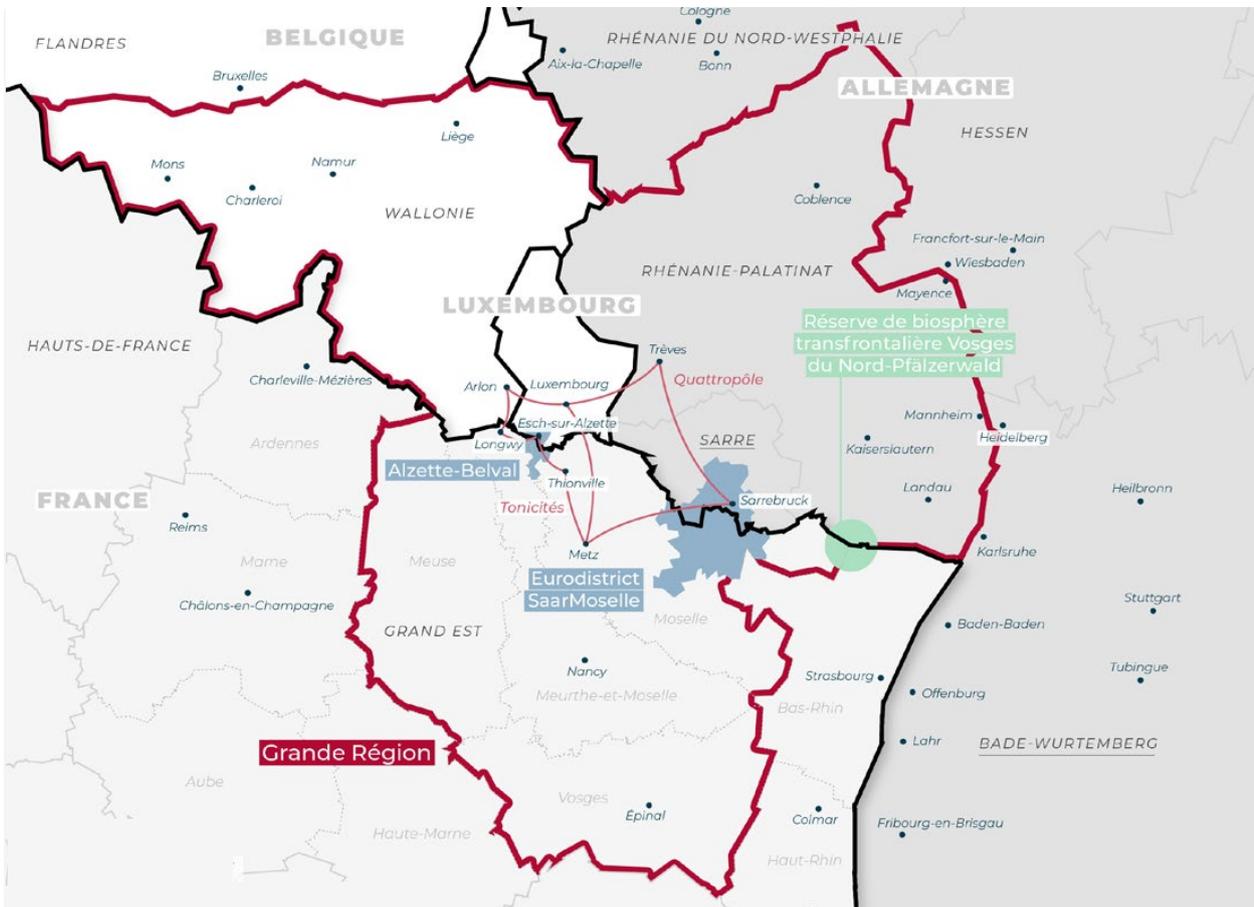
entre les différents acteur.ice.s, à mettre en place de nouvelles plateformes et de nouveaux réseaux, à mieux exploiter ensemble les potentiels existants et à regrouper les ressources disponibles. La Stratégie 2030 de la RMT a aujourd'hui permis de mettre sur pied simultanément la seconde stratégie de développement et sa mise en œuvre. (RMT 2022a)

« La Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (RMT), créée, il y a près de dix ans, est unique comme plateforme de coopération et d'échange pour la région frontalière franco-germano-suisse. Sous son égide travaillent en étroite collaboration des institutions des trois États et de différentes collectivités territoriales, des représentant.e.s de l'économie, des sciences, de la politique et de la société civile. Cette coopération à différents niveaux (modèle de la gouvernance multi-échelle) a fait ses preuves et doit être poursuivie. »

(RMT 2019 : 2)

Fig. 5 : Espaces de coopération et structures de gouvernance dans la Grande Région

Source : Réalisation interne ; base : MOT, AGURAM



Grande Région

5 régions

4 pays

3 langues

11,7 millions d'habitant.e.s

65 401 km² au cœur de l'Europe

La Grande Région se compose des bassins de vie suivants :

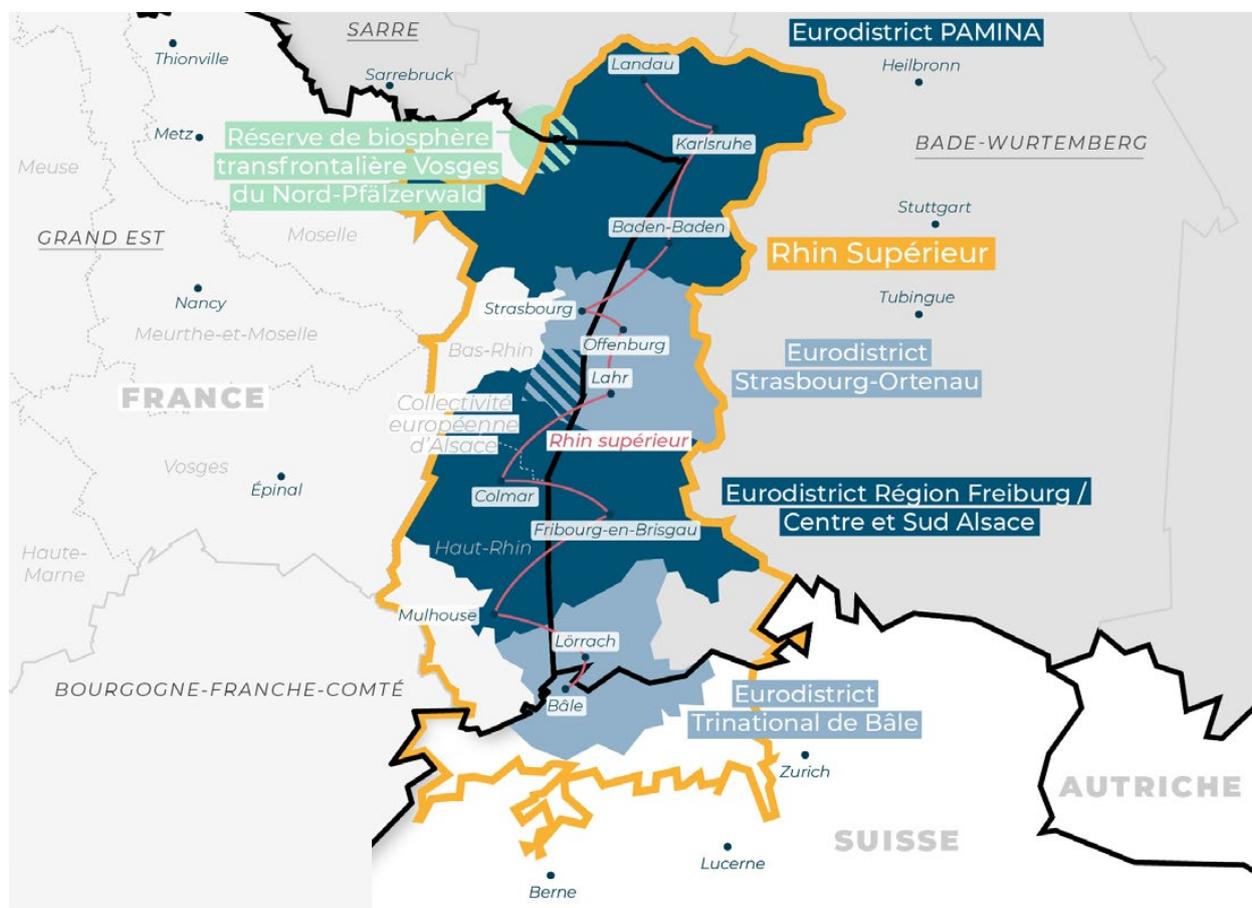
- Allemagne : la Sarre et la Rhénanie-Palatinat,
- France : la Lorraine,
- Luxembourg : le Grand-Duché du Luxembourg,
- Belgique : la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone de Belgique.

- » Nombre d'habitants : 4 millions en Rhénanie-Palatinat, 3,6 millions en Wallonie, 2,3 millions en Lorraine, un million dans la Sarre et 634 700 habitant.e.s au Luxembourg ainsi que 78 100 dans la Communauté germanophone de Belgique
- » PIB : 404 milliards d'euros (2020), soit environ 3 % du PIB de l'Union européenne
- » Taux d'emploi : 72,6 % en 2021, soit légèrement au-dessous de la moyenne européenne
- » 258 000 travailleur.euse.s frontalier.e.s par jour (2021), dont 207 500 vers le Luxembourg
- » 5 040 communes, dont 2 322 en Lorraine, 2 302 en Rhénanie-Palatinat, 262 en Wallonie, 102 au Luxembourg et 52 dans la Sarre.

(Grande Région 2022a, d)

Fig. 6 : Espaces de coopération et structures de gouvernance dans la région du Rhin supérieur

Source : Réalisation interne ; base : MOT, AGURAM



Rhin supérieur / TMO

5 régions
 3 pays
 2 langues
 env. 6,2 millions d'habitant.e.s
 21 526 km² dans la région du Rhin supérieur,
 entre le massif des Vosges et la Forêt-Noire

La région du Rhin supérieur englobe la zone frontalière franco-germano-suisse et se compose des quatre bassins de vie que sont :

- l'Alsace,
- la Suisse du Nord-Ouest,
- le Palatinat-Sud et le pays de Bade.

- » Nombre d'habitants : env. 2,8 millions du côté allemand, 1,9 million du côté français et 1,5 million du côté suisse
- » PIB : 281 milliards d'euros (2017), soit environ 2 % du PIB de l'Union européenne
- » Taux d'actifs (2018) : 74,9 % en Alsace, 81,6 % dans la Suisse du Nord-Ouest et 80,9 % dans le pays de Bade
- » 97 000 travailleur.euse.s frontalier.e.s par jour (2018), dont près de 69 000 vers la Suisse
- » 1 708 communes (381 allemandes, 880 françaises, 447 suisses) / métropoles de Karlsruhe, Offenbourg, Fribourg, Strasbourg, Mulhouse, Colmar, Bâle

(Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur 2020, bpb 2022)

À l'échelle du bassin de vie, quatre Eurodistricts ont été créés dans la région du Rhin supérieur : l'Eurodistrict REGIO PAMINA, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurodistrict Region Freiburg - Centre et Sud Alsace ainsi que l'Eurodistrict Trinational de Bâle.

Du côté allemand, les bassins de vie nationaux de la Grande Région de même que ceux du Rhin supérieur sont membres du Groupe d'initiative Régions métropolitaines transfrontalières (Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen, IMeG). L'IMeG a été créé en 2011 dans le cadre d'un projet du programme MORO et vise à placer les régions frontalières présentant un potentiel de croissance et d'innovation au centre des préoccupations des politiques de développement territorial nationales et régionales. À cette fin, les membres du réseau organisent de nombreuses actions, notamment la rédaction de documents de synthèse sur des thèmes actuels, des prises de position sur des programmes et des projets ou des rencontres, entre autres. (IMeG 2022)

Du côté français, la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) soutient ses membres des régions frontalières françaises. Elle aide les porteur.euse.s de projet à défendre les intérêts des territoires transfrontaliers. La MOT fait office d'interface entre les différentes parties

prenantes en vue de trouver des solutions transfrontalières aux niveaux appropriés (MOT 2022). Par ailleurs, conformément à l'article L132-6 point 5 du Code de l'urbanisme, les agences d'urbanisme ont pour mission d'accompagner les coopérations transfrontalières en lien avec des stratégies urbaines.

Les coopérations transfrontalières doivent renforcer les territoires frontaliers en tant que bassins de vie et espaces économiques interdépendants. Leurs potentiels découlent des différentes cultures et traditions, des structures territoriales polycentriques, de la présence d'écosystèmes économiques et de l'innovation, parfois complémentaires, ainsi que des spécificités de leur environnement naturel. Ces caractéristiques doivent être mieux exploitées afin de continuer à assurer un développement durable et résilient face aux crises pour les régions frontalières. Le chemin pour y parvenir est semé de défis à relever ; un engagement important de la part de l'ensemble des parties prenantes est nécessaire. Les acteur.rices des différents échelons politiques et administratifs comme la population, doivent alors être convaincu.e.s des avantages apportés par la coopération transfrontalière. C'est pourquoi l'une des missions centrales est, et reste, de donner davantage de visibilité à la valeur ajoutée offerte par la coopération transfrontalière.

Valeur ajoutée d'un développement territorial transfrontalier intégré

Dans les deux Planspiele franco-allemands du projet MORO, les participant.e.s ont étudié de manière approfondie la question de la valeur ajoutée apportée par un développement territorial transfrontalier intégré. Un consensus s'est dégagé sur le fait que la valeur ajoutée consiste notamment en une compréhension mutuelle des défis et une stratégie commune de développement. « Être plus fort à deux » : selon ce principe, un développement territorial coopératif renforce le poids, la dynamique et l'image des régions frontalières franco-allemandes. Il met à profit les différents potentiels des bassins de vie pour une meilleure intégration des espaces de vie et d'activité économique. Le regroupement des savoir-faire permet de gérer de manière conjointe des processus

de transformation tels que le changement climatique, la crise énergétique ou l'évolution démographique. Sur la base d'objectifs efficaces convenus conjointement, les ressources telles que le foncier ou des espaces naturels, des infrastructures ou des équipements sont mutualisés. Les projets de territoire communs contribuent à une meilleure coordination des processus d'aménagement ainsi qu'à un échange d'informations et de connaissances efficaces. Ils peuvent servir à acquérir des subventions et posent les bases de la mise en œuvre de projets pilotes transfrontaliers, mais également de projets à plus long terme. En résumé : la coopération transfrontalière continue d'être gourmande en temps, mais elle offre de nombreuses opportunités et ouvre de nouvelles perspectives communes.

2.2 Les territoires de Planspiel dans la Grande Région et dans le Rhin Supérieur

Les Planspiele dans la Grande Région et dans le Rhin supérieur suivaient divers axes thématiques prioritaires : le projet dans la Grande Région devait poser les jalons de l'élaboration d'un concept d'agglomération transfrontalière pour l'Eurodistrict SaarMoselle. Ce processus doit permettre d'aboutir à une meilleure intégration du développement territorial dans cet espace frontalier étroitement interdépendant. La coordination de projet était prise en charge par la communauté urbaine de Sarrebruck (Regionalverband).

Le Planspiel dans la région du Rhin supérieur s'est penché sur la conception d'un pôle d'activité multisite transfrontalier pour la partie nord du Rhin supérieur. L'objectif est de s'appuyer sur un aménagement intégré du territoire pour renforcer l'attractivité économique de la région frontalière et bénéficier du potentiel de développement spécifique au Rhin supérieur. Le Planspiel réalisé dans le Rhin supérieur devait traiter de problématiques et d'outils liés à l'aménagement du territoire, mais gérer également en parallèle des questions de développement territorial d'ordre économique. Cette approche allait dans le sens des intérêts allemands et français. La région Grand Est était chargée de la coordination de projet de cette région pilote.

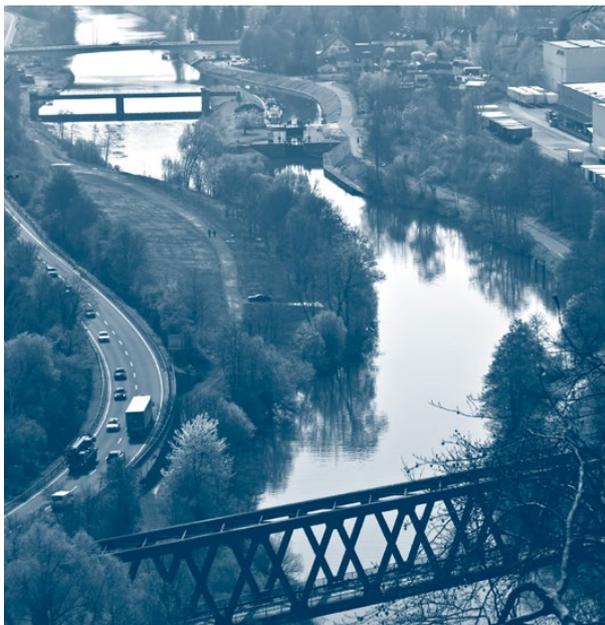


Photo : Dirk Michler - Vue sur la Sarre à Güdingen

Le territoire de Planspiel dans la Grande Région : l'Eurodistrict SaarMoselle

5 régions, 4 pays, 3 langues : voilà les caractéristiques essentielles de la Grande Région qui englobe, outre la Lorraine, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat, le Grand-Duché du Luxembourg ainsi que la Wallonie et la Communauté germanophone de Belgique. Plus de 11,5 millions d'habitants vivent dans ce vaste territoire de près de 65 500 km² qui se distingue par une diversité territoriale particulière et une structure territoriale polycentrique. La « Maison de la Grande Région » a été inaugurée en 2015 à Esch-sur-Alzette (Luxembourg). Elle symbolise la volonté de bâtir la région ensemble, de créer des synergies entre les institutions transfrontalières et d'aboutir ainsi à une plus grande proximité avec les citoyens.

Le Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDT-GR), élaboré en plusieurs étapes, doit orienter le développement territorial vers des objectifs communs. Son élaboration a été lancée en 2009 sous la présidence luxembourgeoise du Sommet de la Grande Région et s'est déroulée dans le cadre d'un projet Interreg VA. Le concept se fonde sur l'identification des défis et des opportunités selon les dynamiques de développement socio-économiques actuelles. La vision d'avenir qui en découle vise à renforcer la position de la Grande Région au niveau européen comme Région Métropolitaine Polycentrique

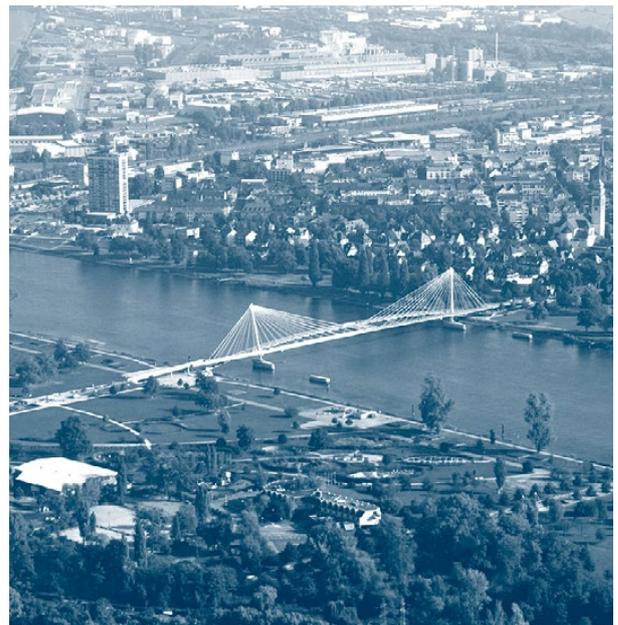


Photo : ADEUS - Passerelle des Deux Rives entre Strasbourg et Kehl

Transfrontalière (RMPT). Il s'agit d'assurer un développement cohérent et intégratif de l'ensemble de la Grande Région. Parmi les objectifs directeurs figurent la qualité de vie et l'attractivité, qui doivent être adaptées aux enjeux actuels de la protection du climat, de l'environnement, de l'énergie, de l'évolution démographique, de l'économie et des actions sociales ainsi que de l'alimentation. Ceci doit être atteint par le biais d'une véritable cohésion sociale et territoriale (Grande Région 2020).

L'Eurodistrict SaarMoselle fait partie de la Grande Région. Il s'agit d'une agglomération transfrontalière ayant Sarrebruck, capitale du Land de la Sarre, comme métropole régionale. Cet espace frontalier se distingue par de fortes interdépendances économiques et sociales. La coopération transfrontalière est institutionnalisée depuis 2010 au sein du GECT Eurodistrict SaarMoselle. Ce GECT compte six membres : la communauté urbaine de Sarrebruck ainsi que les intercommunalités françaises de Creutzwald/Warndt, Forbach Porte de France, Freyming-Merlebach, Sarreguemines Confluences et Saint-Avold Synergie. L'arrondissement allemand de Sarre-Palatinat et la communauté de communes françaises du Pays de Bitche sont des partenaires associés. (Regionalverband Saarbrücken 2021).

L'Eurodistrict SaarMoselle est porteur de nombreux projets transfrontaliers. Il a consigné sa vision pour la région et une politique commune cohérente et intégratrice dans le programme d'action « Stratégie territoriale SaarMoselle 2027 », qui prolonge la Stratégie territoriale de 2020 (GECT 2021). La Stratégie territoriale 2027 fixe la feuille de route pour les années à venir. Le partenariat de l'Eurodistrict affirme ainsi sa volonté de poursuivre et d'approfondir la coopération franco-allemande et donc le développement commun de l'agglomération transfrontalière dans l'intérêt du bien-être des citoyen-ne-s. Pour ce faire, cinq champs thématiques sont identifiés, pour lesquels des objectifs sont définis et des stratégies développées, tout cela accompagné par un plan d'action. Les champs thématiques concernent l'interculturalité et le bilinguisme, le développement économique, l'aménagement du territoire et développement urbain durable et la mobilité, ainsi que la santé et le tourisme. En ce qui concerne le développement urbain et territorial durable, l'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalière, et donc d'une stratégie de planification pour l'Eurodistrict, est considérée comme une priorité absolue. Ce schéma de développement territorial doit permettre de définir une vision à long terme pour la région frontalière dans les domaines du paysage, de l'urbanisation et de la mobilité. (GECT Eurodistrict SaarMoselle 2022)

Dans les documents d'aménagement du territoire allemand et français, la situation transfrontalière est abordée explicitement : dans le plan de développement régional du Land de la Sarre (section « Habitat ») du 14 juillet 2006, l'Eurodistrict est établi comme un territoire d'action spécifique dans lequel la coopération transfrontalière doit être soutenue et approfondie avec l'aide de la planification régionale. L'un des objectifs fondamentaux est le développement continu de l'agglomération Sarrebruck - Moselle-Est. (MUS 2006)

« Afin de mieux coordonner la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme (dans les domaines de la mobilité, des zones urbaines et rurales) et d'améliorer les connaissances réciproques, l'Eurodistrict a pour objectif d'élaborer un concept d'agglomération/projet de territoire transfrontalier pour l'Eurodistrict SaarMoselle. Il ne s'agit pas ici d'un plan formel, mais d'un schéma de développement territorial qui doit offrir une vision à long terme pour la région frontalière. »

(GECT 2022 : 25)

Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Grand Est du 24/01/2020 formule également des objectifs pour le territoire frontalier : cela va de la mise en valeur des richesses naturelles communes à des formes expérimentales de coopération transfrontalière, en passant par le développement des liaisons ferroviaires et routières transfrontalières et la meilleure utilisation des infrastructures. (RGE 2019)

Le SCoT du Val de Rosselle comme le SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines abordent en détail les interdépendances transfrontalières, notamment avec la capitale régionale de Sarrebruck, dans leurs rapports de présentation regroupant le diagnostic et les enjeux. Dans leurs lignes directrices, ce bassin de vie élargi est certes mentionné en filigrane, mais les dispositions concrètes se limitent toutefois au territoire national. (Syndicat mixte du SCoT du Val de Rosselle 2020 et du SCoT de l'Arrondissement de Sarreguemines 2014)

Fig. 7 : Le périmètre du Planspiel dans la Grande Région - l'Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne ; bases : Eurodistrict SaarMoselle, AGURAM



Caractéristiques de l'Eurodistrict SaarMoselle (GECT 2022 ; Office statistique de Sarre 2022)

- » 1 400 km²/env. 600 000 habitant-e-s (env. 330 000 côté allemand, 270 000 côté français)
- » 125 communes (10 allemandes, 115 françaises)
- » 1 intercommunalité allemande et 5 françaises
- » métropole régionale : la capitale régionale de Sarrebruck

Les stratégies et plans d'aménagement du territoire préparent ainsi le terrain au développement d'un concept d'agglomération dans l'Eurodistrict SaarMoselle.

Le territoire de Planspiel dans la région du Rhin supérieur

La région franco-germano-suisse du Rhin supérieur englobe l'Alsace, le nord-ouest de la Suisse, des parties du Palatinat-Sud et du Pays de Bade. Dans cette région extrêmement solide sur le plan économique vivent environ 6 millions d'habitants sur une superficie de 21 500 km². Le fossé rhénan supérieur détermine la topographie de la région : la plaine rhénane, avec son armature urbaine très diversifiée, ses nombreuses infrastructures de transport et ses riches terres agricoles, est délimitée par les massifs montagneux boisés de la Forêt-Noire, des Vosges, de la forêt palatine et du Jura. La vallée du Rhin est considérée comme un axe de circulation majeur et une artère commerciale de premier ordre en Europe. La Région métropolitaine trinationale et la Conférence du Rhin supérieur organisent la coopération transfrontalière multiforme ainsi que de nombreux projets et initiatives qui concernent les sciences, l'économie, la société civile et la politique. (RMT 2022b)

Le cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire (CORS) «Un avenir commun pour le territoire du Rhin supérieur» qui date de 2001 (Conférence du Rhin supérieur D-F-CH 2001) constitue la base de cette action commune. Le groupe de travail «Aménagement du territoire» de la Conférence du Rhin supérieur a élaboré à cet effet un modèle spatial transfrontalier pour le développement de la région du Rhin supérieur. Le CORS est le résultat d'une coopération fructueuse entre les membres allemands, français et suisses. Cette vision commune, que l'on qualifierait aujourd'hui de plan stratégique et opérationnel, contient des pistes concrètes avec une dimension transfrontalière. L'accent est mis sur le développement coordonné de l'urbanisme, de l'industrie et des infrastructures le long du Rhin. Par ailleurs, il convient de promouvoir le transfert de technologie par une stratégie industrielle partagée ainsi que par «des priorités industrielles communes» (ibid., p. 26). Dans ce contexte, des réflexions avaient été menées autour de possibilité de sites industriels transfrontaliers, par exemple, près de Mulhouse, Saint-Louis ou Lauterbourg (ibid., p. 28 et suivantes).

Le CORS est cependant un document assez technique, qui n'a pas été approprié par les représentants politiques de l'espace transfrontalier. Le bilan réalisé en 2020 par la Conférence du Rhin supérieur souligne que le CORS, bien qu'il soit une base importante pour la cohérence des politiques d'aménagement du territoire, n'a pas réussi à surmonter les freins habituels de la coopération transfrontalière. En effet, les difficultés de coordination entravent encore la mise en œuvre du CORS dans les documents de planification des deux pays. Les raisons en sont, entre autres, l'asymétrie au niveau de la répartition des rôles entre le niveau politique et le niveau technique ainsi que les changements institutionnels importants et des adaptations législatives du côté français. Actuellement, une actualisation du CORS est portée par la Conférence du Rhin supérieur et menée dans le cadre d'un projet INTERREG piloté par la Collectivité Européenne d'Alsace. (Conférence du Rhin supérieur D-F-CH 2001 ; aurm/Adeus 2022)

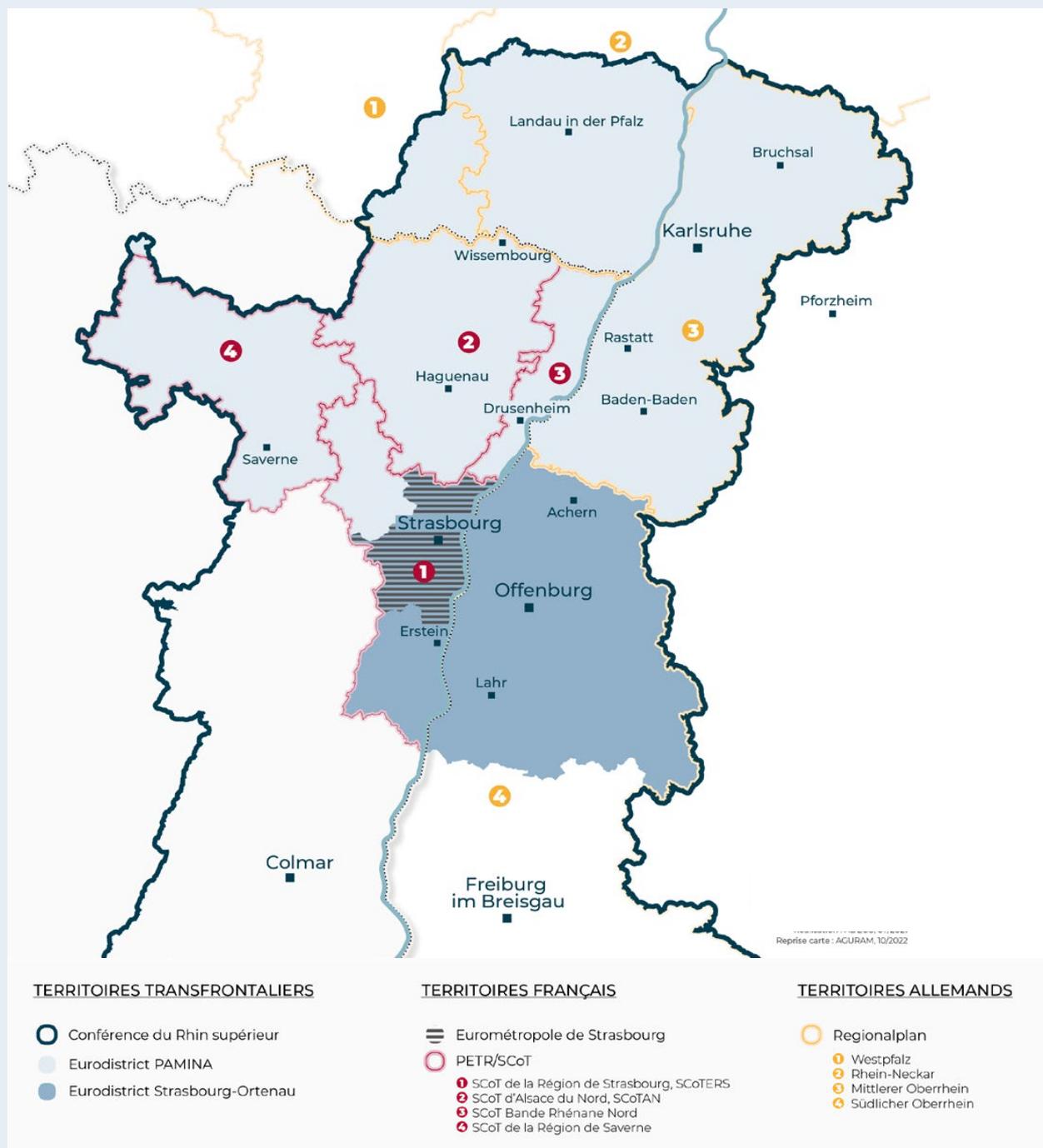
Dans la stratégie 2030 de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur, les institutions partenaires se fixent pour objectif, de supprimer les obstacles afin d'améliorer la coopération et la cohésion, ainsi que de créer un espace économique commun (RMT 2019). Avec la stratégie RMT 2030, les institutions partenaires de la région du Rhin supérieur souhaitent «Développer de manière durable l'excellence économique et scientifique actuelle, renforcer les structures existantes de la coopéra-

« Les interdépendances fonctionnelles entre les villes et leurs périphéries ou entre territoires exigent une coopération volontaire afin de renforcer le territoire dans son ensemble. Les potentiels champs de cette coopération sont les transports en commun, les surfaces urbanisées pour le développement urbain et les activités économiques. Ils concernent aussi tout particulièrement la protection de l'environnement, le marketing territorial et le tourisme ainsi que le développement du patrimoine culturel et de la promotion culturelle. »

Conférence franco-germano-suisse
du Rhin supérieur 2001 : 14

Fig. 8: Le périmètre du Planspiel dans le Rhin supérieur : Eurodistricts Pamina et Strasbourg/Ortenau

Source : réalisation interne ; base : GeoRhena, BKG



Caractéristiques du Rhin supérieur nord avec les Eurodistricts Strasbourg-Ortenau et Pamina :
(Eurodistrict Pamina 2022, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau 2022a)

- » environ 8 500 km²/2,66 millions d'habitant.e.s
- » 602 communes (108 allemandes, 494 françaises)
- » 15 intercommunalités allemandes (en Rhénanie-Palatin), 16 françaises
- » Centres d'envergure régionale : Karlsruhe, Offenbourg, Strasbourg

tion transfrontalière et exploiter de nouveaux potentiels » (RMT 2019 : 4). Onze objectifs stratégiques sont axés sur les défis et opportunités liés au changement climatique. Ils prennent également en compte le développement d'une mobilité durable et adaptée aux besoins des utilisateur.ice.s, la promotion du multilinguisme, la suppression des obstacles juridiques et administratifs ainsi qu'une meilleure mise en réseau des acteur.ice.s économiques de la région du Rhin supérieur.

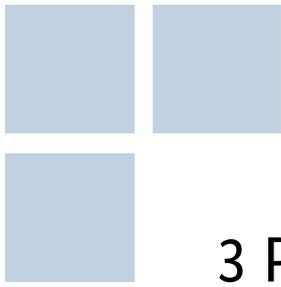
Malgré l'orientation programmatique vers un espace économique commun, le développement de foncier économique et de pôles économiques n'a jusqu'à présent pas encore fait l'objet d'un traitement à l'échelle transfrontalière, à l'exception du projet pilote d'une zone d'activité commune à Fessenheim. Ce constat a été le point de départ du Planspiel du projet MORO dans le Rhin supérieur. Le territoire du Planspiel s'est vu

centré sur les deux Eurodistricts de Strasbourg-Ortenau et Pamina. Ces deux Eurodistricts se caractérisent par d'étroites interdépendances fonctionnelles et ont une longue tradition de coopération transfrontalière. De multiples projets ont déjà été mis en œuvre avec succès dans des secteurs très vastes. Le territoire du Planspiel englobe, de plus, 108 communes côté allemand et 495 communes côté français, ce qui illustre la complexité de la tâche.

Sur le territoire du Planspiel (fig. 8), côté allemand, deux plans de développement des Länder et quatre plans régionaux définissent des spécifications en matière d'aménagement du territoire. Côté français, comme pour l'Eurodistrict SaarMoselle, c'est le SRADDET de la région Grand Est qui s'applique, auquel s'ajoutent quatre SCoT qui précisent les dispositions concernant le développement territorial.



Photo : ADEUS - Port de Strasbourg



3 Planspiel 1 : un concept d'agglomération transfrontalière pour l'Eurodistrict SaarMoselle

3.1 Les objectifs du Planspiel

La mission des participant.e.s au Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle consistait à intensifier leurs potentiels de coopération en s'appuyant sur les liens existants, puis à élaborer ensemble un cahier des charges ainsi qu'un processus pour un projet d'agglomération. De plus, il s'agissait d'examiner les différents moyens permettant d'intégrer une vision transfrontalière partagée pour le territoire SaarMoselle dans les documents réglementaires des deux pays et comment cette intégration pouvait être coordonnée.

Qu'est-ce qu'un concept d'agglomération ?

Un concept (ou projet stratégique et opérationnel) d'agglomération présente, pour un espace à forte densité de population, des perspectives de développement concernant les espaces urbanisés, les espaces naturels ou la mobilité, par-delà les limites des communes et des intercommunalités. Pour ce faire, il existe déjà des exemples positifs tels que le projet d'agglomération pour la région métropolitaine transfrontalière de Bâle (Agglo Basel 2022), le projet d'agglomération franco-valdo-genevois (Grand Genève Agglomération franco-valdo-genevoise 2022) ou le plan d'agglomération pour la région Cologne/Bonn (Region Köln/Bonn).

Le projet d'agglomération pour l'Eurodistrict SaarMoselle doit contribuer à donner plus de visibilité aux vulnérabilités et aux potentiels territoriaux communs, à concevoir des stratégies pour un développement territorial coordonné et structuré et à aboutir ainsi à un consensus régional concernant le développement territorial de l'Eurodistrict SaarMoselle. Enfin, le concept d'agglomération peut soutenir le développement de la Grande Région comme région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT). Le Planspiel a permis d'établir une première base essentielle pour aller vers un projet stratégique et opérationnel d'agglomération SaarMoselle.

Avec le Planspiel, il s'agissait concrètement :

- de saisir les intérêts des parties prenantes dans l'Eurodistrict SaarMoselle et les conditions cadres spécifiques d'un développement territorial transfrontalier intégré,
- d'explorer les potentiels de l'agglomération transfrontalière et d'identifier la valeur ajoutée d'une coopération transfrontalière,
- d'étudier le statu quo (analyse AFOM) et les perspectives communes (scénarios de développement),
- d'examiner les obstacles à une coopération transfrontalière eu égard à un développement territorial intégré dans l'espace frontalier et de présenter les moyens de les surmonter,
- d'élaborer une marche à suivre pour le développement d'un projet d'agglomération pour la région frontalière (plan – processus – mise en œuvre), c'est-à-dire d'établir un cahier des charges relatif à la conception de base et de développer une proposition pour le processus de mise en œuvre,
- d'identifier des « points de contact » afin d'ancrer les résultats et les connaissances issues du Planspiel dans les habitudes de planification des deux côtés de la frontière.

3.2 Les instances et le déroulement du Planspiel

Les instances fictives du Planspiel

Le travail à réaliser durant le Planspiel a tourné autour de cinq instances fictives qui simulaient, d'une part, le niveau décisionnel politique et, d'autre part, le niveau opérationnel technique. Les instances ont été composées en étroite concertation avec les partenaires de projet et en faisant appel à des participant.e.s issu.e.s des niveaux communaux et intercommunaux français et allemands. Une vigilance particulière a alors été portée au fait que le côté allemand comme le côté français soit proportionnellement représenté au sein de l'ensemble

Fig. 9 : Armature urbaine et axes de développement de l'Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne ; bases : AGURAM, Geoportal der Grosregion, SCoT Val de Roselle, LEP Saarland, Arrondissement de Sarreguemines, 2021



des instances. Le nombre de participant-e-s s'élevait à 10-15 personnes dans les groupes de travail et les groupes techniques et montait jusqu'à 45 personnes lors des séquences ouvertes à tou.te.s les participant-e-s. Les acteur.ice.s jouaient le rôle correspondant à leurs propres fonctions et endossaient ainsi des rôles proches de la réalité durant le Planspiel (voir chap. 2.2). La composition et les missions de chaque instance sont récapitulées dans le tableau 1.

« J'ai été très heureux de constater le sérieux avec lequel les participant. e. s ont travaillé durant ce Planspiel. Lorsque s'est posée la question de savoir s'ils devaient endosser des rôles fictifs ou réels, opter pour des rôles réels a été, de mon point de vue, un choix très pertinent : de cette manière, les résultats sont directement applicables dans la pratique ! »

(Peter Gillo, Regionalverband (communauté urbaine) de Sarrebruck et Eurodistrict SaarMoselle, réunion politique du projet MORO le 06/04/2022)

Tab. 1 : Les instances fictives du Planspiel dans Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne

« Instance »	Membres	Missions
Comité de pilotage	Décideur.euse.s politiques du côté français et allemand à l'échelon des communes et des territoires supracommunaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pilotage du déroulement des séquences durant le Planspiel ■ Validation des conditions-cadres du Planspiel ■ Formulation des missions pour les équipes (« mandat ») ■ Analyse des résultats ■ Mise en évidence de moyens destinés à la mise en œuvre (points de contact)
Groupe technique « concept d'agglomération »	Expert-e-s techniques de différents niveaux de planification issu-e-s des instances administratives (aménagement du territoire/urbanisme)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaboration des contenus sur la base des documents de jeu (« contributions extérieures ») ■ Réponses aux problématiques ■ Élaboration d'un « cahier des charges » avec les thèmes essentiels du concept d'agglomération ■ Élaboration d'un processus pour la mise en œuvre du plan
Groupe de travail « commerce »	Expert-e-s techniques de différents niveaux de planification concernant le thème du commerce	<ul style="list-style-type: none"> ■ Approfondissement du thème sur la base des documents de jeu (« contributions extérieures ») ■ Réponses aux problématiques
Groupe de travail « mobilité et développement territorial »	Expert-e-s techniques concernant les thèmes mobilité, avenir des transports, développement territorial et urbain	<ul style="list-style-type: none"> ■ Approfondissement du thème sur la base des documents de jeu (« contributions extérieures ») ■ Réponses aux problématiques
Assemblée des territoires	Cercle élargi de représentant-e-s des communes et communautés urbaines de l'Eurodistrict SaarMoselle	<ul style="list-style-type: none"> ■ Commentaire des résultats (recommandations) ■ Intégration des expériences et des intérêts municipaux et supracommunaux

Les dossiers destinés à la préparation des participant·e·s

Afin de préparer les participant·e·s au contenu des journées de Planspiel, un total de dix dossiers (mini-expertises) a été élaboré. Ces derniers comportaient, pour les différentes séquences de jeu, des informations relatives aux contextes et aux conditions cadres. Les participant·e·s ont ainsi trouvé, au plus proche des réalités de terrain, des bases préétablies qui leur ont permis d'étudier et de répondre aux problématiques de manière plus ciblée.

Les documents du Planspiel ont constitué une bonne base de départ pour valider et approfondir les thèmes au sein des instances lors des séquences de travail. Les dossiers ont été accueillis très positivement et appréciés par les participant·e·s avant d'être complétés dans le cadre des travaux communs. Outre les dossiers techniques, les participant·e·s ont bénéficié, pour les deux tours du Planspiel, d'informations générales concernant le déroulement du jeu avec des indications relatives aux missions des instances, à la conduite des réunions et aux participant·e·s. Tout cela a constitué le cadre du Planspiel.

Le déroulement des quatre journées de Planspiel

Le premier tour du Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle a eu lieu les 7 et 8 septembre 2021; le second tour s'est tenu en octobre 2021, également sur deux jours. L'emploi du temps des journées était très serré. Le comité de pilotage et l'assemblée des territoires se sont réunis en ligne; les groupes de travail techniques se sont retrouvés en présentiel. Les thèmes ont ainsi pu être traités conjointement dans le cadre d'échanges directs. En raison des conditions imposées par la Covid et d'impératifs dus à la traduction simultanée, il n'a pas toujours été possible de recourir à des formats actifs et en présentiel. Les séquences ont été introduites par de brefs préambules informatifs réalisés par l'équipe d'accompagnement du projet. Avec les documents du Planspiel (dossiers), ils ont servi de base aux débats ultérieurs ou au travail en salle.

Le **premier jour de Planspiel** a commencé par une séance introductive commune «Avant le Planspiel» lors de laquelle l'ensemble des 45 participant·e·s a été initié au Planspiel. Le Planspiel a commencé avec la première réunion du comité de pilotage. Après un bref débat, le comité a pris la décision de mandater le groupe technique

Tab. 2 : Aperçu des documents et des mini-expertises du Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne

N°	Documents/Mini-expertises
	Déroulement du Planspiel (régie)
	Projet de résolution pour le comité de pilotage afin de mandater les instances techniques du Planspiel
D1	Décrypter le territoire
D2	Cadres juridiques de l'aménagement du territoire
D3	Stratégie territoriale de l'Eurodistrict
D4	Les grandes tendances de développement
D5	AFOM et points de blocage dans la coopération transfrontalière
D6	Zoom sur le commerce
D7	Zoom sur la mobilité et l'aménagement du territoire
D8	Des exemples de concepts d'agglomération
D9	Contenu et conception du concept d'agglomération
D10	Procédure et gouvernance pour le concept d'agglomération

conformément à la proposition et a ainsi transmis le « mandat » correspondant aux groupes de travail. Lors de sa première réunion, le groupe technique « concept d'agglomération » a abordé quatre thèmes fondamentaux : l'analyse spatiale, les conditions cadres en matière de droit de l'aménagement, les stratégies territoriales existantes de l'Eurodistrict comme point de départ pour un projet d'agglomération ainsi que les tendances actuelles du développement. La seconde séquence a été consacrée à l'approfondissement de l'analyse AFOM et aux obstacles à la coopération transfrontalière.

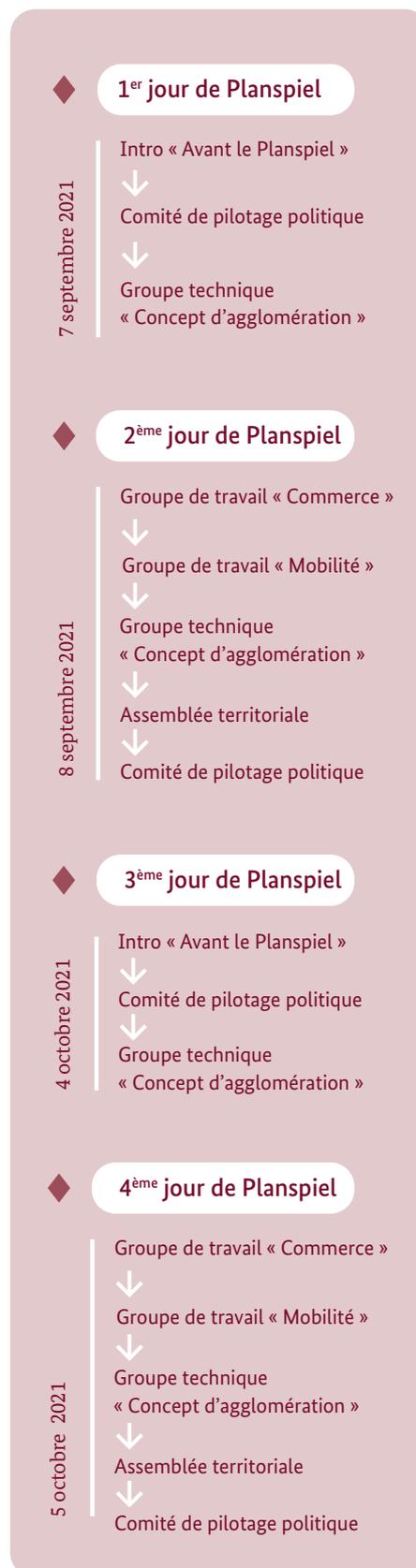
Le matin de la **deuxième journée de Planspiel**, les groupes de travail « commerce » et « mobilité/développement territorial » se sont successivement réunis pour leurs premières réunions. L'objectif de la rencontre était de valider le contenu des dossiers correspondants, de les approfondir et d'élaborer une proposition pour la prise en compte du thème dans le concept d'agglomération. L'après-midi du deuxième jour du Planspiel, les membres du groupe technique « concept d'agglomération » ont analysé les résultats qui ressortaient des groupes de travail thématiques et les résultats de la veille. Les participant-e-s ont donné de précieuses indications pour traiter la suite des problématiques. Pour terminer, l'assemblée communale ainsi que le comité de pilotage ont pris connaissance avec grand intérêt des rapports issus des groupes techniques et des groupes de travail.

L'équipe d'accompagnement du projet a profité de l'intervalle entre les deux tours du Planspiel pour évaluer et traiter les résultats en vue du tour suivant. La présentation des résultats dans les comités de pilotage du projet MORO a aussi servi à en analyser et confirmer le contenu des résultats.

Le second tour du Planspiel s'est déroulé les 4 et 5 octobre 2021. Le **troisième jour du Planspiel** a commencé par une nouvelle introduction « Avant le Planspiel ». Le groupe technique « concept d'agglomération » s'est réuni et s'est tout d'abord concentré sur la question de la valeur ajoutée d'un projet d'agglomération pour le territoire. Les participant-e-s ont ainsi été invité-e-s à répondre à cette question en petits groupes, tout d'abord de leur point de vue national, puis du point de vue du pays voisin. Les réponses ont montré des différences intéressantes, mais également quelques similitudes. Par ailleurs, la mission centrale de cette séquence était l'élaboration d'un processus pour ce concept ou projet stratégique et opérationnel d'agglomération.

Fig. 10 : Déroulement du Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne



Le matin du **quatrième jour du Planspiel**, les groupes de travail se sont retrouvés autour des thèmes à approfondir pour leur seconde réunion. Au sein du GT « commerce », les résultats de l'étude comparative relative au commerce ont été présentés, ce qui a permis d'en tirer des objectifs et des préconisations eu égard au concept d'agglomération. Le groupe de travail « mobilité et développement territorial » a établi les éléments d'une stratégie transfrontalière pour la cohérence urbanisme/transports, ainsi que des préconisations. La dernière réunion du groupe technique « concept d'agglomération » a questionné les moyens de mise en œuvre et les instruments de promotion sur la base des expertises apportées. Pour finir, le groupe a validé la proposition révisée de processus, par l'équipe d'accompagnement.

L'assemblée des territoires et le comité de pilotage ont examiné les résultats à la fin du second tour du Planspiel. Le comité de pilotage s'est réjoui du travail considérable et fructueux exécuté par les instances durant le Planspiel. L'accent a notamment été mis sur le rôle central de l'Eurodistrict SaarMoselle dans l'élaboration du projet d'agglomération.

Le point de départ, les objectifs, le déroulement et les résultats du Planspiel ont été remaniés dans une documentation mise à la disposition de toutes les participant-e-s. Les documents ont constitué une base essentielle pour évaluer les résultats.

3.3 Les résultats du Planspiel

Les deux tours de Planspiel ont finalement fourni la matière initiale permettant de mettre sur pied un projet d'agglomération. Parmi ces éléments figurent :

- des arguments pour l'élaboration d'un concept/projet d'agglomération (« valeur ajoutée »),
- des objectifs et des préconisations afin de prendre en compte le thème du commerce dans un projet d'agglomération,
- des objectifs et des préconisations afin de prendre en compte le thème « mobilité et développement territorial » dans un concept d'agglomération,
- d'autres thématiques et leurs principes fondamentaux qui devraient être pris en compte dans un concept d'agglomération,
- un processus qui structure les étapes d'élaboration pour un concept d'agglomération et qui, pour ce faire, tient également compte de la participation de la population.

Dans l'ensemble, il s'est avéré que l'élaboration d'un concept d'agglomération pour l'Eurodistrict SaarMoselle profite des structures de coopération existantes et des expériences vécues au travers de la coopération transfrontalière en SaarMoselle et qu'elle peut s'en servir comme socle. Par ailleurs, le concept d'agglomération a été considéré dans les différentes instances comme une plateforme pour l'apprentissage interculturel permettant d'entreprendre un dialogue transfrontalier en matière de planification. Il peut être à l'origine d'un aménagement concerté dans les bassins de vie de la région frontalière.

Des difficultés existent notamment dans la mise à disposition de bases de données détaillées et homogènes, eu égard aux différentes structures administratives ou de planification. Le caractère contraignant du concept d'agglomération à intégrer dans les plans réglementaires nationaux reste un point qui a encore besoin d'être clarifié, par exemple.

L'Eurodistrict SaarMoselle voit son rôle central affirmé dans la coordination et l'élaboration du concept d'agglomération. Cela suppose toutefois que le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) obtienne les ressources financières et les ressources en personnel nécessaires.

Le Planspiel a mis en évidence le fait que des approches novatrices pouvaient encourager et favoriser la coopération transfrontalière. L'élaboration du concept d'agglomération devrait donc s'accompagner de projets innovants et d'approches expérimentales. L'une des exigences principales était, de plus, l'implication de la population dans le dialogue transfrontalier.

« Les groupes de travail ont obtenu des résultats très convaincants. Le Planspiel a explicitement montré que le concept d'agglomération peut générer une énorme valeur ajoutée pour la population. Il est alors essentiel d'intégrer la participation des citoyennes et des citoyens dans le processus. »

(Nicole Muller-Becker, ancienne vice-présidente de la région Grand Est, réunion du comité de pilotage durant le Planspiel SaarMoselle le 05/10/2021)



Photo : agl/AGURAM - Séances du Planspiel SaarMoselle

Chaque résultat du Planspiel est évoqué de nouveau en détail en tant qu'exemple dans le chapitre 5 afin d'en tirer des recommandations générales.

3.4 Zoom sur l'armature commerciale

En guise de préparation pour le projet d'agglomération transfrontalière, le Regionalverband (communauté urbaine) de Sarrebruck a commandé une étude comparative relative à la réglementation de l'urbanisme commercial. L'objectif de cette étude était de comparer le cadre légal des projets d'aménagement commercial en France et en Allemagne et de faire apparaître les différences ainsi que les similitudes. La question centrale était de savoir quelles réglementations, procédures et politiques de planification sont à l'œuvre dans le pilotage du commerce de grande surface des deux côtés de la frontière et dans quelle mesure la situation frontalière est prise en compte dans l'évaluation des projets d'aménagement. Les résultats de l'expertise ont pu alimenter le Planspiel (Kruse et al. 2022).

Pour finir, il est clairement apparu que l'obligation légale, existante dans les deux pays, de consulter le pays limitrophe (en cas d'aménagement ayant un impact sur l'environnement côté français) n'était guère appliquée, et qu'il manquait une coordination transfrontalière ou une commission. Cette dernière servirait à échanger des informations et serait consultée pour réduire les fortes disparités dans l'évaluation des projets d'aménagement. L'organe de décision en place en France au niveau des départements pour valider les autorisations de grandes surfaces commerciales, la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), est recommandé comme point de référence et modèle pour une coopération transfrontalière lors de la planification et l'autorisation de projets.

L'expertise a conclu que l'Eurodistrict SaarMoselle pourrait devenir un territoire pilote en vue d'une coopération transfrontalière stratégique pour des projets de commerce de grande envergure. Des étapes importantes à cet égard ont été identifiées :

- développer une vision stratégique commune,
- définir et entériner des objectifs communs,
- développer des procédures de concertation appropriées,
- établir une instance de coordination en commun.

Les objectifs suivants pour l'Eurodistrict ont été mentionnés :

- sauvegarder et renforcer les centres urbains (pôle de l'armature urbaine),
- garantir et développer un réseau commercial (grande distribution et proximité),
- parvenir à un consensus sur des sites commerciaux stratégiques à l'échelle du territoire et ayant un impact au niveau transfrontalier,
- développer et mettre en œuvre une procédure de concertation pour les projets de commerce ayant un impact au niveau transfrontalier,
- accroître la sécurité de la planification, de l'investissement et la sécurité juridique pour toutes les parties prenantes en appliquant rigoureusement les accords conclus,
- créer un observatoire transfrontalier pour le commerce (CCI Moselle et IHK).

Outre les principes de base d'un accord de coopération transfrontalier pour la gestion du commerce de détail à grande échelle, l'étude propose une structure de gouvernance pour la gestion du commerce dans l'Eurodistrict SaarMoselle et une procédure d'information et de coordination. Toutefois, il conviendrait tout d'abord de répondre à la question de savoir si l'Eurodistrict est la bonne institution à associer dans l'élaboration des documents de planification en France et en Allemagne, par exemple, en tant qu'organisme défendant des intérêts publics ou comme personne publique associée (PPA), par exemple au sein d'une CDAC.

3.5 Module de recherche relatif au Planspiel dans la Grande Région

Le Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle a été suivi par un groupe de recherche qui s'est concentré sur l'observation des différences dans les structures de planification françaises et allemandes. Les « cultures de planification » ont donc été examinées par des représentant-e-s du département International Planungssysteme (IPS) de la Technische Universität de Kaiserslautern et par le groupe de travail « aménagement du territoire » du Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région (UniGR-CBS). Les connaissances tirées du module de recherche (Pallagst et al. 2022) ont été prises en compte dans l'analyse transversale du projet MORO.

L'analyse s'est appuyée sur le concept des cultures de la planification qui englobe des aspects tels qu'une compréhension précise de l'aménagement du territoire, des paradigmes, des traditions et des systèmes de valeurs sociales, des réglementations, des modes de gestion ainsi que des niveaux de responsabilités.

Les chercheur.euse.s ont apporté leur aide pour formuler les sujets de recherche, ils ont participé aux tours de Planspiel en tant qu'observateur.ice.s et ont analysé les débats. Ils ont, de plus, réalisé une enquête auprès des participant-e-s après les tours de Planspiel.

Pour finir, il s'est avéré que des différences dans les structures de planification sont clairement apparues durant le Planspiel, par exemple, dans la compréhension des notions en matière d'aménagement du territoire : les concepts de planification non réglementaires largement répandus dans le système de planification allemand ne sont guère utilisés côté français. Des concepts transfrontaliers communs, tels que les concepts d'agglomération ou de commerce donnent, entre autres, la possibilité de développer une culture commune.

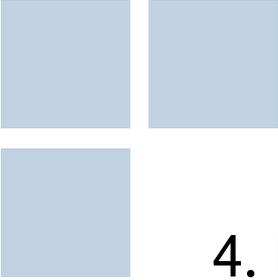
Par ailleurs, des différences fondamentales dans le rôle des politiques et des décideur (se) s ont été mises en évidence entre les cultures de planification. D'une part, les différences dans le système politique entravent la coopération transfrontalière, d'autre part, le traité d'Aix-la-Chapelle offre justement des opportunités d'apprendre les uns des autres et de surmonter ces obstacles.

Les participant-e-s au Planspiel étaient, de plus, bien conscient-e-s des différences dans les cadres juridiques de l'aménagement. Le contexte allemand de l'aménagement du territoire est ainsi perçu comme très stable tandis que du côté français, on constate une grande volatilité (évolutions législatives régulières).

La barrière de la langue est considérée comme une difficulté particulière dans le contexte transfrontalier, mais elle ne constitue pas un obstacle insurmontable. Malgré cette difficulté, les participant-e-s ont systématiquement fait preuve d'une grande motivation : « Concernant le cercle des participant-e-s, on peut constater qu'il s'agissait toujours de personnes motivées qui abordaient le thème de la coopération transfrontalière en général, et le projet d'un concept d'agglomération en particulier, de manière bienveillante et constructive. Il s'agissait d'une condition préalable essentielle pour travailler de la manière la plus productive et la plus efficace possible, dans le peu de temps disponible pour le Planspiel et pour donner ainsi des résultats complets » (Pallagst et al. 2022 : 31).

« La méthode du Planspiel offre une belle opportunité de discuter autour de concepts concrets et d'approfondir la base de connaissances commune. Il s'avère que le double objectif du Planspiel a ainsi pu être atteint : générer des données d'analyse eu égard aux sujets de recherche et permettre aux participant. e. s d'en apprendre davantage par eux-mêmes. Cela favorise les échanges transfrontaliers, l'information et l'apprentissage. Le projet concret de ce Planspiel, à savoir l'élaboration d'un cahier des charges pour un projet d'agglomération, se révèle être un cadre parfaitement adapté pour des discussions communes. »

(Pallagst et al. 2022: 31 f.)



4. Planspiel 2 : un pôle d'activité multisite transfrontalier dans la région du Rhin Supérieur

4.1 Les objectifs du Planspiel

Le Planspiel concernant le Rhin supérieur s'est penché sur la conception d'un pôle d'activité multisite transfrontalier. Les participant·es devaient élaborer des solutions pour la pratique de l'aménagement du territoire dans le domaine du développement du foncier économique, examiner leur adéquation avec les tâches administratives quotidiennes de la planification telles qu'elles existent en France et en Allemagne et montrer leur impact sur les structures de gouvernance transfrontalières. Il s'agissait d'explorer les marges de manœuvre nationales en matière de planification, mais également d'intégrer des concepts européens novateurs tels que l'ITI ou l'ECBM ainsi que les possibilités offertes par le traité d'Aix-la-Chapelle. Outre l'élaboration d'une proposition pour la conception d'un pôle d'activité multisite (stratégie, passage à l'opérationnel et gouvernance), il convenait de déterminer les procédures et les exigences nécessaires pour l'aménagement du territoire et de mettre en évidence les possibles formes juridiques et les potentielles sources de financement.

Qu'est-ce qu'un pôle d'activité multisite ?

Le thème principal du Rhin supérieur vise à s'appuyer sur un aménagement intégré du territoire pour renforcer l'attractivité économique de la région frontalière et bénéficier du potentiel de développement spécifique au Rhin supérieur. Par le terme « pôle d'activité multisite », on entend un mécanisme permettant, entre autres, de mutualiser du foncier économique, ses ressources fiscales, des zones de compensation, de l'ingénierie et des moyens financiers (HfWU 2010). Un pôle d'activité multisite peut découler d'une initiative prise à l'échelon de la commune, de l'arrondissement et/ou du territoire ; il s'agit d'une démarche volontaire. L'outil « pôle d'activité multisite » a été testé en Allemagne, notamment dans le cadre d'un projet MORO « Des projets innovants pour le développement régional » (BBR 2006). L'objectif était notamment d'optimiser les infrastructures et de

contribuer à la réduction de la consommation de l'espace. Les pôles d'activité multisite doivent également contribuer à réduire la concurrence entre les EPCI et les communes en matière d'implantation d'entreprises, à mieux répondre aux demandes de grands terrains industriels, de parvenir à une optimisation des infrastructures existantes et à un marketing d'envergure internationale pour commercialiser ce foncier.

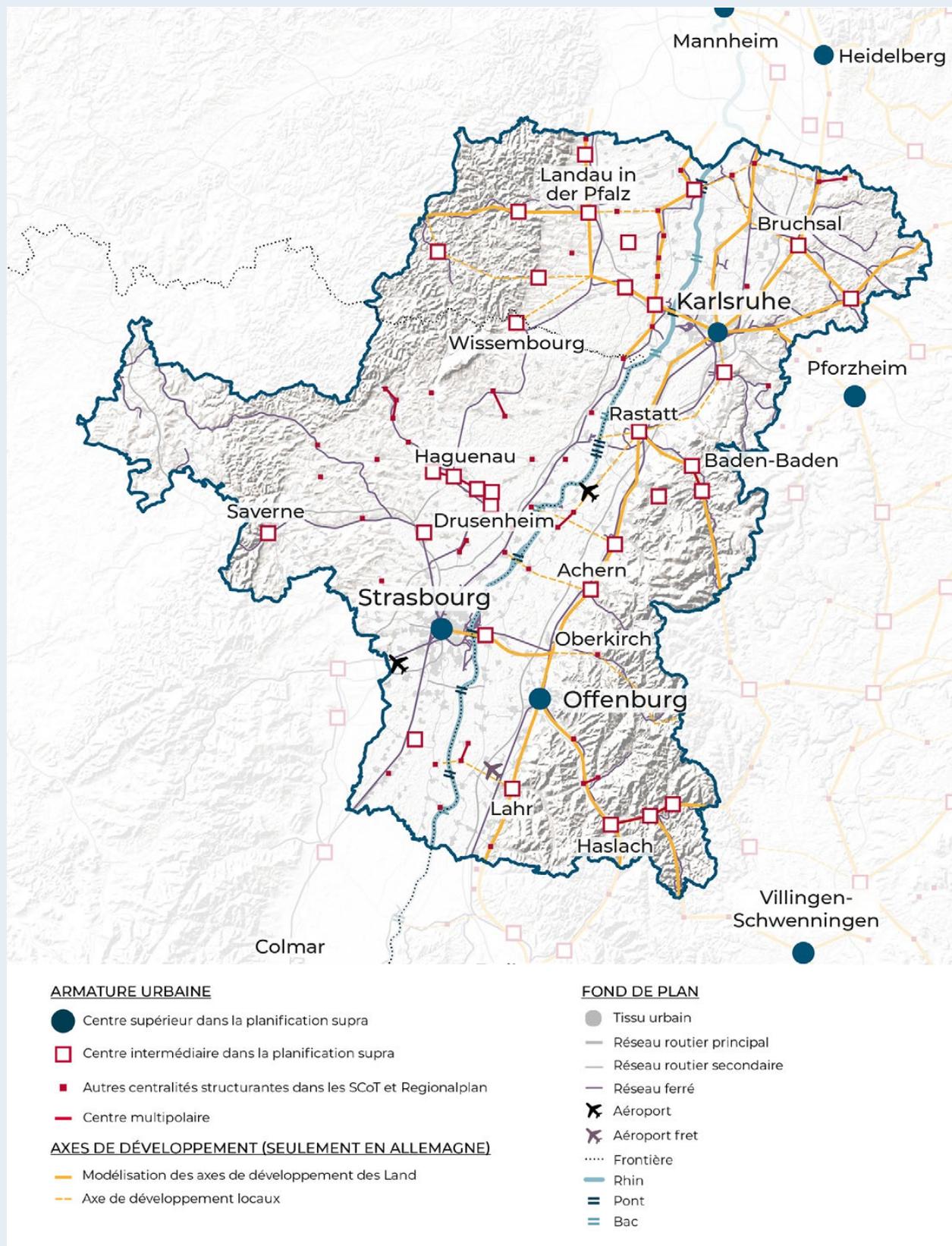
« Dans la pratique, il arrive souvent que les demandes d'implantation d'entreprises ne puissent pas obtenir de réponse favorable en raison de la pénurie de foncier disponibles. Il est donc d'autant plus important de pouvoir profiter avec succès des potentiels offerts par l'espace frontalier et de renforcer le pôle économique de la région du Rhin supérieur. »

(Michael Welsche, Maire de la ville de Rheinau, réunion politique dans le cadre du projet MORO le 06/04/2022)

La conception des pôles d'activité multisite présente certes de nettes différences, mais quelques principes fondamentaux sont toutefois comparables (HfWU 2010) : dans le cadre d'un pôle d'activité multisite, les surfaces potentielles sont évaluées selon des critères économiques, écologiques et des critères de constructibilité. La part de chaque commune dans le pôle est, en général, déterminée en fonction de la valeur des surfaces intégrées dans le pôle et les recettes ainsi que les dépenses du pôle sont réparties entre les communes conformément à leur part dans le pôle. Les communes qui ne possèdent pas de foncier économique peuvent contribuer financièrement au pôle afin d'acquérir des parts. Dans le cadre du Planspiel, cet instrument devait être appliqué à un contexte transfrontalier.

Fig. 11 : Armature urbaine et axes de développement dans les Eurodistricts Pamina et Strasbourg/Ortenau

Source : réalisation interne; base : Metropolregion Rhein-Neckar, Regionalverbände Süddlicher und Mittlerer Oberrhein, SCoTAN, SCoT BNR, SCoTERS 2021



Dans le Planspiel du Rhin supérieur, il s'agissait précisément :

- d'identifier l'intérêt des parties prenantes et les conditions spécifiques pour le développement de foncier économique des deux côtés de la frontière,
- d'explorer, à partir du point de vue des acteur.ice.s participants, le potentiel transfrontalier pour ce développement de foncier économique, et de déterminer la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière,
- de faire le diagnostic de la situation actuelle (AFOM) et des perspectives communes (scénarios de développement),
- d'identifier les obstacles à la coopération transfrontalière en matière de développement intégré de foncier économique et les moyens de les surmonter,
- de concevoir une démarche transfrontalière pour le développement d'un pôle d'activité multisite dans la région transfrontalière (concept - processus - mise en œuvre),

- d'identifier les interfaces afin d'ancrer les résultats et les conclusions du Planspiel dans les routines de planification des deux côtés de la frontière.

4.2 Les instances et le déroulement du Planspiel

Les instances fictives du Planspiel

Le travail à réaliser durant le Planspiel du Rhin supérieur s'organisait autour de quatre instances fictives qui représentaient aussi bien le niveau décisionnel politique, le cercle des acteur.ice.s économiques, que le niveau opérationnel technique. Sur la base d'une liste proposée, la composition des instances a été validée en étroite concertation avec les partenaires de projet. Celle-ci comprenait des représentant-e-s des EPCI français et des communes allemandes, des Landkreise, des préfetures de la Région Grand Est et du département du Bas-Rhin,

Tab. 3 : Les instances fictives du Planspiel dans le Rhin supérieur

Source : réalisation interne

« Instances »	Membres	Missions
Comité de pilotage	Décideur.euse.s politiques du côté français et allemand (niveau communal et supra-communal)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pilotage du déroulement des séquences durant le Planspiel ■ Validation des conditions-cadres du Planspiel ■ Formulation des missions pour les équipes (« mandat ») ■ Analyse des résultats ■ Mise en évidence de moyens destinés à la mise en œuvre (points de contact)
Groupe technique « pôle d'activité multisite »	Expert-e.s techniques de différents niveaux de planification (planificateur.ice.s et représentant-e-s du secteur de l'économie)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Approfondissement du thème sur la base des documents du Planspiel (mini-expertises, déroulement précis avec attribution de missions...) ■ Réponses aux problématiques ■ Élaboration des aspects et des problématiques essentielles en matière de contenu concernant le pôle d'activité multisite ■ Élaboration d'un processus pour la phase de lancement d'un pôle d'activité multisite
Groupe technique « économie »	Expert-e.s du secteur de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Approfondissement du thème sur la base des documents du Planspiel (mini-expertises, déroulement précis avec attribution de missions...) ■ Réponses aux problématiques
Assemblée territoriale	Cercle élargi des parties prenantes aux niveaux communal et territorial et représentant-e-s du secteur de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Commentaire des résultats (recommandations) ■ Intégration des expériences et des intérêts municipaux et supra-communaux

des syndicats SCoT et des syndicats régionaux d'aménagement allemands, des CCI et des IHK (CCI allemandes), des agences de développement économique et des organismes de gestion de zones d'activités.

Pour le choix des participant-e-s, une attention particulière a été portée à une participation la plus paritaire possible entre les deux pays, à un équilibre entre les participant-e-s issu-e-s de grandes, moyennes et petites villes ainsi qu'à différentes compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique et de la coopération transfrontalière. En ce qui concerne l'assemblée territoriale, les partenaires avaient convenu de chercher à obtenir un équilibre entre les représentant-e-s politiques et techniques de l'administration et entre les représentant-e-s de différents groupes d'intérêts issus des secteurs de l'économie, de l'environnement et de l'énergie. La diversité des participant-e-s au Planspiel a été considérée comme une condition préalable essentielle pour obtenir des résultats solides et fiables.

Le nombre de personnes présentes au sein des organes oscillait entre 8 et 28. Les acteur.ice.s jouaient leur propre rôle, celui correspondant à leurs fonctions, et endossaient ainsi des rôles proches de la réalité durant le Planspiel. La composition et les missions de chaque instance sont récapitulées dans le tableau 3.

Tab. 4 : Aperçu sur les documents et mini-expertises du Planspiel dans le Rhin supérieur

Source : réalisation interne

N°	Documents/Mini-expertises
	Déroulement du Planspiel (régie)
	Projet de résolution pour le comité de pilotage afin de mandater les instances techniques du Planspiel
D1	Analyse territoriale
D2	Le foncier économique sur le territoire du Planspiel - Situation actuelle et évolution
D3	Cadre juridique de la planification axée sur le foncier économique et processus de consultation
D4	Tendances et évolutions
D5	Analyse AFOM du foncier économique
D6	La chaîne de l'innovation dans le Rhin supérieur
D7	Le pôle d'activité multisite : Concept, retours d'expériences et exemples en cours
D8	Conception de base (1) pour un pôle d'activité multisite transfrontalier
D9	Conception de base (2) pour un pôle d'activité multisite transfrontalier
D10	Passage à l'opérationnel du pôle d'activité multisite transfrontalier (feuille de route)

Les dossiers (mini-expertises) destinés à la préparation des participant-e-s

Lors du Planspiel dans le Rhin supérieur également, les dossiers ont servi à préparer les participant-e-s aux différentes séquences de la simulation (cf. tableau 4). En tant que « mini-expertises », ils contenaient des informations sur le contexte, les conditions-cadres, les questions relatives au développement de foncier économique transfrontalier et celle d'un pôle d'activité multisite.

Leur contenu s'établissait à partir des travaux existants et pour autant quelques contenus ont dû faire l'objet de travaux spécifiques. Ainsi, certains dossiers ont nécessité un travail fastidieux de regroupement de données, qui ne sont que partiellement comparables entre elles en raison des différences de niveau d'actualisation, de culture de la planification, d'organisation territoriale et de hiérarchie des instances décisionnelles de part et d'autre de la frontière. Certaines cartes comportaient une légende spécifique par pays. Toutefois, certains résultats d'analyse n'ont pas pu être consolidés à cause d'une différence trop importante des indicateurs ou de leur niveau d'actualisation, et des vifs débats que cela a engendrés durant les séquences de jeu.

Les dossiers ont néanmoins fourni des informations scientifiques essentielles qui ont aidé les participant-e-s à travailler de manière ciblée et à obtenir des résultats en peu de temps.

Le déroulement des quatre journées de Planspiel

Le premier tour du Planspiel dans le Rhin supérieur s'est déroulé les 21 et 22 septembre 2021 ; le second tour a eu lieu les 9 et 10 novembre 2021 (fig. 12). Comme pour le Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle, l'organisation a alterné les formats en ligne et en présentiel : le comité de pilotage et l'assemblée territoriale se sont réunis en ligne, les groupes techniques (GT) se sont retrouvés en présentiel. Les règles imposées par la pandémie ainsi que les contraintes liées à la traduction simultanée ont limité le recours à des formats en mouvement ou au travail en sous-groupes.

Dans le Rhin supérieur, le **premier jour du Planspiel** a également commencé par une séance introductive commune «Avant le Planspiel» suivie en ligne. Lors de la première réunion du comité de pilotage, il s'agissait de parvenir à une compréhension commune des objectifs du projet et de mettre, en même temps, en évidence, les différentes conditions-cadres politiques en France et en Allemagne. L'une des missions centrales consistait à répartir les tâches pour les groupes techniques (GT). La proposition de résolution a fait l'objet de vifs débats, et donc d'un réajustement avant d'être adoptée. L'après-midi, les GT «pôle d'activité multisite» et GT «économie» se sont retrouvés à la mairie de Strasbourg pour chacun une séquence qui se déroulait en parallèle. Ces deux GT ont eu un vaste et riche programme à respecter.

Le GT «pôle d'activité multisite» s'est consacré à plusieurs thèmes lors de cette première séquence de jeu. De vives discussions ont accompagné les cartes et les données du dossier «Analyse territoriale». Pour la première fois, des thèmes tels que le foncier économique, l'armature urbaine ou la dynamique de l'emploi y ont été exposés et discutés selon une perspective transfrontalière, de même pour les zones d'activité économique les plus importantes recensées dans le périmètre du Planspiel. Les participant-e-s ont constaté un besoin urgent de mettre en place des bases de données comparables et actualisées. Les échanges relatifs aux outils de planification des deux pays ont montré que les mécanismes précis de l'aménagement du territoire sont souvent méconnus de l'autre côté de la frontière. Les discussions concernant l'analyse AFOM ont démontré, à la fois, le consensus relatif aux points forts et aux faiblesses, mais également les différences qui existent entre les perspectives française et allemande.

Fig. 12 : Déroulement du Planspiel dans le Rhin supérieur

Source : réalisation interne



Le GT « économie » a tout d'abord abordé les tendances et les évolutions actuelles. L'analyse AFOM a ensuite de nouveau fait l'objet de discussions. La troisième séquence de travail du GT a traité des politiques d'innovation et des interdépendances économiques à propos desquelles les participant·e·s ont formulé diverses préconisations. Lors de la dernière séquence de travail, les participant·e·s ont élaboré des recommandations pour le GT « pôle d'activité multisite ». Ces dernières ont confirmé la pertinence d'un pôle d'activité multisite transfrontalier et plaidé en faveur du développement d'un pôle de ce type.

Le matin du **deuxième jour de Planspiel**, le GT « pôle d'activité multisite » a analysé les résultats de sa seconde réunion de la veille. Des expériences de développement intercommunal de foncier économique et de pôles d'activité multisite ont ensuite été présentées. Pour conclure, les participant·e·s ont examiné les possibles objectifs d'un pôle d'activité multisite transfrontalier et ont engagé une réflexion sur sa valeur ajoutée. L'après-midi, les membres de l'assemblée territoriale ont obtenu des informations détaillées sur les résultats du processus de travail engagé jusque-là. La discussion qui a suivi a suscité des remarques et à des recommandations pour la mise en œuvre et l'organisation d'un pôle d'activité multisite, des éléments qui étaient pertinents pour le second tour de Planspiel. Les membres du comité de pilotage du projet MORO ont également été informé·e·s des résultats intermédiaires de manière exhaustive, puis ont débattu et ont validé une conclusion pour la suite du processus. Ils se sont montrés très satisfaits du travail accompli.

Les connaissances acquises durant le premier tour de Planspiel ont entraîné de légers ajustements dans le déroulement du second tour du jeu de simulation. Les réunions des groupes techniques se sont ainsi vues raccourcies et se sont déroulées les unes après les autres, non pas simultanément, afin de conserver une charge de travail raisonnable, notamment eu égard à la traduction simultanée.

Le **second tour de Planspiel** a débuté, comme le premier, par une séquence informative qui s'adressait à tou.te.s les participant·e·s. Le GT « pôle d'activité multisite » s'est ensuite réuni pour sa troisième réunion. L'accent a été mis sur la réfiguration d'un pôle d'activité multisite. Les points essentiels à traiter étaient : une définition la plus consensuelle possible de l'outil, une compréhension des objectifs stratégiques fondamentaux ainsi que les composantes et les mécanismes de décision indispensables à la construction d'un pôle d'activité multisite transfrontalier. Les vifs débats autour de ces différents

aspects ont montré combien il est difficile d'accomplir ce type de mission sur le territoire frontalier. En même temps, les participant·e·s étaient toutefois convaincu·e·s qu'une coordination dans le développement du foncier économique peut engendrer une valeur ajoutée considérable pour la région transfrontalière du Rhin supérieur. La question de la gouvernance a été traitée au sein de quatre sous-groupes, à chaque fois exclusivement composés d'Allemand·e·s ou de Français·e·s. L'objectif était de collecter des idées concernant les instances d'un pôle d'activité multisite et ses mécanismes de prise de décision transfrontalière, mais aussi d'explorer les statuts juridiques et les types d'engagement contractuel pertinents. Les sous-groupes sont parvenus à des résultats très différents. Pour autant, les discussions qui ont eu lieu ensuite avec l'ensemble des participant·e·s autour des résultats ont abouti à un accord sur les points essentiels.

Le **quatrième jour de Planspiel**, le GT « économie » s'est réuni pour sa seconde réunion. Il a repris les résultats du GT « pôle d'activité multisite », en a discuté et les a analysés ; il a également émis des recommandations pour les prochaines étapes. Ensuite a eu lieu, la quatrième et dernière réunion du GT « pôle d'activité multisite », dont le thème central était le passage à l'opérationnel du pôle. Sur la base d'une proposition de processus, deux sous-groupes de travail formés en fonction de la langue des participant·e·s ont restitué leurs idées à ce sujet et en ont fait un axe de débat avec l'ensemble des participant·e·s du GT. Finalement, les participant·e·s sont tombé·e·s d'accord sur une « feuille de route » concernant l'organisation de la mise en place d'un pôle d'activité multisite transfrontalier (chap. 5.2) et ont conclu par les grandes lignes à cet égard.

L'assemblée territoriale et le comité de pilotage ont examiné les résultats à la fin du second tour de Planspiel. Les membres de l'assemblée territoriale ont salué les travaux accomplis jusqu'à présent et ont donné un avis très positif : ils ont approuvé l'idée d'une première phase pour la mise en place du pôle d'activité multisite et ont formulé différentes recommandations. Les membres du comité de pilotage ont également confirmé la qualité des travaux réalisés jusqu'à présent et apporté quelques indications supplémentaires pour la suite du processus.

L'examen des éléments de contexte, des objectifs, du déroulement et des résultats du Planspiel a été mis à la disposition de l'ensemble des participant·e·s sous la forme d'une documentation. Elle a servi de base essentielle pour l'analyse des résultats dans le cadre du MORO.

4.3 Les résultats du Planspiel

Contrairement au Planspiel de l'Eurodistrict SaarMoselle, le Planspiel du Rhin supérieur n'a pas pu se baser sur un consensus préétabli ni sur une ambition commune. Le choix du thème du Planspiel avait déjà fait l'objet de vifs échanges dans le cadre de la phase préparatoire du projet MORO. Les deux côtés de la frontière avaient formulé des attentes différentes concernant les résultats du Planspiel : pour le côté allemand, le Planspiel devait, en premier lieu, partir d'une étude de cas, et démontrer, de manière exemplaire, comment des schémas de développement territorial transfrontaliers peuvent être élaborés et mis en œuvre conjointement. Pour le côté français, les premières étapes de la mise en œuvre concrète d'un développement conjoint du foncier économique étaient au centre des préoccupations.

Toutefois, dans le cadre du premier tour du Planspiel, il est clairement apparu que :

- les mégatendances telles que la digitalisation ou le changement climatique modifieront considérablement la demande en foncier économique et le développement (évolution) de celui-ci des deux côtés de la frontière, par exemple, en raison de l'importance croissante accordée à un transport de marchandises neutre en CO₂ ou de l'impact de la gestion des risques d'inondation,
- les développements des deux côtés de la frontière peuvent se compléter : dynamique de l'emploi favorable et niveau élevé d'industrialisation du côté allemand, réserves de foncier encore disponibles du côté français,
- l'un des objectifs communs essentiels est le maintien des emplois ainsi que le renforcement des systèmes économiques existants, par exemple, par l'implantation d'entreprises à forte création de valeur,
- l'échelle territoriale des bassins de vie et d'emploi (SCoT) est particulièrement pertinente pour le développement du foncier économique. Renforcer les spécificités de l'espace économique transfrontalier constitue une chance pour les entreprises existantes et celles qui souhaiteraient s'implanter, et donc pour l'ensemble de la région,
- une démarche coopérative et coordonnée est en conséquence considérée comme judicieuse. Elle se traduit concrètement par : des cartes représentant la situation actuelle et des ensembles de données harmonisées comme base de planification, un modèle commun axé sur la durabilité et l'utilisation économe

des sols, un marketing territorial franco-allemand commun ainsi que le soutien et la mise en réseau des secteurs d'avenir,

- les partenaires français et allemands doivent établir une relation d'égal à égal sur ce thème.

Les travaux réalisés lors du second tour de Planspiel ont fourni une première « maquette » qui permettra de mettre sur pied un pôle d'activité multisite.

Parmi ces éléments figurent :

1. la clarification d'interrogations fondamentales, par ex.
 - les objectifs d'un pôle d'activité multisite transfrontalier et sa valeur ajoutée,
 - la mission, le rôle ainsi que les possibles contributions des collectivités territoriales,
 - les principaux facteurs de localisation et exigences auprès des entreprises,
 - les propositions de formes juridiques et de dispositions contractuelles,
2. la proposition visant à établir une structure de gouvernance la plus simple possible avec un bureau et/ou un de coordination « puissante », et
3. l'élaboration d'un processus pour le passage à l'opérationnel (la première phase) de la construction du pôle.

Sur la base des résultats présentés, le comité de pilotage a tiré ses propres conclusions : une bonne connaissance mutuelle, la compréhension et la confiance sont des éléments décisifs pour la réussite du projet. Il existe le besoin de renforcer la mise en réseau des parties prenantes, y compris avec celles qui dépassent le strict cadre du foncier économique, par exemple avec celles dans le développement des infrastructures de transport ou l'approvisionnement énergétique. Pour commencer, il convient de viser une démarche pragmatique dans le sens d'une « politique des petits pas ». Tout d'abord, il s'agit de définir des objectifs communs de développement de foncier économique transfrontalier et d'élaborer des orientations en matière d'aménagement du territoire et d'économie pour aller dans ce sens. Pour cela, il est indispensable de s'appuyer sur les programmes et documents déjà existants, mais également sur les Eurodistrictes, les Regionalverbände et les SCoT/PETR. Le remaniement du plan de développement régional du Land du Bade-Wurtemberg donne, de ce fait, l'opportunité de redéfinir les besoins spécifiques des territoires transfrontaliers. De plus, les réflexions issues du Planspiel devraient être inté-

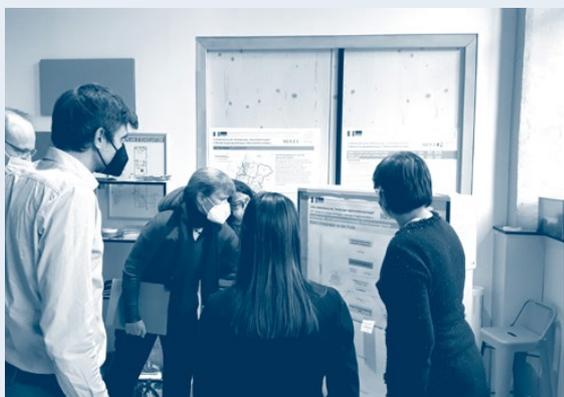


Photo : agl/ADEUS - Séances du Planspiel Rhin supérieur

grées dans l'actualisation du cadre d'orientation de l'aménagement du territoire du Rhin supérieur (CORS) appelé aujourd'hui le projet de territoire du Rhin supérieur.

L'idée motrice en matière d'aménagement du territoire est celle de viser une région des courtes distances, où tout devient à porter de main, y compris pour l'industrie. Dans ce contexte, des critères centraux tels que la localisation et la connexion du foncier avec des infrastructures, la mixité des branches sur les sites d'activité ou également la proximité avec des villes à haut potentiel d'emploi devraient être prise en compte dans l'analyse afin d'obtenir des synergies.

Dans le même temps, au niveau de la mise en œuvre, il convient d'aborder la question de la gestion concrète des terrains. Dans ce cadre, il est important de recenser les réels besoins de foncier économique et les surfaces potentiellement disponibles dans les sites d'activités économiques existants, d'étudier les besoins concrets des entreprises déjà établies comme de celles souhaitant s'implanter et de mettre en évidence les possibles restrictions environnementales pour l'aménagement du foncier disponible. L'organisation d'échanges avec les entrepreneurs est aussi jugée utile. La concurrence ne doit pas être au centre des préoccupations au niveau intercommunal ni au niveau transfrontalier. Il conviendra plutôt d'aboutir à une mutualisation des ressources et de se concentrer sur les avantages de cette démarche pour l'ensemble de la région.

Une structure de gouvernance aussi « légère » que possible devrait s'adosser à des structures organisationnelles existantes, notamment pour garantir l'expertise technique du pôle. En outre, le comité de pilotage recommande d'ancrer le portage dans les organes existants, par exemple, les Eurodistricts.

Des projets de mise en œuvre concrets peuvent être testés en commun dans des « laboratoires vivants/Real-labor » (chap. 5.5).

Quelques questions en lien avec la suite du processus sont restées en suspens, particulièrement concernant le portage politique et le financement des prochaines étapes en vue de la mise en place d'un pôle d'activité multisite transfrontalier.

Chacun de ces résultats du Planspiel est approfondi sous la forme d'exemples dans le chapitre 5 afin d'en tirer des recommandations générales.



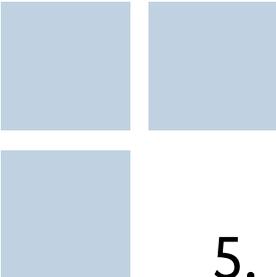
« Nous ne devons pas seulement gérer la pénurie du foncier, nous devons également tenir compte de la logistique et du transport des personnes. Nous avons à intégrer l'ensemble de ces dimensions, notamment de l'accessibilité des zones d'activité par des modes autres que routiers et individuels, dans notre politique du foncier économique sur notre territoire. »

(Anne-Marie Jean, vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, réunion politique dans le cadre du projet MORO le 06/04/2022)

Les résultats du MORO ont été présentés le 14 décembre 2022 dans le cadre d'une conférence finale à la Salle de l'hémicycle au siège de la Région Grand Est à Strasbourg. Lors de quatre tables rondes, des acteur.ice.s des espaces de Planspiel et des expert.e.s d'autres territoires ont débattu autour des enseignements tirés des deux simulations.



Photo : agl - Conférence finale du MORO le 14 décembre 2022



5. Nos recommandations : une planification transfrontalière conjointe

5.1 Créer une base de connaissances commune afin de favoriser une compréhension factuelle des territoires transfrontaliers et un développement territorial intégré

Pourquoi a-t-on besoin de données spécifiques aux territoires transfrontaliers ?

Dès le début des années 2000, l'État en France a fait le constat que les analyses statistiques nationales dans les territoires frontaliers se heurtaient souvent à des difficultés d'interprétation : cela donne visiblement lieu à des « effets frontières » et leur impact est difficile à décrire

ou à mesurer, d'autant que les données spécifiques aux territoires frontaliers sont rarement disponibles (Observatoire des territoires/ANCT 2022).

Or des stratégies et des actions territoriales « sur mesure » ne sont possibles que si des informations solides sur les structures et le développement du territoire existent des deux côtés de la frontière, si des spécificités locales peuvent être reconnues et si des interdépendances fonctionnelles ou des différences peuvent être identifiées (BMVI 2017a). C'est pourquoi les données spécifiques aux territoires transfrontaliers sont un facteur clé pour une politique efficace dans le développement territorial transfrontalier. Un aménagement du territoire transfrontalier requiert des données grâce auxquelles on peut suivre et orienter les étapes de développement, représenter les processus actuels et mettre en évidence de futurs développements potentiels (Saad/Chilla 2017).

Définition de l'observation territoriale

« L'observation territoriale désigne la production régulière de rapports reposants sur des indicateurs concernant l'aménagement du territoire et ses évolutions. Des informations pertinentes et concrètes sont élaborées à partir d'une base de données géographiques, en constante évolution, à destination des représentant.e.s politiques et techniques ainsi que de l'opinion publique intéressée » (Sturm 2018 : 1865). Les données tirées de l'observation spatiale peuvent être sollicitées pour des analyses de situation quantitatives et qualitatives dans les différents champs thématiques du développement territorial d'une région transfrontalière. Une analyse spatiale de ce type devrait comporter, outre un état des lieux initial, une perspective à moyen et long terme (par ex. par l'intermédiaire d'extrapolations, de prévisions et de scénarios) (RVMO 2012).

Une observation spatiale continue devrait mettre à disposition les données nécessaires dans les champs d'action de l'aménagement du territoire. Elle fournit la base sur laquelle peuvent se fonder des projets et des stratégies territoriales, et ainsi permettre des décisions politiques argumentées. Outre la fourniture de données statistiques à traiter, les représentations cartographiques sont utiles pour communiquer tant avec les personnes politiques qu'avec les citoyen.ne.s. (CGET / BMI 2019)

Le traité d'Aix-la-Chapelle accorde également une importance particulière au thème de l'observation spatiale : conformément à l'article 14, dans le cadre de ses principales missions, le Comité de coopération transfrontalière (CCT) est chargé de « coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne ». (Gouvernement fédéral 2022a) Le CCT a repris le thème de l'observation territoriale dans son programme de travail 2022 (CCT|AGZ 2022a).

Quelles sont les activités déjà en place ?

Différentes institutions à différents niveaux se penchent sur la saisie et l'interprétation de données ainsi que sur la pérennisation de l'observation territoriale dans les espaces transfrontaliers.

À l'échelle européenne, on peut citer, entre autres, l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat) qui élabore des statistiques au niveau européen, en étroite collaboration avec les offices statistiques des États membres de l'UE de même qu'avec d'autres autorités nationales. Ces statistiques sont régulièrement publiées, entre autres dans l'Annuaire des statistiques régionales et peuvent être consultées en ligne (Eurostat 2022). L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ESPON) pratique depuis 2002 l'observation territoriale à l'échelle de l'ensemble de l'Europe. L'actuel programme ESPON 2020 poursuit la mise en place d'un réseau d'observation territoriale européen. Il doit fournir des informations spatiales comparables, automatisées et fiables à l'échelle de l'ensemble de l'Europe et favoriser leur prise en compte dans les politiques sectorielles. L'objectif est d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion de l'Union européenne ainsi que l'efficacité des politiques nationales et régionales en matière de développement territorial. Différents programmes et projets ont permis de considérer des problématiques relatives aux relations transfrontalières. (cf. ESPON 2022, BBSR 2022b)

En Allemagne, l'élaboration de rapports concernant le développement spatial à l'échelle fédérale et européenne incombe, au titre de l'art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ROG), au BBSR. Le BBSR exploite, pour ce faire, un système d'observation territoriale qui, dans ses différentes composantes, illustre les conditions de vie à l'échelle du Kreis et de la commune ainsi que dans les grandes agglomérations allemandes. Il analyse et compare les évolutions à l'échelle européenne. (BBSR 2022c). Sur ce dernier point, l'accent est toutefois davantage mis sur les évolutions à l'échelle de l'Europe et moins sur les espaces frontaliers. Jusqu'à présent, il n'y a pas d'observation spatiale transfrontalière au niveau national comportant une analyse approfondie de chaque région frontalière. (BMVI 2017b)

Dans le cadre de différents projets MORO, le BBSR travaille à l'élaboration d'un système d'observation territoriale qui mette plus l'accent sur les régions frontalières. Dans le MORO intitulé « Observation spatiale

« L'observation territoriale n'est pas une finalité en soi, mais doit plutôt être comprise comme une collecte, une synthèse et un traitement analytique préparatoires des informations. Elle fournit aux responsables politiques et aux décideurs.euse.s des informations précoces sur les évolutions spatiales significatives en matière de planification ainsi que sur l'efficacité des politiques publiques. Cela s'applique notamment à l'observation territoriale transfrontalière dans laquelle certains développements sont très difficiles à expliquer sans une connaissance de la situation dans les territoires limitrophes, et encore plus délicats à gérer de manière coordonnée. L'observation territoriale transfrontalière peut ainsi se comprendre comme un processus multiniveaux ».

(BMVI 2017b : 115 et s.)

en Allemagne et dans les régions frontalières : structures spatiales et interdépendances territoriales», les axes de travail et les attentes, concernant l'élaboration d'une analyse territoriale transfrontalière à l'échelle du pays, ont été déterminés à l'aide de l'expertise déjà acquise dans les régions pilotes impliquées. Dans le cadre du MORO "Établissement d'un système d'observation spatiale pour les régions frontalières", qui s'est achevé en novembre 2021, un catalogue de données et d'indicateurs pour l'observation spatiale transfrontalière a été défini et des recommandations ont été formulées pour la mise en œuvre technique d'un système d'observation spatiale transfrontalier au sein du BBSR. (BBSR 2022d; Schwarze/Spiekermann 2021).

En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a créé en 2017 un Pôle de statistiques transfrontalières (PST) par sa filiale de Nancy. Il est chargé de mettre sur pied des banques de données transfrontalières pour la France continentale et ses pays frontaliers et de fournir des évaluations de ces données.

La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) se charge d'observer les régions situées aux frontières extérieures de la France. Dès les années 1990, elle a établi, entre autres, des cartes relatives aux aspects transfron-

taliers, dont une carte, concernant les flux de navetteur. euse.s transfrontaliers, qui montrait l'ampleur de ce phénomène, et ainsi l'intensité des interdépendances dans les territoires frontaliers (MOT 2022b). La principale mission de la MOT est d'apporter un soutien aux parties prenantes et de les mettre en réseau dans les régions transfrontalières. Pour ce faire, elle met notamment à disposition une plateforme de mise en réseau et de données sur laquelle il est possible de consulter ou de télécharger des études et des expertises, des informations concernant les programmes européens ainsi que des cartes. Par ailleurs, elle soutient les activités transfrontalières d'institutions françaises dans les régions frontalières par des expertises et par le développement d'outils méthodologiques (MOT 2022a). La MOT a ainsi été chargée en 2010 de mettre en évidence les lacunes qui existent dans l'observation territoriale transfrontalière dans le cadre d'une étude menée en collaboration avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) (Observatoire des territoires/ANCT 2022).

Un regroupement des activités côté français et allemand doit avoir lieu dans le cadre d'un plan d'action commun pour la promotion de l'observation territoriale transfrontalière (CGET/BMI 2019). Selon une approche multiéchelons territoriaux, ce regroupement doit couvrir les échelles locale et régionale, jusqu'à l'échelle européenne. L'objectif est notamment de procéder à une collecte de données adaptée aux besoins de leurs utilisateurs. rices locaux, ce qui doit se concrétiser grâce à une étroite implication et coopération entre les échelles de territoires et les différents niveaux administratifs.

« Une politique d'intégration transfrontalière efficace au niveau de l'État requiert une connaissance approfondie du territoire. [...] Une observation territoriale précise et régulière est tout aussi déterminante pour la conception et la mise en œuvre de projets transfrontaliers, qui amélioreront le quotidien de la population et des entreprises, que pour la création d'un savoir commun concernant le territoire frontalier ou la mise en place d'une vision commune par les autorités locales ».

(CGET/BMI 2019 : 3)

À l'échelle transfrontalière régionale, des mesures ont déjà été prises, depuis quelques années, en vue d'une institutionnalisation et d'une pérennisation de l'observation territoriale transfrontalière. Depuis 2009, un système d'information géographique (SIG-GR) est ainsi établi dans la Grande Région : il fournit une banque de données transfrontalières harmonisées et soutient de cette façon la mise en œuvre de la politique commune en matière d'aménagement et de développement territorial (SIG-GR 2022a). Outre le SIG-GR, il existe le réseau des offices statistiques de la Grande Région et l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi (IBA-OIE). Le réseau est intégré dans la structure de la Grande Région comme groupe de travail ; il s'occupe en premier lieu de l'harmonisation des statistiques économiques et sociales (Grande Région 2022e). L'IBA-OIE réalise, pour le compte des responsables politiques, des analyses relatives au marché du travail dans la Grande Région, et soutient, par ses données et ses interprétations, les décisions de la Grande Région en matière de politique structurelle et de politique du travail (IBA/OIE 2022).

Dans la région du Rhin supérieur, la création d'un système d'information géographique dénommé le « SIGRS » a été lancée dès 2004. Ce système a fait l'objet d'améliorations permanentes et a été remplacé en 2015 par le système d'observation territoriale actuel « GeoRhena » (IMeG 2018). Le système GeoRhena permet de collecter et de traiter des données thématiques relatives à la vallée du Rhin. GeoRhena se veut un centre de compétences qui fait avancer la coopération transfrontalière (GeoRhena 2022).

Quelles sont les lacunes identifiées ?

Les différentes activités montrent que dans le domaine de l'observation territoriale transfrontalière, beaucoup de connaissances ont déjà été et sont encore générées. Néanmoins, pour de nombreuses problématiques et missions concrètes de l'aménagement du territoire dans les espaces frontaliers, il manque une base de données fiables. Certes, des données brutes relatives à la représentation des structures spatiales sont généralement disponibles dans les services statistiques régionaux ou nationaux, mais on constate d'importantes lacunes concernant la comparabilité, la disponibilité et l'harmonisation des données (Saad/Chilla 2017). On observe également des différences considérables entre les statistiques nationales, eu égard au niveau de détails ou à l'interprétation

Système d'information géographique de la Grande Région – SIG-GR | GIS-GR

Le SIG-GR a été créé à l'initiative de la conférence des ministres compétent.e.s lors du 11^e Sommet de la Grande Région, le 17 juillet 2009. L'objectif du SIG-GR est de soutenir la politique en matière de développement et d'aménagement du territoire dans sa fonction de coordination, de développement et d'aménagement de l'espace. Il s'entend comme un outil transversal pour l'observation territoriale. À cet effet, une banque de données transfrontalière harmonisée a été constituée, un « langage commun » est élaboré et une approche coordonnée a été adoptée pour traiter les thématiques et les représentations cartographiques. Le SIG-GR ouvre ainsi la voie à une comparaison des situations géographiques sur le territoire concerné et contribue à une meilleure compréhension des dynamiques spatiales observées dans la Grande Région. (SIG-GR, 2022a)

Le SIG-GR est placé sous la compétence thématique du Comité de coordination du développement territorial (KARE), groupe de travail du Sommet de la Grande Région. Le volet analytique et l'élaboration de cartes thématiques incombent au ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire du Luxembourg (MEA). La publication de données et de cartes est assurée par l'Office régional du cadastre et de l'information géographique du Land de Rhénanie-Palatinat. (SIG-GR, 2022b)

Le site Internet du SIG-GR (www.sig-gr.eu) propose un large éventail de cartes thématiques, met à disposition 253 jeux de données dans le géocatalogue de la Grande Région et permet de créer et de consulter des cartes thématiques interactives via le Géoportail.

Système d'information géographique du Rhin supérieur – GeoRhena

GeoRhena est le système d'information géographique du Rhin supérieur. Sa vocation est de compiler, pour la coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne et la Suisse, des données thématiques sur la vallée du Rhin, qui concernent ces trois pays, de les regrouper, de les harmoniser et de les diffuser en tant que données ouvertes. Sur la base de ces données, GeoRhena élabore des cartes statistiques au format PDF ainsi que des cartes interactives dans un géoportail.

Le site (www.georhena.eu) propose 204 cartes thématiques en lien avec sept champs thématiques spécifiques. Par exemple, l'occupation des sols, le transport, le tourisme, de même que des cartes générales avec des contenus généraux. Il est possible de consulter 228 jeux de données, de les télécharger en partie et d'en faire des utilisations multiples. (GeoRhena 2022)

des données, par ex. pour l'importante thématique du marché du travail transfrontalier (BMVI 2017a). Saad et Chilla constatent ainsi que sur cette thématique, « seuls quelques rares indicateurs sont directement comparables par-delà les frontières des États nationaux et se retrouvent habituellement à peine au niveau NUTS 3 » (Saad/Chilla 2017 : 51). Le niveau NUTS 3 se rapporte, en Allemagne, au niveau de l'arrondissement (Kreis) et en France au niveau du département.

Les données relatives aux interdépendances fonctionnelles dans les espaces frontaliers ainsi que les données micro-géographiques de haute résolution ne sont ainsi

disponibles qu'à titre exceptionnel (cf. BMVI 2017b, CGET/BMI 2019, Schwarze/Spiekermann 2021). Dans le même temps, les secteurs clés des agglomérations et des réseaux urbains transfrontaliers se distinguent par d'étroites interdépendances fonctionnelles et spatiales, notamment dans les secteurs de l'économie, du marché du travail et des services, du commerce ou la santé, des offres de formation, de mobilité ou encore culturelles et de loisirs. Leur portée et leur intensité sont considérées comme des indicateurs importants pour le degré de proximité des relations transfrontalières. Avec les sources de données en présence, les interdépendances telles que les flux de navetteur.euse.s, de clientèle ou de marchan-

disent sont toutefois difficiles à appréhender (IMeG 2013). Au niveau local, on requiert des informations spécifiques qui ne peuvent, en général, pas être fournies par les systèmes d'observation territoriale harmonisés à des fins de comparaison internationale (CGET/BMI 2019).

« Nous avons besoin d'une meilleure base de données et d'informations structurées sur le territoire de l'autre côté de la frontière afin de pouvoir prendre nos décisions sur la base d'informations solides ».

(Peter GILLO, Regionalverband (communauté urbaine) de Sarrebruck et Eurodistrict SaarMoselle, réunion politique du projet MORO le 06/04/2022)

De plus, ces interdépendances transfrontalières permettent de représenter des espaces fonctionnels (chap. 5.2), qui ne suivent pas obligatoirement les frontières administratives au sein desquelles les données statistiques sont habituellement collectées (BMVI 2017b, CGET/BMI 2019). Ces données liées aux interdépendances sont souvent absentes, notamment en ce qui concerne les navetteur.euse.s transfrontaliers, mais également pour les domaines du commerce et des prestations de service, du tourisme et des loisirs, de l'accès aux services publics et pour l'ensemble du secteur des transports (BMVI 2017b). Se mettre d'accord sur une définition et une interprétation pour chaque indicateur constitue un problème supplémentaire. Tel est également le cas pour les différences de typologies qui, au final, ne sont pas comparables.

Les résultats dans les deux périmètres de Planspiel MORO

Pour l'analyse et la compréhension d'interactions transfrontalières au niveau spatial, une nette amélioration de la collecte et de la mise à disposition des données est donc nécessaire. Ces observations ont été confirmées dans les deux Planspiele. Dans l'Eurodistrict SaarMoselle, quelques données sont certes déjà disponibles en raison des travaux préparatoires du GECT en matière de planification eu égard à une stratégie de développement territorial commune. Toutefois, l'étude compara-

tive concernant la pratique en matière de planification et d'autorisation pour les projets de grandes surfaces commerciales montre des lacunes dans les bases de données : les flux de client.èles transfrontalières, par exemple, ne sont pas pris en compte, ce qui complique l'évaluation de l'impact des projets de commerce prévus sur la structure du commerce et les centralités de l'autre côté de la frontière (Kruse et al. 2022 ; s.a. Abb. 13). Dans le cadre du Planspiel dans la Grande Région, le manque de bases de données pour évaluer la situation concernant certains volets de compréhension du territoire et les difficultés relatives à la comparabilité des jeux de données ont été soulignés à plusieurs reprises.

Lors de la préparation de la documentation du Planspiel dans le Rhin supérieur, il s'est avéré qu'il y avait très peu de données comparables au sujet du foncier économique et aucune entente, jusqu'à présent, sur une typologie commune de foncier économique. Concernant les dossiers (mini-expertises) établis pour préparer les participant.e.s au Planspiel dans le cadre du projet MORO, des cartes thématiques avaient été élaborées, en partie pour la première fois, pour le périmètre du Planspiel (s. Abb. 14). Des légendes distinctes avaient été utilisées pour les bassins de vie nationaux à cause de l'absence d'harmonisation des jeux de données. Ces légendes ont permis d'avoir un regard conjoint sur le territoire concerné. Or les discussions parfois mouvementées et les critiques sur l'interprétation de données ou le contenu des cartes ont également mis en évidence les lacunes spécifiques.

Dans les deux périmètres de Planspiel, la nécessité d'une base de données commune, ainsi que d'indicateurs partagés, a obtenu une approbation unanime lors de la validation des résultats intermédiaires dans le cadre de l'atelier transversal regroupant l'ensemble des participant.e.s au Planspiel.

Fig. 13 : Implantation du commerce sur le territoire de SaarMoselle

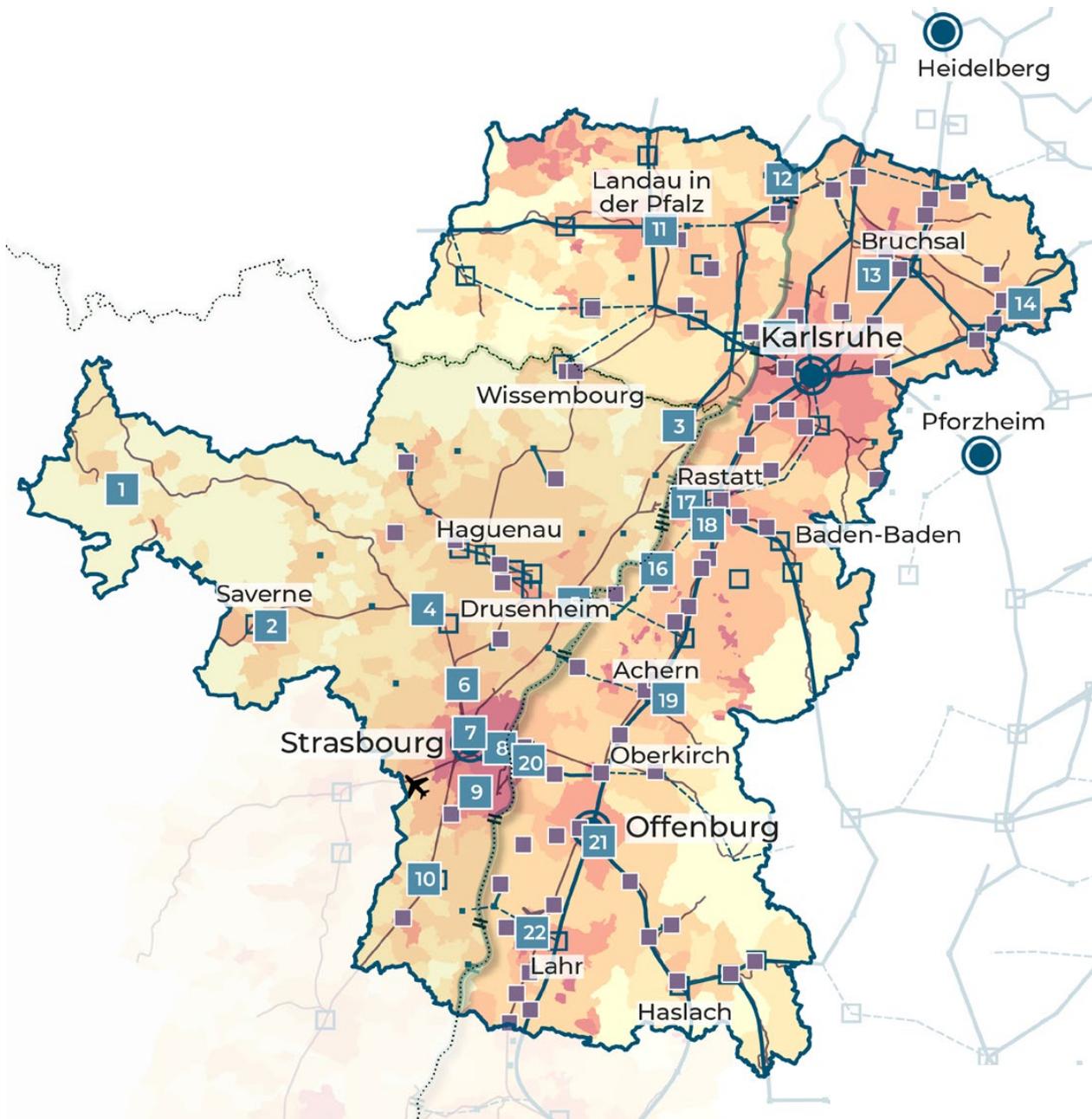
Source : réalisation interne; base de données : CCI de Moselle Metz Métropole 2021, Regionalverband Saarbrücken – Zentrale Versorgungsbereiche 2021



- Eurodistrict SaarMoselle
- Frontière
- Centres urbains**
- Centres-villes allemands
 - ▲ Centre supérieur
 - ▲ Centre de taille moyenne - Centre secondaire
 - ▲ Centre de base
- Centres-villes français
 - Principaux centres-villes
- Autres lieux**
- Autres lieux en Allemagne
 - ▲ Lieu d'approvisionnement local - intégré
 - ▲ Localisation non intégrée - décentralisée
- Autres lieux en France
 - Zone commerciale
 - Centre commercial

Fig. 14 : Implantation des sites industriels et artisanaux au nord du Rhin supérieur

Source : Réalisation interne; base de données : Metropolregion Rhein-Neckar, Regionalverbände Südlicher und Mittlerer Oberrhein, SCoTAN, SCoT BNR, SCoTERS



STRUCTURE SPATIALE

- □ Armature urbaine
- — — Axes de développement

DENSITÉ DE POPULATION



SITES INDUSTRIELS ET ARTISANAUX

CLASSE A

- RVMO* : « dire d'experts »
- RVSO* : Communes à urbanisation renforcée pour la fonction économique (Catégorie A et B du Regionalplan)
- RVRN* : Zones prioritaires pour l'activité, l'industrie et la logistique
- Scoters, Scotan, Scot BNR* : Plateformes départementales, « dire d'experts »

CLASSE B

- RVMO* : « dire d'experts »
- RVSO* : Communes à urbanisation renforcée pour la fonction économique (Catégorie C du Regionalplan)
- RVRN* : Zones d'urbanisation avec la fonction activité
- SCoTERS, Scotan, Scot BNR* : « dire d'experts »

La recommandation : créer une base de connaissances commune afin de favoriser une compréhension factuelle des territoires transfrontaliers et un développement territorial intégré

» Créer des bases de données de haute résolution et micro géographiques pour les espaces frontaliers fonctionnels

Pour un aménagement du territoire transfrontalier conjoint, disposer de bases de données solides est une condition sine qua non. Il s'agit ainsi :

- de décrire les utilisations et les fonctions de l'espace,
- d'illustrer les interdépendances, notamment au-delà des frontières nationales, et
- de présenter les développements et les tendances en matière de territoire.

Une base de connaissances commune permet d'approfondir la connaissance du territoire, de créer la base d'une coopération fondée sur la confiance et de renforcer l'identité commune. À ce titre, il est nécessaire de continuer à améliorer l'observation territoriale transfrontalière, de la mettre en adéquation avec les besoins des acteur.ice.s de la planification territoriale et de l'approfondir notamment pour les espaces transfrontaliers fonctionnels.

Nous recommandons la mise en place de plateformes disposant d'un ensemble de données micro-géographiques de haute résolution, en premier lieu pour les espaces fonctionnels dans lesquels le besoin de développement territorial conjoint et intégratif est apparu comme une priorité. La condition préalable est donc, dans un premier temps, d'identifier conjointement les espaces frontaliers fonctionnels ainsi que leurs thèmes et champs d'action principaux qui ont une pertinence à être traités en transfrontalier (chap. 5.2).

Lors la collecte des données, il est nécessaire d'harmoniser les données ou au moins de parvenir à un accord commun, en concertation si possible avec l'échelle régionale, sur les définitions, les typologies et les indicateurs, y compris sur les limites de la comparabilité. Outre des données statistiques, il est essentiel de recueillir également des données relatives aux interdépendances et aux tendances de développement afin de mieux comprendre les dynamiques au sein de l'espace frontalier. Une mise à jour régulière des bases de données est indispensable

pour soutenir progressivement les acteur.ice.s de la planification dans leur pratique professionnelle quotidienne et pouvoir répondre aux défis actuels.

Pour la collecte de données micro-géographiques, un système d'observation de l'espace devrait être mis en place dans les espaces fonctionnels frontaliers concernés : mettre à disposition une base de données par le biais de laquelle les cartographies indispensables pourraient être téléchargées. Les Eurodistricts pourraient en être l'autorité responsable.

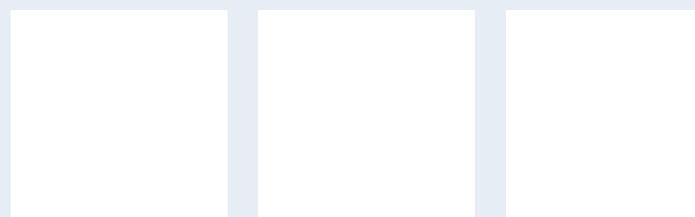
» Renforcer l'observation territoriale à l'échelon national et transversal (Bund/État, Land/Région)

Les organismes transfrontaliers régionaux tels que le SIG-GR ou GeoRhena jouent un rôle primordial dans l'observation territoriale transfrontalière. À l'échelon supérieur, il s'agit :

- de convenir d'indicateurs pour les espaces frontaliers et de normes de qualité en matière de collecte et de mise à jour,
- de garantir conjointement une vaste harmonisation des bases de données,
- de renforcer la mise en réseau des services compétents eu égard au transfert de données et
- de consolider la coopération avec les parties prenantes de l'aménagement du territoire à tous les niveaux.

Une base de connaissances commune peut également servir à établir une typologie des espaces frontaliers et contribuer ainsi de manière significative à la définition des espaces transfrontaliers fonctionnels.

L'AGZ pose un jalon dans l'observation territoriale de l'espace frontalier franco-allemand avec la création d'un sous-comité autour de cette thématique.



5.2 Élaborer et arrêter des objectifs et des stratégies communes pour un développement territorial intégré

Stratégies pour les espaces fonctionnels

Les plans de développement régional (Landesentwicklungspläne), les plans territoriaux (Regionalpläne), les SRADDET ou les SCoT prennent fin aux frontières nationales des États. Ils n'ont aucune validité pour les territoires voisins situés de l'autre côté de la frontière, même si les bassins de vie nationaux sont étroitement interconnectés d'un point de vue économique et eu égard à l'accès aux services publics. Les plans d'aménagement du territoire réglementaires (formels) sont limités aux territoires nationaux des États. Cela est dû au fait que la planification réglementaire n'est, jusqu'à présent, réglementée que dans le cadre de la législation nationale et qu'il n'existe aucune disposition légale ni aucun outil juridique qui permette d'exercer cette planification au-delà des frontières nationales. L'aménagement du territoire transfrontalier revêt donc plutôt un caractère (non réglementaire (informel) et non contraignant. Il lui manque ainsi souvent la force de frappe nécessaire dans les processus politiques territoriaux. (Voir à ce sujet, entre autres, BBSR 2021, ARL 2022a)

C'est pourquoi l'élaboration et le portage (politique) de projets de territoire intégrés sont capitaux pour les régions frontalières très interdépendantes au niveau fonctionnel des deux côtés de la frontière. C'est le seul moyen de mettre en cohérence et de coordonner les différentes politiques sectorielles au niveau transfrontalier dans le sens d'un développement territorial durable et axé sur le modèle de l'intégration européenne. Les projets de territoire non réglementaires (informels) sont alors les plus appropriés : ils peuvent mettre en lumière

« Par l'intermédiaire de ce projet, nous souhaitons parvenir à nous entendre avec les offices statistiques de chacun de nos pays et avec les autorités européennes sur une définition commune de la notion d'espace fonctionnel ».

(Dominique Lorrette, région Grand Est, réunion politique dans le cadre du projet MORO le 06/04/2022)

différents champs thématiques, se rapporter aux espaces fonctionnels indépendamment des frontières administratives et sont élaborés de manière interdisciplinaire et interterritoriale, lors d'un intensif processus de coopération impliquant les différentes parties prenantes et les échelles de territoires concernées (Danielzyk/Sondermann 2018).

De nombreux champs d'action dans le développement territorial (le développement de l'espace bâti et de la mobilité, les écosystèmes économiques, la prévention des inondations, la protection de la nature ou les activités touristiques, par exemple) ne se limitent pas aux frontières administratives et concernent plutôt des espaces fonctionnels (voir à ce sujet, entre autres, Othengrafen/Danielzyk 2014). Dans le cas de la prévention des inondations, les territoires concernés sont les bassins versants par exemple. Les stratégies relatives à cette prévention des crues et des inondations doivent donc avant tout être gérées de manière transfrontalière par la coopération des collectivités territoriales concernées. Dans le développement territorial, on travaille, par conséquent, de plus en plus sur des espaces fonctionnels dont le découpage est souple en fonction des problématiques et est également limité dans le temps, le cas échéant (Knieling 2018) : de ce fait, de nouveaux cadres opérationnels se forment tels que des clusters économiques, des régions touristiques, des régions métropolitaines ou des régions LEADER pour le développement rural.

Des espaces fonctionnels existent aussi à partir des déplacements pendulaires des navetteur.euse.s dans les régions frontalières. Les espaces fonctionnels transfrontaliers acquièrent une importance particulière dans le contexte d'une modification prévue des accords de Schengen : conformément au nouvel article 42b du règlement européen 2016/399, les États membres s'engagent à indiquer les régions transfrontalières et à la communiquer à la Commission (EU 2022). Toutefois, aucune définition ou délimitation officielle de ces régions frontalières n'est pas encore disponible. Un « méthodologie détaillée de délimitation des régions frontalières, y compris une typologie de celles-ci, présenterait de grands avantages pour une analyse comparative des espaces frontaliers, entre eux, et également avec d'autres types d'espaces », constatent Schwarze/Spieker-mann (2022 : 17) dans leur rapport de recherche sur l'établissement d'un système d'observation spatiale pour les régions voisines.

Indépendamment de cela, le projet pilote franco-allemand d'aménagement du territoire se penche sur la question de savoir comment développer en commun des

Planification réglementaire/formelle et non réglementaire/informelle

En Allemagne, on fait la distinction entre l'aménagement du territoire « formel » (réglementaire) et les projets de territoire « informels » (non réglementaires). L'aménagement du territoire « formel », (réglementaire), englobe tous les plans encadrés par la loi allemande sur l'aménagement du territoire (ROG), c'est-à-dire des plans/programmes de développement des Länder ainsi que des plans régionaux/territoriaux (art. 13 de la ROG). Les documents de planification guident, via la détermination d'objectifs et de principes en matière d'aménagement du territoire, l'évolution de l'utilisation des sols et de leur fonction ayant une incidence, au-delà de l'échelle communale, sur l'espace territorial concerné. Ces documents revêtent ainsi un caractère contraignant vis-à-vis des documents de planification communale et des documents sectoriels ou des décisions prises par les autorités publiques concernant la validité des planifications et des documents ayant un impact sur l'espace territorial (art. 4 de la ROG). (ARL 2022b)

Les projets de territoire informels ne sont pas encadrés par la loi et sont donc plus souples dans leur organisation. C'est ce que montrent les exemples de projets de territoire intégrés à la page 55 et suivantes. Ils sont souvent davantage axés sur les processus et l'action, se distinguent par leur grande flexibilité et voient le jour, la plupart du temps, via des processus de négociation et un travail de coopération. Ils peuvent suivre une approche intégrative ou se consacrer à une problématique sectorielle. Le périmètre de ces projets se rapporte ainsi fréquemment à des espaces fonctionnels au-delà des compétences administratives, dont les critères peuvent être définis à partir de l'étude de trajets pendulaires ou d'un espace culturel identifié. Ils n'ont pas de caractère contraignant, mais leur mise en place est expressément recommandée, au titre de l'art. 14

de la ROG, en tant qu'expression d'une coopération en matière d'aménagement du territoire pour la préparation ou la concrétisation de plans d'aménagement réglementaires. Cette coopération peut également avoir lieu en vue de répondre à des préoccupations transfrontalières (art. 14 § 1 2e phrase de la ROG). (Voir à ce sujet, entre autres, Danielzyk/Sondermann 2018)

En France, on fait aussi la différence entre la planification réglementaire (formelle) dont les conditions d'élaboration et de mise en œuvre sont inscrites dans la loi nationale (Code de l'urbanisme et code général des collectivités territoriales) et les documents non réglementaires (informels), qui sont élaborés de manière facultative. La première catégorie englobe les planifications de développement territorial stratégiques à l'échelle régionale et intercommunale (SRADDET, SCoT, voir également chap. 5.3). Elles engendrent différentes obligations pour les échelons inférieurs correspondants et/ou à l'encontre de tiers. Les programmes tels que les projets de territoire (räumliche Entwicklungskonzepte), les schémas transfrontaliers ou les projets de développement de quartier sont, comme en Allemagne, très flexibles et libres dans leur organisation. Ils peuvent également être mis en place pour des territoires de projet qui ne suivent pas obligatoirement les frontières administratives. Ces programmes visent le plus souvent à fixer des perspectives communes et non contraignantes ainsi qu'à définir les grandes lignes d'une coopération. Toutefois, les projets informels sont moins fréquemment appliqués en France qu'en Allemagne. Les raisons à cela résident probablement dans l'orientation nettement plus stratégique et plus politique des documents de planification réglementaires (formels) et donc dans un besoin moins important de programmes non réglementaires « informels ».

stratégies et des objectifs pour un développement territorial intégré au sein d'espaces fonctionnels au-delà de la frontière. Par ailleurs, les Planspiele devraient permettre de clarifier la manière dont ces stratégies pouvaient être ancrées dans les outils réglementaires de chaque pays, mais aussi, comment des feuilles de route composées d'actions, pour mettre en œuvre ces stratégies, pouvaient être convenues de la manière aussi contraignante et cohérente que possible (chap. 5.3).

Les exemples inspirants : les projets de développement intégrés pour les espaces frontaliers

On trouve déjà, dans le contexte transfrontalier, quelques exemples de planifications intégrées qui concernent des espaces fonctionnels. En 2021, le projet pour l'agglomération trinationale de Bâle est entré dans sa quatrième génération. L'objectif du programme est de promouvoir une planification coordonnée et cohérente dans l'espace

frontalier en matière de mobilité, d'espaces bâtis et non bâtis. En tant qu'outil de coordination et de mise en œuvre axé sur le long terme, le projet d'agglomération de Bâle garantit le développement d'une mobilité coordonnée dans la région. Cette mobilité est cohérente avec le développement des espaces bâtis et des armatures d'espaces verts dénommées « doigts verts » (coulées vertes) sont développées. Du côté suisse, le projet d'agglomération comporte une multitude de mesures qui sont soumises auprès de la Confédération suisse pour cofinancement. Du côté français, les résultats sont intégrés dans les SCoT. Côté allemand, les contenus du projet d'agglomération sont mis en œuvre dans le cadre de projets intégrés de développement local (ILEK) et d'autres projets informels (non réglementaires). Les résultats de ces documents « informels » sont en partie ancrés dans le Regionalplan, ou alors ils servent à préparer des projets concrets tels qu'un programme de pistes cyclables. (Bureau Agglo Basel 2021a)

Dans la région métropolitaine transfrontalière autour de Genève, les cantons de Genève et de Vaud ainsi que les territoires voisins en France ont mis sur pied une coopération transfrontalière depuis les années 1970. Cette coopération a débouché sur un concept d'agglomération transfrontalière (plan stratégique et opérationnel d'agglomération transfrontalière) qui a depuis connu quatre actualisations. L'objectif est la création d'un bassin d'emploi à la fois multipolaire, compact et vert. Trois principaux objectifs de développement sont mentionnés : 1) le renforcement de la fonction métropolitaine, 2) l'optimisation de la mise en réseau et 3) la mutualisation de l'espace de vie. À cet effet, la région doit être consolidée eu égard à la mobilité, à l'urbanisation et à l'environnement et une organisation métropolitaine doit être instaurée afin de pouvoir répondre de manière adéquate aux défis actuels et futurs. (Grand Genève Agglomération franco-valdo-genevoise 2012)

Dans la Grande Région, le bassin de vie de la vallée de la Moselle supérieure a vu naître un projet de développement qui tient compte des difficultés particulières de ce territoire en triangle entre la France, le Luxembourg et l'Allemagne. Il s'agit avant tout de concilier la dynamique de développement actuelle, liée au centre d'affaires du Luxembourg, et la sauvegarde du paysage culturel historique. Dans le cadre du projet de développement de la vallée de la Moselle supérieure (EOM), un schéma, des objectifs clés et des lignes directrices pour le développement territorial à venir ont été élaborés conjointement avec les parties prenantes dans l'espace frontalier et des projets opérationnels structurants ont été définis (agl et

al. 2018). La mise en œuvre des propositions de mesure de l'EOM a tiré profit des activités des groupes d'action locaux (GAL) des régions LEADER (Miselerland / Moselfranken 2022). Depuis 2020, une direction régionale EOM est installée auprès du GAL Miselerland/Moselland.

La caractéristique de ces projets est qu'ils concernent des espaces frontaliers fonctionnels, et non l'ensemble de la région Rhin supérieur ou de la Grande Région. Ils fournissent ainsi des stratégies, des approches et des actions. Cette base de travail est suffisamment concrète, pour pouvoir être transférée dans des plans d'aménagement à l'échelle territoriale (Regionalpläne, SCoT), voire dans le plan d'occupation des sols (FNP, PLU).

Les approches stratégiques dans le cadre des deux Planspiele du projet MORO

Dans les deux Planspiele, des approches intégrées ont été envisagées pour deux problématiques différentes. Tandis que la perspective d'un concept d'agglomération transfrontalière intégrée était évidente pour l'Eurodistrict SaarMoselle, la perspective d'un pôle d'activité multi-site transfrontalier dans le Rhin supérieur a fait l'objet d'une réflexion en amont. Il convenait d'intégrer cette thématique sectorielle dans un développement territorial intégré et de traiter des thématiques transversales qui ont un impact au-delà de l'échelle communale pour relever de l'aménagement du territoire selon la définition allemande. Dans les deux Planspiele, des objectifs, des contenus, des feuilles de route et des processus de gouvernance ont été élaborés pour des projets de développement intégré (fig. 18 et 19).

La **feuille de route pour le concept d'agglomération transfrontalière** prévoit tout d'abord une phase de « diagnostic » afin de décrire le plus concrètement possible le développement territorial actuel et futur. Différentes perspectives entrent en ligne de compte : des expertises sectorielles sont élaborées concernant les principaux champs thématiques ; de plus, un conseil d'experts locaux et régionaux élabore de possibles corridors/axes de développement pour l'agglomération transfrontalière. En parallèle, des récits tirés du quotidien de la population dans l'espace frontalier sont recueillis.

Ces bases sont validées par des groupes de travail organisés autour de problématiques précises. Dans une seconde étape, les groupes de travail et le conseil d'experts se retrouvent lors d'une réunion « fermée » afin de concevoir la stratégie globale et la vision spatiale qui seront discutées lors du premier forum régional.

Fig. 15 : Vision d'avenir de l'agglomération de Bâle 2040

Source : bureau de l'Agglo de Bâle 2021b : 35

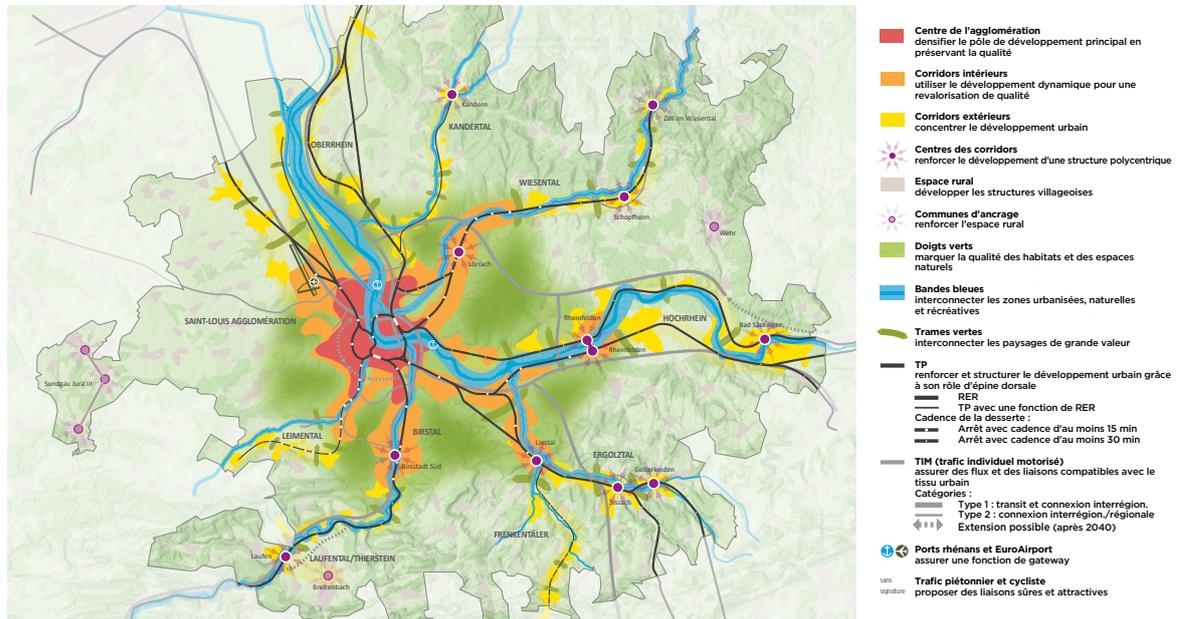


Fig. 16 : Concept d'agglomération du Grand Genève 2

Source : Grand Genève Agglomération franco-valdo-genevoise 2012 : 46 f.

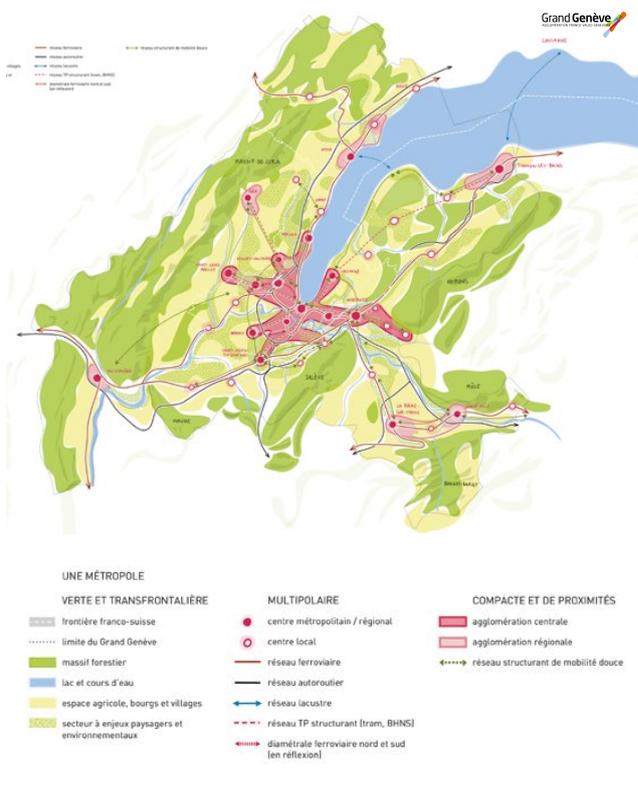
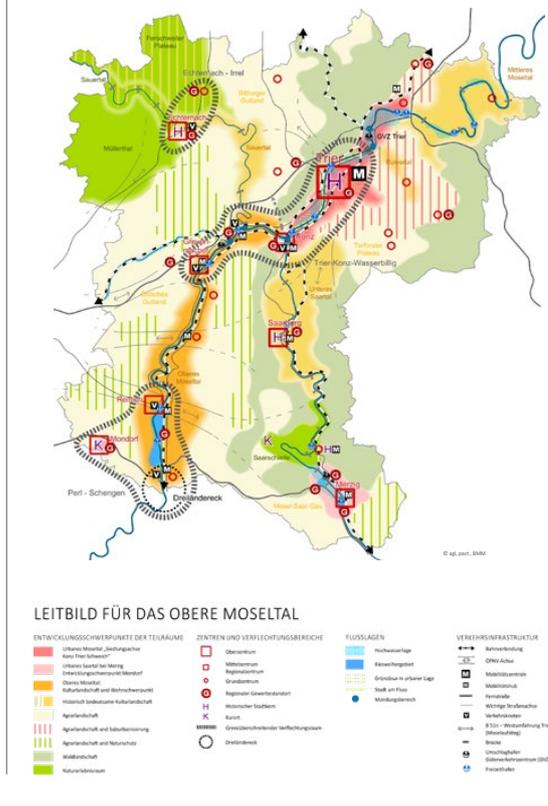


Fig. 17 : Schéma directeur pour la haute vallée de la Moselle

Source : agl et al. 2018



La troisième étape consiste à réaliser une analyse transversale des appels à projets et des contributions concrètes, en particulier celles des communes/EPCI. L'ensemble est ensuite regroupé de manière cohérente autour de stratégies partielles (sous-stratégies) pour le projet d'agglomération. Les décideur.euse.s politiques sont impliqué.e.s, entre autres, à travers la participation à des visites de sites dans les territoires et au second forum régional.

Lors de la quatrième et dernière étape, il s'agira de valider le passage à l'opérationnel : identification des projets phares, appels à projets pour les stratégies partielles, dispositions contractuelles ou encore mise en œuvre de laboratoires vivants qui servent à tester des solutions innovantes. Le contenu et les déclarations d'un concept d'agglomération sont consolidés dans le cadre du troisième forum régional et sont finalisés dans un document. Un conseil de citoyen accompagne l'ensemble du processus.

L'étude comparative concernant l'urbanisme commercial dans l'Eurodistrict SaarMoselle constitue une première expertise qui éclaire les aspects spécifiques de cette thématique prioritaire et qui émet des préconisations pour un processus coordonné au niveau transfrontalier lors de la planification de grandes surfaces commerciales (Kruse et al. 2022).

La feuille de route relative à **l'établissement d'un pôle d'activité multisite transfrontalier ou d'une coopération concernant le développement du foncier économique dans le Rhin supérieur**, a été conçue, dans ses grandes lignes, durant le Planspiel, puis a été retravaillée et améliorée au cours des échanges qui ont suivi. Les participant.e.s du Planspiel ont tenu à adopter une « politique des petits pas » et à construire un portage politique fort dès le début. C'est pourquoi il est proposé de constituer dans un premier temps un comité informel franco-allemand de responsables politiques. Sa mission est la mobilisation d'autres institutions partenaires et la construction d'une vision commune (récit politique) pour le développement de foncier économique dans le Rhin supérieur ou dans le bassin de vie concerné. Pour cela, il s'agit de dialoguer avec les communes et les EPCI des deux côtés de la frontière ainsi qu'avec le monde économique. Une première assemblée territoriale franco-allemande sert à débattre des lignes directrices communes avec des acteur.ice.s de la politique, de l'aménagement du territoire et de l'économie, à s'entendre sur la composition d'un comité de pilotage politico-technique et à lancer les premières étapes concrètes.

Si le pôle d'activité multisite est adossé à un Eurodistrict, son organe décisionnel devra valider la suite du processus. Le niveau opérationnel peut être coordonné via le secrétariat (bureau de coordination) de l'Eurodistrict, ce qui nécessitera probablement un renforcement de ses ressources humaines et financières.

Dans une seconde phase, le secrétariat lance et suit la réalisation d'une analyse territoriale ainsi que celle d'une étude du potentiel du foncier économique. Celles-ci sont réalisées par des expert.e.s extérieur.e.s en étroite concertation avec les niveaux de planification concernés (communes/EPCI, SCoT/Regionalverband, région/Länder). De plus, un dialogue a lieu avec les acteur.ice.s économiques afin d'explorer leurs besoins et leurs exigences. L'échange technico-politique aboutit à un document stratégique pour le pôle d'activité multisite qui fait l'objet d'une validation dans le cadre d'une seconde assemblée territoriale franco-allemande.

Dans la troisième phase, des questions centrales sur le plan de l'économie, du droit et de la planification sont clarifiées pour aboutir ensuite à un document de mise en œuvre. De plus, il s'agit aussi de traiter la gestion des mécanismes de compensation ou encore les questions liées à la commercialisation coordonnée de foncier et au développement d'infrastructures. Des groupes de travail sont formés dans ce but. Les résultats sont discutés et consolidés avec les parties prenantes concernées. Pour faciliter le passage à l'opérationnel, des idées et des propositions de mise en œuvre peuvent être testées en parallèle dans des laboratoires vivants. La conception stratégique et opérationnelle du pôle d'activité multisite est validée lors d'une troisième assemblée territoriale franco-allemande.

La quatrième phase est consacrée à une consultation auprès des communes du côté allemand et des EPCI du côté français. Il s'agit d'évaluer leur prédisposition à apporter du foncier ou des ressources au pôle. Le niveau d'acceptation du pôle sera mesuré à partir des résultats de la consultation et conditionne la décision de sa mise en œuvre opérationnelle. Si des communes se montrent intéressées, les étapes suivantes pourront être convenues lors d'une quatrième assemblée territoriale franco-allemande. En cas de décision positive, des mesures concrètes pourraient être prises pour la création d'un pôle d'activité multisite transfrontalier ou d'une autre forme de coopération transfrontalière pour le développement de foncier économique, et des accords de coopération pourraient être préparés.

Fig. 18 : Feuille de route pour l'élaboration d'un schéma d'agglomération pour l'Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne

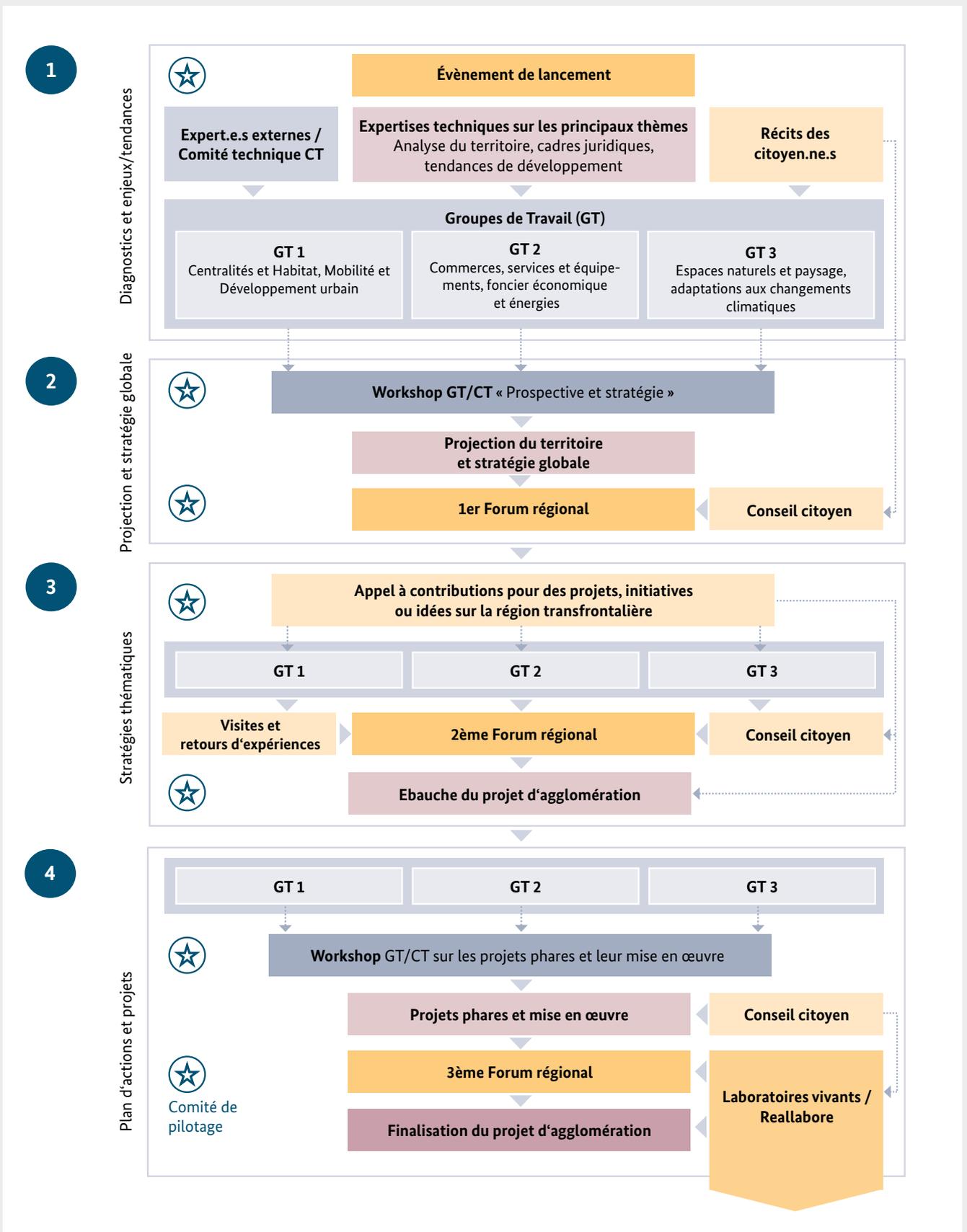
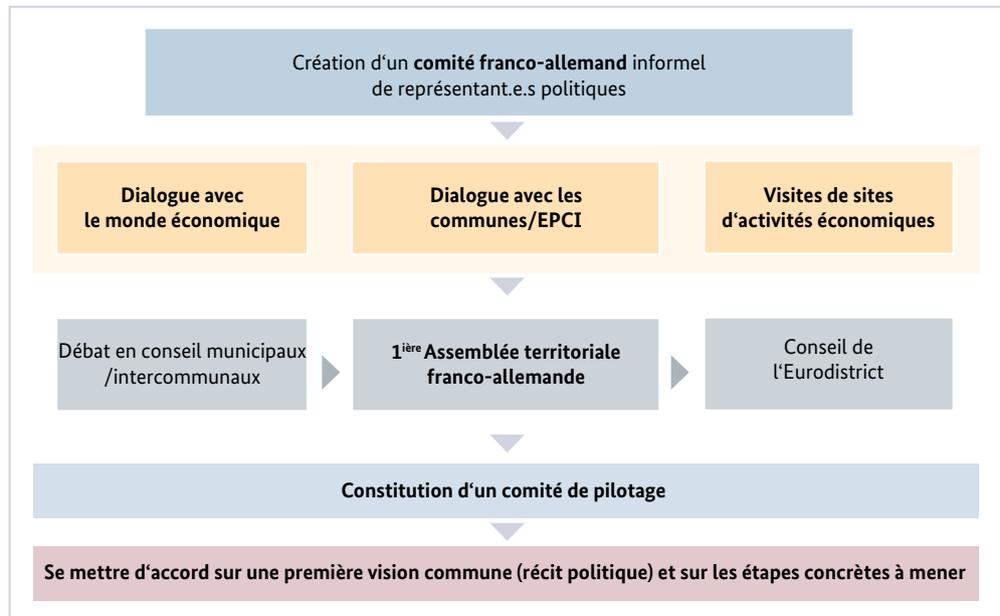


Fig. 19 : Feuille de route pour l'instauration d'un pôle d'activité multisite transfrontalier ou d'une coopération pour le développement de foncier économique dans le Rhin supérieur

Source : réalisation interne

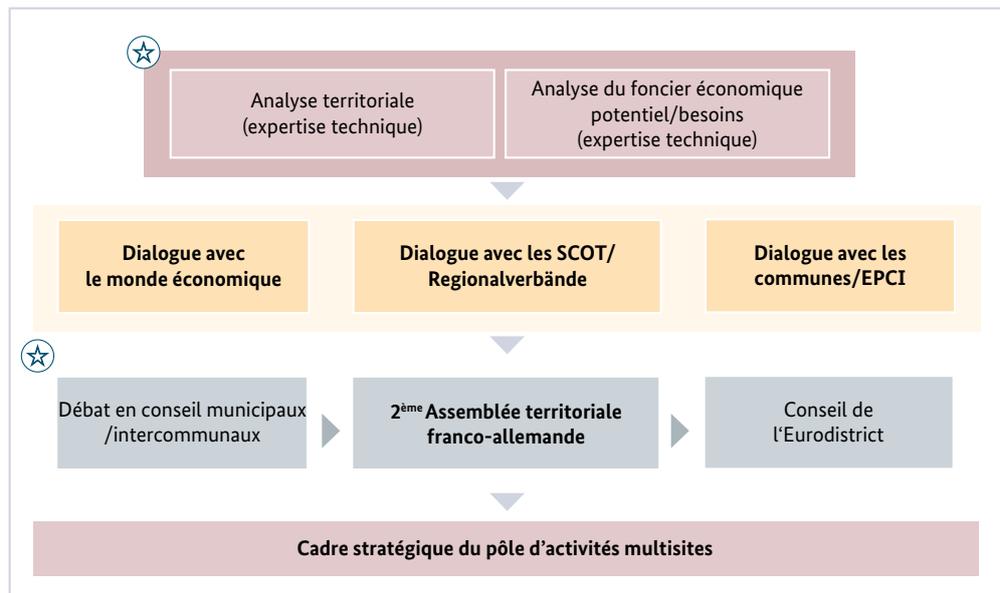
1

Phase 1 : Construction d'un portage politique



2

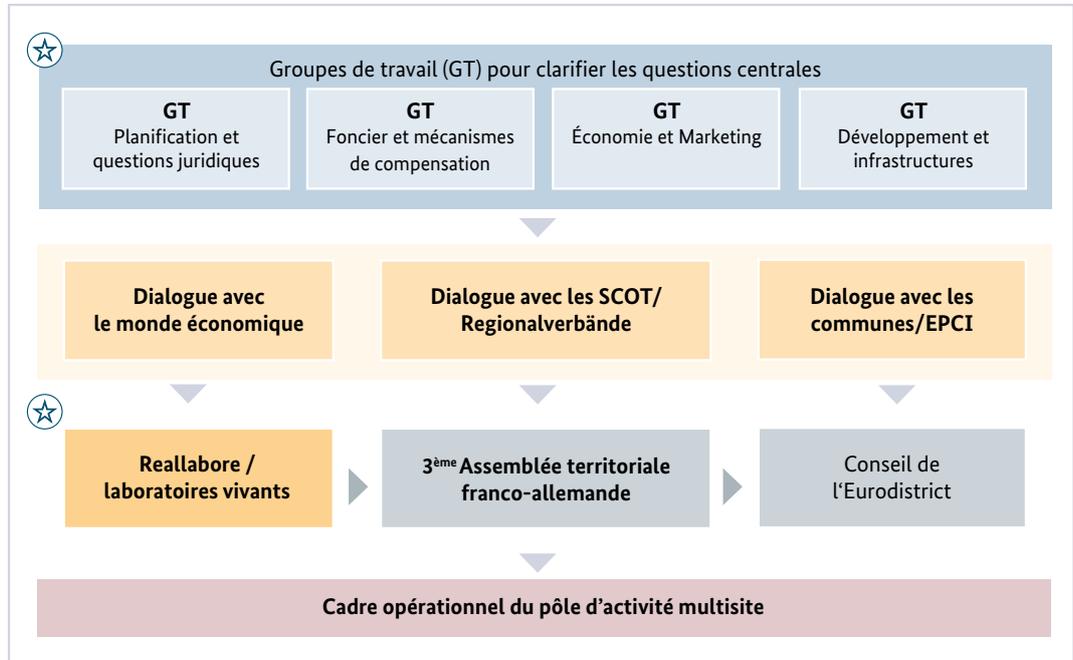
Phase 2 : Diagnostic et stratégie



☆ Comité de pilotage

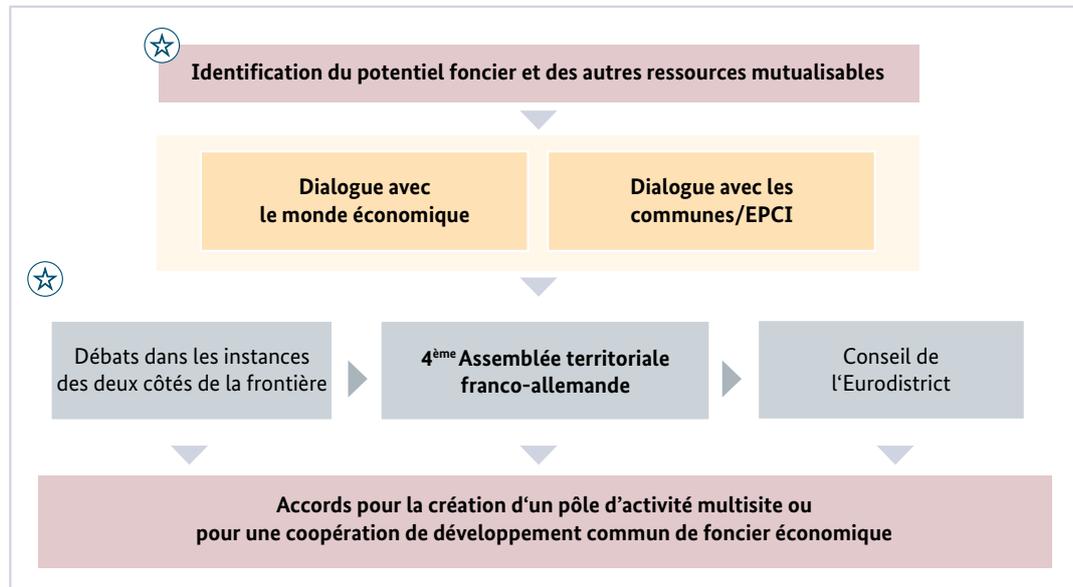
3

Phase 3 : Moyens de mise en oeuvre



4

Phase 4 : Pérennisation de la coopération



La recommandation : élaboration de projets stratégiques de développement territorial transfrontaliers en tant qu'orientation stratégique commune pour l'aménagement du territoire dans l'espace frontalier

» L'élaboration de projets stratégiques de développement territorial, une motivation et un point de départ pour une coopération transfrontalière intensive dans un espace frontalier fonctionnel.

Il s'agit ainsi, avant tout, d'identifier des bassins de vie et d'emploi comme des espaces de projet, en fonction des enjeux et des orientations fixées, et de convenir à cet effet d'un périmètre approprié en partant d'un niveau de planification suffisamment large (chap. 5.3).

À l'occasion de ce travail commun, la compréhension réciproque de l'espace frontalier est renforcée et la confiance est instaurée grâce à une entente sur les objectifs et les stratégies à appliquer. Les conditions préalables sont les suivantes :

- comprendre les processus en matière d'espace, de planification et de politique dans le territoire frontalier,
- décrire le processus de travail ou la « feuille de route » le plus concrètement possible et tenir compte, ce faisant, des perspectives à court, moyen et long terme,
- de créer des instances de travail appropriées et adéquates,
- convenir de mécanismes décisionnels,
- d'explorer les moyens de parvenir à un consensus,
- assurer un lien avec les institutions politiques de part et d'autre de la frontière et
- de garder à l'esprit la valeur ajoutée des actions communes pour l'espace transfrontalier.

Tout ceci permet aux parties prenantes de l'espace frontalier d'acquérir des connaissances réciproques au cours d'échanges professionnels et d'apprendre à travailler conjointement.

» Structurer le travail technique et le dialogue politique autour d'étapes de travail définies en commun

L'élaboration de projets de territoire transfrontaliers comprend idéalement plusieurs composantes ou étapes de travail. Parmi elles, figurent :

- une analyse approfondie de l'espace et des tendances (chap. 5.1),
- l'exploration des conditions-cadres en matière de planification,
- une analyse SWOT,
- des orientations et des objectifs territoriaux et
- des documents stratégiques qui mettent en évidence les champs d'action et, le cas échéant, les actions en cours et/ou les projets clés déjà décidés.

L'une des principales conditions préalables au succès des projets de territoire transfrontaliers est la prise en compte adaptée des documents-cadres nationaux, régionaux et locaux. Pour ce faire, ces derniers devraient déjà être préparés, regroupés, traduits et communiqués en amont pour la mission à réaliser. En fin de compte, ils caractérisent les objectifs politiques qui sont poursuivis dans les bassins de vie de chaque côté de la frontière et qui définissent le cadre des planifications aux niveaux inférieurs.

Dans le cadre d'une analyse SWOT, les parties prenantes veillent à construire une vision commune de l'espace concerné, identifient les opportunités et les risques du développement territorial et déterminent des priorités pour la planification du territoire transfrontalier. Ce dernier peut être axé sur des priorités sectorielles ou transversales ou suivre une approche globale qui réunit l'ensemble des politiques publiques territoriales. Dans tous les cas, il convient de s'inscrire dans une perspective intégrée de développement territorial.

La définition de trajectoires spatiales et d'orientations pour le territoire frontalier contribue largement à visualiser des objectifs communs et à anticiper leur communication. La visualisation de perspectives communes vient, de plus, appuyer le processus de coopération et la coordination par-delà des niveaux techniques et politiques et la mutualisation de ressources, mais également, elle facilite l'identification avec le territoire concerné. Enfin, par le biais de leur approbation et l'appropriation politique, les visions et les orientations spatiales ont un effet de « rebond » sur les politiques territoriales dans les bassins de vie de chaque côté de la frontière.

Sur la base des visions spatiales et des objectifs d'un document stratégique, il est possible d'élaborer des champs d'action, et de préparer leur mise en œuvre à travers leur intégration dans les outils réglementaires de la planification territoriale (chap. 5.3) ou par la réalisation de projets ou actions concrets. Il est ici important d'avancer étape par étape et de fixer des jalons pour chacune d'elles. De plus, il serait intéressant de déterminer si des appels à projets devraient être lancés pour activer les niveaux (inter) communaux ou territoriaux, quels programmes de soutien sont potentiellement concernés et comment des aides nationales peuvent être mises en commun pour les projets transfrontaliers.

» Utiliser les projets de territoire non réglementaires comme une « passerelle » entre les outils réglementaires de part et d'autre de la frontière

L'un des enseignements essentiels tirés des Planspiele est que, par leur souplesse, les projets de territoire non réglementaires (informels) s'adaptent facilement aux différents systèmes de planification et peuvent ainsi servir de « passerelle » vers la planification réglementaire (formel).

La mission de chaque processus opérationnel est donc, en plus du consensus et de l'engagement politiques, de convenir également d'une « feuille de route » pour intégrer les résultats dans les outils réglementaires de la planification des deux côtés de la frontière. De plus, le rôle de la planification réglementaire dans le projet de territoire doit être pensé dès le début et des « points de contact » entre le projet de territoire et les outils réglementaires doivent être identifiés et mis en évidence au fur et à mesure de l'avancée du projet (chap. 5.3).

» Penser et communiquer sur le volet opérationnel en amont du projet

Comme pour le projet de territoire de la vallée de la Moselle supérieure (Entwicklungskonzeptes Oberes Moseltal, EOM), des projets clés dont la mise en œuvre est déjà assurée, et par ailleurs des structures subventionnées de management régional peuvent aider à accroître l'acceptation des projets de territoire aussi bien dans auprès du monde politique qu'au sein de la population. Grâce à la mise en avant de moyens de mise en œuvre concrets, la valeur ajoutée pour la région frontalière est immédiatement identifiable. Les programmes de soutien tels que LEADER ou INTERREG sont très utiles ; ils sont fondés sur la mise en œuvre d'actions et de projets et sont bien établis dans les régions frontalières.

Pour le concept d'agglomération transfrontalière, l'Eurodistrict SaarMoselle espère pouvoir compter sur une subvention via le nouveau programme INTERREG VI A de la Grande Région (période 2021-2027). Les préparatifs, en vue du dépôt d'une demande dans ce sens, sont en cours. La demande de subventions, via le programme INTERREG VI A dans la région du Rhin supérieur serait également possible pour le pôle d'activité multisite envisagé dans la région.

L'élaboration de projet avec une dimension créative et la mise en œuvre de projets pilotes sont soutenus par des formats de participation et d'implication innovants tels que le Planspiel ou des laboratoires réels (chap. 5.5)

5.3 Mieux coordonner les documents de planification du territoire au niveau transfrontalier

Comprendre le système de planification territoriale des deux côtés de la frontière

Différents systèmes d'aménagement du territoire se confrontent le long des frontières nationales. Les documents de planification réglementaire font partie intégrante de leur propre système administratif et juridique national. La connaissance et la compréhension du système administratif et juridique de l'autre pays sont les conditions préalables à une meilleure coordination et à une meilleure harmonisation des plans d'aménagement du territoire au-delà des frontières.

Le système de planification allemand

Le système de planification allemand est marqué par le fédéralisme, organisé comme un système multinationaux décentralisé. Les compétences législatives entre l'État et les Länder respectent le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que les décisions politiques sont prises à l'échelon politique le plus bas possible (ARL 2022c).

Le cadre légal pour l'aménagement du territoire et la planification territoriale en Allemagne est fixé par la loi allemande sur l'aménagement du territoire (Raumordnungsgesetz, ROG) ainsi que par le code allemand de la construction (Baugesetzbuch, BauGB). Les lois des Länder relatives à l'aménagement du territoire réglementent précisément les objectifs, les missions et les procédures des plans d'aménagement du territoire au niveau des Länder et au niveau territorial. Ce cadre structuré autour de la planification du Land, de la Région (niveau en dessous du Land) ainsi que la planification urbaine communale perdure depuis de nombreuses années en Allemagne ; une culture commune forte de la planification s'est développée à tous les niveaux du système. Les fondements juridiques sont ponctuellement modifiés, selon les besoins. Les caractéristiques majeures de la législation restent ainsi conservées.

La mission de l'aménagement du territoire englobe, au titre de l'art. 1 § 1 al. 1 de la ROG, le développement, l'aménagement et la sécurisation de l'ensemble du territoire de la République fédérale d'Allemagne et de ses bassins de vie par le biais de plans d'aménagement du territoire, de la coopération en matière d'aménagement

du territoire ainsi que de la coordination des planifications et des mesures ayant une incidence sur l'espace. L'idée directrice est ainsi, comme l'indique l'article 1 al. 2 de la ROG, « un développement durable qui concilie les exigences sociales et économiques de l'espace avec ses fonctions écologiques et qui conduit un développement territorial durable qui concilie les exigences sociales et économiques de l'espace avec ses fonctions écologiques et qui conduit à un ordre durable et équilibré à grande échelle avec des conditions de vie équivalentes dans les différents bassins de vie ».

Conformément au principe de réciprocité (Gegenstromprinzip) formulé à l'art. 1 al. 3 de la ROG, la planification à l'échelle d'un territoire doit s'intégrer dans les réalités et les besoins des espaces aux échelles supérieures et la planification des espaces à une grande échelle doivent prendre en compte les réalités et les besoins des territoires. Par ailleurs, les compétences sont réparties entre les niveaux de planification conformément au principe de subsidiarité (voir Danielzyk/Munter 2018 : 1934).

La conférence ministérielle pour l'aménagement du territoire au niveau fédéral (désormais conférence ministérielle pour le développement territorial) se compose des ministres et des sénateur.trice.s compétent.e.s des Länder et de la République fédérale. Elle développe entre autres des orientations et des stratégies d'action pour le développement territorial en Allemagne (Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung) qui servent de « principes directeurs pour l'action conjointe » des décideur.euse.s en matière d'aménagement du territoire au niveau de l'État fédéral et des Länder, des Regionalverbände, des communes et des collectivités intercommunales (MKRO 2016 : 2).

Sur la base de l'amendement de la ROG de 2017, il est également possible, à l'échelle fédérale, de mettre en place des plans d'aménagement du territoire dépassant les frontières des Länder : le premier plan d'aménagement du territoire fédéral pour la prévention des crues est entré en vigueur en septembre 2021 (BBSR 2022e).

Dans les Länder, conformément à l'article 13 al. 1 de la ROG, des plans d'aménagement suprarégionaux et interdisciplinaires doivent être mis en place pour le territoire du Land (Landesweiter Raumordnungsplan) ainsi que pour les territoires des Länder (Regionalpläne). Pour les villes-États (Hambourg, Berlin et Brême) le Land de la Sarre, ce niveau de la planification n'existe pas. Dans les autres Länder, le niveau de planification terri-

toriale (Regionalplanung) est organisé très différemment via les lois des Länder relatives à l'aménagement du territoire. En général, les Landkreis se réunissent en communautés territoriales planificatrices (Planungsgemeinschaft). Cas particuliers en Basse-Saxe, où la planification territoriale incombe aux Landkreis, et aux districts en Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Les plans d'aménagement au niveau du Land et les Regionalpläne définissent, sous la forme d'objectifs et de principes d'aménagement, les espaces urbanisés et ceux consacrés aux espaces libres (non urbanisés) ainsi que les sites et les tracés d'infrastructures, notamment de transport, d'approvisionnement (énergie, eau...) et d'élimination des déchets. Ainsi, les objectifs de l'aménagement sont généralement contraignants pour les niveaux inférieurs de planification ; les principes doivent être pris en compte dans les mécanismes de pondération et décisions discrétionnaires (art. 4 al. 1, 1^{re} phrase de la ROG). Chaque plan d'aménagement du territoire doit faire l'objet d'une évaluation environnementale (art. 8 de la ROG). Lors de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire, le grand public et les organismes concernés doivent être impliqués (art. 9 de la ROG).

La planification territoriale à l'échelle communale est régie par le code allemand de la construction (BauGB). Ici, le plan d'occupation des sols (Flächennutzungsplan) définit le type d'utilisation des sols qui résulte du développement urbain envisagé pour l'ensemble du périmètre communal ; le plan d'urbanisme (Bebauungsplan) gère, dans les quartiers, la constructibilité à travers un règlement graphique et écrit à la parcelle. Par ailleurs, le droit de la planification sectorielle (Fachplanungsrecht) régit les missions et les compétences ainsi que les procédures de planification des autorités concernées.

Au titre de l'art. 2 al. 2 point 8 de la ROG, l'État fédéral soutient la coopération entre les Länder des villes et des régions et travaille en étroite collaboration avec les Länder pour la coopération transfrontalière avec les pays limitrophes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Lors de la mise sur pied de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (Bauleitplan) qui devraient avoir un impact sur le territoire d'un État voisin, les autorités compétentes sur le terrain doivent être averties et impliquées (art. 9 al. 4 de la ROG, art. 4a al. 5 de la BauGB). Les autorités allemandes compétentes en matière d'aménagement du territoire demandent, par ailleurs, lors de l'élaboration de plans d'aménagement

des États voisins, qui pourraient avoir un impact sur les territoires allemands limitrophes, à avoir des informations sur les plans concernés ainsi qu'une connaissance globale du dossier (art. 25 de la ROG). Les lois des Länder relatives à l'aménagement du territoire (Landesplanungsgesetz) prévoient également une participation des États voisins, par exemple, au titre de l'art. 17 de celle du Bade-Wurtemberg.

Le système de planification français

Le système de planification français est régulièrement adapté aux réformes administratives : le système administratif français, autrefois très centralisé, a été décentralisé au début des années 1980 grâce à la création d'un niveau de gouvernance régional. Le manque de transparence concernant la répartition des compétences a toutefois conduit au soi-disant « millefeuille territorial », c'est-à-dire à de multiples superpositions territoriales. L'organisation administrative et la répartition des compétences ont été réformées et repensées entre le niveau national, les régions, les départements et les communes. Les départements, notamment, ont vu leurs compétences diminuer. Les 18 régions actuelles ont en revanche obtenu des compétences plus importantes, entre autres dans les domaines du développement économique, de la planification territoriale et de la mobilité. (Baasner/Seidendorf 2016)

Tandis que l'échelon administratif des départements n'est pas impliqué dans la planification territoriale, les principales compétences des communes ou des intercommunalités françaises se concentrent dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement. Sur les 35 000 communes en France, 86 % comptent moins de 2 000 habitant.e.s et disposent donc de services administratifs peu fournis. De nombreuses tâches communales ne peuvent en conséquence être gérées que par la coopération intercommunale. Avec la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement¹), l'État français a favorisé la création de nouvelles coopérations volontaires (EPCI²). La création des EPCI, auxquels les communes transfèrent ressources et compétences, est encouragée, notamment par le droit à des subventions publiques. Ces dernières années, les métropoles, le plus

¹ Loi Chevènement – Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

² EPCI – Établissement public de coopération intercommunale

haut niveau d'intercommunalité, ont pris une importance grandissante. (ARL2022d)

Malgré toutes ces réformes, l'administration publique centrale reste un acteur essentiel représenté via les préfetures auprès de toutes les collectivités territoriales. Les différents niveaux de collectivités territoriales ne sont pas reliés entre eux par une hiérarchie verticale, avec des pouvoirs de contrôle ou de prescription ; ils sont au contraire directement sous la responsabilité de l'État et disposent chacun de leurs propres compétences (cf. DFI 2021, ARL 2022d).

La planification territoriale en France est réglementée par plusieurs lois, qui ont également subi des modifications considérables ces dernières années : ainsi à partir de 2000, les objectifs dans le domaine de l'urbanisme et de la planification territoriale ont été adaptés en profondeur par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU³). Outre la gestion du développement démographique et économique, la protection de l'environnement et du climat prend de plus en plus d'importance. On s'attache désormais à éviter la poursuite de l'étalement urbain et à développer le bâti en le rattachant à une desserte assurée par les transports publics. Au cours des années suivantes, on observe une évolution constante des dispositions légales dans le droit français relatif à l'urbanisme, à la planification territoriale et à la planification environnementale. Le concept de la trame verte et bleue est ainsi introduit, les planifications intercommunales sont désormais possibles et les objectifs concernant le développement du logement, de l'espace et la digitalisation sont reformulés. En 2021, la loi Climat et Résilience fixe comme nouveaux objectifs la réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces urbanisés tous les 10 ans et la perspective d'une zéro artificialisation nette (ZAN).

Depuis la loi NOTRe⁴ de 2015, les régions françaises doivent mettre en place un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET⁵). Il s'agit ainsi avant tout d'un projet stratégique présentant des approches de développement intégrées pour la région. Le SRADDET est contraignant pour les autres documents de planification, par exemple pour les plans de mobilité (PDM et PDU⁶), les plans territoriaux relatifs au climat et à l'énergie (PCAET⁷), les chartes régionales sur les parcs naturels (PNR⁸) ou les schémas de cohérence territoriale (SCoT⁹) ainsi que pour le secteur des déchets suite à l'intégration du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD¹⁰).

Ces planifications doivent suivre les principes de compatibilité et de prise en compte, la compatibilité impliquant un caractère plus contraignant que la prise en compte. De ce fait, les SCoT et les documents de planification sectorielle en aval ont seulement besoin de tenir compte des objectifs formulés dans le SRADDET, en ne s'en écartant qu'en cas d'intérêt général légitime et justifié. En ce qui concerne les règles du SRADDET, les documents réglementaires de niveau inférieur doivent cependant être compatibles, c'est-à-dire qu'ils doivent correspondre aux intentions de ce schéma régional. Le contenu du SRADDET est fixé dans les dispositions générales du Code général des collectivités territoriales. (RGE 2022a, AubaB/SMSCOT 2015)

Le SCoT est l'outil central de la régulation du développement urbain à l'échelle communale. Il est établi par une ou plusieurs intercommunalités qui se regroupent volontairement autour d'un territoire, défini le plus souvent par des interdépendances fonctionnelles. Son contenu et ses objectifs sont réglementés par le code de l'urbanisme. Ils ont été adaptés à la suite d'un amendement législatif en 2021. Auparavant, les éléments essentiels étaient un rapport contenant un diagnostic et une présentation des enjeux communs, un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), ainsi qu'un Document d'Orientations et des Objectifs (DOO¹¹), qui en tant que partie juridiquement opposable s'appliquent vis-à-vis des documents d'échelle inférieure. Depuis 2021, un SCoT se compose de deux parties principales, le Projet d'Aménagement stratégique (PAS) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO), plus des annexes, qui englobent également le diagnostic. Les nouveaux SCoT sont plus stratégiques, plus épurés et moins prescriptifs (SMAS 2022).

³ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

⁴ NOTRe – Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

⁵ SRADDET – Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

⁶ PDM – Plan de Mobilité et PDU – Le Plan de déplacements urbains

⁷ PCAET – Plan Climat Air-Énergie Territorial

⁸ PNR – Parc naturel régional

⁹ SCoT – Schéma de cohérence territoriale

¹⁰ PRPGD – Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

¹¹ DOO – Document d'orientation et d'objectifs (opposable)

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLU¹²) est un document juridique qui régit l'occupation des sols et la constructibilité, parcelle par parcelle, sur l'ensemble du territoire de l'intercommunalité. En l'absence de communauté de communes qui établit un PLUi, une commune individuelle peut mettre en place un plan local d'urbanisme (PLU¹³). Comme pour le SCoT, le code de l'urbanisme fixe le contenu et les objectifs du PLUi. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en est la pièce centrale. Le PLU et le PLUi sont des outils réglementaires efficaces pour piloter le développement urbain. En faisant le choix de la forme la plus simple de la planification urbaine, les communes peuvent décider d'établir une carte communale sur laquelle sont indiquées les surfaces constructibles avec de possibles extensions du tissu urbain ainsi que les zones naturelles. En l'absence de règles plus précises sur la constructibilité, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU¹⁴) qui s'applique, même en l'absence de tout document de planification dans une commune. Les extensions du tissu urbain sont alors impossibles et la construction de nouveaux bâtiments est uniquement possible à l'intérieur des zones actuellement urbanisées.

Les conditions-cadres juridiques en France ne garantissent cependant aucune planification couvrant tous les échelons territoriaux pour l'ensemble du territoire national.

Comme le droit de la planification allemand, le droit de la planification français prévoit une participation des autorités de la planification territoriale des pays voisins – mais uniquement s'il s'agit de planifications dont la mise en œuvre pourrait avoir des effets environnementaux considérables pour l'État voisin (République française 2022). Cette participation peut soit émaner du côté français, soit être exigée du côté allemand (Code de l'urbanisme, article L 104-7).

La loi «3DS» adoptée en France en février 2022¹⁵ comporte un grand nombre d'autres dispositions relatives à la différenciation, à la décentralisation et à la déconcentration des pouvoirs publics locaux et influence de ce fait également les compétences dans les domaines

de l'environnement et de la planification. Le système de planification actuel décrit n'en est toutefois pas affecté. Une participation supplémentaire, également transfrontalière, est avant tout prévue dans les projets de commerce de grande envergure (gouvernement 2022).

Principales similitudes et différences

Entre les systèmes de planification français et allemand, on observe à première vue quelques similitudes. Dans les deux pays, les objectifs généraux d'un développement territorial durable et de l'établissement de conditions de vie équivalentes sont au programme de l'échelon national et sont répercutés auprès des niveaux inférieurs de planification via les outils de la planification territoriale réglementaire. Les deux systèmes de planification présentent une approche multiniveau qui s'étend du niveau fédéral ou national à la planification urbaine de niveau communal, l'échelon de planification inférieur poursuivant la concrétisation des déclarations du niveau supérieur. De plus, dans les deux pays, la participation transfrontalière des autorités de planification appropriées est prescrite dès qu'un aménagement pourrait avoir des effets (en particulier environnementaux) considérables sur le pays voisin.

Mais c'est ici que l'inventaire des principaux points communs prend fin. Les différences dans les systèmes de planification se justifient notamment par l'élaboration et l'organisation des systèmes administratifs. Tandis qu'en Allemagne, la planification est intégrée dans le système fédéraliste avec une répartition du pouvoir étatique entre les différents niveaux administratifs, en France, le système d'un pouvoir central prédomine malgré tous les efforts de déconcentration et de décentralisation engagés. Le pouvoir législatif est ici seulement assumé par l'État ; les niveaux inférieurs mettent en œuvre la politique de ce dernier, ils ne peuvent adopter aucune disposition légale propre (Baasner/Seidendorf 2016). Depuis les années 1980, des réformes administratives globales qui ont notamment entraîné l'introduction et le renforcement des régions ont certes été adoptées, mais les instances nationales possèdent toujours une très forte autorité, notamment auprès des communes (DFI / Wüstenrot 2021). Dans la coopération transfrontalière, cela a pour conséquence qu'outre le niveau administratif, l'échelon gouvernemental tout comme le niveau politique doivent être impliqués dans les processus de débat et de validation et qu'il n'y a très souvent pas d'équivalence hiérarchique dans les partenariats de coopération transfrontaliers.

¹² PLUi – Plan local d'urbanisme intercommunal

¹³ PLU – Plan local d'urbanisme

¹⁴ RNU – Règlement national d'urbanisme

¹⁵ 3DS – Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Les fréquents changements en profondeur qui ont affecté le système de planification français ces dernières décennies viennent freiner la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale. Les parties prenantes allemandes de la planification peinent à suivre les évolutions légales françaises et leurs conséquences sur le mode de fonctionnement des systèmes d'administration et de planification du côté français. Cependant, la volatilité du système de planification fait que les plans d'aménagement français sont souvent plus actuels que les plans allemands. Ils intègrent donc davantage les objectifs récents des politiques nationales.

Dans le système de planification stable tel qu'il existe du côté allemand, l'aménagement du territoire et la planification urbaine sont nettement moins axés sur le développement stratégique que sur des dispositions et des prescriptions. Ils ont donc certes un puissant effet contraignant. Néanmoins, en raison de longs cycles de planification, de longs délais d'actualisation et de processus de planification fastidieux, leurs grandes lignes stratégiques ne s'appuient pas vraiment sur des enjeux actuels. Les nouveaux thèmes de l'aménagement du territoire sont intégrés au niveau de la planification régionale, principalement par l'intermédiaire de modifications et de mises à jour des plans (BBSR 2020). Ainsi, le plan de développement du Land du Bade-Wurtemberg date de 2002, celui de la Sarre de 2004 et 2006. Ces deux plans sont en cours de révision. Le plan d'occupation des sols de la communauté urbaine (Regionalverband) de

Sarrebruck, qui date de 1993, a fait et fait toujours régulièrement l'objet d'adaptations et de modifications au cas par cas en fonction des nouvelles exigences de planification des communes.

Pour des approches de planification plus stratégiques, il existe en Allemagne de nombreux instruments informels (non réglementaires) tels que les plans de développement intégrés régionaux ou urbains, le management régional ou la coopération régionale, qui, pour la plupart, se préoccupent des enjeux actuels dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En France, l'État n'a transféré la compétence réglementaire en matière d'urbanisme et de planification territoriale que tardivement aux collectivités territoriales. Le premier SCoT de la région de Strasbourg a été adopté en 2006 et le premier SRADDET de la région Grand Est a vu le jour en 2019. La mise en œuvre progressive des SCoT et des SRADDET a été ressentie par les communes et les communautés de communes comme une limitation de leurs compétences. C'est pourquoi les communes et les communautés de communes françaises restent souvent assez sceptiques face au souhait d'un effet plus contraignant pour les planifications transfrontalières.

Le tableau n°5 donne un aperçu des principales différences qui existent entre le système de planification français et le système allemand.

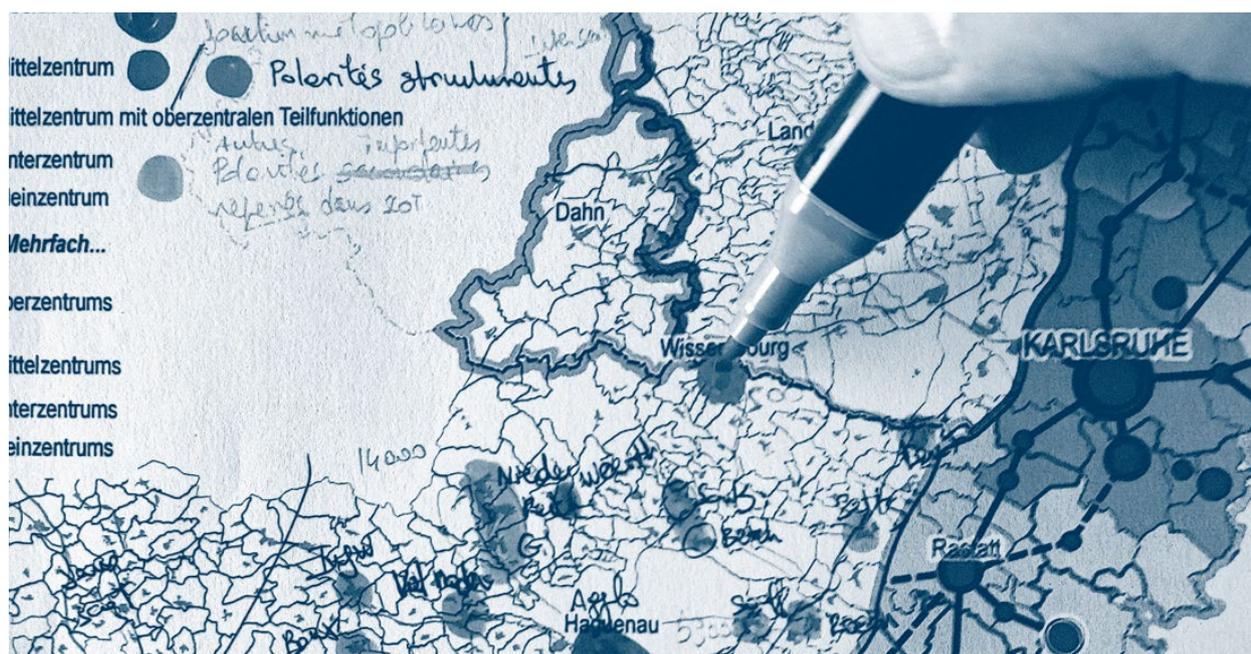


Photo : ADEUS - Harmonisation de l'armature urbaine sur le plan technique (sans validation politique) dans le cadre des travaux préparatoires au Planspiel

Tab. 5 : Différences entre le système de planification territoriale français et allemand - Impacts pour la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire

Source : réalisation interne

Allemagne	France
Division administrative	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 1 État fédéral et 16 Länder ■ 115 territoires présentant divers découpages (Landkreis, regroupement de plusieurs Landkreise, districts) ■ 11 127 communes (4 528 collectivités intercommunales) (BBSR 2022f) → Système d'État fédéral dans lequel les Länder possèdent leur propre souveraineté et leur propre pouvoir étatique (ARL 2022c) → L'échelon communal dispose de la compétence en matière de planification et exerce une forte influence sur l'aménagement du territoire (supérieur) via le principe de subsidiarité et le principe des flux réciproques (voir ci-dessous). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1 État central, 13 régions en métropole et 5 en outre-mer ■ 101 départements (96 en métropole et 5 en outre-mer) ■ 35 000 communes (ARL 2022d) ■ 1 254 EPCI : toutes les communes, à l'exception de quatre, sont regroupées au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pour la conduite de projets communs (DGCL 2022) → Système centralisé faisant des efforts de déconcentration et de décentralisation (institutions et représentations centrales à tous les niveaux administratifs), le pouvoir législatif appartient uniquement à l'État ; les niveaux subsidiaires appliquent la politique de l'État et n'ont pas de pouvoir législatif (Baasner/Seidendorf 2016) → Multitude de communes et d'EPCI, parfois de très petite taille → Forte influence des instances étatiques (préfectures), notamment auprès des communes ; → L'acceptation des régions en tant qu'acteurs du développement territorial reste à démontrer (Dfi/Wüstenrot 2021) ; principe de non-tutelle (voir ci-dessous)
Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Différents systèmes administratifs : les niveaux administratifs, les compétences et les pouvoirs ne sont pas comparables. ■ Difficulté à trouver les « bons » acteurs et les « bons » interlocuteurs. ■ Nécessité d'impliquer les autorités centrales (préfectures) → Il est essentiel de déterminer quel échelon côté allemand négocie, coopère, passe des accords avec quel échelon côté français. Ce faisant, « les considérations formelles de protocole et d'équivalence doivent être mises de côté » (Baasner/Seidendorf 2016 : 40). → Pour la partie allemande, cela signifie qu'outre les contacts avec le niveau technique et politique de la collectivité territoriale concernée, une concertation avec, par exemple, les préfets de région, est également importante. En outre, des contacts de travail avec les autorités régionales supérieures concernées et leurs services transfrontaliers sont recommandés (Baasner/Seidendorf 2016). 	
Historique de la planification territoriale	
<p>« Le champ d'action politico-administratif de l'aménagement du territoire a été institutionnalisé dans les années 1920, d'abord principalement par les communes, puis par l'État dans les années 1930. En République fédérale, un système d'aménagement du territoire à plusieurs niveaux couvrant l'ensemble du territoire a été mis en place dans les années 1960, puis appliqué aux nouveaux Länder après la réunification. » (Blotevogel 2018 : 793)</p> <ul style="list-style-type: none"> → En Allemagne, la planification territoriale est depuis longtemps normalisée et consolidée comme champ d'action. → En conséquence, on observe des habitudes de planification qui ont fait leurs preuves : dans l'échange avec les planifications sectorielles, dans la concertation avec les organes politiques et en ce qui concerne la participation des TÖB (PPA) ainsi que de la population. → Les instruments de planification des différents échelons s'imbriquent et se coordonnent. 	<p>La compétence pour la planification territoriale est passée de l'échelon de l'État à celui des collectivités territoriales : depuis l'an 2000, les syndicats mixtes sont responsables de l'élaboration des SCoT et depuis 2015, les régions s'engagent à établir un SRADDET. La première génération de SCoT validés est ainsi apparue en 2005/2006 et celle des SRADDET en 2018/2019.</p> <p>Jusqu'en 2015, une clause de compétence générale s'appliquait à toutes les instances, c'est-à-dire que chaque collectivité territoriale pouvait agir dans tous les domaines sans devoir veiller à la complémentarité avec les planifications des autres échelons. Sont alors apparues diverses formes de juxtaposition entre planification spatiale et planification de projet (ce que l'on décrit comme le « millefeuille territorial »). Depuis 2015, la clause de compétence générale s'applique uniquement à l'échelon communal.</p> <ul style="list-style-type: none"> → La culture de l'aménagement du territoire dans les collectivités territoriales est plutôt récente. → Le dialogue entre les échelons territoriaux a encore besoin de plus de fluidité et d'habitude de travailler ensemble
Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Des asymétries notables entre les cultures de planification dues à l'évolution historique différente de la planification dans les deux pays → Ces décalages doivent être expliqués dans la coopération transfrontalière afin de favoriser les processus d'apprentissage. 	

Allemagne	France
Souveraineté réglementaire et stabilité du système de planification	
<p>L'État fédéral émet des lignes directrices et des principes qui doivent être pris en compte aux niveaux de planification inférieurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ROG) définit le cadre de la planification de cet aménagement ; l'élaboration se fait par l'intermédiaire de lois de planification promulguées au niveau des Länder. ■ Le BauGB (Code de la construction allemand) réglemente la planification urbaine communale. <p>→ Globalement, un système de planification stable, existant depuis des décennies, fondé sur des principes juridiques, remanié en fonction des besoins, mais qui n'a pas été restructuré en profondeur.</p> <p>→ La répartition des tâches et des rôles entre les collectivités très bien rodée.</p>	<p>L'État émet des lignes directrices et des principes qui doivent être pris en compte aux niveaux de planification inférieure.</p> <p>Des modifications en profondeur ont été apportées ces dernières décennies (déconcentration, décentralisation de l'administration, nouvelle répartition des compétences et des responsabilités, nouveaux documents réglementaires).</p> <p>→ Ce système de planification volatile, dépendant de la législation centrale de l'État, exige régulièrement la création de nouveaux documents de planification territoriale ou des adaptations majeures de ceux-ci.</p> <p>→ La répartition des compétences entre les collectivités territoriales n'est pas explicitement établie dans la loi.</p>
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Modifications fréquentes et profondes du système de planification français entraînent des problèmes considérables de compréhension dans la coopération transfrontalière. ■ Difficile donc d'établir des habitudes de travail pérennes et stables ainsi qu'une coopération et des projets sur le long terme <p>→ Systématiser l'information et l'échange avec le pays voisin en ce qui concerne les modifications du système de planification (au niveau fédéral/de l'État avec une transmission systématique des informations pertinentes aux niveaux de planification inférieure)</p>	
Niveaux de planification	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Gouvernement fédéral ■ Land ■ Région / territoire ■ Commune / groupement de communes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ État ■ Région ■ Espace fonctionnel (aire urbaine, bassin de vie / d'emploi) ■ Groupement de communes (EPCI) ■ Commune
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les niveaux de planification ne sont pas comparables. <p>→ Il convient de déterminer au cas par cas à quel niveau de planification les objectifs et les stratégies d'un aménagement du territoire transfrontalier doivent être intégrés.</p>	
Principaux instruments du système de planification	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Niveau fédéral : plans d'aménagement du territoire fédéraux ■ Niveau du Land : plans d'aménagement du territoire des Länder ■ Niveau régional : plans d'aménagement du territoire régional ■ Niveau communal : planification urbaine (plans d'occupation des sols et plans d'urbanisme) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ État : lois (Code de l'urbanisme et code général des collectivités territoriales) ■ Région : SRADDET ■ Espace fonctionnel : SCoT ■ Groupement de communes : PLUi, ■ Commune : PLU (en l'absence de PLUi)
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <p>Les documents de planification côté français comprennent, le plus souvent, une forte composante stratégique (par exemple : le document stratégique du SRADDET, le PAS du SCoT, le PADD du PLUi, etc.). À l'inverse, les plans côté allemand, avec leurs définitions et leurs spécifications (relativement détaillées), ont un caractère fortement contraignant. La structuration différente des plans et des programmes vient compliquer la comparaison entre les deux côtés de la frontière.</p> <p>→ Les stratégies transfrontalières non réglementaires, comme les projets de territoire, peuvent donc faire office de « passerelles » (chap. 5.2).</p> <p>→ Les différences doivent être prises en compte dans l'accord sur l'intégration réglementaire des stratégies et des concepts relatifs aux espaces frontaliers.</p>	

Allemagne	France
Hiérarchie de la planification : compétences et responsabilités	
<p>Responsabilités et missions des niveaux de planification explicitement attribuées et inscrites dans la loi :</p> <p>Il en résulte une hiérarchie de la planification dans laquelle les différents niveaux sont en relation les uns avec les autres par le biais des principes de subsidiarité et de réciprocité (Gegenstromprinzip) et par l'application de prescriptions multiples en matière d'information, de participation, de concertation entre les instances de planification et autres obligations.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Principe de subsidiarité : les décisions politiques doivent être prises à l'échelon politique le plus bas auquel il est possible et opportun de le faire (cf. Danielzyk/Münter 2018 : 1934) ■ Principe de réciprocité : conformément à l'art. 1 al. 3 de la ROG, le développement, l'aménagement et la préservation des bassins de vie doivent s'intégrer dans les réalités et les besoins de l'ensemble du territoire ; le développement, l'aménagement et la préservation de l'ensemble du territoire doivent prendre en compte les réalités et les besoins de ses bassins de vie. <p>La compétence des communes en matière de planification est ancrée à l'article 28 de la Loi fondamentale allemande et dans le BauGB. Cependant, elle doit s'exercer dans le respect des objectifs et des principes de l'aménagement du territoire aux échelons supérieurs.</p> <p>Depuis la réforme territoriale des années 1970, les communes ont, en général, mis en place une administration performante afin d'exercer la compétence communale en matière de planification.</p>	<p>Il n'existe pas de "hiérarchie" entre les collectivités territoriales françaises et les échelons administratifs. Par conséquent, la région est dénuée de pouvoir hiérarchique sur d'autres collectivités territoriales comme les départements, les syndicats mixtes ou les EPCI (principe de non-tutelle). Seul l'État a le droit d'exercer une surveillance.</p> <p>Ce principe de non-tutelle est source de tensions : avec le SRADDET, la région émet des règles partiellement contraignantes pour les SCoT mais la légalité de ces derniers ne peut être contrôlée que par l'État via les préfetures.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Principe de non-tutelle : aucune collectivité territoriale n'exerce de pouvoir hiérarchique vis-à-vis d'une autre collectivité (article 72 de la Constitution française). <p>Le principe de subsidiarité est ancré dans la législation, mais la répartition des tâches et des compétences des niveaux de planification doit encore être mise en œuvre en raison de l'évolution récente du cadre juridique.</p> <p>La réforme territoriale de 2015 (loi dite MAPTAM) confère aux régions un rôle de chef de file de la planification territoriale. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) récemment créées devaient renforcer ce rôle, or cet instrument n'a pas fait ses preuves dans la pratique de la planification (Sénat 2022).</p> <p>Les communes et les EPCI français, parfois de très petite taille, manquent souvent de compétences techniques, d'expérience et de ressources pour mettre en œuvre une planification qualifiée.</p>
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les droits et les obligations entre les différents niveaux de planification fonctionnent très différemment. Il est alors difficile pour les deux côtés de la frontière d'identifier les bons acteurs et de trouver les bons interlocuteurs. ■ L'implication de plusieurs niveaux territoriaux du côté français engendre un besoin accru de coordination pour les partenaires français lors de l'élaboration des projets de territoire transfrontaliers. <p>→ Montrer de manière transparente, l'importance des différents niveaux de planification du côté français, et notamment le rôle des préfetures, et en tenir compte de manière appropriée dans la coopération transfrontalière.</p>	
Influence de la politique	
<p>Les projets d'aménagement sont soigneusement étudiés au niveau technique et les décisions sont prises par les instances politiques concernées sur la base des éléments de pondération rassemblés par les experts.</p> <p>Une évaluation technique erronée peut conduire à ce que le plan n'ait aucun effet juridique ou à ce qu'il soit déclaré nul lors d'un examen judiciaire (procédure de contrôle des normes) (art. 124 § 1 point 1 du BauGB).</p>	<p>En France, l'élaboration de programmes et de plans se fait en concertation très étroite entre le niveau technique et les responsables politiques élus. Il existe donc, dès le début, une forte influence politique sur les contenus en matière de planification.</p>
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <p>L'asymétrie dans la répartition des rôles entre les représentants politiques et les partenaires techniques dans les systèmes de planification allemand et français rend les processus de décision moins transparents et plus difficiles à gérer pour les deux parties.</p> <p>→ Préalablement aux projets transfrontaliers, il convient par conséquent de garantir un soutien politique côté français pour le processus de travail. Le niveau technique doit être mandaté.</p> <p>→ Côté allemand, il convient de promouvoir davantage le suivi politique des activités transfrontalières.</p>	

Allemagne	France
Contenu des documents de la planification territoriale	
<p>Les plans d'aménagement du territoire fixent les objectifs et les principes de la planification en vue du développement, de l'aménagement et de la préservation au sein d'un périmètre déterminé (art. 7 § 1 de la ROG) ; cela concerne notamment l'utilisation et les fonctions de l'espace, par exemple eu égard à l'urbanisation et aux espaces non bâtis ainsi qu'aux sites et aux tracés d'infrastructures à garantir (art. 13 § 5 de la ROG). Le LEP du Bade-Wurtemberg (2002) détermine ainsi, entre autres, des catégories d'espace, des centralités et des axes de développement.</p> <p>Les plans d'occupation des sols représentent l'utilisation future des sols et fixent les modalités de cette utilisation (article 5, paragraphe 1 de la loi sur la construction).</p>	<p>Le SRADDET fixe les objectifs à moyen et long terme pour le développement territorial de la région dans tous les domaines thématiques pertinents pour le territoire (climat, air et énergie, transports, déchets, biodiversité) et affirme le concept d'équité territoriale. Il est composé d'un document stratégique (enjeux, objectifs et carte) et d'un document présentant les règles générales à appliquer.</p> <p>Le SCoT décrit le cadre stratégique du développement territorial (PAS) et sa mise en œuvre (DOO) pour chaque intercommunalité ; il est avant tout un document politique (ARL 2022d).</p> <p>Le PLUi (ou PLU) réglemente, de manière contraignante, à la parcelle, l'occupation des sols sur l'ensemble du périmètre concerné, et ce, sur la base d'un document stratégique (PADD).</p>
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <p>En Allemagne, la planification territoriale notamment (Regionalplan), représente plutôt, jusqu'à présent, un cadre réglementaire, tandis qu'en France, les schémas territoriaux d'aménagement du territoire (SCoT) ont une orientation plus stratégique (Schmitt/Smas 2020).</p> <p>→ La planification territoriale transfrontalière nécessite de parvenir à une complémentarité bilatérale, c'est-à-dire de tenir compte en même temps de l'importante dimension stratégique du système français et des composantes hautement réglementaires du système allemand.</p>	
Périmètre de planification	
<p>Le système de planification est largement influencé par la structure et l'articulation administratives hiérarchiques et fédéralistes (État fédéral, Länder, communes). Le niveau territorial (Regionverbände) fait néanmoins exception, avec une organisation différente dans les Länder, mais une orientation axée sur les entités administratives.</p> <p>L'ensemble du territoire fédéral est couvert par des documents de planification réglementaires, et cela, à tous les échelons (Länder, régions, communes).</p>	<p>En France, seul le périmètre du SRADDET est identique à des limites administratives, celles des Régions. Dans le cas des SCoT et des PLUi, les périmètres de planification s'appuient sur l'identification d'espaces fonctionnels, par exemple, les bassins de vie ou les bassins d'emplois, mais restent libres.</p> <p>Le périmètre de planification d'un SCoT est défini par le regroupement volontaire de plusieurs EPCI voisins en un syndicat mixte et il est validé par la préfecture. Dans ce cadre, les EPCI peuvent également quitter un syndicat mixte pour un autre (en cas de désaccord, par exemple), mais cela nécessite une nouvelle autorisation de la préfecture.</p> <p>Les SRADDET couvrent l'ensemble du territoire français, mais il n'en va pas de même pour les SCoT ou les PLUi/PLU.</p>
<p>Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale</p> <p>Par rapport aux Regionalverbände de Sarrebruck, du Mittlerer et du Südlicher Oberrhein, les SCoT sont de plus petites envergures, et donc plus nombreux côté français. Cela engendre une démultiplication du nombre d'acteurs de la planification côté français. De plus, les syndicats mixtes de plus petite taille (ou couvrant moins d'habitants) disposent de ressources moins importantes en personnel, il est donc fréquent que la participation et la coopération pour des activités et des instances transfrontalières ne puissent pas être garanties.</p> <p>→ Côté français, il en résulte la nécessité croissante de coordonner les activités transfrontalières et de garantir un soutien politique même pour les plus petits syndicats mixtes.</p>	

Allemagne	France
Niveau de contrainte des documents de planification	
<p>Dans les documents d'aménagement du territoire (art. 4 § 1 de la ROG), la différence fondamentale entre objectifs et principes est déterminante :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ les objectifs sont des prescriptions contraignantes, par exemple, pour les documents de planification territoriale des échelons inférieurs et les mesures avec une incidence spatiale des organismes publics, ■ les principes sont des prescriptions qui doivent être prises en compte dans les mécanismes de décisions (pondération et appréciation). <p>Grâce à une procédure de dérogation aux objectifs, les communes ou les autorités de planification sectorielle peuvent déroger à un objectif contraignant de l'aménagement du territoire si, conformément à l'art. 6 § 2 de la ROG, l'écart est justifiable du point de vue de l'aménagement du territoire et si les grandes lignes de la planification ne sont pas affectées.</p> <p>Les prescriptions du plan d'occupation des sols en tant que plan préparatoire d'urbanisme sont contraignantes pour les plans d'urbanisation (Bebauungspläne) et pour les planifications sectorielles (art. 7 du BauGB).</p> <p>Le plan d'urbanisation est juridiquement contraignant vis-à-vis de tous les planificateurs et porteurs de projet, c'est-à-dire que ces derniers doivent tenir compte de ses prescriptions. Des autorisations exceptionnelles sont possibles au cas par cas, tant que le projet s'inscrit dans les grandes lignes de la planification urbanistique.</p>	<p>Le Code de l'urbanisme et le code général des collectivités différencient trois niveaux d'opposabilité, du plus contraignant au moins contraignant (AudaB/SMSCOT 2015) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ la conformité (exige le respect de la règle, sans marge d'appréciation), ■ la compatibilité (implique de respecter l'esprit de la règle, avec une marge d'appréciation pour les niveaux de planification inférieurs), ■ la prise en compte (implique que la planification inférieure ne soit pas en contradiction avec la règle). <p>Les objectifs du SRADDET s'appliquent aux différents niveaux de planification inférieurs avec un rapport de prise en compte, alors que les règles générales du SRADDET s'appliquent avec un rapport de compatibilité.</p> <p>Le PLUi / PLU doit prendre en compte les dispositions stratégiques (PAS) du SCoT et être compatible avec le DOO de ce dernier.</p> <p>Le permis de construire ou le permis d'aménager doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et être en conformité avec le règlement du PLUi / PLU.</p>
Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale	
<p>La nature et la portée du caractère contraignant des plans et de leurs prescriptions ne sont pas comparables. La compréhension est rendue difficile par une terminologie partiellement identique qui s'accompagne toutefois de dispositions différentes, par exemple, sur le caractère contraignant. Ainsi, en Allemagne, les objectifs de la planification régionale sont contraignants alors que les dispositions du SRADDET sont uniquement à prendre en compte par les SCoT en France (rapport de compatibilité).</p> <p>→ Il est nécessaire de différencier, de définir et de classer explicitement les termes spécifiques des systèmes de planification allemand et français.</p> <p>→ Il en découle la nécessité de disposer d'une traduction juridiquement certifiée de la terminologie de la planification et d'un glossaire franco-allemand (possiblement numérique) des termes de la planification. Ce dernier doit régulièrement être actualisé et adapté aux modifications de la législation nationale.</p> <p>→ Pour la transposition d'objectifs, de stratégies et de mesures issus de documents non-réglementaires (projets de territoire ou schéma transfrontalier...) dans la planification réglementaire de chaque pays, il convient d'examiner précisément avec quel niveau de contrainte réglementaire (caractère obligatoire) les différents contenus doivent être intégrés.</p>	
Horizons de planification / Évaluation	
<p>Conformément à l'article 7 § 8 de la ROG, les plans d'aménagement du territoire doivent être révisés tous les dix ans, or dans la pratique, cette règle est rarement appliquée. Il n'y a pas d'horizon de planification prescrit pour les plans d'urbanisme à l'échelle communale.</p> <p>Les horizons de planification de 10 à 15 ans sont donc très répandus en Allemagne. Ils offrent certes une sécurité dans la planification, mais ils intègrent les nouvelles évolutions tardivement, voire jamais, et répondent aux enjeux actuels de manière imparfaite.</p>	<p>Le SCoT est une projection du territoire à 20 ans. Pour autant, le Code de l'urbanisme oblige à une évaluation de ce document, au plus tard six ans après son approbation. Cela concerne notamment les champs thématiques de l'environnement, des mobilités, de la maîtrise de la consommation de l'espace et du commerce. Cette évaluation est un point d'étape de l'avancée du territoire par rapport aux orientations et aux objectifs fixés par le SCoT. Suivant les conclusions de l'évaluation, le SCoT est maintenu en vigueur ou doit être révisé.</p>
Conséquences pour la coopération transfrontalière en matière de planification territoriale	
<p>Les modifications importantes apportées au système de planification français font que les documents de planification territoriale et d'urbanisme ont dû être révisés ou totalement remaniés : il s'agit donc en France, le plus souvent, de plans actualisés (ou prochainement mis en compatibilité avec le SRADDET), contrairement à ce qui existe en Allemagne.</p> <p>→ En raison des différents délais de modification et de révision, une coordination temporelle (« feuille de route ») est nécessaire pour la transposition d'objectifs, de stratégies et de mesures issus de documents non-réglementaires (projets de territoire ou schéma transfrontalier...) dans la planification réglementaire (formelle) de chaque pays. Il convient alors de tenir compte des cycles de révision et d'actualisation des plans.</p>	

Allemagne	France
Coordination de l'aménagement du territoire dans les espaces frontaliers dans le cadre législatif national	
<p>Sur ce point, la loi allemande sur l'aménagement du territoire (ROG) contient les dispositions juridiques suivantes :</p> <p>Art. 2 § 2 point 8 de la ROG : [...] il convient de tenir compte des planifications et des mesures de l'Union européenne et des États européens ayant une incidence sur l'espace. La coopération entre les États et la coopération transfrontalière des villes et des régions doivent être soutenues.</p> <p>Art. 24 § 3 de la ROG : l'État fédéral participe, en coopération avec les Länder, à une politique de cohésion territoriale au sein de l'Union européenne et dans l'espace européen élargi. L'État fédéral et les Länder collaborent étroitement à la coopération transfrontalière avec les États voisins dans le domaine de l'aménagement du territoire.</p> <p>Art. 25 de la ROG : régit la participation à l'élaboration des plans d'aménagement du territoire des pays voisins. Au titre de cet article, les autorités chargées de l'aménagement du territoire sur lequel les plans d'un État voisin pourraient avoir des effets notables doivent demander à l'autorité compétente dudit pays voisin de leur fournir des documents relatifs au plan d'aménagement du territoire concerné. Une concertation des organismes publics et du public peut s'avérer nécessaire, le cas échéant. De plus, l'autorité compétente de l'État voisin doit se voir transmettre toutes les informations disponibles qui pourraient être significatives pour l'établissement du plan d'aménagement du territoire [sur leur périmètre].</p>	<p>En France, le Code de l'urbanisme fait référence à ce qui suit :</p> <p>Art. L104-7 du Code de l'urbanisme</p> <p>Les documents d'urbanisme mentionnés aux articles L104-1 et L104-2 dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne sont transmis aux autorités de cet État, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. L'autorité compétente pour approuver un des documents d'urbanisme mentionné aux articles L. 104-1 et L. 104-2 en informe le public, l'autorité environnementale et, le cas échéant, les autorités consultées des autres États membres de l'Union européenne, et met à leur disposition le rapport de présentation établi en application des articles L. 104-4 et L. 104-5, qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées.</p> <p>L'État intéressé est invité à donner son avis dans un délai fixé par décret en Conseil d'État.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ En Allemagne, la cohérence territoriale au sein de l'Union européenne est abordée via la ROG. Par ailleurs, les planifications et les mesures de l'Union européenne et des États européens ayant une incidence sur le territoire doivent être prises en compte. En France, cela n'est pas explicitement exigé. ■ De plus, la participation des États voisins est requise en France uniquement en cas de répercussions sur l'environnement et non en cas d'autres conséquences territoriales sur l'État voisin dues aux programmes, aux plans et aux projets. ■ Cela engendre une asymétrie dans la participation transfrontalière. <p>→ Il serait intéressant d'harmoniser les droits et les obligations dans les espaces frontaliers franco-allemands eu égard à la planification territoriale : pour ce faire, il serait nécessaire de modifier le Code de l'urbanisme côté français.</p> <p>→ L'Agenda territorial de l'Union européenne doit trouver sa place dans le Code de l'urbanisme français. À cet effet, il est nécessaire de communiquer sur les objectifs visés par l'intermédiaire d'une campagne d'information.</p>	

Enseignements tirés des deux Planspiele du projet MORO

Les grandes différences entre le système et le droit de la planification en France et en Allemagne montrent clairement que ces deux systèmes sont difficiles à synchroniser et à harmoniser. C'est pourquoi, dans l'espace transfrontalier, le recours à des documents de planification non réglementaire (informels), comme les projets de territoire, est fréquent (chap. 5.2).

Une feuille de route contraignante (fig. 20), qui a besoin d'être validée politiquement, est donc nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs, les stratégies, les actions et les programmes découlant de projets de territoire transfrontaliers non réglementaires (informels) dans les outils réglementaires de l'État voisin concerné. Cette approche a fait l'objet de vives discussions au cours des Planspiele.

L'une des questions majeures est de savoir : comment accroître le caractère contraignant des accords conclus en matière de planification territoriale ? Pour aller vers plus de contraintes, un nouveau genre de cadre réglementaire pourrait être créé au niveau transfrontalier. Une autre piste pourrait être le couplage de la mise en œuvre de stratégies transfrontalières avec la répartition des ressources financières »?

(Roland Wernig, service de la planification de Trèves, atelier transversal dans le cadre du projet MORO le 31/03/2022)

Dans les deux simulations (Planspiele), les différences observées dans les systèmes de planification ont été considérées comme l'un des principaux obstacles à la coopération transfrontalière. Des niveaux de planification difficilement comparables compliquent la définition de « points de contact » entre eux. La cartographie et les prescriptions contenues dans les plans allemands et les documents français ne sont que partiellement comparables : en France, la planification spatiale est résolument axée sur la stratégie et constitue le cadre possible du dialogue territorial. Les ensembles de documents régle-

mentaires sont régulièrement mis à jour. Le SCoT du Val de Rosselle a, par exemple, été approuvé le 5 mars 2012 et a été révisé le 20 octobre 2020. Le SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines a été adopté le 23 janvier 2014 et sera probablement remanié dans les années à venir.

Les processus transfrontaliers de consultation sont difficiles à mettre en place, notamment parce que la barrière de la langue et le manque de connaissances des parties prenantes compliquent les contacts et les échanges. Il en résulte une charge de travail conséquente pour la mise en place de processus de planification transfrontaliers. Dans le périmètre du Planspiel de SaarMoselle, par exemple, il n'y a jusqu'à présent, côté français, aucune coopération intercommunale dans la planification (et donc aucun PLUi), si bien que la communauté urbaine (Regionalverband) de Sarrebruck, en tant que porteur de la planification sur l'occupation des sols, se trouve confrontée à une multitude d'interlocuteurs côté français pour la validation des planifications et des projets.

Le Planspiel du Rhin supérieur a mis en évidence la nécessité d'une connaissance et d'une compréhension plus précises du système et de la culture de planification de l'autre côté de la frontière afin de pouvoir développer des stratégies et des actions communes en matière d'aménagement du territoire. Il existe de grosses différences, notamment eu égard à l'échelon de planification régional : en matière de superficie, la région Grand-Est correspond plutôt à l'échelon du Land en Allemagne, tandis que le plan régional allemand (Regionalplan) est plutôt à rapprocher du SCoT français. Le système de planification allemand aborde la région avec l'instrument du « plan d'aménagement du territoire régional », le Regionalplan alors que la planification urbaine se rapporte à l'échelon local. Or, côté français, le terme de région, fondamental en allemand, est utilisé pour des entités administratives très vastes telles que la région Grand Est. Cela signifie que les termes allemands « regional » et « lokal oder örtlich » ont une tout autre connotation en français, ce qui rend la communication sur la portée et l'organisation des outils de planification correspondants nettement plus compliquée.

En ce qui concerne le développement du foncier économique, les différences dans les compétences, les attributions et les effets des différents documents réglementaires sont particulièrement notables. Par exemple, le caractère contraignant des plans régionaux allemands est considéré comme plus important que celui des SCoT français voire des SRADDET. En Allemagne, le niveau

communal est le niveau déterminant eu égard à la mise en œuvre concrète sur la base des plans directeurs d'urbanisme (FNP). Côté français, au contraire, ce sont surtout les collectivités intercommunales qui sont compétentes ; cela est notamment dû à la plus petite taille des communes. En revanche, la région, ici la région Grand Est, est chef de file pour ce qui est des domaines de la planification territoriale et de l'économie. Les différents niveaux de planification et d'organisation décisionnelle, mais aussi les mécanismes de réciprocité (Gegenstromprinzip) entre les différents échelons de planification dans le système allemand sont considérés par les participant.es au Planspiel du Rhin supérieur comme l'une des principales causes des grandes différences qui existent dans la répartition des zones d'activité, avec une structure résolument monocentrique côté français et une structure polycentrique côté allemand.

Dans les deux périmètres de Planspiel, la question de savoir comment l'on pourrait aboutir à un caractère plus contraignant pour les projets d'aménagement dans les régions frontalières a été centrale. Cette problématique était également un point de départ et une mission essentielle du projet MORO (chap. 1.2). Néanmoins, l'attitude critique côté français vis-à-vis d'un mécanisme plus contraignant de la planification se retrouve clairement dans le choix des mots utilisés : dès la conception du MORO, le terme «*Verbindlichkeit*» (effet contraignant) utilisé côté allemand a été remplacé en français par la notion de cohérence. Cela se justifie, entre autres, par l'introduction tardive des outils que sont le SRADDET et le SCoT ainsi que par la limitation associée des compétences communales en matière de planification (voir plus haut).

Afin de reprendre des objectifs, des stratégies, des actions issus de projets transfrontaliers décidés en commun dans les outils réglementaires respectifs de l'aménagement du territoire, il convient tout d'abord de mettre en évidence les «*points de contact*» entre les documents de planification côté allemand et français. Sur cette base, il faut alors convenir d'une feuille de route pour leur intégration (fig. 20), en étroite concertation avec les acteurs politiques et techniques concerné.e.s aux différents niveaux de planification. Ainsi, le rôle du niveau régional,

« L'exemple du commerce [de grande surface] montre clairement que nous devons parvenir à des accords contraignants sur ce qui se passe de part et d'autre de la frontière. L'échelon régional, en particulier, joue un rôle important dans ce cas ».

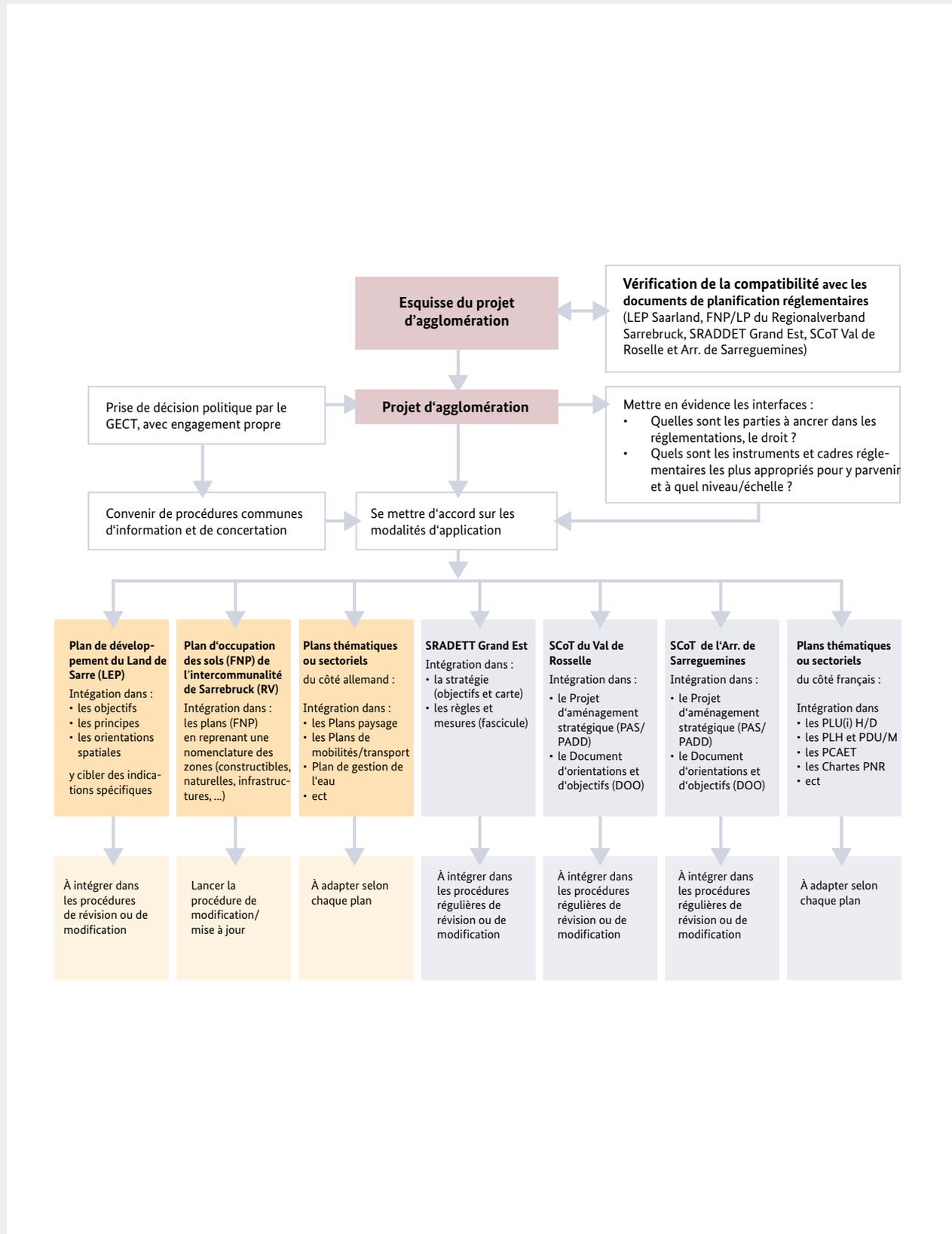
(Peter GILLO, Regionalverband (communauté urbaine) de Sarrebruck et Eurodistrict SaarMoselle, réunion politique du MORO le 06/04/2022)

territorial et (inter)communal et de ses outils de planification dans le cas concret de l'espace frontalier concerné doit, par exemple, être clarifié. En ce qui concerne l'Eurodistrict SaarMoselle, il n'existe en Sarre qu'une planification au niveau du Land et pas de planification régionale, mais on trouve, en revanche, un plan d'occupation des sols intercommunal pour le syndicat régional d'aménagement de Sarrebruck. Dans la région du Rhin supérieur, à l'inverse, on compte pour le côté allemand deux Regionalpläne et de nombreux plans communaux d'occupation des sols. Côté français, en revanche, il existe dans l'Eurodistrict SaarMoselle certes des communautés de communes, mais (encore) aucun PLUi. Il ressort de ces deux exemples que les régions frontalières doivent être considérées individuellement avec leurs bassins de vie nationaux. Le schéma fig. 20 visualise les possibilités d'une «*feuille de route d'intégration*». Elles ont été élaborées sur la base des conclusions des discussions qui ont eu lieu dans les deux périmètres de Planspiel.

Si le lancement des projets transfrontaliers envisagés dans les territoires de Planspiel venait à être décidé, alors il conviendrait en amont de contractualiser un engagement (*Selbstverpflichtung*) des décideur.euse.s quant à la future intégration des objectifs, des stratégies et des actions, convenus ensemble, dans les documents réglementaires. L'objectif à long terme qui a été débattu dans le cadre des Planspiele est l'établissement d'une (stratégie de) planification territoriale transfrontalière contraignante et cohérente.

Fig. 20 : Concept d'agglomération transfrontalière de l'Eurodistrict SaarMoselle : feuille de route pour intégrer les résultats dans les outils réglementaires de la planification territoriale

Source : réalisation interne



Les recommandations : mieux coordonner de manière transfrontalière les documents de planification réglementaire et renforcer le caractère contraignant et la cohérence de l'aménagement du territoire

» Encourager la compréhension de l'aménagement du territoire de part et d'autre de la frontière : information, traduction et formation continue

L'élaboration de projets de territoire transfrontalier et l'intégration de ses contenus validés en commun dans les documents réglementaires de planification de chaque côté de la frontière supposent une compréhension détaillée du système de planification du pays voisin. Les compétences interculturelles des acteur.ice.s de l'aménagement du territoire dans les espaces frontaliers doivent être améliorées pour aider à comprendre et à gérer les différences, et ainsi parvenir à une communication d'égal à égal. Les différences concernent les niveaux de planification et de structures décisionnelles, les outils réglementaires et de leur portée, mais également les habitudes de travail et les manières de communiquer. Il est proposé à cet égard :

- d'améliorer les connaissances concernant le droit, les outils et les cultures de la planification par des modules transfrontaliers d'enseignement, de formation universitaire et continue, conçues de manière ciblée pour les planificateur.ice.s dans les espaces frontaliers;
- de financer ou de mettre en place des cursus binationaux dans les domaines du développement territorial, de la planification spatiale et de l'urbanisme;
- d'établir une boîte à outils numériques concernant l'aménagement du territoire et le développement territorial dans les espaces frontaliers afin d'accompagner ces processus d'apprentissage;
- de mettre à disposition des supports d'information appropriés et bilingues sur les systèmes de planification des deux pays;
- d'élaborer un glossaire franco-allemand pour le domaine de la planification territoriale dans le but d'améliorer la compréhension de certains concepts et notions précis;
- de compiler les prescriptions contenues dans les documents, de niveau national à régional, relatifs à l'aménagement du territoire dans les espaces frontaliers et de les « traduire » pour l'autre partie, tant du point de vue linguistique qu'en regard à la signification et à la portée des prescriptions;

- de mettre à disposition un centre de compétences pour l'aménagement et le développement territorial (et leurs programmes) dans les régions frontalières, par exemple sur le modèle du Trisan, centre de compétences trinational pour les projets relatifs à la santé dans le Rhin supérieur (Trisan-2022).

» Considérer la planification territoriale dans l'espace frontalier comme un terrain d'échanges à part entière entre les deux pays : intensifier la consultation et la concertation transfrontalières

La participation des responsables de la planification des pays limitrophes dans l'élaboration ou la modification de documents réglementaires (formels) ou lors de projets d'aménagement ayant des effets (environnementaux) considérables sur l'espace frontalier voisin est déjà prescrite dans les lois correspondantes des deux pays (voir plus haut). Dans les faits, ces règles ne sont toutefois guère appliquées, car la barrière de la langue, le manque de compréhension concernant l'autre système de planification et la méconnaissance des bon.ne.s interlocuteur.ice.s compliquent énormément la concertation transfrontalière au niveau de la planification réglementaire.

Afin de changer cela, la planification territoriale dans l'espace frontalier devrait être établie comme un terrain d'échanges à part entière et dotée de suffisamment de ressources!

Une première étape consisterait à informer le pays voisin, de manière fiable et dans sa langue, sur l'élaboration ou la révision de documents de planification territoriale ayant un impact sur l'espace frontalier ou sur un nouveau grand projet avec des conséquences notables sur l'autre côté de la frontière. Cela implique également la mise à disposition des moyens financiers correspondants.

Pour aller plus loin, la seconde étape serait la mise en œuvre de la déclaration d'intention concernant la promotion de l'information réciproque et de la coopération transfrontalière dans l'aménagement du territoire dans le Rhin supérieur. Cette déclaration a été initiée par la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur

(Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur 2013). Elle présente la manière dont une concertation transfrontalière pourrait être organisée et peut être considérée comme un bon exemple d'accord contraignant dans les régions frontalières. Néanmoins, il s'agit aussi de « faire vivre » ce document à travers sa mise en application concrète dans les pratiques de la planification.

Mais, pour organiser de véritables habitudes de travail et d'échanges, il est primordial, au-delà des projets concrets, de créer des réseaux et d'organiser des rencontres régulières entre les acteurs de la planification de part et d'autre de la frontière, par exemple, dans le cadre de régulières « conférences transfrontalières de la planification ». Le niveau territorial le plus approprié pour ces rencontres est à définir en fonction de l'espace frontalier en question. Par ailleurs, il est certainement judicieux de s'appuyer sur les structures existantes, comme le groupe de travail « Aménagement du territoire de la Conférence du Rhin supérieur ». Les rencontres régulières permettent de favoriser et de consolider la compréhension des différentes cultures de la planification. De plus,

elles permettraient d'échanger rapidement sur les évolutions en cours dans le droit et/ou le système de planification de chaque pays.

Pour les projets avec un potentiel de conflits dans les zones frontalières, comme l'implantation d'entreprises polluantes ou de projets de commerce de grande envergure, leurs impacts au-delà de la frontière devraient être évalués dans le cadre d'une procédure transfrontalière d'information et de consensus sur la base de critères déterminés conjointement.

Les processus participatifs transfrontaliers faisant appel à la population constituent encore un domaine d'expérimentation relativement récent. Il s'agit, ici, de développer des formats adaptés et de les tester (chap. 5.5). Les synthèses de schémas et de documents réglementaires d'aménagement du territoire et d'urbanisme rédigées dans la langue du pays voisin permettent de communiquer sur les intentions en matière d'aménagement de manière accessible à tous.

Déclaration d'intention pour promouvoir l'information réciproque et la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire du Rhin supérieur (Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur 2013)

En signant la déclaration d'intention en 2013, les autorités responsables de la Conférence du Rhin supérieur ont franchi la première étape vers un développement territorial plus cohérent dans le Rhin supérieur. Jusqu'alors, au titre des prescriptions du droit international et du droit européen, une concertation transfrontalière n'était requise que pour les plans et les projets ayant un impact environnemental sur le territoire d'un État voisin. Avec la déclaration d'intention, la Conférence du Rhin supérieur poursuit l'objectif d'améliorer la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire et d'encourager la mise en réseau des acteurs de l'aménagement au sein de la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur. Pour ce faire, un système d'information devrait être établi en vue d'échanger des renseignements en amont des démarches de planification et des projets. La déclaration d'intention invite les acteurs de l'aménagement du territoire à

concevoir les procédures d'information et de participation transfrontalières en s'inspirant étroitement des procédures requises au niveau national, tout en adaptant les modalités au contexte transfrontalier.

La déclaration d'intention fait référence aux documents de planification territoriale et sectorielle et aux processus en cours, dans la mesure où ils peuvent avoir des impacts transfrontaliers. Parmi ces éléments figure ce qui suit :

- les documents de planification de dimension territoriale, intercommunale, locale ou à l'échelle des bassins de vie, tels que le SCoT et le PLU(i), le Regionalplan, le Flächennutzungsplan ou le Kantonaler Richtplan et le kommunaler Nutzungsplan, pour les territoires qui se situent totalement ou partiellement le long d'une frontière nationale, mais également;
- les planifications sectorielles ou les projets spécifiques qui se rapportent à l'implantation, l'élargissement et à la revitalisation de zones d'activité ou à l'implantation d'installations commerciales de grande surface, de vastes équipements de loisir ou d'autres infrastructures de grande taille.

L'objectif doit être d'établir des plateformes, des instruments, des mécanismes et des réseaux stables destinés à l'échange, l'information et la participation réciproque. Dans ce contexte, les parties prenantes et les réseaux personnels sont particulièrement importants.

» Développer la participation transfrontalière des PPA/TÖB

Il est crucial de pérenniser et de professionnaliser les procédures de consultation transfrontalières sur le terrain de la planification, c'est-à-dire que des habitudes en la matière doivent être développées. Ainsi, les organes de planification voisins devraient, notamment, être impliqués de manière plus régulière et plus approfondie en tant que personnes publiques associées (PPA/TÖB). Il est alors possible de s'appuyer sur des structures existantes pour trouver les personnes relais appropriées, comme les groupes d'expert.e.s de la Conférence du Rhin supérieur ou les groupes de travail dans la Grande Région.

Par ailleurs, les Eurodistricts, avec leur expérience globale dans la coopération transfrontalière, devraient également être reconnus et impliqués en tant que PPA (ou TÖB en allemand). On peut ici renvoyer à l'article 13 § 2 du traité d'Aix-la-Chapelle qui invite explicitement à accorder davantage de compétences aux Eurodistricts. Il serait donc pertinent que ces derniers prennent position sur les programmes, les documents de planification et les projets du côté français et du côté allemand qui concernent l'espace transfrontalier. Cela permettrait d'intégrer directement la perspective transfrontalière dans les procédures et les processus, et de renforcer le dialogue sur les planifications relatives à l'espace frontalier.

» S'appuyer sur une modification des dispositions légales pour exiger davantage de coordination transfrontalière des documents de planification territoriale

Une coordination transfrontalière plus poussée des documents réglementaires de planification, le développement de la concertation transfrontalière et la mise en cohérence du développement territorial ne peuvent pas uniquement reposer sur des accords de coopération volontaires. Il faut au contraire renforcer ces aspects dans les lois nationales et fédérales. Les lois qui gèrent les documents de la planification territoriale française, en particulier, ne répondent pas aux exigences d'une coopération transfrontalière plus étroite lors de l'élaboration et de la révision des documents réglementaires de planification. Une recommandation issue des enseignements tirés

des Planspiele pour le niveau national français est donc d'entamer une adaptation du Code de l'urbanisme et du Code général des collectivités. L'objectif est de donner plus de poids à la concertation transfrontalière dans le processus de planification (chap. 6).

» Convenir de feuilles de route contraignante pour intégrer le contenu des projets et des stratégies transfrontalières dans les documents réglementaires

Les résultats des Planspiele ont mis en évidence la chose suivante : la consultation, l'information et les échanges, en mode projet, ne sont pas suffisants à eux seuls pour organiser de manière contraignante/cohérente le développement territorial transfrontalier. Les objectifs et les projets importants doivent avoir une porte d'entrée dans la planification des deux côtés de la frontière, pour assurer leur intégration réglementaire.

Les conclusions des deux simulations ont donné des indications sur la manière dont les processus de planification transfrontaliers peuvent être ancrés de manière plus contraignante. On peut citer à ce sujet la « feuille de route d'intégration (fig. 20). Les feuilles de route de ce type pourraient être préparées par les acteur.ice.s de la planification dans l'espace frontalier dans le cadre de projets de territoire transfrontaliers ou autres projets concrets. La condition préalable est d'identifier les principaux « points de contact » entre le projet de territoire, ou autre projet avec les outils réglementaires dans les deux bassins de vie nationaux et de les mettre en cohérence. La feuille de route doit mettre en évidence le rôle des différents niveaux de planification et de leurs outils afférents pour la mise en œuvre de stratégies et d'actions. Les possibilités et les délais concernant la reprise des projets dans les plans et programmes réglementaires doivent être mentionnés le plus concrètement possible. Les mises à jour et les révisions des documents réglementaires/formels (au niveau des Länder, des Régions, des territoires et des communes/ECPI) se prêtent à cet exercice et devraient être utilisées de manière proactive pour cela. Afin de faciliter ce processus, il est recommandé d'établir un calendrier des modifications et/ou des révisions de la planification réglementaire (par les Eurodistricts, par exemple) et de l'actualiser régulièrement.

Les feuilles de route servent de base à la prise de décision des instances politiques aux différents niveaux de planification des deux côtés de la frontière. Cela garantirait un cadre d'une mise en œuvre juridiquement (plus) contraignant.

» Vérifier la cohérence des plans nationaux et régionaux - ("Check de l'espace frontalier ")

Afin d'éviter les « failles » dans l'aménagement du territoire transfrontalier, il serait pertinent de vérifier la cohérence des programmes et des documents de planification territoriale avec ceux de l'État voisin, et cela, aux différentes échelles territoriales. Ce test de cohérence concerne les orientations stratégiques, les objectifs comme les précisions graphiques et rédactionnelles de ces programmes et documents. Concrètement, les politiques en matière d'aménagement du territoire de niveau national, régional et territorial, qui ont un impact sur les régions transfrontalières, devraient être concertées et coordonnées au niveau du SRADDET, du Landesentwicklungsplan (LEP) et du Regionalplan. À cet égard, il convient de développer des habitudes/routines appropriées. Sur cette base, il est possible d'élaborer des stratégies et des objectifs fondamentaux pour les régions frontalières et de les utiliser comme référence pour des travaux de planifications territoriales dans les régions frontalières.

» Le mécanisme européen transfrontalier (ECBM)

Ces dernières années, l'introduction d'un mécanisme facultatif visant à « lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier » (angl. European Cross-Border Mechanism, ECBM) (Commission européenne 2018) a engendré des discussions à l'échelle européenne. Cet instrument a été élaboré en 2015 par le Luxembourg, qui assurait alors la présidence du Conseil de l'Union européenne. Il a été repris ensuite par la Commission européenne et présenté en mai 2018 au Conseil européen et au Parlement sous forme de proposition de règlement, après avoir été soumis à un processus de consultation des parties prenantes.

Pour mettre en œuvre l'ECBM, la proposition de règlement de la Commission prévoit deux mesures :

1. Dans le cas d'un projet transfrontalier délimité dans l'espace et dans le temps, un partenariat transfrontalier peut s'entendre d'un commun accord et de manière volontaire sur l'application d'un seul système juridique. Pour cela, le partenariat s'appuie sur une convention transfrontalière européenne (en anglais « European Cross-Border Commitment »). Après signature de cette convention, la disposition légale concernée devient immédiatement valide sur le territoire de l'État membre voisin. (Commission européenne 2018)

2. La déclaration transfrontalière européenne (en anglais « European Cross-Border Statement ») donne aux pays voisins la possibilité, dans le cadre d'un projet transfrontalier spécifique, de s'accorder sur la modification de réglementations en cours et d'entamer ainsi une procédure législative dans l'État membre. La procédure législative est nécessaire pour modifier le droit national normalement applicable et pour appliquer le droit d'un État membre voisin dans le contexte d'une dérogation explicite. L'autorité signataire est tenue d'engager la procédure dans un délai déterminé. (Commission européenne 2018)

Après un examen réalisé par le service juridique du Conseil et une décision du groupe de travail « Actions structurelles » en mai 2021, le travail sur cette proposition a été interrompu. (ERPS 2021). Dans son rapport adressé au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, la Commission reprend toutefois à nouveau le thème de l'ECBM (Commission européenne 2021). Elle souligne que l'ECBM pourrait permettre de « créer un cadre juridique visant à lever les obstacles liés aux frontières ». On verrait ainsi apparaître de nouvelles possibilités « pour tirer parti du potentiel des régions frontalières » (ibid., p. 8). Lors de la réunion du 6 octobre 2021, les représentants.e.s des principaux groupes politiques du Parlement européen ont également appelé le Conseil, dans l'intérêt des régions frontalières, à mettre à nouveau ce sujet à l'ordre du jour (ERPS 2021).

Dans un document de synthèse, le groupe d'initiative pour les régions métropolitaines transfrontalières (IMeG) œuvre en faveur de l'introduction de l'ECBM (IMeG 2019). Du point de vue des membres de l'IMeG, l'ECBM pourrait largement contribuer à la mise en œuvre de l'orientation « Renforcer la compétitivité » inscrite dans les Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland (schéma du développement territorial en Allemagne). Ce schéma a été validé par la conférence ministérielle pour l'aménagement du territoire (MKRO) (IMeG 2019 : 5) et un des objectifs de cette orientation, précédemment citée, est de « renforcer la coopération transfrontalière avec les pays voisins directement limitrophes, par exemple, dans le domaine de la planification régionale » et de « soutenir le développement régional intégré et transsectoriel, y compris par l'intermédiaire de réseaux et de partenariats à différents niveaux » (MKRO 2016 : 7).

5.4 Axer davantage les structures de gouvernance sur un développement et un aménagement territorial transfrontalier

Coopération régionale et gouvernance dans les espaces frontaliers

S'appuyer sur des structures et des processus qui permettent la coordination des acteur.ice.s concerné.e.s, la conception de stratégies et la mise en œuvre d'actions dans l'espace frontalier est une véritable condition de réussite d'un développement territorial et régional transfrontalier. C'est précisément ce que peut apporter une structure de gouvernance efficace au-delà des frontières nationales.

Le terme de gouvernance désigne ainsi « l'ensemble des formes permettant de coordonner l'action collective et interdépendante des acteur.ice.s et des organisations » (Benz/Kilper 2018 : 857). Dans ce système, « les différents intérêts font l'objet de négociations, d'évaluation, puis sont mis en œuvre » (Difu 2018 : 1). Par gouvernance, on entend la synergie de différents niveaux de décision politiques, tel qu'elle est pratiquée, par exemple, dans les approches multiniveaux de l'Union européenne.

Le concept de « gouvernance régionale » signifie que la politique régionale (niveau territorial en France) n'est « plus exclusivement fondée sur la réglementation et le soutien financier de l'État [vu ici à l'échelle du Land selon l'auteur] », mais qu'elle se conçoit en autogestion, « par l'action concomitante d'acteur.ice.s sur un périmètre de projets et d'actions » (Benz/Kilper 2018 : 860). Cela implique une coordination [intensive] des acteur.ice.s au niveau de l'État [du Land], des communes, du secteur privé et de la société civile au sein d'organisations, de réseaux et de partenariats. (voir Fürst 2011 ; Blatter 2005). Les coopérations régionales [territoriales du point de vue français] se différencient en fonction de leurs orientations thématiques et de leurs modes d'organisations (Blatter/van der Heiden 2010) : elles s'étendent des contrats de réciprocité « villes – campagnes », aux conférences territoriales, en passant par les syndicats mixtes territoriaux (équivalent aux PETR - Projet d'équilibre territorial et rural). Les coopérations territoriales se constituent donc, selon des formes très variées et peuvent, de ce fait, être organisées « sur mesure » en fonction de la spécificité du contexte.

« La gouvernance est ici considérée comme une forme de coordination de l'action politique en parallèle du système hiérarchique qui met surtout l'accent sur les réseaux. Cette notion de réseau désigne un environnement de parties prenantes ouvert qui peut inclure, outre les "décideur.euse.s habituel.le.s", toute une série d'autres institutions et de représentant.e.s. Cela inclut une variété de politiques sectorielles, mais également des parties prenantes de différents milieux. »

(BMI 2020 : 10)

Dans la coopération transfrontalière, il existe déjà de nombreux modèles, parfois très différents, de structures de gouvernance, à différents échelons territoriaux, avec différentes logiques d'action et concernant différentes problématiques (voir ci-dessous BMI 2020). Cela s'explique notamment par la rencontre de différents systèmes et différentes cultures nationales au niveau politique et administratif. Cela crée une très grande complexité et une dynamique propre aux procédures ou à chaque processus : « L'interconnexion des arènes politiques nationales engendre avec elle une problématique multiniveau (interterritoriale) prononcée [...]. Les compétences opérationnelles intrinsèques dans la coopération transfrontalière n'existent pas comme telles, mais doivent être justifiées au cas par cas et être légitimées de manière spécifique » (BMVBS 2011 : 58). C'est pourquoi il n'existe pas de réponse et de modèle pour les structures de gouvernance dans les régions frontalières. Au contraire, leur conception est directement liée au contexte de chaque région frontalière ainsi qu'à son jeu d'acteurs et ses enjeux.

Coopération franco-allemande au niveau national et interrégional

À l'échelle nationale, la création du comité de coopération transfrontalière franco-allemand (CCT|AGZ), entérinée par le traité d'Aix-la-Chapelle, a donné naissance à un comité qui se consacre aux problèmes spécifiques de la coopération transfrontalière (chap. 6). Le CCT|AGZ regroupe les acteur.ice.s concerné.e.s issu.e.s de l'ensemble des échelons fédéraux/étatiques et administratifs des deux côtés de la frontière.

Les espaces de coopération suprarégionaux tels que la Grande Région ou la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur ont de longues années de coopération transfrontalière derrière eux. Ces espaces de coopérations s'inscrivent dans des structures organisationnelles complexes. Celles-ci se caractérisent par une diversité d'institutions interrégionales parfois fondées sur différentes formes juridiques et par un large réseau de coopérations étroites. Outre les traités entre États impliquant l'ensemble des périmètres de ces régions transfrontalières, la coopération repose en grande partie sur des accords multilatéraux. Dans la Grande Région, comme dans la région du Rhin supérieur, le cadre est défini par des instances composées de membres politiques de haut niveau prenant la forme de commissions intergouvernementales.

Au fil des années, la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur (TMO 2022b) s'est dotée d'organes au niveau trinational (commission intergouvernementale), à l'échelle de l'ensemble de son périmètre (conférence du Rhin supérieur, conseil rhénan) et des bassins de vie (Eurodistricts). Cela a permis de mettre en place une différenciation marquée entre les différents niveaux, avec une répartition verticale des travaux. La Conférence du Rhin supérieur constitue ainsi l'organe central d'information et de coordination de la coopération transfrontalière, qui relie les autorités gouvernementales et administratives au niveau régional. Y participent les services administratifs spécialisés des Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat, des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Jura et de Soleure ainsi que les services

« Dans l'ensemble, le degré d'organisation transfrontalière est plutôt faible. L'administration et la gestion politique des affaires transfrontalières se font généralement en se référant très fortement au contexte politico-administratif des partenaires concernés [...]. Même si des structures et des institutions transfrontalières propres ont été créées, l'efficacité de leur travail dépend aussi, de l'intégration des réseaux interinstitutionnels de leurs partenaires. »

(BMVBS 2011 : 62 f)

de l'État et les collectivités territoriales françaises - la collectivité européenne d'Alsace et le conseil régional du Grand Est. Les organes de la Conférence du Rhin supérieur sont constitués d'un comité directeur, assisté par un comité de coordination, d'un secrétariat commun ainsi que de douze groupes de travail avec 35 groupes d'expert.e.s. Les groupes de travail thématiques tripartites, pour lesquels les autorités partenaires mettent leurs spécialistes à disposition, programment les projets de la Conférence du Rhin supérieur et mettent en œuvre les résolutions de cette dernière. La multiplicité des organes dans le Rhin supérieur implique, par principe, un besoin accru de coordination et de concertation, mais qui est rarement pris en compte.

Dans la Grande Région (Grosregion 2022b), le sommet est au premier rang de la coopération institutionnelle avec les chefs de l'exécutif de chaque région partenaire. Les représentant.e.s personnels et le secrétariat du sommet assistent et accompagnent ce dernier. La mise en œuvre de la coopération est exécutée au sein de groupes de travail thématiques comme, le Comité de coordination du développement territorial (CCDT) qui a mis en place le schéma de développement territorial commun de la Grande Région (SDTGR). Le conseil parlementaire interrégional, assemblée parlementaire de la Grande Région, et le Comité économique et social de la Grande Région (CESGR) fournissent un accompagnement en tant qu'organes consultatifs. Le CESGR a une vocation socio-économique : il est composé en même temps d'organisations représentant les employeur.euse.s et d'organisations représentant les travailleur.euse.s. D'autres structures opérationnelles et réseaux de coopération soutiennent la coopération transfrontalière dans la Grande Région. Ils développent à leur tour leurs propres structures organisationnelles comme les différentes institutions destinées à l'observation spatiale (SIG-GR, le réseau des offices statistiques ou l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi (IBA; s. Kap. 5.1). (Großregion 2022b).

Coopérations transfrontalières intégratives : les Eurodistricts

Au sein des grands espaces de coopération, précédemment cités, sont nées des structures de coopération d'un autre type : les Eurodistricts à l'échelle des bassins de vie et souvent liés à la mise en place de projets Interreg orientés sur l'opérationnel. Ils contribuent véritablement à développer et intensifier les interdépendances transfrontalières.

Les Eurodistricts ont souvent des structures comparables et sont le plus souvent organisés comme des groupements européens de coopération territoriale (GECT) (fig. 21). L'instance décisionnelle est généralement une assemblée ou un conseil, composé de représentant-e-s politiques des organisations membres. Cette instance prend les décisions relatives aux aspects fondamentaux tels que le budget ou les orientations politiques de la coopération. Très fréquemment, un comité directeur prépare les résolutions et agit en tant qu'organe décisionnel subordonné. La représentation politique vis-à-vis de l'extérieur est assurée par les président.e.s qui tournent régulièrement. Ceux-ci sont désignés par les plus haut.e.s représentant-e-s parmi les membres. La mise en œuvre des décisions et le travail effectif associé sont pris en charge par les bureaux de coordination, les secrétariats ou les bureaux de coopération. Dans l'Eurodistrict SaarMoselle, une Commission Permanente soutient le bureau de coopération en tant qu'instance de conseil, de même que cinq « Conférences Techniques » composées de membres techniques issus des administrations des membres.

Coopération transfrontalière métropolitaine

Outre les Eurodistricts, il existe d'autres coopérations transfrontalières entre les villes, les communes et les institutions. L'Eurométropole de Strasbourg ainsi que la ville de Strasbourg et la ville de Karlsruhe ont ainsi décidé de miser, dans un espace métropolitain transfrontalier, sur un moteur de croissance européen avec l'axe Strasbourg-Karlsruhe. Cette initiative est soutenue, entre autres, par la région Grand Est, le Land du Bade-Wurtemberg, la RMT, la nouvelle Collectivité européenne d'Alsace, les Eurodistricts et les deux États nationaux. L'objectif est de renforcer les synergies et de construire ensemble des perspectives transfrontalières à long terme grâce à un dialogue approfondi et une meilleure compréhension mutuelle de part et d'autre du Rhin. En 2019, dans le cadre d'une première conférence transfrontalière, des projets communs prioritaires ont été identifiés dans les domaines de la mobilité, de l'aménagement du territoire et de l'économie (ADEUS 2021).

Au niveau régional, le Cercle d'initiative des régions frontalières métropolitaines (ImeG) s'est fixé pour objectif de promouvoir la coopération transfrontalière et d'intensifier les interactions dans les régions frontalières à vocation métropolitaine (ImeG 2022b).

Coopérations transfrontalières sectorielles

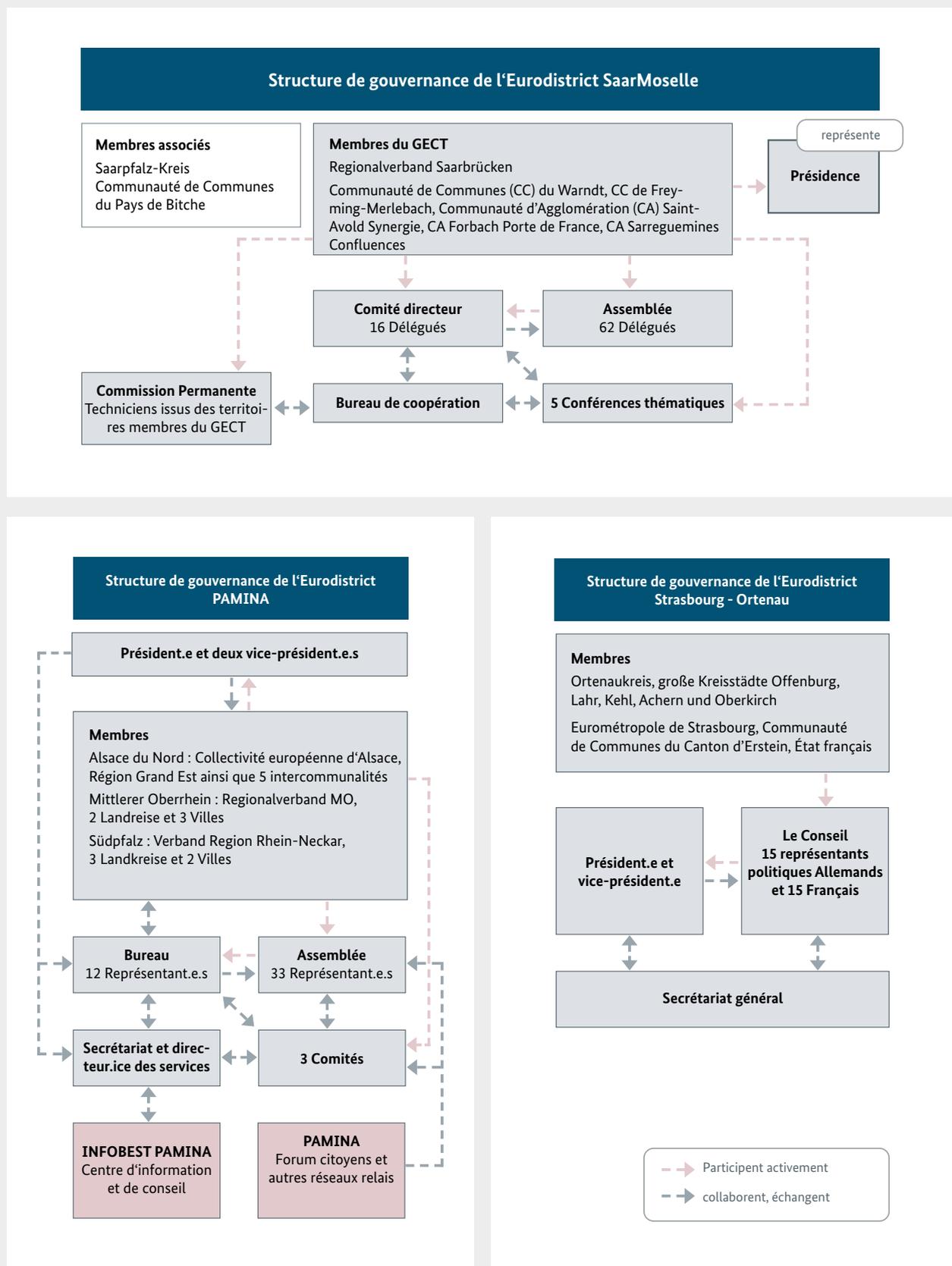
Outre les coopérations transversales axées sur l'intégration au niveau suprarégional et territorial, il existe de nombreux projets transfrontaliers concernant des thématiques sectorielles. Eux aussi sont organisés à différents échelons et sont fréquemment associés aux groupements intégratifs. Parmi ces projets figurent, par exemple :

- le projet « Réussir sans Frontière / Erfolg ohne Grenzen » dans le Rhin supérieur dans le cadre duquel 33 partenaires français et allemands issus du secteur « Emploi et formation » souhaitent faciliter l'entrée sur le marché du travail de la région. Il œuvre en collaboration avec le projet « Emploi 360° » de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau qui transfère sa méthodologie à l'échelle locale. (RGE 2022b)
- la MOSA – Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne qui fournit des informations sur la vie et le travail en Allemagne ou en France, notamment pour les travailleur.euse.s frontalier.ère.s. Cela se fait par Internet ou dans ses locaux de Forbach. Ce projet est porté par la coopération de plusieurs intercommunalités en Sarre-Moselle, par l'AOK (Sécurité sociale allemande) et la région Grand Est. (MOSA 2022)
- le Trisan – Centre de compétences trinational pour les projets de santé. Celui-ci soutient la coopération dans le domaine de la santé dans le Rhin supérieur. Pour ce faire, le TRISAN développe un savoir-faire autour des particularités de chaque système de santé, met en réseau les acteur.ice.s de la santé et accompagne ces derniers en France, en Allemagne et en Suisse dans la planification de projets de coopération sur le territoire du Rhin supérieur. (Trisan 2022)
- le projet Geko SaarMoselle contribue à la poursuite de la structuration des coopérations, déjà existantes, dans le domaine de la santé dans l'Eurodistrict Saar-Moselle. L'objectif est d'améliorer l'accès aux services de santé pour les habitant.e.s de l'espace frontalier. À cet effet, le projet s'emploie, par exemple, à faire progresser les services de secours transfrontaliers, à intensifier la coopération entre les hôpitaux et à améliorer les échanges entre les hôpitaux et les caisses maladie. (Interreg GR 2022)

Il existe également diverses coopérations transfrontalières dans le domaine des transports et de la mobilité. On peut notamment citer les lignes de tramway transfrontalières Sarrebruck – Sarreguemines et Strasbourg – Kehl ou les lignes de bus transfrontalières telles que la ligne

Fig. 21 : structure de la gouvernance dans les différents Eurodistricts dans les deux espaces des Planspiel

Source : réalisation interne



Erstein-Lahr dans le Rhin supérieur ou encore la ligne MS Saint-Avold - Sarrebruck en SaarMoselle. Leur financement s'appuie sur des dispositions contractuelles. Le Regionalverband Südlicher Oberrhein a initié, en collaboration avec des acteurs régionaux et locaux des deux côtés du Rhin et sur la base d'une étude de faisabilité externe, le projet d'une piste cyclable rapide transfrontalière Offenburg - Appenweiler/Willstätt - Kehl - Strasbourg, qui est actuellement mis en œuvre par le Land et le Landkreis (RVSO 2023).

Ressources humaines et financières des groupements de coopération transfrontaliers

Les organes et les institutions des coopérations transfrontalières à grande échelle sont en général occupés par des représentant.e.s politiques de hauts rangs et des représentant.e.s techniques des autorités concernées. Ils travaillent sur les projets du groupement dans le cadre de l'activité de leur autorité compétente ; ils sont souvent cofinancés via Interreg ou avec d'autres subventions de l'UE. Les différentes structures de gouvernance sont gérées par des bureaux de coordination ou équivalents qui sont dotés des effectifs correspondants. Dans l'Eurodistrict SaarMoselle tout comme dans l'Eurodistrict PAMINA, 10 collaborateur.e.s travaillent actuellement au bureau de coordination. Le financement des ressources humaines et des projets se fait via les contributions des partenaires de coopération et des subventions nationales et européennes sont aussi collectées. Les financements Interreg issus du Fonds européen de développement régional (FEDER), jouent aussi un rôle essentiel dans le bon fonctionnement des Eurodistricts.

En résumé : des structures de gouvernance transfrontalières efficaces que l'on doit continuer de développer.

Les structures de gouvernance du Rhin supérieur et de la Grande Région décrites ci-dessus, relativement formalisées, intègrent avec succès de nombreux.se.s acteur.e.s grâce à leurs approches multiniveaux au-delà des hiérarchies nationales. La présence de chacun d'entre eux.elles est pertinente en raison de sa capacité décisionnaire au nom d'une collectivité porteuse de compétences légales, de leur expertise, de leur mandat politique dans un domaine précis,... Le tout constituant un jeu transfrontalier d'acteur.ice.s dans lequel la correspondance entre les niveaux administratifs des pays concernés est secondaire. Le travail au sein des instances transfron-

alières offre une valeur ajoutée évidente, notamment dans le contexte de la mise en œuvre de projets Interreg communs.

Ces structures peu hiérarchisées facilitent certes la coopération, car elles permettent de faire abstraction, dans une certaine mesure, des différents systèmes administratifs de part et d'autre de la frontière. Néanmoins, l'implication de différents niveaux hiérarchiques complique un accord sur des règles contraignantes, puisque les responsabilités et les compétences respectives ne peuvent pas être clairement décryptées et attribuées. De plus, les acteur.ice.s politiques concerné.e.s au niveau local, territorial et régional n'ont, par essence, aucune légitimité décisionnelle concernant les accords de nature suprarégionale ou nationale. (Baasner/Seidendorf 2016)

Dans le cadre des politiques de développement territorial intégré ; le rapport sur l'aménagement du territoire fédéral de 2021 souligne également l'importance de l'institutionnalisation de la coopération (BBSR 2021). (BBSR 2021 : 78). En effet, en ce qui concerne les coopérations à long terme avec des objectifs stratégiques, une coopération institutionnalisée est considérée comme plus solide qu'une coopération conventionnée ou qu'une mise en réseau.

Enseignements tirés des deux Planspiele du projet MORO

Dans les deux Planspiel, les discussions menées ont montré que, indépendamment de la thématique traitée, recourir à des structures de gouvernance transfrontalière existantes pour élaborer des projets de territoire et, le cas échéant, d'y associer de nouvelles structures ou de nouvelles instances est considéré comme un avantage déterminant.

Pour le concept d'agglomération transfrontalière, le GECT Eurodistrict SaarMoselle se présente comme le porteur du projet, d'autant plus qu'il était à l'origine de l'initiative de ce projet d'agglomération. Dans ce cas, un.e référent.e pour le projet pourrait assurer la continuité du processus et de la mise en œuvre. Pour l'élaboration du concept d'agglomération et l'accompagnement de sa mise en œuvre, il conviendrait de mettre en place et d'activer des instances de travail appropriées en profitant de celles déjà existantes. Il s'agit de l'assemblée des membres, le comité directeur ou les conférences thématiques, et en incluant éventuellement d'autres partenaires de coopéra-

tion (fig. 22). Dans l'ensemble, la fonction de coordination de l'Eurodistrict SaarMoselle devrait être renforcée. À cet égard, des ressources financières et humaines adaptées ont été réclamées dans le cadre du Planspiel.

Dans le Rhin supérieur également, les participant.e.s du Planspiel ont demandé à s'adosser aux structures existantes, que sont les deux Eurodistricts, plutôt que d'en créer de nouvelles, dans la mesure où ces derniers sont dotés de ressources suffisantes. Toutefois, en raison de l'approche innovante, de la délimitation territoriale encore floue et de la forte implication du niveau communal, il est nécessaire de procéder par étapes pour mettre en place des structures de travail adaptées. C'est pourquoi il a été recommandé de créer en premier temps un « parrainage politique » franco-allemand. Sa mission serait la construction d'un premier socle politique fondé sur des lignes directrices et la mise en place de l'organisation nécessaire au projet. La structure de gouvernance à développer devrait garantir un dialogue régulier entre les différents échelons de la planification (grâce à l'assemblée territoriale, par ex.) et proposer un format adéquat d'échange et le dialogue avec les acteur.rice.s franco-allemand.e.s de l'économie et du transfert de technologie (fig. 23). Il est primordial qu'une institution serve de « moteur » et de « facilitateur » pour accompagner et gérer

activement la mise en place de la structure de gouvernance, mais également le processus de conception et de mise en œuvre du pôle d'activité multisite. Ce rôle pourrait faire partie des attributions des Eurodistricts. Cela nécessiterait une professionnalisation et un renforcement des compétences en matière de planification au sein des Eurodistricts. Cela permettrait aussi d'alléger la charge de travail des administrations communales impliquées.

« Les Eurodistricts ont été mentionnés à plusieurs reprises comme des structures centrales de gouvernance, notamment dans le contexte du traité d'Aix-la-Chapelle. Nous en souhaitons un renforcement financier et structurel. Il serait d'ailleurs préférable que les Eurodistricts définissent eux-mêmes les modalités concrètes de ce renforcement. »

(Tilman Petters, maire de la ville allemande de Lahr, réunion politique du projet MORO le 06/04/2022)

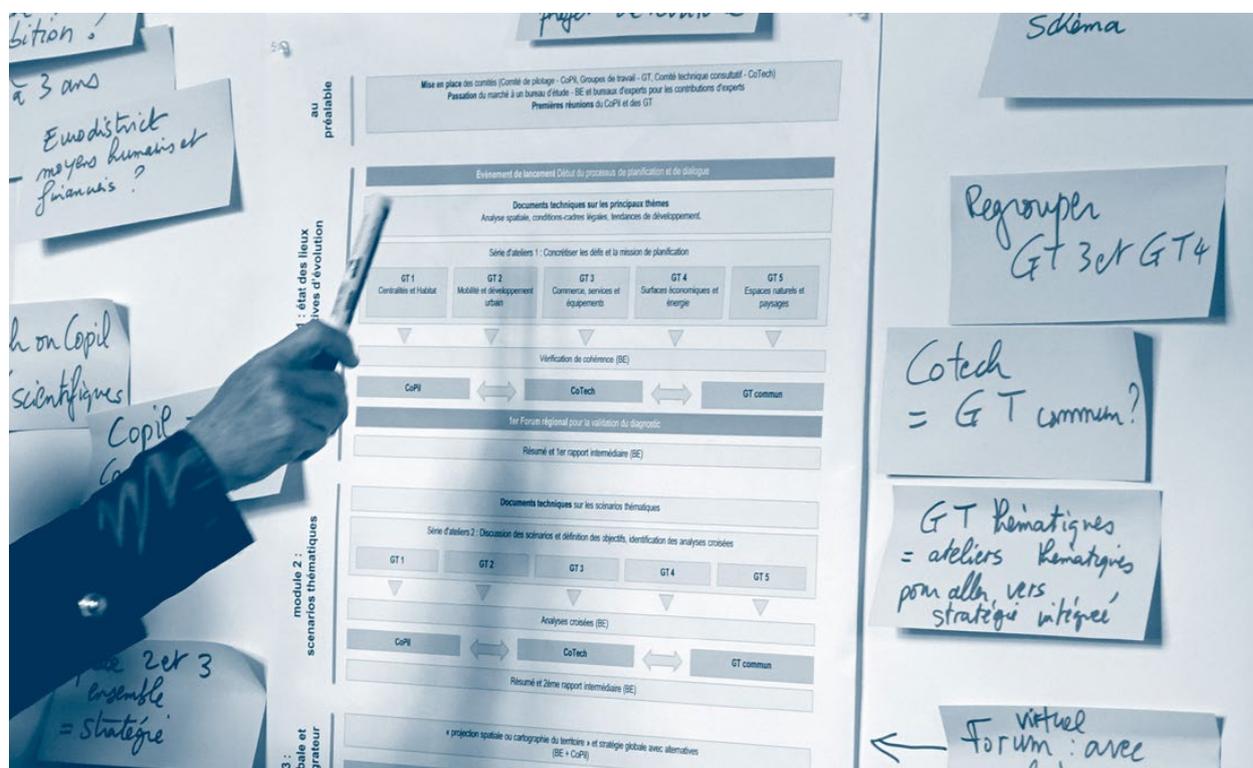


Photo : agl - Séance de Planspiel en vue de construire le passage à l'opérationnel

Organisation de la gouvernance pour l'élaboration d'un projet d'agglomération transfrontalière

Le mode de gouvernance choisi s'appuie sur une structure légère, est en adéquation avec la feuille de route pour l'élaboration d'un concept d'agglomération (fig. 18) et repose sur des coopérations transfrontalières existantes dans l'espace de planification (fig. 22).

En raison de son organisation décisionnelle, de ses missions et de ses membres, l'Eurodistrict SaarMoselle est un porteur de projet pertinent. Sa mission principale est la coordination globale du projet et l'articulation avec les autres institutions concernées et les (potentiels) financeurs. L'Eurodistrict est positionné au cœur de la structure de gouvernance, en particulier son assemblée, son comité directeur et son bureau de coopération. D'autres partenaires de coopération devraient être impliqués : la Région Grand Est, les Préfectures de région et de département, le Land de Sarre, le Département de la Moselle, les syndicats mixtes des SCoT concernés et la Ville de Sarrebruck. La collaboration est régie par un accord de coopération.

Le comité de pilotage (CoPil) prend en charge la gestion stratégique du processus. Il est composé de représentant.e.s issu.e.s des instances décisionnelles des partenaires et l'Eurodistrict y est représenté par son comité directeur. Les membres du comité de pilotage valident le déroulement du processus, accompagnent ses étapes importantes et conviennent d'une procédure d'information et de validation avec les instances politiques concernées de chaque côté de la frontière. Les partenaires s'engagent en conséquence à promouvoir une politique de foncier économique et cohérente au sein de leurs instances de décision et à modifier, selon les besoins, les documents réglementaires dont ils ont la compétence.

Le bureau de coopération de l'Eurodistrict assume les tâches administratives, coordonne l'ensemble du processus et sert de « point de contact » avec les différentes instances et parties prenantes. Pour ce faire, il doit être doté des ressources humaines et financières adéquates. L'équipe d'accompagnement du projet facilite la gestion des opérations et assure la qualité professionnelle du processus. Elle est notamment responsable du traitement des résultats intermédiaires et finaux.

Le groupe technique (CoTech) « concept d'agglomération » se compose de représentant.e.s techniques des partenaires de la coopération et devraient couvrir, sur le plan des compétences, l'ensemble des champs thématiques nécessaires à l'élaboration du concept d'agglomération. Ils sont issus des autorités

de planification et des administrations sectorielles. Avec le soutien de l'équipe d'accompagnements ; le CoTech coordonne les groupes de travail ainsi que le processus de participation des habitant.e.s (Conseil citoyen).

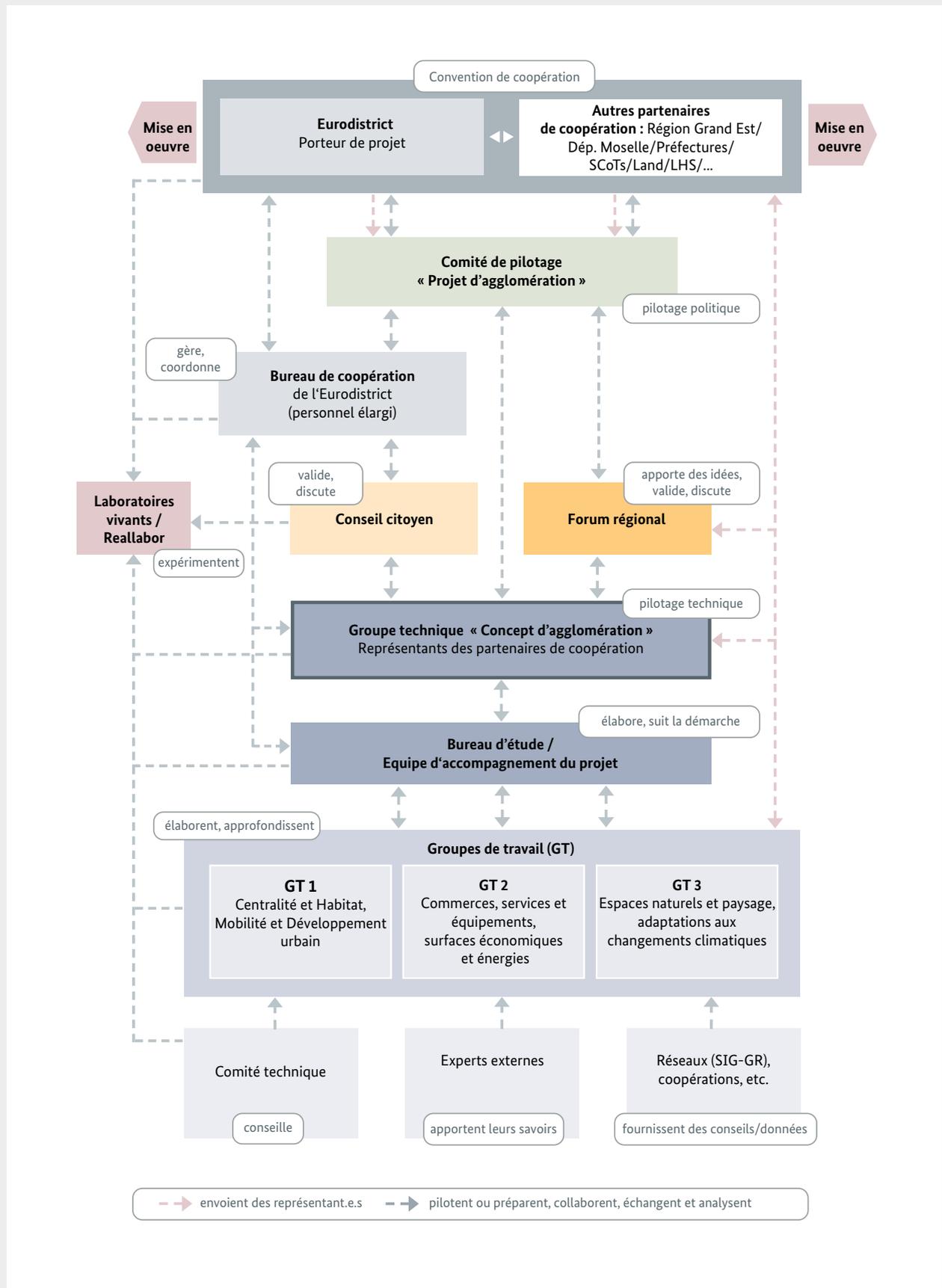
Des expert.e.s issu.e.s des communes/EPCI et du territoire de même que les membres du CoTech élaborent les contenus structurants du concept d'agglomération au sein de groupes de travail (GT). Chaque GT compte au moins un.e expert.e de la planification qui apporte une contribution transversale. Les supports des travaux sont des expertises techniques et des rapports du bureau d'études accompagnant le projet. Les travaux sont organisés autour d'ateliers spécifiques et de journées de réflexion communes.

Un groupe technique consultatif apporte des expertises externes aux acteur.ice.s techniques et politiques participants à l'élaboration du projet d'agglomération. Il est constitué d'une diversité expert.e.s issu.e.s d'organismes variés. Ces expertises constituent les bases du concept d'agglomération transfrontalière. Elles traitent dans un premier temps de thématiques majeures : analyse spatiale (état des lieux), conditions-cadres (juridiques et programmatique) et tendances prospectives. Dans un second temps, ces expertises aident à développer des stratégies spécifiques en fonction des contextes. L'intégration dans d'autres réseaux (SIG Grande-Région, coopérations...) permet d'alimenter le projet en informations, de recueillir des idées et de s'en inspirer. On peut notamment citer ici les réseaux de coopération dans la Grande Région dans les domaines de la mobilité, de la protection de la nature ou des activités de loisirs.

Le conseil citoyen (voir p. 97) accompagne le processus d'élaboration et de mise en œuvre du concept d'agglomération transfrontalière. Son rôle est d'apporter des idées, d'en débattre et de les valider, et ceci à partir de propositions issues des groupes de travail, mais également des forums régionaux auxquels les membres du conseil citoyen prennent également part activement. Avec l'aide du conseil citoyen, les idées de projet et les propositions d'actions concrètes sont testées dans des laboratoires vivants (Reallabor). La préparation technique de ces derniers (conseil citoyen et Reallabor) est effectuée par le bureau d'accompagnement, le groupe technique et les groupes de travail. Les forums régionaux permettent de diffuser des informations auprès du public, concernant les objectifs, les résultats escomptés et le processus d'élaboration du concept d'agglomération.

Fig. 22 : structure de la gouvernance pour l'élaboration d'un concept d'agglomération dans l'Eurodistrict SaarMoselle

Source : réalisation interne



Structure de gouvernance pour la mise en place d'un pôle d'activité multisite transfrontalier ou d'une coopération pour le développement de foncier économique dans le Rhin supérieur

Dans le Rhin supérieur des représentant.e.s politiques assurent un parrainage politique pour mettre en route le projet. Ils réunissent des partenaires et préparent un accord de coopération. Ensuite, la mise en œuvre du projet (fig. 19) sera confiée à une gouvernance territoriale adossée à des structures existantes telles les Eurodistricts (fig. 23). Ainsi, un Eurodistrict pourrait assurer la coordination générale du projet et l'articulation avec les institutions impliquées et les financeurs (potentiels). D'autres partenaires sont à impliquer : Préfectures de région et de département, instances de planification (SCoT, Regionalverbände), institutions du monde économique et de l'innovation (IHK, CCI, TechnologieRegion Karlsruhe...) et des représentant.e.s d'intérêts spécifiques.

Chaque partenaire envoie un.e dirigeant.e mandaté.e par son instance décisionnelle dans l'assemblée territoriale. Elle valide le déroulement du processus, accompagne les étapes importantes de ce processus et convient d'une procédure d'information et de validation avec les instances politiques concernées de chaque côté de la frontière. Les partenaires s'engagent en conséquence à promouvoir une politique de foncier économique et cohérente au sein de leurs instances de décision et à modifier, selon les besoins, les documents réglementaires dont ils ont la compétence. L'assemblée territoriale nomme des représentant.e.s dans un comité de pilotage politique. Ce comité assure la gestion stratégique du processus, prépare les délibérations de l'assemblée territoriale et pose les jalons politiques pour la mise en œuvre du projet. Il convient ici de veiller à une parité franco-allemande et à une représentation de tous les niveaux de planification pertinents.

Le secrétariat de l'Eurodistrict coordonne l'ensemble du processus et veille à une bonne interaction entre les différentes instances et avec les parties prenantes. Celui-ci a besoin de ressources humaines financières adéquates pour réussir ses missions.

Le comité technique du « pôle d'activité multisite » (CoTech) est composé de représentant.e.s des autorités de planification et des administrations sectorielles des partenaires. Il prépare les contenus nécessaires à la cette coopération, assiste le comité de pilotage politique, coordonne les groupes de travail (GT) et organise le dialogue avec le monde économique. À cet égard, il est soutenu par une équipe d'accompagnement qui se charge

de la préparation des contenus, de l'animation et du traitement des résultats, intermédiaires et finaux. Les GT réunissent des expert.e.s des communes/EPCI, des autorités régionales et d'autres institutions pour approfondir des thématiques prioritaires. Pour faciliter l'approche transversale, la présence d'au moins un.e expert.e de la planification territoriale dans chaque GT est recommandée. Les supports de travail sont des expertises externes, mais également des documents élaborés par l'équipe d'accompagnement. Les travaux sont organisés autour d'ateliers spécifiques et de journées de réflexion communes.

Un comité consultatif, composé d'une variété d'expert.e.s issu.e.s de différentes institutions, conseille, du point de vue technique, les membres des différentes instances politiques et techniques. Les expertises réalisées en amont servent de base de discussions. Il s'agit de l'analyse territoriale et du potentiel de foncier économique dans la région transfrontalière. D'autres expertises, notamment sur des questions juridiques, pourront être commandées par la suite.

Les différents réseaux professionnels alimentent en informations et en suggestions cette coopération transfrontalière. Parmi eux figurent les groupes de travail de la Conférence du Rhin supérieur tels que le GT Aménagement du territoire. Des coopérations dans le domaine des infrastructures, de la production énergétique ou du transfert de l'innovation sont vivement recommandées.

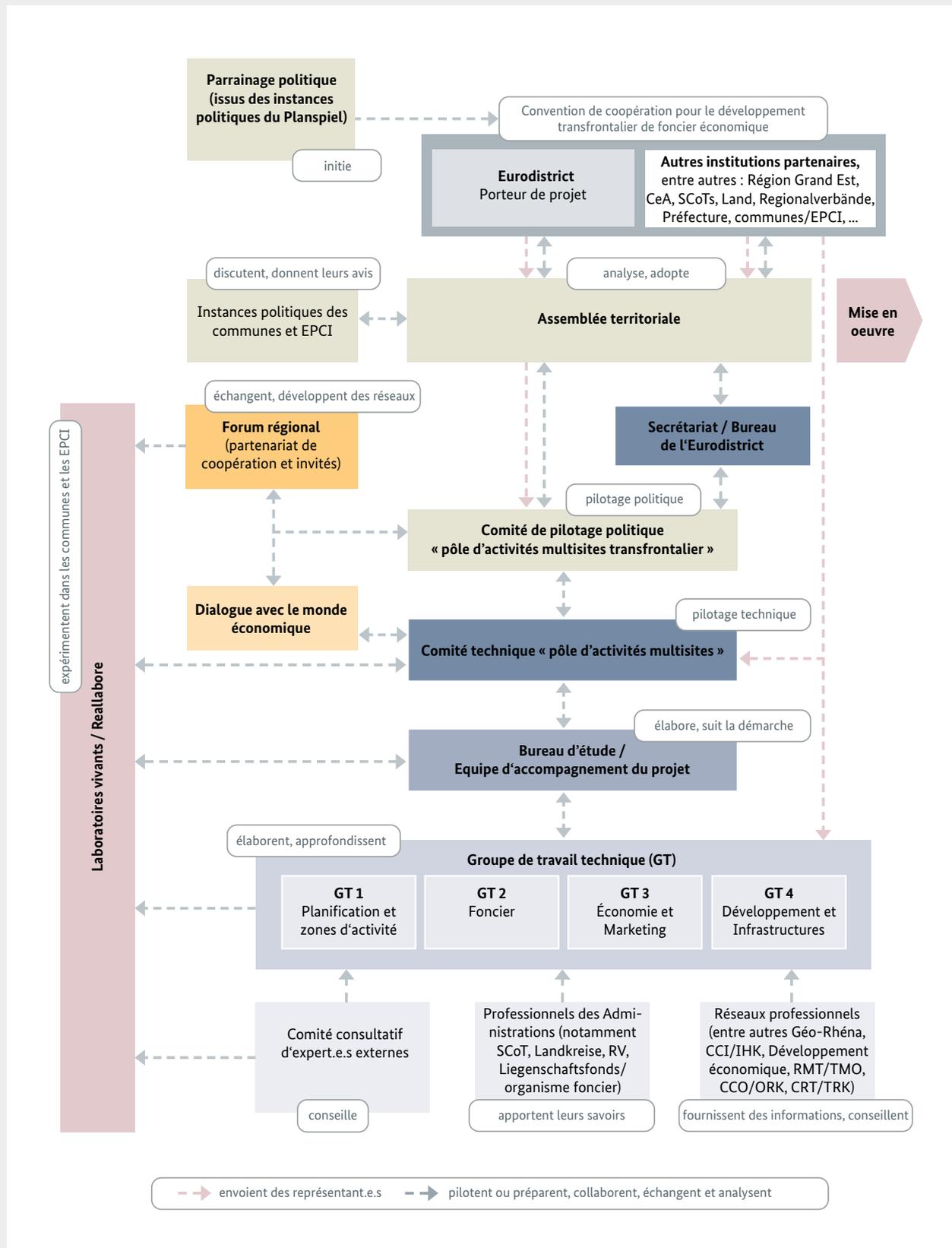
Un dialogue avec le monde économique dans l'espace frontalier accompagne le processus d'élaboration et de mise en œuvre. C'est aussi une tribune destinée à « apprendre à se connaître » et à se faire confiance.

Adossés de préférence à d'autres événements, les forums régionaux s'adressent aux acteur.ice.s politiques et techniques. Ils servent à la diffusion d'informations sur les objectifs et les résultats, intermédiaires et finaux du processus, et à l'activation des différentes parties prenantes.

Les laboratoires vivants (Reallabor), dont la préparation revient au CoTech et au bureau d'accompagnement, et, le cas échéant, aux GT, expérimentent des solutions concrètes pour la mise en œuvre de cette coopération transfrontalière axée sur le foncier économique.

Fig. 23 : structure de la gouvernance pour l'élaboration d'un pôle d'activité multisite transfrontalier et/ou pour une coopération étroite autour du foncier économique dans le Rhin supérieur

Source : réalisation interne



Recommandation : orienter davantage les structures de gouvernance vers un développement et un aménagement du territoire transfrontalier

» Développer des structures de gouvernance solides

Il est fondamental de doter l'aménagement et le développement du territoire transfrontalier de structures de gouvernance solides. Une des missions essentielles, pour chacune d'entre elles, est d'assurer un lien avec les instances décisionnelles des territoires concernés des deux côtés de la frontière et ceci, aux différents échelons territoriaux. Cela est une condition essentielle pour passer du stade « objectifs et projets validés en transfrontalier » à celui de leur mise en œuvre concrète, en particulier lorsque ceux-ci nécessitent des modifications dans les documents de planification réglementaires. De cette manière, il est possible d'aller vers plus de contraintes/ de cohérence dans l'aménagement et le développement territorial transfrontalier.

» Miser sur des structures de gouvernance « sur mesure »

Les résultats des deux Planspiel, qui ont chacun traité de problématiques différentes, montrent une chose : il n'y a pas un modèle de structure de gouvernance qui convient à tous les espaces frontaliers et qui répond à toutes les problématiques. Une structure parfaitement adaptée se conçoit en tenant compte du cadre politico-administratif de l'espace frontalier concerné ainsi que des missions et des objectifs visés. Il est judicieux d'utiliser à cet effet des structures de coopération qui ont fait leurs preuves et qui fonctionnent. Pour les missions complexes, il peut néanmoins s'avérer utile d'instaurer de nouvelles structures (complémentaires).

» S'adosser à des structures existantes : renforcer le rôle des Eurodistricts

De nouvelles coopérations transfrontalières dans le domaine du développement territorial, en particulier celles concernant les bassins de vie, peuvent s'adosser à des structures de gouvernance souvent déjà bien établies dans les régions frontalières. Les Eurodistricts, le plus souvent organisés en tant que GECT, s'y prêtent tout particulièrement. Avec leurs structures déjà éprouvées, ils peuvent parfaitement faire office de points d'ancrage

pour de nouveaux projets territoriaux, qu'ils soient stratégiques ou liés à des actions concrètes. Néanmoins, jusqu'à présent, leurs ressources et leurs compétences en matière de développement territorial sont plutôt modestes. Leur rôle devrait, par conséquent, être élargi dans ce domaine. L'augmentation des tâches nécessite ainsi, en général, une augmentation des ressources humaines et financières. Cette demande a également été formulée dans le cadre des Planspiele (voir ci-dessus).

Toutefois, dans de nombreuses situations, une simple reprise de la structure de gouvernance existante ne suffira pas : par exemple, si le périmètre de projet diffère de celui de l'Eurodistrict, de nouveaux partenaires doivent être impliqués, ou bien encore, s'il s'agit de missions nouvelles et complexes comme avec le concept d'agglomération transfrontalière ou le pôle d'activité multisite. Tout ceci requiert la création (temporaire) de nouvelles instances et/ou l'établissement de nouveaux processus, au sein des structures existantes.

Par ailleurs, il est recommandé de coopérer davantage avec les institutions actives dans la planification territoriale telles que les Regionaleverbände, les syndicats mixtes de SCoT ou les agences d'urbanisme, et de les mettre davantage en réseau. Cela permet de bénéficier des compétences dont ils disposent.

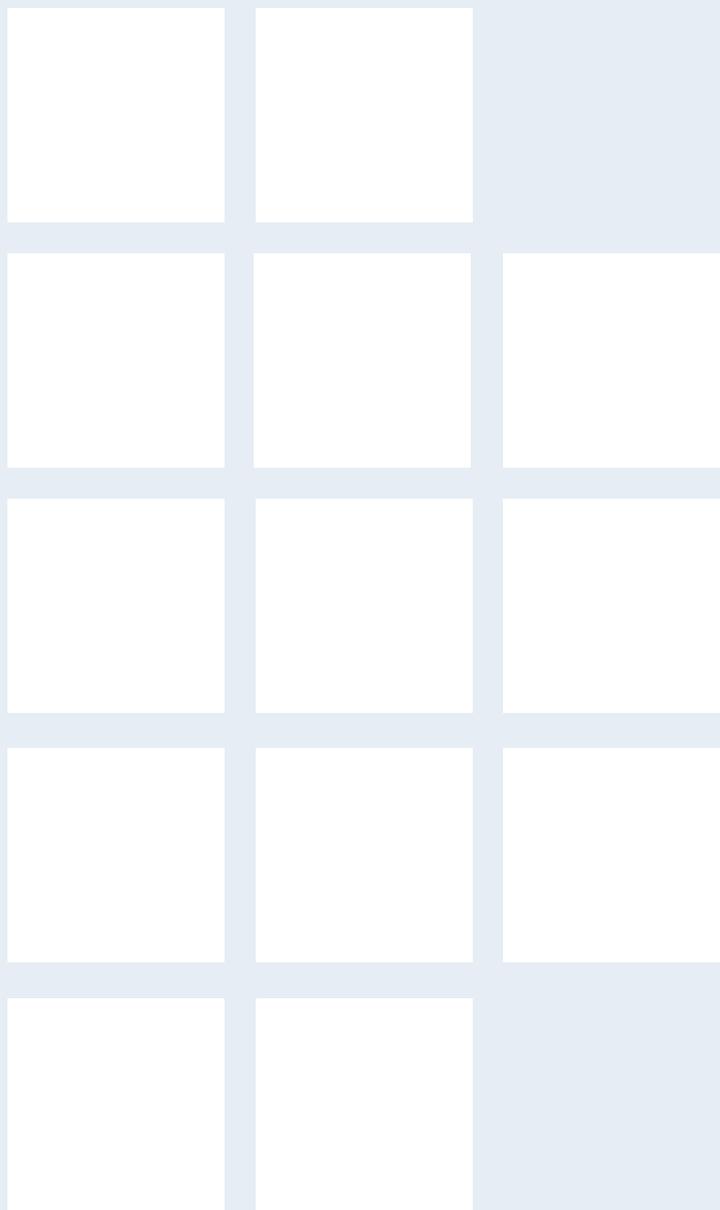
» Mettre en place un dispositif « relais » dans les institutions

La création de postes ayant une fonction de référent.e, de facilitateur.ice pour les questions transfrontalières dans les institutions territoriales peut soutenir et alléger l'intégration d'activités transfrontalières. Dans les régions transfrontalières, les grandes administrations communales et intercommunales disposent déjà souvent d'un service dédié. Mais, c'est loin d'être le cas sur l'ensemble des territoires concernés. Les Eurodistricts pourraient inciter les collectivités territoriales et d'autres institutions à mettre en place des relais transfrontaliers et leur proposer une plateforme pour un travail en réseau pérenne.

» **Impliquer les responsables politiques des deux côtés de la frontière en amont des projets**

Lors de la mise en place de structures de gouvernance pour des projets de développement territorial, il faut tenir compte des différences culturelles de la planification. Côté français, par exemple, il convient d'impliquer les acteur.ice.s politiques concerné.e.s le plus tôt possible, car les décisions ont une forte dimension politique (cf. Damm 2018 : 64 ; Pallagst et al. 2022). Avant la mise en place d'une instance et la nomination de ces membres, il convient donc de clarifier les échelons de planification ou d'administration qui devraient être impliqués pour le territoire concerné, cela, sous quelles compétences et de quelle manière.

L'implication systématique des décideur.euse.s politiques et le lien permanent avec les instances politiques de chaque côté de la frontière confèrent à la coopération transfrontalière une légitimité démocratique appropriée.



5.5 Bâtir l'Europe avec les citoyen.ne.s des régions frontalières

Impliquer activement les citoyen.ne.s, aussi à l'échelle territoriale

La participation et la co-conception avec la société civile et la population appartiennent au quotidien de la planification dans les communes en Allemagne et cela se diffuse de plus en plus en France. Outre la consultation publique prescrite par la loi lors de l'élaboration de documents d'urbanisme réglementaires, des processus de participation sont également menés pour des projets de planification non réglementaires concernant le développement communal et urbain. Ces processus sont plus souples dans le choix des formats et de l'organisation.

De même, pour les programmes et les documents d'aménagement du territoire, une consultation publique peut favoriser la compréhension réciproque, accroître la transparence ainsi qu'améliorer l'acceptation et la perception de l'aménagement du territoire. Cette participation permet une identification plus rapide et plus précoce des conflits et des inquiétudes sur le terrain et la qualité de la planification en est finalement améliorée. Toutefois, les opportunités de participation suscitent souvent un faible intérêt en ce qui concerne les planifications à l'échelle territoriale, et donc grande : cela tient, entre autres, à la thématique souvent abstraite et complexe, mais aussi à un possible décalage entre les attentes liées à l'aménagement et la portée effective de ce dernier. (BBR 2003)

À cela vient s'ajouter, à tous les niveaux de planification, ce que l'on appelle le paradoxe de la participation qui met en avant le fait que la population s'intéresse avant tout à un projet quand celui-ci a déjà pris forme concrètement et concerne son environnement de vie immédiat. Or, généralement, la planification est déjà tellement avancée que les opportunités d'influencer le processus sont nettement moins importantes qu'à des stades plus précoces de la planification. (Uhrhan 2014)

Néanmoins, il existe de nombreux exemples positifs de processus de participations réussis, également à l'échelle territoriale. Le pilotage et la mise en œuvre du changement structurel dans le bassin minier rhénan s'accompagnent ainsi actuellement d'une vaste participation de l'opinion publique et de la société civile (Rheinisches Revier 2022). Différents organes et divers formats offrent

« Comment les décisions sont-elles prises de manière transparente et efficace, et comment peuvent-elles être démocratiquement attribuées (qui est responsable ?) Souvent, ces questions restent floues pour les citoyen.ne.s. [...] De leur point de vue, il est difficile de voir une "valeur ajoutée démocratique" réelle dans les formats proposés tant que ces derniers ne conduisent pas à des résultats plus contraignants. Dans le même temps, la prise de décision dans la gouvernance en réseau reste souvent opaque pour la population : les résultats sont rarement imputables à un.e responsable politique, en particulier individuellement. Cette fracture peut rapidement mener à l'opposé de l'engagement citoyen souhaité, c'est-à-dire à une lassitude envers de la politique et au scepticisme vis-à-vis de la politique transfrontalière ».

(Baasner/Seidendorf 2016 : 19 f)

de multiples opportunités en matière de participation. Jusqu'à présent, les habitant.e.s et les parties prenantes ont pu apporter leurs idées, leurs suggestions et leur propre expertise lors du « Revierforum » numérique, lors du Dialogue en ligne, lors du « Reviertour » ou dans le cadre d'ateliers autour des bassins miniers. Des groupes avec des publics cibles spécifiques ont pris la parole lors de discussions de quartier. Un comité citoyen observe et accompagne l'ensemble du processus ; 24 personnes ont ainsi été sélectionnées sur tirage au sort. Un premier jalon a été posé avec le développement d'une charte de la participation du bassin minier rhénan. Une vaste consultation publique à l'échelle régionale est donc tout à fait possible, même si cela s'accompagne d'une charge de travail considérable.

Participation citoyenne transfrontalière

Dans l'espace transfrontalier, les opportunités de participation font face à des défis supplémentaires. Dans son « Guide pour les communes frontalières », la chancellerie d'État du canton d'Argovie fournit des recom-

mandations pour une participation citoyenne transfrontalière qui puisse également s'adapter à l'échelon territorial (Staatskanzlei Kanton Aargau et al. 2017). Selon ce guide, une bonne planification du processus est particulièrement importante pour les dispositifs de participation transfrontalières : le financement, les objectifs et les structures doivent être coordonnés et convenus de manière contraignante, ne serait-ce que pour répondre aux besoins accrus en ressources et pour les mécanismes de validation. De plus, cela requiert une légitimation politique qui devrait par ailleurs intégrer un engagement à prendre en compte les résultats de la consultation citoyenne. Un management des attentes qui clarifie et communique au préalable ce à quoi les participant.e.s s'engagent, comment les résultats seront utilisés ainsi que les marges de manœuvre qui existent en matière d'aménagement est encore plus importante dans les processus transfrontaliers qu'en règle générale (au niveau national). Il convient de tenir tout particulièrement compte des différences de cultures de la participation et de la planification de même que dans les systèmes administratifs des deux côtés de la frontière : les formats de participation doivent être conçus de manière à tenir compte de toutes les parties prenantes. Et, pour finir, il est également nécessaire, dans la plupart des régions frontalières, de traduire toutes les informations dans la langue des territoires nationaux concernés et de proposer des traductions simultanées lors des échanges entre citoyen.ne.s

« La participation citoyenne ne remplace pas la décision politique ou celle des électeur.ice.s. Elle a toutefois un impact positif à bien des égards sur la conception, la mise en œuvre et l'acceptation des projets. La participation citoyenne par-delà les frontières crée du lien et favorise la compréhension des préoccupations d'autrui. La participation promeut la transparence, améliore la qualité des projets et des solutions et accroît la confiance de la population dans la politique et l'administration ».

(Staatskanzlei Kanton Aargau et al. 2017 : 3)

Pour l'élaboration et l'actualisation régulière du programme d'agglomération de Bâle, les acteur.ice.s concerné.e.s peuvent s'impliquer dans un processus de participation très ouvert, entre autres lors de séminaires de travail pour expert.e.s et parties prenantes, lors de forums AGGLO et de visites sur le terrain. Toutefois, le constat suivant est explicitement établi : « En raison de la taille de l'agglomération de Bâle et compte tenu du fait que le projet implique trois pays, la participation de la population est très difficile à organiser » (Geschäftsstelle Agglo Basel 2021a: 56). Un compte rendu régulier dans les médias informe la population des étapes de travail importantes et des résultats obtenus.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau peut se targuer d'avoir de l'expérience en participation transfrontalière. Tous les deux ans y est organisée une rencontre élus-citoyen.ne.s lors de laquelle des acteur.ice.s de la société civile prennent la parole (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau 2022b). En 2018, dans le cadre de ces rencontres, l'Eurodistrict a invité des jeunes âgés de moins de 25 ans à discuter sur de futurs projets dans les domaines de la culture et de la mobilité. Cinquante participant.e.s ont répondu présent.e.s à l'invitation. En avril 2021, l'Eurodistrict a organisé, conjointement avec l'Euro-Institut, un dialogue citoyen franco-allemand en ligne intitulé : « Dialogue citoyen dans l'Eurodistrict – Mobilité, environnement, culture, identité et plurilinguisme : sans fron-



Photo : agl - Séance de Palnspiel - Rhin supérieur

tière en Europe?». Au cours de huit ateliers en ligne, les 230 participant.e.s ont pu, pendant quatre jours, étudier les questions relatives aux principaux domaines de la vie quotidienne transfrontalière avec des représentant.e.s politiques des villes membres de l'Eurodistrict. Une « table ronde » réunissant des politiques locaux et européens ainsi que des représentant.e.s de citoyen.ne.s est venue conclure ce dialogue, permettant ainsi de débattre autour des résultats des ateliers. (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022c)

Avec le conseil citoyen de l'Eurométropole de Strasbourg, c'est un instrument de dialogue et de participation citoyenne qui a été instauré à l'échelle du bassin d'emploi (Eurométropole Strasbourg 2022). Cette instance de démocratie participative citoyenne, indépendante et obligatoire pour les communes françaises de plus de 50 000 habitant.e.s comprend également des représentant.e.s de la ville allemande de Kehl. Le conseil citoyen organise librement son travail et se penche sur des thèmes qu'il choisit lui-même ; ces derniers concernent tout particulièrement les citoyen.ne.s et requièrent donc leur expertise. Il peut faire des expérimentations et faire appel à une expertise externe. Ses contributions sont transférées dans la stratégie de développement de l'Eurométropole et viennent en appui de la prise de décision publique.

Enseignements tirés des deux Planspiele du projet MORO

Alors que la participation citoyenne a joué un rôle secondaire pour les participant.e.s au Planspiel dans le Rhin supérieur en raison de l'orientation axée sur le développement du foncier économique, ce sujet était très présent dans le Planspiel relatif au concept d'agglomération SaarMoselle. L'élaboration de ce concept doit se comprendre comme un processus de participation ouvert au cours duquel il s'agit d'impliquer activement des acteur.rice.s de la société civile ainsi que la population de l'espace frontalier. Les concepts d'agglomération dans les régions frontalières pourraient ainsi servir de plateformes pour l'apprentissage interculturel et pour un dialogue transfrontalier en matière de planification.

Pour les participant.e.s, cela a été l'occasion d'ouvrir des perspectives de collaboration et d'appropriation et de viser une compréhension des thèmes et projets conflictuels par l'instauration d'un cadre de dialogue approprié. De plus, de nouveaux formats de participation transfrontalière doivent être testés afin de susciter l'intérêt et le désir de coopérer. La population pourrait être impliquée dès la compilation des bases techniques grâce à l'apport de « récits du quotidien », permettant ainsi de transmettre de manière vivante leur vécu au quotidien dans la région frontalière. Un comité citoyen franco-allemand ainsi que des forums régionaux consolideraient la participation, de manière que toutes les phases du projet d'agglomération puissent faire l'objet de retours de la part de la population de l'espace frontalier.

La capitale régionale Sarrebruck et la communauté d'agglomération de Forbach ont décidé faire le premier pas en faveur d'un dialogue citoyen transfrontalier : avec le soutien de la fondation Robert Bosch Stiftung, elles vont mettre en œuvre l'idée développée lors du Planspiel d'un comité citoyen franco-allemand pour accompagner le concept d'agglomération transfrontalière dans le cadre d'un laboratoire vivant (Robert-Bosch-Stiftung 2022).

Ce comité permet également de répondre à la crainte de voir les projets stratégiques susciter peu d'intérêt de la part de la population, en particulier dans les espaces frontaliers. Il est effectivement plus facile d'identifier et de démontrer conjointement la valeur ajoutée apportée par l'aménagement et le développement territorial transfrontalier en mettant en avant des approches concrètes et des projets proches des citoyen.ne.s. Cela a été rappelé dans le cadre du Planspiel et dans ce contexte, le format du laboratoire vivant a été explicitement introduit dans la phase d'élaboration du concept d'agglomération transfrontalière.

La valeur ajoutée d'un laboratoire vivant a aussi été constatée à l'occasion du Planspiel réalisé dans le Rhin supérieur. Le laboratoire vivant permettrait de tester la mise en œuvre d'un pôle d'activité multisite transfrontalier dans des sites d'activité servant d'exemples et d'impliquer aussi bien les entreprises que la population lors de projets concrets.

Comité citoyen franco-allemand dans l'Eurodistrict SaarMoselle pour le concept d'agglomération transfrontalière

Par l'intermédiaire de son programme Common Ground, la fondation allemande Robert Bosch Stiftung encourage les projets transfrontaliers dans lesquels la population participe activement à l'aménagement et au développement de leurs régions frontalières. Le projet soumis à l'initiative de la capitale régionale Sarrebruck et de la communauté d'agglomération de Forbach fait partie des huit projets retenus dans le programme de financement. Il vise à accompagner l'élaboration du concept d'agglomération pour l'Eurodistrict SaarMoselle avec un comité citoyen. (Robert-Bosch-Stiftung 2022)

Le comité citoyen est conçu comme un projet de participation dynamique et apprenant, étroitement lié à l'élaboration du concept d'agglomération. Ce comité doit être ouvert à l'ensemble des citoyens et citoyennes de la région transfrontalière. Le conseil citoyen prévu doit être composé à parité de partici-

pant.e.s français.e.s et allemand.e.s et apporter des suggestions et des idées au concept d'agglomération.

Le processus de participation doit débiter par une première action au printemps 2023. On prévoit une enquête réalisée auprès de la population qui permettra de recueillir des anecdotes tirées du quotidien. Elle devrait mettre en évidence les avantages et les enjeux de la coopération transfrontalière. En fonction du processus d'élaboration du concept d'agglomération et des résultats de la première étape de la participation, des dialogues citoyens pourront alors voir le jour sous la forme de Planspiel ou sous des formats de participation numériques. La mise en œuvre du projet est soutenue par le partenaire de la société civile Europ'Age e.V. et le comité citoyen de Forbach. Le comité citoyen perçoit des subventions du programme Common Ground jusqu'en 2025.



Photo : Communauté d'agglomération Forbach Porte de France

Tester des solutions innovantes avec les citoyens et les citoyennes au sein de « laboratoires vivants »

Dans un laboratoire vivant (Reallabor), des représent.e.s du monde scientifique, des pratiques de terrain et de la société civile développent, testent et étudient selon un processus participatif et coopératif des idées et des stratégies innovantes, notamment autour de questions liées à l'évolution de la société et des territoires. Pour cela, la méthode de laboratoire de sciences naturelles est transférée à l'analyse de processus sociaux et politiques : au centre des préoccupations se trouvent l'apprentissage commun dans un cadre expérimental et l'élaboration de solutions pour faire face aux enjeux actuels. Le cœur de cette méthode est la coopération avec des acteur.ice.s de terrain, en les considérant, avec leur savoir, « sur le même pied d'égalité » que les autres acteur.e.s afin d'éviter qu'ils ne se considèrent eux-mêmes comme des sujets de recherche. (voir Schneidewind 2014, Schaepeke et al. 2017, BMWI 2019, KIT 2022)

L'intérêt croissant pour les laboratoires vivants s'explique par l'importance et la complexité accrues des processus de transformation pour aller vers plus de développement durable. Ceux-ci et celles-ci requièrent une approche transdisciplinaire pour laquelle les connaissances, celles des systèmes, celles des objectifs et celles associées à des transformations adaptées au contexte et aux parties prenantes, doivent être reliées les unes avec les autres (Schneidewind 2014 : 6 s.).

Avec l'idée de laboratoires vivants sont associés différents objectifs dans les domaines d'action les plus divers de la politique territoriale et locale ; ces objectifs peuvent concerner la politique économique, la politique environnementale, la politique en matière de mobilité ou de développement urbain. « En outre, par le biais de laboratoires vivants, les autorités législatives (fédérales) poursuivent souvent un objectif d'approfondissement du savoir réglementaire. Afin de continuer à développer et à améliorer les cadres réglementaires, existants ou modifiés, l'objectif est ici d'acquérir des connaissances sur la manière dont les cadres juridiques, existants ou en cours de modification, agissent en relation avec certaines innovations ». (BMWI 2019 : 21) (BMWI 2019 : 21)

Conformément au Manuel concernant les laboratoires vivants (BMWI 2019), « ces espaces de test pour l'innovation et la réglementation » sont avant tout caractérisés par trois éléments :

1. Les laboratoires vivants sont des expérimentations limitées dans le temps et l'espace dans lesquels des technologies ou des modèles économiques innovants sont testés dans des conditions réelles. Habituellement, les technologies ou les modèles économiques innovants ne sont que partiellement conciliables avec le cadre légal et réglementaire en vigueur. En effet, ces innovations n'étaient tout simplement pas encore envisageables lors de la rédaction des lois concernées. Par conséquent :

2. Les laboratoires vivants s'appuient sur les marges de manœuvre [associées à l'interprétation] juridique. Les clauses d'expérimentation ou autres instruments visant à assouplir le cadre juridique permettent de recourir aux laboratoires vivants lorsque les technologies ou les modèles économiques à tester n'ont pas été prévus dans le cadre légal en vigueur.

3. Les laboratoires vivants sont liés à un « intérêt pour le savoir réglementaire ». Ce qui signifie que la préoccupation centrale est à la fois l'innovation, mais également l'apprentissage autour des questions réglementaires au bénéfice des futures lois. ». (BMWI 2019 : 7)

Il existe désormais de nombreux exemples concernant le recours aux laboratoires vivants. À Schorndorf, près de Stuttgart, par exemple, un nouveau système de bus a été développé conjointement avec la population : il est dorénavant parfaitement adapté aux besoins des usager.ère.s. (Kommunikationsbüro Ulmer GmbH 2022) Dans le cadre du concours « Zukunftsstadt » (la ville du futur) du ministère fédéral pour l'Enseignement et la Recherche, huit villes testent dans des laboratoires vivants la mise en œuvre de leurs visions pour 2030+ développée conjointement avec la population, le monde scientifique, les politiques locaux, le secteur économique et l'administration et qui se sont concrétisées dans des projets (BMBF 2022).



Photo : Chancellerie d'État de Rhénanie-Palatinat

Notre recommandation : oser des formats innovants pour la participation citoyenne transfrontalière et impliquer les individus

» Développer de nouveaux formats de participation dans les régions frontalières

Des projets réussis dans des villes et des territoires montrent que les difficultés d'une participation citoyenne transfrontalière peuvent par ailleurs être surmontées grâce à des formats innovants tels que des rencontres élus-citoyen.ne.s ou des dialogues en ligne. Pour chaque problématique et chaque champ thématique, il est nécessaire d'avoir recours à des formats qui vont chercher les personnes dans leur quotidien et qui communiquent sur la valeur ajoutée de la coopération transfrontalière.

Le comité citoyen qui accompagnera l'élaboration du concept d'agglomération SaarMoselle doit, contrairement à ce qui se fait habituellement, prendre la forme d'une instance ouverte dont la composition des membres est tournante. Sur ce point, la manière de recruter les participant.e.s fait aussi l'objet d'expérimentations. L'idée est de susciter l'intérêt des individus en les questionnant sur leur histoire et leur vécu quotidien dans le territoire frontalier concerné et de les inciter ainsi à participer activement au projet.

Les dialogues en ligne via des plateformes Internet ou des ateliers en ligne avec un échange direct entre les acteur.ice.s de la société civile et les expert.e.s techniques. Ces formats permettent une participation facile d'accès.

Dans le cadre d'événements particuliers, des groupes cibles spécifiques (milieu culturel, jeunesse, personnes âgées) peuvent prendre la parole ou s'impliquer activement. Les ateliers et les forums donnent ainsi la possibilité de se consacrer à des thèmes précis. Les visites, les sorties à vélo, les randonnées et les promenades proposées ciblent des sites ou des territoires particuliers et favorisent l'identification à la région concernée.

Dans la zone frontalière bilingue, les barrières linguistiques rendent toutefois les échanges directs beaucoup plus difficiles. Il convient ici de développer des habitudes communes concernant les prestations de traduction pour tous types de formats. Cela doit être pris en compte de manière appropriée dans les concepts de participation citoyenne.

» Tester la mise en œuvre concrète des stratégies et des mesures opérationnelles au sein de laboratoires vivants

Les projets concrets et mobilisateurs ayant un impact positif sur la vie quotidienne de la population, des navetteur.euse.s transfrontaliers et des entreprises sont ceux qui retiennent le plus l'attention, car ils peuvent profiter d'une bonne communication et ils ont des effets visibles par tout.e.s. Le format du laboratoire vivant est particulièrement adapté aux enjeux complexes que présentent les régions frontalières et eu égard à l'objectif visant à tester des solutions innovantes afin de préparer les régions frontalières à faire face à l'avenir.

Les laboratoires vivants servent à « passer du savoir à l'action » (MWK 2013 : 31). Ils offrent un espace dédié à l'expérimentation. Des approches et des mesures sont testées en étroite collaboration avec des scientifiques, des acteur.ice.s disposant d'une expertise technique de terrain et la population. Dans le cadre du concept d'agglomération transfrontalière, il existe divers champs thématiques, comme la mobilité et le développement territorial ou l'aménagement des espaces non bâtis et l'adaptation au climat, pour lesquels des projets pourraient être mis en œuvre et testés dans des laboratoires vivants. Concernant l'expertise scientifique, on peut citer, entre autres, les différentes écoles et universités de la région telles qu'à Sarrebruck, Trèves, Luxembourg, Metz et Nancy et en particulier l'Université de la Grande Région, un réseau de six universités partenaires.

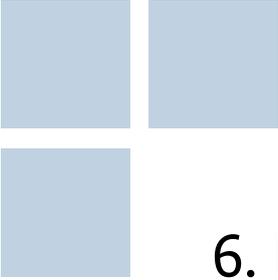
Le cadre juridique des laboratoires vivants est fixé par le traité d'Aix-la-Chapelle avec sa clause d'expérimentation, ce qui constitue une condition préalable essentielle. Concernant les laboratoires vivants (ou sas réglementaires) et les clauses d'expérimentation, le Conseil de l'Union européenne a déclaré ce qui suit :

Paria sitat. Andus equi sum quam acerspe ommodit

« LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE [...]»

CONSIDÈRE les sas réglementaires comme des cadres concrets qui, en offrant un contexte d'expérimentation structuré, permettent le cas échéant de tester en situation réelle des technologies, des produits, des approches ou des services innovants – tout particulièrement à l'heure actuelle, dans le cadre de la transition numérique – pendant une durée limitée et dans une petite partie d'un secteur ou d'un domaine, sous contrôle réglementaire, en veillant à ce que des garanties appropriées soient en place ; [...]

MET EN EXERGUE que les sas réglementaires peuvent permettre de faire progresser la réglementation grâce à un apprentissage réglementaire proactif, en donnant aux autorités de réglementation la possibilité d'améliorer leurs connaissances réglementaires et de trouver les meilleurs moyens de réglementer les innovations sur la base de données probantes concrètes, notamment à un stade très précoce, ce qui peut particulièrement se révéler important dans le contexte d'une grande incertitude et face à des défis disruptifs, ainsi que lors de l'élaboration de nouvelles politiques ; [...]»
(Rat der Europäischen Union, 2020 : 4 f).



6. Faire progresser le développement territorial partenarial dans les régions frontalières conformément au traité d'Aix-la-Chapelle

Le traité d'Aix-la-Chapelle : une incitation pour un projet MORO tout à fait singulier

Le traité d'Aix-la-Chapelle s'adresse aux régions frontalières en tant qu'espaces de prédilection de la coopération et l'intégration franco-allemande. L'objectif est d'éliminer les obstacles à la coopération transfrontalière en cherchant expressément de nouvelles voies et en facilitant l'expérimentation (art. 14 du traité d'Aix-la-Chapelle ; Gouvernement fédéral 2022a).

La signature du traité a apporté une réelle dynamique au premier projet MORO franco-allemand qui a permis à l'échelon fédéral en Allemagne, mais surtout au côté français, de s'aventurer sur un nouveau terrain : pour la première fois, un projet MORO a été financé et réalisé conjointement avec un État national voisin. Cela montre que même dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire, habituellement centrés sur l'échelon national, les perspectives transfrontalières prennent de plus en plus d'importance.

La conception, la réalisation et la valorisation des résultats du projet MORO franco-allemand en lui-même ont maintes fois été l'occasion d'élargir et d'approfondir les expériences de coopération transfrontalière. Lors des Planspiele, les acteur.ice.s participant au projet MORO ont été confrontés aux obstacles et aux freins déjà connus concernant la coopération transfrontalière : les différences de la culture de planification et les barrières de la langue ont considérablement augmenté le temps habituel consacré à s'accorder lors de la préparation et de la restitution de cette expérimentation. Une fois de plus, il est apparu que la coopération transfrontalière exige beaucoup plus de temps et de ressources que les procédures de planification nationale en raison de la complexité des processus de coordination et des besoins de prestations en traduction.

Les Planspiele se sont révélés être un format idéal pour faire connaissance, développer la compréhension mutuelle, concevoir des outils de gouvernance, proposer des modalités de passage à l'opérationnel, et donc faire progresser les connaissances dans le développement territorial transfrontalier. Ils ont offert une belle opportunité de tester des formes de coopération particulières, des constellations d'acteur.ice.s inhabituelles et le traitement transfrontalier de thèmes spécifiques, en restant en dehors des « affaires courantes », politiques et techniques, en matière de planification territoriale.

Les partenaires de projet français ont développé leur propre vision du MORO et des Planspiele ; celle-ci est résumée à partir de la page 111.

Les résultats du projet MORO dans le contexte du traité d'Aix-la-Chapelle

Le projet MORO franco-allemand s'est penché sur la façon de promouvoir un développement durable et résilient des régions frontalières en accordant plus de place aux stratégies territoriales intégrées et sur la manière de renforcer le caractère contraignant et cohérent des projets de territoire qui les encadrent. Des recommandations d'actions ont été formulées pour améliorer les pratiques professionnelles en matière de planification territoriale - avec des indications en vue de réorienter la coopération territoriale dans les espaces frontaliers fonctionnels franco-allemands. Le projet MORO répond ainsi concrètement aux exigences du traité d'Aix-la-Chapelle qui, au-delà de la coopération, vise l'approfondissement de l'intégration de leurs économies afin d'instituer une zone économique franco-allemande dotée de règles communes. Au-delà des suggestions et des pistes pour le niveau local et territorial, il résulte aussi du MORO des enseignements adressés aux États

pour améliorer, au sens du traité d'Aix-la-Chapelle, la coopération transfrontalière, et en particulier son pilotage, dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement territorial intégré.

Élimination des obstacles (art. 13 § 1 du traité d'Aix-la-Chapelle) «[...] Ils entendent faciliter l'élimination des obstacles dans les territoires frontaliers afin de mettre en œuvre des projets transfrontaliers et de faciliter la vie quotidienne des habitants de ces territoires.»

Durant le Planspiel, les différents systèmes de planification, structures administratives et cultures de planification ainsi que les barrières linguistiques ont été citées comme des obstacles majeurs à une coopération plus étroite en matière d'aménagement du territoire transfrontalier. Par conséquent, l'objectif doit être d'améliorer les connaissances et la compréhension des conditions-cadres et des habitudes respectives de l'autre pays. Il s'agit aussi de mieux comprendre les jeux d'acteur.ice.s entre les différents échelons territoriaux, la répartition des rôles entre le politique et le travail technique, les compétences et les missions des différentes institutions dans le pays voisin, d'identifier les interlocuteur.ice.s pertinent.e.s et de trouver des formats de coopération appropriés et stables.

Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'informations complètes et actualisées sur l'organisation administrative, le système de planification et les réglementations juridiques pertinentes des pays voisins. Pour cela, il est essentiel que les illustrations et les traductions soient certifiées du point de vue juridique. Cette mission relève du ressort de l'échelon supérieur : l'État fédéral et les Länder en Allemagne, l'État et les Régions en France. Une offre numérique sur un site Internet permet une actualisation rapide face aux diverses évolutions juridiques et institutionnelles de part et d'autre de la frontière. Les modifications du droit de la planification et du droit administratif, les adaptations qui s'ensuivent dans les structures administratives et de planification et les répercussions de ces changements sur les formats et les habitudes de la coopération transfrontalière, tout cela devrait être intégré en temps réel dans un système d'information via un dispositif formalisé.

Des résumés traduits de documents de planification réglementaire amélioreraient considérablement la compréhension et la connaissance de la planification de l'autre côté de la frontière. Malgré la coopération établie dans le domaine de l'aménagement du territoire,

une traduction des documents de planification ou d'un résumé de leurs points clés est rarement disponible. Sur ce point, afin de permettre une concertation des institutions concernées du pays voisin, il conviendrait d'introduire, dans les deux pays, l'obligation de fournir la traduction d'un résumé des documents réglementaires en cours d'élaboration. Cela concernerait les documents dont le périmètre est jointif à la frontière ou dont le contenu pourrait avoir des effets territoriaux de part et d'autre de celle-ci.

Par ailleurs, les compétences interculturelles des acteur.ice.s du développement territorial devraient être développées. Cela peut se faire par la mise en place d'offres de formation et de cursus correspondantes. Pour les professionnel.le.s de la planification dans l'espace frontalier, il conviendrait d'instaurer des offres de formation continue spécifiques parfaitement adaptées à leurs besoins. Elle viserait à se familiariser avec la culture de la planification du pays voisin, son système et son cadre juridique qui en découle. Des offres transfrontalières en commun pourraient, de plus, servir à la constitution de réseaux ; des modèles existent dans le domaine de la santé (voir également Trisan, p. 84).

Des conférences de planification transfrontalières régulières offriraient aux services techniques des différents échelons de planification la possibilité de se pencher sur des problématiques communes, d'échanger sur les évolutions actuelles du droit de la planification et du système de planification. De cette manière, il est possible de travailler ensemble pour développer une analyse territoriale transfrontalière et proposer des réponses à des enjeux communs. Ce type de conférence de planification transfrontalière pourrait être inscrit de manière plus ou moins contraignante dans la législation relative à la planification territoriale (État fédéral/Land en Allemagne, échelon national en France).

Pour comprendre le droit de la planification de l'autre pays, une bonne connaissance linguistique est indispensable. Les glossaires communs sont utiles, car au-delà de la traduction juridiquement certifiée de termes techniques, ceux-ci clarifieraient des notions qui ont des significations différentes dans chaque culture de planification, par exemple, le terme « région ». Il se rapporte en France à une entité géographique et administrative nettement plus grande qu'en Allemagne.

Renforcement des collectivités territoriales et des Eurodistricts (art. 13 § 2 du traité d'Aix-la-Chapelle)

«À cet effet, dans le respect des règles constitutionnelles respectives des deux États et dans les limites du droit de l'Union européenne, 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, en particulier dans les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports. [...]»

La coordination de documents et de projets dépassant les frontières nationales est un défi particulier pour les collectivités territoriales dans les régions frontalières. Pour les relever, les collectivités ont besoin d'être soutenues. La mise en place de personnes relais au sein des institutions compétentes en matière de planification, et cela, aux différents échelons territoriaux (Région, SCOT, PLUi, Land, Regionalverband, EPCI/Communes) pourrait aider à trouver les bons interlocuteurs de l'autre côté de la frontière, à organiser la concertation transfrontalière et à garantir les échanges d'informations par-delà la frontière. La constitution de réseaux transfrontaliers à l'échelle territoriale devrait également être encouragée et soutenue dans le domaine de l'aménagement du territoire/de l'urbanisme, par exemple, par des supports d'information, des missions de conseil ou des contributions financières.

La planification dans l'espace frontalier est associée à une charge de travail supplémentaire, que ce soit pour la traduction de documents de planification et de supports d'information concernant les planifications dans le cadre de processus de concertation ou pour des prestations d'interprétariat lors de réunions de concertation ou de rencontres de réseau. Des ressources humaines doivent être mises à disposition afin de pourvoir les postes de ces personnes relais. Par conséquent, les collectivités territoriales des régions frontalières devraient en principe être dotées de fonds spéciaux pour ces tâches.

Conformément au traité d'Aix-la-Chapelle, les compétences des Eurodistricts devraient également être renforcées dans le domaine de la planification territoriale. Dans ce contexte, la mise en place du bureau de coordination au sein de chaque Eurodistrict s'impose. Leurs missions seraient de transmettre les informations aux personnes relais dans les différents échelons de la planification sur les intentions en matière de planification de part et d'autre de la frontière et d'animer un réseau

d'acteurs en organisant des échanges transfrontaliers réguliers dans le domaine de l'aménagement du territoire. De plus, les Eurodistricts devraient être impliqués en tant que personnes publiques associées lors de l'élaboration, la révision ou la modification de documents de planification réglementaire. Cela présenterait l'avantage non négligeable d'aider les deux côtés de la frontière à élaborer une vision commune sur les enjeux transfrontaliers en matière de développement territorial. Afin de réussir ces tâches, les Eurodistricts ont cependant besoin des ressources humaines et financières correspondantes qui ne dépendent pas des financements européens liés aux projets.

Adaptation des dispositions juridiques et administratives (art. 13 § 2 du traité d'Aix-la-Chapelle) «[...] des dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations, peuvent également être accordées. [...]»

Une évolution des lois nationales et fédérales est indispensable, notamment en vue d'une meilleure coordination des documents de planification réglementaire. Pour les plans nationaux qui s'étendent jusqu'aux frontières nationales, un « Check de l'espace frontalier » devrait être introduit afin de vérifier la cohérence des documents de planification dans la région transfrontalière. L'objectif est d'éviter les discontinuités dans la planification. En l'absence de cohérence, il est nécessaire d'avoir recours à des mécanismes de concertation entre les pays voisins et, le cas échéant, à des adaptations des documents réglementaires de part et d'autre de la frontière (chap. 5.3).

De plus, une évolution de la loi, en vue de renforcer et d'étendre la participation transfrontalière des PPA et des citoyens, est incontournable. À cet égard, les réglementations actuelles sont insuffisantes, en particulier du côté français où elles n'imposent une concertation qu'en cas d'impact environnemental important. Les consultations et les concertations transfrontalières sont appropriées pour l'ensemble des planifications territoriales et des projets dans les espaces transfrontaliers présentant des liens d'interdépendance fonctionnelle et elles devraient donc être prescrites par la loi. Une telle réglementation devrait, en outre, obliger les responsables de l'aménagement du territoire à examiner les observations formulées par le pays voisin, à en tenir compte, dans la mesure du possible, et/ou à justifier leurs décisions sur ces points, ainsi qu'à communiquer les résultats obtenus aux personnes concernées. Une réglementation en ce sens devrait en outre contraindre les responsables de la planification à débattre des avis émis par le pays voisin,

à les prendre en compte dans la mesure du possible, à justifier leurs décisions et à restituer les décisions aux institutions concernées.

Par ailleurs, des accords sur des objectifs, des lignes directrices et des stratégies de mise en œuvre dans un premier temps formalisés au sein d'un projet de territoire faciliteraient grandement la coordination de la planification dans l'espace frontalier. De cette manière, il est ensuite possible de mettre en évidence les interfaces possibles entre cette formalisation non-réglementaire (unique formalisation possible en transfrontalier) et les documents réglementaires de planification ainsi que les moyens concrets de mise en œuvre. Ce mécanisme vise à augmenter le niveau de contrainte des accords transfrontaliers, et ainsi d'aller vers plus de cohérence de l'espace transfrontalier concerné.

Comme présenté au chapitre 5.3, l'introduction du mécanisme européen transfrontalier (ECBM) pourrait faciliter l'élimination des obstacles juridiques à la coopération transfrontalière. Cela s'applique également au domaine de la planification territoriale. Les dispositions d'un document réglementaire d'un des pays pourraient être considérées comme étant contraignantes pour l'espace frontalier limitrophe ou un cadre juridique sur mesure pourrait être adopté pour un projet transfrontalier délimité dans l'espace et dans le domaine concerné.

Établissement du CCT - Comité de coopération transfrontalière (art 14 du traité d'Aix-la-Chapelle) «[...] Ce comité est chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, 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.»

Pour mettre en œuvre le traité d'Aix-la-Chapelle, la France et l'Allemagne ont élaboré une liste de 15 projets prioritaires. Le Conseil des ministres franco-allemand est responsable du suivi de ce passage à l'opérationnel. L'un de ces projets prioritaires est la constitution d'un comité de coopération transfrontalière (CCT). Sa création est prévue par l'article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle. Il doit se consacrer au développement d'une stratégie commune afin d'identifier les projets prioritaires, de mettre en évidence les problèmes dans les régions frontalières et de proposer des solutions à ces problèmes (MEAE 2022).

Le CCT s'est constitué le jour de l'entrée en vigueur du

Comité pour la coopération transfrontalière Coopération (CCT)

Article 14 du traité d'Aix-la-Chapelle

Les deux États instituent un comité de coopération transfrontalière comprenant 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 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, 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 nouvelle législation sur les territoires frontaliers. (Gouvernement français) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/22/signature-du-traite-franco-allemand-d-aix-la-chapelle>

« L'attractivité de nos régions frontalières présuppose une perception de ces territoires par leurs habitants, leurs entreprises et les instances politiques comme formant une seule et unique région. Le marketing territorial en faveur de la Grande Région ainsi que du Rhin supérieur est une priorité pour le Forum économique transfrontalier (FET). Dans ce contexte, le rôle du CCT est de la plus haute importance. La politique d'aménagement du territoire pratiquée par les gouvernements et les collectivités territoriales des deux États doit faire l'objet d'une étroite coordination afin de définir des orientations et des moyens d'action communs, notamment par rapport aux pays non européens ».

(Déclaration du Forum économique transfrontalier (FET) du 21 juin 2022 ; FET|GWF 2022 : 3)

Traité d'Aix-la-Chapelle, le 22 janvier 2020, au château de Hambach. Il dispose d'un secrétariat permanent à Kehl. Le CCT est composé de représentant.e.s des deux ministères des Affaires étrangères, des ministères concernés de l'État fédéral ou du gouvernement français, des collectivités territoriales supra-locales, de parlementaires des deux pays ainsi que de représentant.e.s des Eurodistricts concernés et de l'Eurométropole de Strasbourg. (AGZ|CCT 2022b)

La déclaration d'intention du gouvernement fédéral allemand et du gouvernement français du 16 octobre 2019, qui précise le cadre de la mise en place du comité, a fixé comme mission et objectif que «le comité s'occupe en premier lieu des questions de coopération transfrontalière qui n'ont pas pu être résolues dans les instances existantes et dont la résolution nécessite une coopération entre différentes collectivités territoriales. À cet effet, le comité doit [...] coordonner les aspects de l'observation transfrontalière du territoire, élaborer une stratégie commune pour identifier les projets prioritaires, analyser l'impact des nouvelles législations sur les régions frontalières, constater en permanence les difficultés rencontrées dans les régions frontalières et élaborer des propositions pour les traiter». (AGZ|CCT 2022c)

Dans le cadre de réunions de travail, les programmes de travail pour 2021 et 2022 ont été définis et des échanges ont eu lieu sur les perspectives de développement des procédures d'aménagement du territoire transfrontalier. Le programme de travail pour 2022 comprend entre autres différentes liaisons ferroviaires transfrontalières ainsi que l'observation transfrontalière du territoire (AGZ|CCT 2022a).

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, ce CCT pourrait jouer un rôle central dans le développement de bases de connaissances et l'intensification de la coopération transfrontalière. La mission consistant à faire progresser l'observation territoriale transfrontalière (chap. 5.1) figure déjà explicitement dans le traité. Une autre mission majeure pourrait être la préfiguration d'une plateforme d'information : informer et transmettre des connaissances appropriées au contexte concernant l'organisation administrative, le système de planification et les réglementations juridiques dans le pays voisin (chap. 5.3). En tant qu'organe consultatif supérieur, le CCT, pourrait soutenir les institutions responsables de la planification et les collectivités territoriales dans la mise en place de personnes relais et dans

l'animation des réseaux ainsi que dans l'instauration de nouvelles pratiques en matière d'aménagement du territoire transfrontalier.

Intégration des économies nationales (art. 20 du traité d'Aix-la-Chapelle) «1) Les deux États approfondissent l'intégration de leurs économies afin d'instituer une zone économique franco-allemande dotée de règles communes. [...]»

La création d'un espace économique commun est étroitement liée à un développement territorial transfrontalier intégré. Conformément aux orientations du développement territorial en Allemagne, l'aménagement du territoire fixe «les conditions-cadres spatiales pour le développement social et économique [du] pays» (MKRO 2016 : 1). Les régions frontalières franco-allemandes peuvent jouer un rôle de pionnier dans ce domaine. Dans l'esprit de l'article 13 du Traité d'Aix-la-Chapelle, ces régions peuvent expérimenter de nouvelles formes de coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire, explicitement dédiées à un développement économique commun. Cela devrait également se refléter dans les documents de planification réglementaire supérieure tels que les plans de développement des Länder et les SRADDET.

Perspective : prochaines étapes dans les régions frontalières

Le projet MORO a donné un élan capital pour faire progresser l'aménagement du territoire commun dans les deux régions frontalières concernées. Dans l'Eurodistrict SaarMoselle, la volonté d'élaborer un projet d'agglomération transfrontalière pour l'espace fonctionnel a déjà été clairement exprimée dans la «Stratégie territoriale 2027 de l'Eurodistrict SaarMoselle». L'Eurodistrict joue donc un rôle moteur. Les premières étapes ont déjà été franchies avec la promotion d'un Conseil citoyen franco-allemand qui doit accompagner la mise en œuvre de ce projet. L'étape suivante consiste à clarifier et à assurer son financement. En fonction de l'organisation concrète des premières phases de travail, une structure de gouvernance liée au projet sera mise en place et le processus d'élaboration pourra commencer. En ce sens, le projet de SaarMoselle est en bonne voie.

Dans la région du Rhin supérieur, la première étape est la mobilisation des représentant.e.s politiques pour parrainer la mise en route du projet et la construction de sa gouvernance. Leur mission consistera à faire valider

par une assemblée territoriale, un document stratégique et un portage de projet (politique et financier) pour mettre en œuvre les étapes suivantes en s'appuyant sur les enseignements du MORO.

Projection : activités à l'échelon national

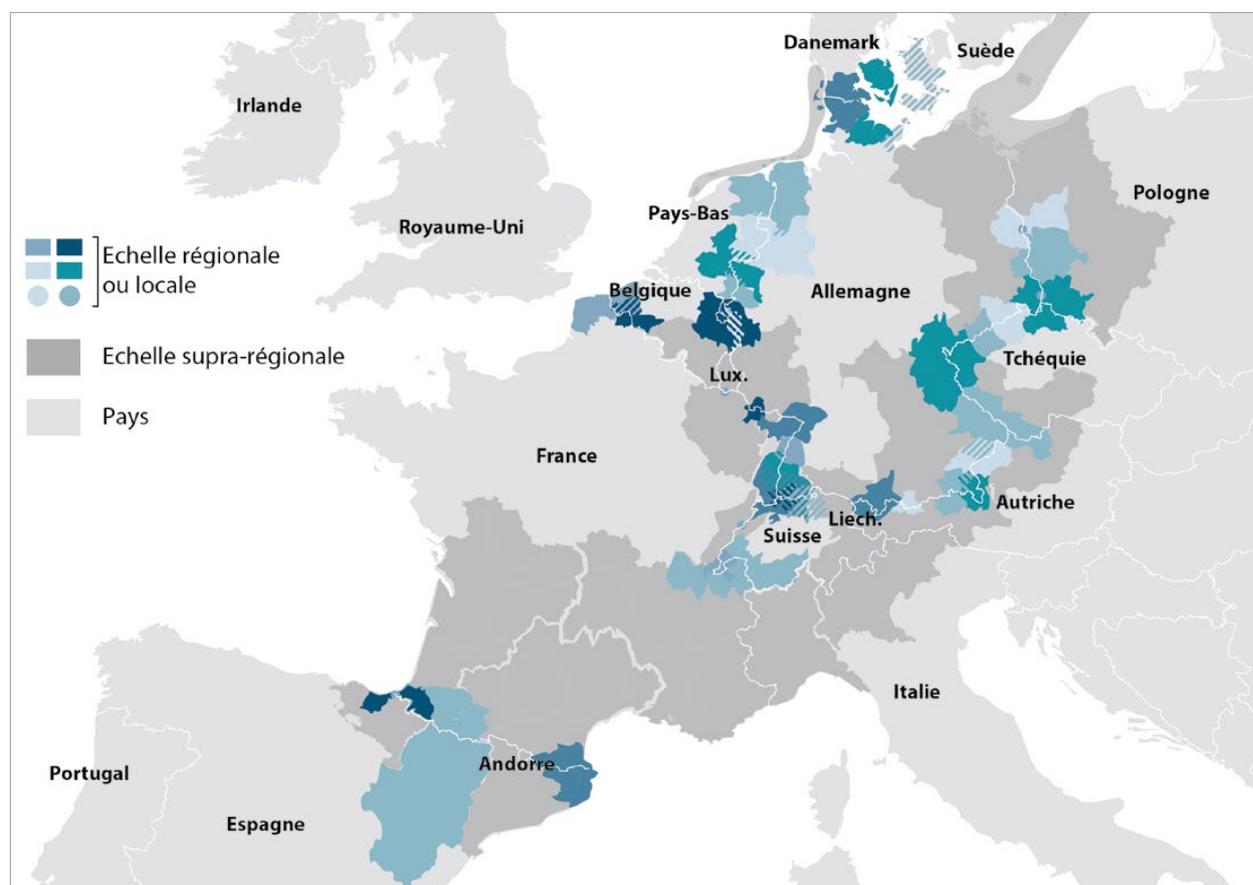
Conformément à l'article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle, un groupe de travail franco-allemand sur l'observation transfrontalière du territoire a été mis en place fin 2022. Il est rattaché au comité de coopération transfrontalière (CCT) et réunit les institutions des deux pays concernés par les données statistiques. Les membres tendent à d'identifier les lacunes actuelles en matière de données pour la coopération transfrontalière et de faire des propositions afin de lever les obstacles méthodologiques et techniques. Les conclusions seront présentées aux décideurs politiques. Il s'agit ainsi d'approfondir les échanges entre toutes les parties prenantes de l'observation territoriale, du niveau local au niveau national. De plus, il convient d'examiner des solutions concrètes visant à améliorer les

bases de données. La direction du groupe de travail est assurée conjointement par l'ANCT et le BBSR.

Le développement territorial transfrontalier est important pour toutes les régions frontalières en France et en Allemagne, et donc pour une grande partie des territoires nationaux. De nombreux enseignements tirés de ce MORO peuvent également être transférés aux espaces frontaliers d'autres pays, comme la nécessité de disposer de bases de données à granularité fine, l'amélioration d'une meilleure information réciproque sur les projets de planification et d'aménagement ou l'introduction d'un « Check de l'espace frontalier » pour vérifier la cohérence dans la planification des espaces frontaliers. Cela vaut aussi pour la méthode du Planspiel, qui a fait ses preuves pour travailler ensemble dans l'espace frontalier. Il est donc recommandé de mettre à profit les expériences et les connaissances acquises pour la poursuite de la politique territoriale en matière d'espaces frontaliers en France, en Allemagne et au sein de l'Union européenne.

Fig. 24 : Espaces frontaliers de l'Allemagne et de la France

Source : réalisation interne ; bases : AGURAM, MOT 2017



Tab.6 : Récapitulatif des recommandations

Source : réalisation interne

Nr.	Recommandations	Acteur.ice.s concerné.e.s dans la langue du pays concerné
E1	Créer une base de connaissances commune afin de favoriser une compréhension factuelle des territoires transfrontaliers et un développement territorial intégré (chap. 5.1)	
E1.1	Créer des bases de données de haute résolution et micro-géographiques pour les espaces frontaliers fonctionnels	Soutien du groupe de travail du CCT
	a. S'entendre sur des thématiques pertinentes à traiter en transfrontalier, sur des définitions, des typologies et des indicateurs communs (de préférence, lien avec le travail à l'échelle régionale) et cela en adéquation avec les besoins des acteur.ice.s de la planification territoriale	Eurodistricts, Kommunen/ Kommunalverbände, EPCIs/ Syndicat mixte de SCoTs, Agences d'urbanisme ; avec le soutien des Länder/ Regionen, des Régions, des Préfectures de région/ département comme du SIG-GR, de GeoRhena
	b. Mettre en place un système d'observation territoriale pour les espaces frontaliers fonctionnels – création de bases de données, réalisation de cartographies – et les mettre à disposition pour des analyses communales, intercommunales et transfrontalières	Eurodistricts, Regionen, SCoTs, Agences d'urbanisme ; avec le soutien des Länder, des Régions, du SIG-GR, de GeoRhena et des Préfectures de région/département
E1.2	Renforcer l'observation territoriale à l'échelle nationale et transversale (Bund/État, Land/Région)	
	a. Harmoniser les bases de données, convenir de séries d'indicateurs et de standards de qualité	SIG-GR / GeoRhena ; avec le soutien Bund/Länder, État/ Régions, du GT- CCT ; en association avec les Regionen, les SCoTs et les Agences d'urbanisme
	b. Pérenniser la mise en réseau et la coopération entre les autorités de planification à toutes les échelles et dans les deux pays	Toutes les personnes en charge de l'observation du territoire et de son analyse, le cas échéant coordination par les Eurodistricts
E2	Élaborer des projets stratégiques de développement territorial : une motivation et un point de départ pour une coopération transfrontalière intensive dans un espace frontalier fonctionnel (chap. 5.2)	
E2.1	Élaborer un projet de territoire stratégique comme point de départ et levier pour renforcer la coopération transfrontalière à l'échelle d'un espace fonctionnel frontalier	
	a. Identifier et délimiter des espaces fonctionnels transfrontaliers (bassins de vie, d'emploi, biodiversité...) comme des espaces de projet	Länder/Regionen-Régions/SCoTs en association avec les Kommunen/Kommunalverbänden, EPCI ; avec le soutien du Bund, des Préfectures de région et de département, des Départements
	b. S'appuyer sur cet espace pour « travailler ensemble », pour renforcer la compréhension réciproque de l'espace frontalier, construire une confiance mutuelle. Convenir progressivement d'un partenariat de coopération avec les Eurodistricts concernés, les institutions de planification et les collectivités territoriales de l'espace fonctionnel	Länder/Régions - Regionen/SCoTs, Eurodistricts concernés, collectivités territoriales et institutions de planification ; du côté français avec le soutien des Préfectures de région et de département et des Départements
	c. Se mettre d'accord sur des objectifs et des stratégies qui génèrent une valeur ajoutée de part et d'autre de la frontière	Partenaires de coopération
	d. Mettre en œuvre un travail technique commun et approprié qui s'appuie sur une feuille de route concrète avec des perspectives à court, moyen et long terme	Partenaires de coopération
	e. Construire des mécanismes de prises de décision qui explorent des voies nouvelles pour construire le consensus, impliquer différentes parties prenantes et assurer le dialogue avec et entre les instances politiques des deux côtés de la frontière	Partenaires de coopération

Nr.	Recommandations	Acteur.ice.s concerné.e.s dans la langue du pays concerné
E2.2	Structurer le travail technique et le dialogue politique autour d'étapes de travail définies en commun	
	a. Communiquer de manière adaptée et ciblée sur les documents cadre et les programmes nationaux, régionaux et territoriaux et ceci dans la langue du voisin.	Tous les niveaux de planification concernés avec leur autorité de planification respective ; du côté français avec soutien des Préfectures de région et de département et Départements
	b. Élaborer des projets de territoire (ou autres projets non réglementaires) à partir d'un cahier des charges convenu ensemble : analyse territoriale, SWOT, tendances, lignes directrices (Leitbilder) et objectifs, stratégies, actions et pistes opérationnelles (feuille de route, appels à projets franco-allemands pour activer le niveau (inter) communal, mis en évidence des possibilités de subvention...)	Partenaires de coopération
	c. S'appuyer sur les idées directrices du projet de territoire pour visualiser ensemble les perspectives communes d'avenir et maintenir ainsi la motivation des acteur.ice.s	Partenaires de coopération
E2.3	Utiliser le projet de territoire non réglementaire comme une « passerelle » vers les outils réglementaires de part et d'autre de la frontière	
	a. Élaborer une „feuille de route“ pour intégrer le projet de territoire dans les documents réglementaires en vigueur ou futurs des deux côtés de la frontière	Partenaires de coopération en association avec les autorités de planification concernées ; du côté français avec le soutien des Préfectures de région et de département
	b. Mettre en œuvre la feuille de route pour intégrer les contenus dans les Raumordnungs-/Bauleitpläne, les SRADDETs, les SCoTs et les PLUis	Toutes les autorités de planification concernées et instances de décision correspondantes ; du côté français avec le soutien des Préfectures de région/département
E2.4	Penser et communiquer sur le volet opérationnel en amont du projet	
	a. Développer des projets « clés » et les mettre en œuvre	Partenaires de coopération avec les autorités de planification et les instances décisionnelles
	b. Utiliser les programmes de subventions à disposition	
c. S'appuyer sur des approches créatives comme les « laboratoires vivants » ou les Planspiele pour tester les mesures opérationnelles	Partenaires de coopération avec la participation des citoyen.ne.s (habitant.e.s, entreprises, associations, autres personnes concernées...)	
E3	Les recommandations : mieux coordonner de manière transfrontalière les documents de planification réglementaire et renforcer le caractère contraignant et la cohérence de l'aménagement du territoire (chap.5.3)	
E3.1	Encourager la compréhension de l'aménagement du territoire de part et d'autre de la frontière : information, traduction et formation	
	a. Proposer des modules transfrontaliers spécifiques de formation initiale et de formation continue aux acteur.ice.s de la planification des espaces frontaliers.	Bund/Länder – État /Régions en impliquant les institutions d'enseignement qui ont des activités transfrontalières (par exemple : Université de la Grande Région, Euroinstitut...)
	b. Traduire“ les documents de planification nationaux/régionaux, en respecter le sens tout en étant juridiquement certifié, et développer un glossaire franco-allemand des termes techniques de la planification.	Les autorités de planification Bund/Länder/Regionen- État/ Régions/SCoTs en impliquant l'université et les agences d'urbanisme.
	c. Développer une boîte à outils numériques contenant des informations multilingues sur les systèmes de planification des pays voisins ; y inclure documents de planification traduits et glossaire.	Bund/Länder- État /Régions ; en impliquant les autorités de planification et les Eurodistricts
d. Mettre en place un centre de compétences à disposition des acteur.ice.s de l'aménagement et du développement territorial (et de leurs projets) dans les régions frontalières	Länder/Régions ; en impliquant les autorités de planification et les Eurodistricts ; à adosser aux institutions existantes, comme l'Université de la Grande Région, l'Euroinstitut, la Grande Région ou la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur	
E3.2	Considérer la planification territoriale dans l'espace frontalier comme un terrain d'échanges à part entière entre les deux pays : intensifier la consultation et la concertation transfrontalières	

Nr.	Recommandations	Acteur.ice.s concerné.e.s dans la langue du pays concerné
	a. Informer les instances responsables de la planification territoriale des pays voisins sur les documents-cadres concernant les espaces frontaliers ; traduire les documents de planification	Autorités de planification concernées ; du côté français le soutien des Préfectures de région et de département
	b. Conclure des accords contraignants en matière de concertation avec le pays voisin à l'élaboration des documents-cadres	Les autorités de planification concernées ; partenaires de coopération ; du côté français avec le soutien de la Préfecture de région et de département
	c. Organiser régulièrement des conférences de la planification transfrontalière en s'appuyant sur une coopération entre autorités de planification (échanges, analyse territoriale commune, réseaux)	Les autorités de planification à toutes les échelles et éventuellement coordonnées par les Eurodistricts
E3.3	Développer une participation transfrontalière des PPA/TÖB	
	a. Impliquer les institutions de planification voisines en tant que porteurs d'intérêt public (TÖB/PPA)	Autorités de planification aux échelles concernées
	b. Reconnaître les Eurodistricts en tant que PPA/ TÖB	Bund/Länder - État/Région
E3.4	Ancrer davantage la concertation et la validation transfrontalière des plans d'aménagement du territoire dans les réglementations nationales (ROG/Landesplanungsgesetze ou Code de l'urbanisme/Code général des collectivités)	Bund/Länder-État ; avec le soutien de l'Assemblée parlementaire franco-allemande
E3.5	Convenir de feuilles de route contraignantes pour intégrer le contenu des projets et des stratégies transfrontalières dans les documents réglementaires (voir le point 2.3)	Partenaires de coopération avec les autorités de planification concernées
E3.6	Vérifier la cohérence transfrontalière des documents réglementaires nationaux, régionaux et territoriaux concernant la planification dans l'espace transfrontalier. („Vérification de la cohérence transfrontalière „)	Autorités de planification à toutes les échelles territoriales ; du côté français, avec la contribution des Préfectures de région et de département
E3.7	Introduire un mécanisme européen transfrontalier (ECBM)	EU; Bund- État
E4	Orienter davantage les structures de gouvernance vers un développement et un aménagement du territoire transfrontalier (chap. 5.4)	
E4.1	Développer ou continuer à développer des structures de gouvernance solides à l'échelle des espaces fonctionnels transfrontaliers (voir E2.1b)	Partenaires de coopération
E4.2	Convenir et mettre en place, pour une durée déterminée, une structure de gouvernance « sur mesure », en fonction de la mission de planification territoriale à mettre en œuvre	Partenaires de coopération
E4.3	S'adosser à des structures existantes : renforcer le rôle des Eurodistricts	Bund/Länder - État ; Eurodistricts, Partenariat de coopération
E4.4	Mettre en place un dispositif de personnes relais dans les institutions	Autorité de planification à l'échelle des Länder/ Regionalplanung – Régions/SCoTs
E4.5	Impliquer les responsables politiques des deux côtés de la frontière en amont des projets	Partenariats de coopération, en particulier côté français
E5	Oser des formats innovants de participation citoyenne transfrontalière et impliquer les individus (chap. 5.5)	
E5.1	Développer de nouveaux formats de participation dans les régions frontalières ; prévoir pour cela des prestations d'interprétariat	Institutions de planification concernées en association avec les partenaires de coopération
E5.2	Tester la mise en œuvre concrète des stratégies et des mesures opérationnelles au sein de „laboratoires vivants“	
	a. Développer des projets dans le cadre de « laboratoires vivants » qui servent à « passer du savoir à l'action », mobiliser des partenaires universitaires et professionnels dans ces projets et en tirer les enseignements	Partenaires de coopération avec les universités, les entreprises, les fédérations...
	b. Mettre en œuvre les laboratoires vivants en s'appuyant sur la clause d'expérimentation du Traité d'Aix-la-Chapelle et évaluer ces laboratoires	Partenaires de coopération avec les universités, les entreprises, les associations... et tout autre représentant.e. de la société civile.

Perspective française : les enseignements des Planspiele transfrontaliers et du MORO

Pour les partenaires français du projet, aussi bien la méthode de simulation (Planspiel) que les orientations de recherche du MORO étaient une nouveauté. Les enseignements spécifiques qu'ils ont tirés de ce projet commun sont résumés ci-dessous :

Le Planspiel, un levier pour renforcer l'aménagement du territoire transfrontalier

Les deux jeux de simulation organisés dans le cadre du MORO ont démontré le réel potentiel de cette méthodologie pour le développement territorial transfrontalier. Ceux-ci se sont distingués par les aspects suivants :

Contributions d'acteur.ice.s politiques et techniques, locaux et régionaux, français et allemands : cette variété de contribution a permis de prendre en compte les asymétries politico-techniques, d'obtenir une véritable co-construction des résultats, d'apprendre à travailler et à décider ensemble en franco-allemand sur des questions de développement territorial (chap. 3 et 4). La validation lors du premier comité de pilotage du Planspiel d'une résolution dans laquelle était clarifiée la mission des groupes techniques a été primordiale pour les partenaires français. Ainsi, de cette manière, les technicien.ne.s étaient mandatés à « jouer le jeu » par leurs élus respectifs.

Des « expertises flash » pour gérer l'apport de connaissance pendant le jeu : ces apports de connaissances ciblées et structurées, réalisés en très peu de temps, ont aidé les participant.e.s à comprendre rapidement le contexte transfrontalier et à identifier les obstacles et les malentendus liés à la situation transfrontalière. Ces expertises ont aussi aidé les participant.e.s à avoir une vision globale tout en ayant des échanges pointus.

Parvenir à une approche globale sans disperser les capacités des participant.e.s. Le rythme soutenu, le cadrage serré et les missions précises ont aidé les participant.e.s à échanger en restant sur le vif du sujet. Le résultat est une maquette rudimentaire qui contient toutes les composantes du projet : travaux sur la conception, la mise en œuvre, le passage à l'opérationnel, l'établissement de la gouvernance.

Des résultats en un temps record, grâce à une situation de jeu et l'émulation entre les participant.e.s : la situation de jeu très encadrée a favorisé le dialogue « ouvert » (sans tabous) tout en restant proche de la réalité du terrain, car les participant.e.s techniques et politiques ont joué leur propre rôle. Des résultats solides et qualitatifs ont été produits rapidement tout en faisant contribuer l'ensemble des participant.e.s. Cela tient notamment aux questions pertinentes et structurées posées aux participant.e.s et à la qualité du contenu des « expertises flash ». « Si nous avions préparé la mise en œuvre de ce type de projet très complexe avec notre fonctionnement habituel du côté français, nous aurions mis plus de temps et le résultat n'aurait pas été aussi qualitatif ». Benoit Leplomb - Comité des partenaires du Rhin supérieur dans le cadre du MORO le 30 novembre 2021

Consolidation des résultats en plusieurs étapes : les résultats du Planspiel sont documentés, analysés et synthétisés pour ensuite être discutés avec les participant.e.s techniques et politiques des deux Planspiele en amont de la rédaction de la publication finale

Mise en œuvre judicieuse d'une coopération transfrontalière sur un sujet innovant et complexe largement facilitée : ceci grâce à la constitution d'un réseau d'acteur.ice.s, d'un socle technique et politique, français et allemand de résultats partagés, et à la définition d'une stratégie de passage à l'opérationnel en matière de processus et de gouvernance.

Conditions de réussite

Les partenaires français du projet considèrent les points suivants comme des conditions de réussite d'un jeu de simulation (Planspiel) en transfrontalier :

Baser la mise en œuvre d'un Planspiel sur une thématique pour laquelle les deux côtés de la frontière envisagent une suite. Il est difficile de motiver les partenaires et les participant.e.s sur une étude de cas dont l'objectif est uniquement de renforcer le travail technique de l'aménagement du territoire (chap. 1.3).

Prendre le temps de clarifier en amont les attendus du Planspiel des deux côtés de la frontière. La méthode du Planspiel est efficace pour traiter des thématiques prioritaires qui se heurtent à de nombreux points de blocage. Toutefois, elle nécessite des moyens humains et financiers importants qui doivent être discutés en amont, pour mettre en cohérence le niveau d'ambition avec la capacité d'investissement des partenaires.

« Scénariser » le déroulement du Planspiel : la conception du Planspiel doit focaliser l'attention des participant.e.s à travers des questions précises et un enchaînement logique pour obtenir des résultats constructifs.

Équilibrer en permanence la prise en compte des deux côtés de la frontière : dans la conception et la mise en œuvre du Planspiel, puis dans l'élaboration de sa documentation.

Communiquer régulièrement et de manière ciblée pour maintenir la mobilisation des partenaires et des participant.e.s sur la durée : la préparation du Planspiel avec les partenaires (conception du jeu, élaboration des « expertises flash », mobilisation des participant.e.s...) et le traitement des résultats (documentation, croisement des deux Planspiele, publication finale, organisation de la conférence...) demandent du temps. La forte mobilisation des participant.e.s lors du Planspiel a tendance à s'effriter.

Dans sa version « fermée », le Planspiel est une méthode directive et dense qui exige de la disponibilité et un engagement des participant.e.s :

- préparer intensément les participant.e.s sans « expérience du jeu » en leur expliquant avant le démarrage du Planspiel, l'engagement nécessaire et la collaboration dans un cadre imposé,
- rendre la démarche « lisible pour tou.te.s » : les objectifs, les séquences, les documents...,
- mettre en place les instances fictives du jeu en fonction de la mission, tout en gardant un nombre raisonnable d'instances différentes,
- alterner les formats : en ligne, en présentiel, informatif ou interactif, en plénière ou en sous-groupe, en fonction des participant.e.s, de leurs disponibilités et de leurs missions à accomplir.

Cibler une diversité des participant.e.s (type de compétence, diversité des échelons territoriaux, répartition hommes/femmes...) pour garantir la solidité des résultats et la légitimité des propositions. Aussi bien pour le comité de pilotage, l'assemblée territoriale que pour les groupes techniques.

Mettre à disposition un interprétariat de qualité pour faciliter la communication entre les participant.e.s français.e.s et allemand.e.s.

Confier l'accompagnement du Planspiel transfrontalier à un bureau allemand et à un bureau français qui travaillent en étroite coopération.

Le MORO, une méthode exigeante et une expérience nouvelle pour le côté français : des points forts et des marges de progrès à retenir

La grande force du programme MORO a été de répondre aux interrogations spécifiques de deux territoires tout en prenant de la hauteur pour renforcer l'aménagement du territoire dans sa globalité et pour produire des résultats transférables à d'autres territoires.

L'imbrication entre recherche-action et systèmes politico-techniques locaux est une véritable valeur ajoutée du MORO : l'implication complexe, entre les acteur.ice.s politiques et techniques de l'aménagement du territoire, s'est concrétisée dans les différentes instances du MORO et du Planspiel (chap. 2, 3, 4). Cette implication étroite des acteur.ice.s locaux décisionnaires dans la recherche-action a contribué à une forte adéquation des recommandations finales, concernant les territoires des deux Planspiele, avec les réalités du terrain.

Des marges de progrès dans la communication d'une coopération transfrontalière... Des échanges avec les participant.e.s ont mis en lumière une confusion entre le MORO et le Planspiel du côté français. Le doublement du jeu d'acteur.ice.s, la mise en place de processus inhabituels, le manque de points de repère dans le système politico-administratif du pays voisin sont des éléments qui justifient le besoin d'une communication assidue et « sur mesure » lors de coopérations transfrontalières en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit de mobiliser les acteur.ice.s et les partenaires concernés sur la durée et de leur faciliter une réelle appropriation de ces démarches complexes.

... et dans l'organisation de la mixité (politique et technique) des instances : afin de s'adapter au contexte franco-allemand, les Comités des partenaires du Rhin supérieur et celui de la Grande Région (CPRS et CPGR) étaient composés de représentant.e.s politiques et techniques. Pour autant, le contenu technique ardu et la durée des séances (3 heures pour le comité des partenaires du Rhin supérieur) étaient peu adaptés à une participation du niveau politique. La mixité politico-technique est une évidence pour répondre aux manières de faire des deux côtés du Rhin. Cependant, sa mise en œuvre reste encore un champ d'expérimentation à exploiter avec les acteur.ice.s concerné.e.s.

La nécessaire évolution de l'événement de clôture et son importance pour convenir de la suite : lors d'un MORO allemand habituel, l'événement de clôture est une discussion technique autour des résultats transférables à d'autres territoires. La mise en œuvre des résultats ou leur priorisation ne relève pas du champ d'action du programme MORO. La conférence de clôture MORO franco-allemand fait échanger conjointement des représentant.e.s politiques et des expert.e.s, ce qui est une nouveauté dans le cadre du MORO.

Dans le contexte français, l'événement de clôture vise aussi à maintenir la dynamique autour des deux projets pilotes. Les partenaires locaux et régionaux s'étant fortement impliqués dans les instances du MORO et dans celles du Planspiel, les débats autour des résultats sont une étape importante afin qu'ils puissent s'emparer des résultats et envisager la suite en s'appuyant sur le réseau d'acteur.ice.s constitué par le MORO. Il s'agit du côté français de ne pas laisser en suspens les recommandations, là où en Allemagne, elles vont naturellement s'intégrer (selon les habitudes induites par la démarche MORO) dans les rouages politico-techniques par exemple au sein de la conférence des ministres des Länder en charge du développement territorial (MKRO).

L'accompagnement scientifique/méthodologique par des bureaux extérieurs : cet accompagnement a garanti une mise en œuvre identique des deux projets pilotes, condition essentielle à leur comparaison, ce qui a permis d'identifier les éléments transposables. Trois bureaux ont ainsi coordonné leurs travaux pour accompagner méthodologiquement le MORO franco-allemand et son Planspiel. La rigueur scientifique exigée par le programme MORO apporte une base de travail solide aux partenaires pour la suite, autant dans le cadre du dialogue interterritorial franco-français que franco-allemand.

Les coûts supplémentaires d'un processus transfrontalier doivent être anticipés et pris en compte : L'expérience du MORO franco-allemand a démontré la valeur ajoutée d'un aménagement du territoire pensé en transfrontalier. Actuellement, le manque de routine et de culture commune, la démultiplication des acteur.ice.s, les procédures de validation des documents, le besoin de mode de communication « sur mesure » impliquent un investissement deux à trois fois plus élevé que lors d'une démarche nationale. Pour viser un passage à l'opérationnel réussi, chaque différence notable dans les façons de faire, mérite d'être éclaircie et prise en compte (chap. 5.3).

Tout cela a un impact financier qu'il faut anticiper. L'hypothèse d'un retour sur investissement est notable : amélioration des conditions de vie des habitant.e.s, croissance économique, mutualisation de ressources naturelles et humaines, et meilleure prise en compte de l'environnement.

Les exigences en matière de traduction ne doivent pas être sous-estimées : l'élaboration de recommandations de politiques publiques dans un contexte binationnel permet un incontestable enrichissement mutuel, à condition de surmonter quelques défis linguistiques. L'expérience de cette publication a montré qu'il était urgent d'élaborer un glossaire franco-allemand pour les termes techniques. Une « traduction-adaptation » dans l'autre langue, en étroite coordination entre le bureau de traduction et les chefs de file français et allemands du projet, peut également être nécessaire. Ce n'est qu'ainsi que les références scientifiques de l'un ou l'autre pays peuvent être transposées de manière compréhensible dans l'autre langue.

Faciliter la gestion de projet en franco-allemand : la convention est un véritable outil de clarification entre les deux pays. Elle permet de se mettre d'accord sur les objectifs et le niveau d'exigence de la démarche, sur l'implication de chaque partenaire et sur les modalités financières. Il s'agit de convenir d'une répartition des rôles dans un contexte asymétrique des compétences, des moyens humains et des capacités d'investissement des structures. La disponibilité d'équipe de travail franco-allemande avec de l'expérience en management interculturel de projet facilite grandement les échanges. Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité d'Aix-la-Chapelle, la valeur ajoutée d'un fond commun pour faciliter la contractualisation de mission d'ingénierie et leur mise en œuvre avec une approche globale est à étudier.

Besoin d'évolution du Code de l'urbanisme et du Code général des collectivités territoriales pour une meilleure coopération territoriale des régions transfrontalières

Chaque échelon de la planification, qu'il soit national, régional, ou territorial, est dépendant des autres échelons pour améliorer les conditions de mise en œuvre de l'aménagement du territoire et répondre ainsi aux enjeux actuels, c'est l'un des principes qui guide le programme MORO. À l'échelle nationale française, il incombe donc à chaque niveau, en fonction de ses compétences, de mettre en œuvre le renforcement du développement territorial dans la région transfrontalière sur la base des résultats du MORO. Au niveau national français, les

conclusions du MORO recommandent une adaptation du Code de l'urbanisme et du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les propositions pour le Code de l'urbanisme :

Article L101-2 : ajout d'un neuvième point en fixant comme nouvel objectif aux actions des collectivités publiques en matière d'urbanisme, de garantir les conditions spatiales de la cohésion de l'Union européenne.

Article L121-1 à L123-35 : insertion de nouveaux articles pour encadrer des règles spécifiques aux régions transfrontalières, comparables aux dispositions pour les communes du littoral et les zones de montagne.

Article L132-8 : ajout d'un complément qui stipule que les autorités compétentes pour un document de planification de même nature qu'un SCOT, du ou des pays voisins, doivent être associées à l'élaboration du SCOT.

Article L141-4 à L141-14 : introduction d'une nouvelle sous-section applicable aux régions frontalières :

- qui rend obligatoire pour le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT de décliner des orientations nécessaires à un développement équilibré du territoire qui prend également en compte l'autre côté de la frontière. Et, cela en concertation avec les autorités du ou des pays voisins, compétentes pour un document de planification réglementaire de même nature;
- qui donne la possibilité aux SCOT de fixer, en collaboration avec les autorités compétentes du ou des pays voisins, des orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection de l'environnement et de la mise en valeur de la trame verte et bleue et de se mettre d'accord, avec ces autorités, des actions à mettre en œuvre pour le territoire transfrontalier.

Article L141-19 : ajout d'un complément qui stipule qu'un programme d'action soutenant la mise en œuvre d'un SCOT peut également contenir des actions à dimension transfrontalière, qui soient portées par une structure du pays voisin compétente pour un document de planification réglementaire de même nature ou par une structure transfrontalière.

Les propositions pour le Code Général des collectivités (CGCT) :

Article L1111-2 : ajout d'une modification et d'un complément qui stipulent que les collectivités territoriales concourent avec l'État à la cohésion territoriale au sein de l'Union européenne et contribuent étroitement à la coopération transfrontalière avec leurs équivalents dans les pays voisins dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Afin de répondre aux objectifs de convergence des deux pays (préambule et article 20 [1] du Traité d'Aix-la-Chapelle), une consultation au sein de l'assemblée parlementaire franco-allemande sur les modifications législatives proposées serait recommandée. Celle-ci viserait à construire une équivalence transfrontalière du cadre légal de l'aménagement du territoire dans les deux pays, faisant ainsi de la coopération franco-allemande un moteur pour une meilleure intégration des régions frontalières européennes.



Photo : agl

Table des illustrations

- Fig. 1 : système de planification en France et en Allemagne
- Fig. 2 : les instances de pilotage du MORO
- Fig.3 : déroulement du MORO
- Fig. 4 : les principaux flux de navetteur.rice.s au départ des territoires frontaliers français
- Fig. 5 : espaces de coopération et structures de gouvernance dans la Grande Région
- Fig. 6 : espaces de coopération et structures de gouvernance dans la région du Rhin supérieur
- Fig. 7 : le périmètre du Planspiel dans la Grande Région - l'Eurodistrict SaarMoselle
- Fig. 8 : le périmètre du Planspiel dans le Rhin supérieur : Eurodistricts Pamina et Strasbourg/Ortenau
- Fig. 9 : armature urbaine et axes de développement de l'Eurodistrict SaarMoselle
- Fig. 10 : déroulement du Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle
- Fig. 11 : armature urbaine et axes de développement dans les Eurodistricts Pamina et Strasbourg/Ortenau
- Fig. 12 : déroulement du Planspiel dans le Rhin supérieur
- Fig. 13 : implantation du commerce sur le territoire de SaarMoselle
- Fig. 14 : implantation des sites industriels et artisanaux au nord du Rhin supérieur
- Fig. 15 : vision d'avenir de l'agglomération de Bâle 2040
- Fig. 16 : concept d'agglomération du Grand Genève 2
- Fig. 17 : schéma directeur pour la haute vallée de la Moselle
- Fig. 18 : feuille de route pour l'élaboration d'un schéma d'agglomération pour l'Eurodistrict SaarMoselle
- Fig. 19 : feuille de route pour l'instauration d'un pôle d'activité multisite transfrontalier ou d'une coopération pour le développement de foncier économique
- Fig. 20 : concept d'agglomération transfrontalière de l'Eurodistrict SaarMoselle : feuille de route pour intégrer les résultats dans les outils réglementaires de la planification territoriale
- Fig. 21 : structure de la gouvernance dans les différents Eurodistricts dans les deux espaces des Planspiele
- Fig. 22 : structure de la gouvernance pour l'élaboration d'un concept d'agglomération dans l'Eurodistrict SaarMoselle
- Fig. 23 : structure de la gouvernance pour l'élaboration d'un pôle d'activité multisite transfrontalier et/ou pour une coopération étroite autour du foncier économique dans le Rhin supérieur
- Fig. 24 : espaces frontaliers de l'Allemagne et de la France

Liste des tableaux

- Tab. 1 : les instances fictives du Planspiel dans Eurodistrict SaarMoselle
- Tab. 2 : aperçu des documents (mini-expertises) du Planspiel dans l'Eurodistrict SaarMoselle
- Tab. 3 : les instances fictives du Planspiel dans le Rhin supérieur
- Tab. 4 : aperçu sur les documents (mini-expertises) du Planspiel dans le Rhin supérieur
- Tab. 5 : différences entre le système de planification territoriale français et allemand - impacts pour la coopération transfrontalière
- Tab. 6 : récapitulatif des recommandations

Liste des abréviations

A

ADEUS	Agence d'Urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur
Agglo	Agglomération
AGURAM	Agence d'Urbanisme d'Agglomération de Moselle
AGZ	Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit
ANCT	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
AUDAB	Agence d'Urbanisme Besançon centre franche-comté

B

BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung

C

CA	Communauté d'Agglomération
CC	Communauté de Communes
CCDT	Comité de Coordination du Développement Territorial
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCT	Comité de Coopération transfrontalière / Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
CDAC	Commission Départementale d'Aménagement Commercial
CeA	Collectivité européenne d'Alsace
CESGR	Comité économique et social de la Grande Région
CORS	Cadre d'orientation pour le Rhin supérieur / raumordnerischer Orientierungsrahmen für die Oberrheinregion
CoTech	Comité technique
CPGR	Comité de pilotage Grande Région
CPRS	Comité de pilotage Rhin supérieur
CPI	Conseil Parlementaire Interrégional
CPT	Comité de pilotage transversal
CRS	Conférence du Rhin supérieur
CTAP	Conférences territoriales de l'action publique

D

DAACL	Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (sous-partie d'un SCoT)
DOO	Document d'orientation et d'objectifs

E

ECBM	European Cross-Border Mechanism
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EOM	Projet de territoire de la vallée de la Moselle supérieure / Entwicklungskonzept Oberes Moseltal
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
Eurostat	Office statistique de l'Union européenne
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit

F

FEDER	Fonds Europeen de Developpement Regional
FET	Forum Economique transfrontalier Franco-allemand
FNP	Flächennutzungsplan / plan d'occupation des sols

G

GAL	Groupe d'action locale
GeoRhena	Système d'information géographique du Rhin supérieur
GECT	Groupement européen de coopération territoriale

GIS-GR	Système d'Information Géographique de la Grande Région
GT	Groupe de travail
GWF	Grenzüberschreitendes Wirtschaftsforum
I	
IBA-OIE	Interregionale Arbeitsbeobachtungsstelle / Observatoire interrégional du marché de l'emploi
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILEK	Projet intégré de développement local
IMeG	Groupe d'initiative Régions métropolitaines transfrontalières
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPR	Interregionaler Parlamentarierrat
ITI	Investissement Territorial Intégré
K	
KARE	Koordinierungsausschuss Raumentwicklung
L	
LAG	Lokale Arbeitsgruppe
LEADER	Programme - Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LED	Landesentwicklungsplan
LHS	Centre régional Saarbrücken
M	
MKRO	Conférence des ministres en charge de l'aménagement du territoire, depuis 2022 : conférence des ministres en charge du développement territorial
MORO	Projet pilote d'aménagement du territoire
MOSA	Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
N	
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
O	
OAP	Orientations d'Aménagement et de Programmation
ORK	Oberreinkonferenz
P	
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durables
PAMINA	Acronyme formé à partir de Palatinat (Palatinat), Mittlerer Oberrhein et Nord Alsace (Nord Alsace)
PAS	Projet d'Aménagement Stratégique
PCAET	Plan Climat Air-Énergie Territorial
PDM	Plan de Mobilité
PDU	Plan de déplacements urbains
PETR	Pôles d'Équilibre Territorial et Rural
PLU	Plan local d'Urbanisme communal
PLUi	Plan local d'Urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
PPA	Personnes Publiques Associées (Träger öffentlicher Belange) Öffentliche Person
PRPGD	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
PST	Pôle de statistiques transfrontalières
R	
REKGR	Raumentwicklungskonzept der Großregion
RGE	Région Grand Est
RNU	Règlement National de l'Urbanisme
RMPT	Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière
ROG	Loi sur l'aménagement du territoire
RVMO	Regionalverband Mittlerer Oberrhein
RVSO	Regionalverband Südlicher Oberrhein

S

SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SCoTAN	Communauté d'Agglomération de Haguenau
SDTGR	Schéma du développement territorial de la Grande Région
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Solidarité et Renouveau Urbain
SWOT	Stärken-, Schwächen-, Chancen-, Risikenanalyse

T

TÖB	Träger öffentlicher Belange / PPA Personnes publiques associées
TMO	Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur
TRISAN	Centre de compétences trinationale pour la coopération transfrontalière dans le domaine de la santé
TRK	TechnologieRegion Karlsruhe

U

UniGR-CBS	Center for Border Studies
-----------	---------------------------

W

WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion
-------	---

Z

ZEE	Zone Economique Exclusive
-----	---------------------------

Divers

3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
-----	---

Bibliographie

Adeus – L'Agence d'urbanisme de Strasbourg - Rhin supérieur, 2021: Quels enjeux et perspectives pour un espace métropolitain Strasbourg-Karlsruhe ? Renforcement de la coopération entre les espaces métropolitains Strasbourg-Karlsruhe. Accès : https://www.adeus.org/wp-content/uploads/13291_file_note_stg-ka-de_web.pdf [consulté le 16.12.2022].

Agglo Basel, 2022 : Programme d'agglomération. Accès : <https://www.aggloprogramm.org/agglomerationprogramm.html> [consulté le 16.12.2022].

agl; pact; BMM, 2018: Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Ein Leitbild für die Region. Zusammenfassung der Ergebnisse. Accès : https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/EOM_Ergebnisbericht_20180516web.pdf [consulté le 12.09.2022].

CCT|AGZ – Comité de coopération transfrontalière 2022a: comité de coopération transfrontalière franco-allemand (CCT). Accès : <https://www.agz-cct.eu/> [consulté le 07.07.2022].

CCT|AGZ – Comité de coopération transfrontalière, 2022b: foire aux questions : quel est le mandat du CCT ? Accès : <https://www.agz-cct.eu/agz-cct-fr/faq-f/2463556>[consulté le 16.12.2022].

CCT|AGZ – Comité de coopération transfrontalière 2022c: Programme de travail 2022. Accès : <https://www.agz-cct.eu/blob/2535400/bb8a6fb3b460c5e9d-ba1b988a5971a18/arbeitsprogramm-2022-data.pdf> [consulté le 08.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022a: Grenzüberschreitende Raumordnung. Accès : <https://www.arl-net.de/lexica/de/grenz%C3%BCberschreitende-raumordnung?lang=en> [consulté le 19.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022b: Hauptinstrumente des Planungssystem. Accès : <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystem> [consulté le 22.07.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022c: ARL International. Country Profiles. Germany. Accès : <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany> [consulté le 25.08.2022].

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft, 2022d: ARL International. Country Profiles. France. Accès : <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/france> [consulté le 25.08.2022].

AudaB – Agence d'Urbanisme Besançon centre franche-comté; SMSCOT – Syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Bisontine, 2015: Comprendre les relations entre les documents d'urbanisme. Fiche pratique, février 2015. Accès : <https://www.audab.org/files/missions/AUDAB1994-MEM.pdf> [consulté le 19.10.2022].

aurm/Adeus, 2022: Bilan du Cadre d'orientation du Rhin supérieur (CORS). Accès : <https://www.adeus.org/publications/bilan-du-cadre-dorientation-du-rhin-superieur-cors/> [consulté le 19.10.2022].

Baasner, F.; Seidendorf, S., 2016: Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nach der französischen Regionalreform. Aktuelle Situation und mögliche Entwicklungsszenarien. Dfi compact, 2016 (14). Accès : <https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/dfi-compact/dfi-compact-nr-14.pdf> [abgerufen 23.08.2022].

BBR – Bundesamt für Raumordnung, 2003: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen in der Raumordnung. Accès : https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/forschungen/1998_2006/Heft113_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [consulté le 05.10.2022].

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2006: MORO-Informationen „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“, Nr. 1/4 – 05/2006 und Nr. 1/5 – 10/2006

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2020: Wie aktuell sind die Raumordnungspläne in Deutschland? BBSR-Analysen Kompakt 03/2020. Bonn. Accès : https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2020/ak-03-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [consulté le 25.08.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2021: Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022a: MORO – Modellvorhaben der Raumordnung. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/moro-node.html> [consulté le 05.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022b: ESPON 2020 – Europäisches Raumbeobachtungsnetzwerk. Accès : https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/espon/espon_node.html [consulté le 19.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022c: Über Raumbeobachtung. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/ueberRaumbeobachtung.html;jsessionid=199F3E68582491845A4ACA-E17DFF6CAF.live11294> [consulté le 14.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022d: Forschungsprojekt. Etablierung eines Raumbeobachtungssystems für angrenzende Regionen. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/studien/2019/raumbeobachtungssystem/01-start.html> [consulté le 14.07.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022e: Länderübergreifender Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/kurzmeldungen/brp-hochwasserschutz.html> [consulté le 19.12.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022f: Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen. Gemeinden und Gemeindeverbände. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/gemeinden-gemeindeverbaende/gemeinden.html> [consulté le 25.08.2022]

Benz, A., Kilper, H., 2018: Governance. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 857 – 865. Accès : <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Governance.pdf> [consulté le 15.11.2022].

- Blatter, J., 2005: Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: *Swiss Political Science Review* 11 (1): 119 – 155.
- Blatter, J.; van Heiden, N., 2010: Governance Muster in deutschen Metropolregionen. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden.
- Blotevogel, H., 2018: Geschichte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. S. 793 bis 803. Hannover. Accès : <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Geschichte%20der%20Raumordnung.pdf> [consulté le 31.10.2022].
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2022: *Forschung für Nachhaltigkeit, Fördermaßnahmen. Wettbewerb Zukunftsstadt*. Accès : <https://www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/wettbewerb-zukunftsstadt.php> [consulté le 05.10.2022].
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2020: *Innerstaatliche Vernetzung von Grenzregionen*. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: *Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“*. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2013: *Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO)*. Berlin/Bonn.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017a: *Raubeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. Exemplarische Auszüge. MORO Praxis (11.1) 2017*. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017b: *Raubeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. MORO Praxis, 2017 (11)*. Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019: *Freiräume für Innovation. Das Handbuch für Real-labore*. Berlin.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, 2022a: *Multi-Level-Governance*. Accès : <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177146/multi-level-governance/> [consulté le 07.07.2022].
- bpb – Bildungszentrale für politische Bildung, 2022b: *kurz&knapp. Zahlen und Fakten*. Accès : <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europa/70543/bruttoinlandsprodukt-bip/> [consulté le 16.12.2022].
- Bundesregierung, 2022a: *Der Vertrag von Aachen*. Accès : <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa-6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> [consulté le 07.07.2022].
- Bundesregierung, 2022b: *Fragen und Antworten. Der Vertrag von Aachen*. Accès : <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/vertrag-von-aachen-faq-1713962> [consulté le 07.07.2022].
- CGET/BMI – Commissariat général de l'égalité des territoires auprès du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, France ; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Deutschland, 2019: *Frankreich-Deutschland – grenzüberschreitende Raubeobachtung im Herzen Europas*. Accès : https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland-fr-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [consulté le 12.09.2022].
- Damm, G.-R., 2018: *Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion – Interviews mit Handlungsträgern*. In: *Arbeitsberichte der ARL 20: Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover 2018. Accès : https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_020/ab_020_gesamt.pdf [consulté le 12.12.2022].
- Danielzyk, R.; Münter, A., 2018: *Raumplanung*. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: 1931 bis 1942. Accès : <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Raumplanung.pdf> [consulté le 12.09.2022].

Danielzyk, R.; Sondermann, M., 2018: Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 963 – 974. Accès : <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Informelle%20Planung.pdf> [consulté le 22.07.2022].

D-F-CH – Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 2001 : Cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire de la conférence du Rhin supérieur. Accès : <https://www.conference-rhin-sup.org/fr/amenagement-du-territoire/telechargements.html> [consulté le 23.08.2022].

D-F-CH – Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 2013: Déclaration d'intention pour promouvoir l'information réciproque. Accès : <https://www.conference-rhin-sup.org/fr/amenagement-du-territoire/telechargements.html> [consulté le 23.08.2022].

D-F-CH – Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 2020: Oberrhein – Rhin supérieur. Zahlen und Fakten – Faits et chiffres 2020. Brochure statistique. Accès : <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/statistik/uebersicht-news.html?year=2020> [consulté le 24.10.2022].

D-F-CH – Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, 2022: La création de la Conférence du Rhin supérieur. Accès : <https://www.conference-rhin-sup.org/fr/la-conference-du-rhin-superieur/les-debuts.html> [consulté le 08.07.2022].

DFI – Deutsch-Französisches Institut & Wüstenrot Stiftung, 2021: Urbane Großräume in Deutschland und Frankreich - Grandes aires urbaines en France et en Allemagne. Fragen und Formen regionaler Kooperation - Enjeux et formes de coopération territoriale. Ludwigsburg.

DGCL – Direction Générale des collectivités locale, 2022: Bulletin d'information statistique (BIS) de la DGCL. Accès : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/Statistiques/BIS_163%20interco%202022.pdf [consulté le 11.01.2023]

Diekmann, P.; Leppert, H., 1978: Planspiel und Planspiel-Simulation in der Raumplanung. Text – Spiele – Literatur. Basel.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, 2018: Was ist eigentlich Governance? Accès : <https://difu.de/nachrichten/was-ist-eigentlich-governance> [consulté le 23.09.2022].

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, 2022: Suche Publikationen zum Thema „Planspiel“. Accès : https://difu.de/search?search_api_fulltext=planspiel&action=Search [consulté le 15.07.2022].

Duvernet, Claire, 2021: Die Verbreitung von Covid-19 in Grenzregionen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2021 (2): 50–59. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2021/2/downloads/duvernet.pdf> [consulté le 12.09.2022].

EPRS – European Parliamentary Research Service, 2021: Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context. Briefing European Parliament. EU Legislation in Progress 2020–2027 MFF. Accès : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625147/EPRS_BRI\(2018\)625147_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625147/EPRS_BRI(2018)625147_EN.pdf) [consulté le 02.09.2022].

ESPN, 2022: Programme. Accès : <https://www.espon.eu/programme/espon/espon-2020-cooperation-programme> [consulté le 19.07.2022].

EU – Europäische Union, 2022 : Proposition pour un règlement RÈGLEMENT (UE) 2016/399 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). COM/2021/891 final. Accès : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399> [consulté le 19.12.2022].

Eurodistrict Pamina 2019: Eurodistrict PAMINA. GETC & administration : Le Traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemandes. Accès : https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/gect-administration/le-traite-d-aix-la-chapelle-sur-la-cooperation-et-l-integration-franco-allemandes_-d.html [consulté le 14.09.2022].

Eurodistrict Pamina, 2022: Territoire. Accès : <https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/territoire.html> [consulté le 15.07.2022].

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022a: Territoire. Accès : <https://www.eurodistrict.eu/fr/territoire> [consulté le 15.07.2022].

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022b: Rendez-vous élus - citoyens - 2018. Accès : <https://www.eurodistrict.eu/fr/actualites/rendez-vous-%C3%A9lus-citoyens-2018> [consulté le 08.11.2022].

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, 2022c: Dialogue citoyen dans l'Eurodistrict - 2021. Accès : <https://www.eurodistrict.eu/fr/projets/dialogue-citoyen-dans-%E2%80%99eurodistrict-2021> [consulté le 08.11.2022].

Eurométropole Strasbourg, 2022: Le Conseil de développement de l'Eurométropole de Strasbourg. Accès : <https://www.strasbourg.eu/conseil-developpement> [consulté le 08.11.2022].

Commission européenne, 2018: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier. Accès : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373> [consulté le 21.08.2018].

Commission européenne, 2021: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur la mise en œuvre des stratégies macrorégionales de l'Union. Bruxelles. Accès : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0578> [consulté le 02.09.2022].

Parlement européen, 2022: Fiches thématiques sur l'union européenne. Groupements européens de coopération territoriale (GECT). Accès : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/94/europaische-verbunde-fur-territoriale-zusammenarbeit-evtz> [consulté le 11.07.2022].

Eurostat, 2022: Qui sommes-nous. Accès : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/about-us/who-we-are> [consulté le 19.07.2022].

EVTZ Eurodistrict SaarMoselle (édit.), 2022 : Stratégie territoriale 2027. Accès : <https://www.saarmoselle.org/UserFiles/File/fichiers-pages-interieurs/saarmoselle-strategie-territoriale-2027-f.pdf> [consulté le 13.09.2022].

FET|GWF – Forum Economique Transfrontalier | Grenz-überschreitendes Wirtschaftsforum, 2022: Déclaration du Forum Economique Transfrontalier à l'attention du Comité de Coopération Transfrontalière | Erklärung des Grenzüberschreitenden Wirtschaftsforums (GWF) an den Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Straßburg.

Fürst, D. , 2011: Regional Governance – was ist neu an dem Ansatz und was bietet er? In: Beck, Joachim; Wassenberg, Birte (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen. Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Straßburg und des Euro-Instituts. Stuttgart.

GeoRhena, 2022: GeoRhena. Accès : <https://www.georhena.eu> [consulté le 14.07.2022].

Direction AggloBasel, 2021a : Projet d'agglomération de Bâle 4. génération. Rapport principal. 16. April 2021. Liestal. Accès : <https://www.aggloprogramm.org/generations.html> [consulté le 16.12.2022].

Direction AggloBasel, 2021b : Projet d'agglomération de Bâle 4. génération. Recueil des cartes. 16. April 2021. Liestal. Accès : <https://www.aggloprogramm.org/de/generationen.html> [consulté le 16.12.2022].

GIS-GR, 2022a: Système d'Information Géographique de la Grande Région. Objectifs. Accès : <https://www.sig-gr.eu/fr/sig-gr/objectifs.html> [consulté le 14.07.2022].

GIS-GR, 2022b: Système d'Information Géographique de la Grande Région. Organigramme. Accès : <https://www.sig-gr.eu/fr/sig-gr/organigramme.html> [consulté le 14.07.2022].

Gouvernement – Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ; Ministère de la Transition énergétique, 2022 : Loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification. Accès : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-3ds-relative-differenciation-decentralisation-deconcentration-et-simplification> [consulté le 19.12.2022].

Grand Genève – Agglomération franco-valdo-genevoise, 2012: Charte 2012 du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Un engagement confirmé et renforcé. Accès : https://www.grand-geneve.org/wp-content/uploads/charte_2012_grand_geneve.pdf [consulté le 12.09.2022].

Grand Genève – Agglomération franco-valdo-genevoise, 2022: projets d'agglomération. Accès : <https://www.grand-geneve.org/projets/> [consulté le 12.09.2022].

Großregion, 2020: SDT Grande Région - Une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région. Luxembourg. Accès : <https://www.sig-gr.eu/content/dam/sig/publications/sdt-gr/20210112-Strategie-operationnelle-transfrontaliere-SDTGR.pdf> [consulté le 12.07.2022].

Großregion, 2022a: En bref. Chiffres clés. Accès : <https://www.granderegion.net/En-bref/Chiffres-cles> [consulté le 08.07.2022].

Großregion, 2022b: Institutions. Sommet. Accès : <https://www.granderegion.net/Institutions/Le-Sommet-en-detail/Sommet2> [consulté le 08.07.2022].

Großregion, 2022c: En bref. Stratégie. Accès : <https://www.granderegion.net/En-bref/Strategie> [consulté le 12.07.2022].

Großregion, 2022d: Aktuelles: Zahl des Monats – März 2022: Gemeinden in der Großregion 2020. Accès : <https://www.grossregion.net/Aktuelles/2020/Zahl-des-Monats-Maerz-2020-Gemeinden-in-der-Grossregion-2020> [consulté le 12.07.2022].

Großregion 2022e: Institutions. Réseau des offices statistiques. Accès : <https://www.granderegion.net/Institutions/Observation-territoriale/Reseau-des-offices-statistiques> [consulté le 15.07.2022].

Gust, D.; Kinn, U.; Murschel, B.; Renn, O.; Ruther-Melis, A.; Schneider, J.; Wachinger, G.; Weber, M.; 2010: Verbundprojekt REFINA. Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb (REGENA). Abschlussbericht. Accès : https://www.hfwu.de/fileadmin/user_upload/ISI/Projekte/Regena/Abschlussbericht_Modellprojekt_Regionaler_Gewerbeflaechenpool.pdf [consulté le 20.12.2022].

IBA/OIE – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle/Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi, 2022. Startseite. Accès : <https://www.iba-oie.eu/> [consulté le 15.07.2022].

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.), 2013: Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO). Saarbrücken. Langfassung. Accès : http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2018/02/moro_MetropolitaneGrenzregionen_2011.pdf

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.), 2013 : Régions métropolitaines transfrontalières // Résumé du rapport final sur le projet pilote d'aménagement du territoire (MORO) - « Partenariats supra-régionaux dans les espaces transfrontaliers ». Accès : http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2018/02/moro_regions_metropolitaines_transfrontalieres_resume.pdf

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.), 2018: Document de positionnement sur le thème « Observation territoriale en Allemagne et régions limitrophes ». Saarbrücken. Accès : http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2018/10/IMeG_PP-ObservationTerritoriale_FR_20181022.pdf [consulté le 17.05.2023].

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.), 2019 : Document de positionnement relatif à la création d'un « mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier ». Saarbrücken. Accès : http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2019/01/IMeG_PP-ECBM_FR_20190116.pdf [consulté le 15.12.2022].

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.), 2022a: Régions frontalières en période de pandémie de SARS-CoV-2 // Prise de position (version longue). Saarbrücken. Accès : http://metropolitane-grenzregionen.eu/wp-content/uploads/2022/03/IMeG_PP-R%C3%A9gions-frontali%C3%A8res-et-pand%C3%A9mie_20220221.pdf. [consulté le 15.12.2022].

IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.), 2022b: Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen. Accès : <http://metropolitane-grenzregionen.eu/> [consulté le 15.12.2022].

Interreg GR – Interreg Grande Région | Großregion, 2022: Projekte: GeKo SaarMoselle. Accès : <http://www.interreg-gr.eu/de/projects/geko-saarmoselle-2/> [consulté le 15.12.2022].

KIT – Karlsruher Institut für Technologie, 2022: Netzwerk Reallabore der Nachhaltigkeit. Was ist ein Reallabor? Accès : <https://www.reallabor-netzwerk.de/zentrale-begriffe/was-ist-ein-reallabor/> [consulté le 28.09.2022].

Knieling, J., 2018: Raumentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. 1873 – 1880. Hannover. Accès : <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Raumentwicklung.pdf> S. 1878 f. [consulté le 21.7.2022]

Kommunikationsbüro Ulmer GmbH, 2022: Reallabor Schorndorf. Bürgerbeteiligung. Accès : <https://www.reallabor-schorndorf.de/buergerbeteiligung/> [consulté le 28.09.2022].

Kruse, S.; Kopischke, E.; Biscout, A.; Rubio, J., 2022: Vergleichende Studie über die Planungs- und Genehmigungspraxis bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben im Eurodistrict SaarMoselle. Endbericht.

Marchetti, A., 2020: Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit? Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen. Notes de l'Ifri, Vision franco-allemandes, 2020 (30). Accès : https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/vfa_30_a_marchetti_zusammenarbeit_aachen_juin_2020.pdf [consulté le 12.09.2022].

MEAE – Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (Édit.), 2022: Relations bilatérales. Le Traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemandes. Accès : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/relation-bilaterales/le-traite-d-aix-la-chapelle-sur-la-cooperation-et-l-integration-franco/> [consulté le 07.07.2022].

Miselerland/Moselfranken, 2022: EOM – Entwicklungskonzept Oberes Moseltal. Accès : <https://leader-miselerland-moselfranken.eu/entwicklungskonzept-oberes-moseltal/> [consulté le 22.07.2022].

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin/Bonn.

MOSA – Maison ouverte des services pour l'Allemagne, 2022: Startseite. Accès : <https://www.mosa-forbach.fr/de/startseite/> [consulté le 26.09.2022].

MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2022a: La MOT. Missions. Accès : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/missions-mot/> [consulté le 15.07.2022].

MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2022b: Présentation du fonds cartographique de la MOT. Accès : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/atlas-cooperation-transfrontaliere-presenta-tion/> [consulté le 24.10.2022].

MUS – Ministerium für Umwelt des Saarlandes, 2006: Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ 2006. Textliche und zeichnerische Festlegungen mit Begründung/Erläuterung. Saarbrücken.

MWK – Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Baden-Württemberg, 2013: Wissenschaft für Nachhaltigkeit: Herausforderung und Chance für das baden-württembergische Wissenschaftssystem. Stuttgart. Accès : https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Wissenschaft_f%C3%BCr_Nachhaltigkeit/Expertenbericht_RZ_MWK_Broschuere_Nachhaltigkeit_Web.pdf [consulté le 19.12.2022].

Observatoire des territoires/ANCT, 2022: Panorama 2010 des espaces transfrontaliers. Accès : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2010-panorama-2010-des-espaces-transfrontaliers> [consulté le 24.10.2022].

Observatoire des territoires, 2023: Principaux flux de travailleurs transfrontaliers au départ des territoires frontaliers français. Visiothèque, Cartes et Graphiques. Accès : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/visiotheque/2017-transfrontalier-principaux-flux-de-travailleurs-transfrontaliers-au-depart-des-territoires-frontaliers-francais> [consulté le 26.01.2023]

Othengrafen, F.; Danielzyk, R., 2014: Neue Formen von Raumordnung und -gestaltung. Das Beispiel der „Regionalen“ in Nordrhein-Westfalen. In: Unimagazin – Ausgabe 3/4 2014 des Forschungsmagazins der Leibniz Universität Hannover. Hannover: 26 – 30.

Pallagst, K.; Blaser, B.; Caesar, B.; Pauly, J.; Dorkel, N.; Székely, A., 2022: Bericht zum Forschungskonzeptentwurf „Planungskulturen“ im Rahmen des grenzüberschreitenden Planspiels – Beitrag TUK und AG Raumplanung des UniGR-CBS zum deutsch-französischen MORO – Region SaarMoselle. Kaiserslautern/Metz.

Rat der Europäischen Union, 2020: Conclusions du Conseil sur les sas réglementaires et les clauses d'expérimentation en tant qu'outils d'un cadre réglementaire propice à l'innovation, à l'épreuve du temps et résilient, qui permette de relever les défis perturbateurs à l'ère numérique. Accès : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/fr/pdf> [consulté le 05.10.2022].

Region Köln/Bonn e.V., 2022: Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn. Accès : <https://www.agglomerationsprogramm.de/agglomerationskonzept> [consulté le 08.11.2022].

Reich, K. (Hrsg.), 2007: Methodenpool. In: <http://methodenpool.uni-koeln.de>. Planspiel. Kurze Beschreibung der Methode. Accès : http://methodenpool.uni-koeln.de/planspiel/planspiel_kurzbeschreibung.html [consulté le 14.09.2022].

Regionalverband Saarbrücken, 2021: Eurodistrict Saar-Moselle. Accès : <https://www.regionalverband-saarbruecken.de/eurodistrict/> [consulté le 12.09.2022].

RGE – La Région Grand Est, 2019: SRADDET Grand Est. Grand Est Territoires. Accès : <https://www.grandest.fr/politiques-publiques/sraddet/> [consulté le 14.09.2022].

RGE – Région Grand Est, 2022a: Plateform régionale du foncier & de l'aménagement durable. SRADDET Grand Est. Accès : <https://foncier-amenagement.grandest.fr/la-plateforme/grand-est-territoires/> [consulté le 25.08.2022].

RGE – Région Grand Est, 2022b: Erfolg ohne Grenzen. Über uns. Accès : <https://www.erfolgohnegrenzen.eu/uber-uns-grenzuberschreitende-beschaeftigung-ausbildung-bewerbersuche/> [consulté le 23.09.2022].

Rheinisches Revier, 2022: Zukunft durch Partizipation – Bürgerbeteiligung im Rheinischen Revier Accès : <https://www.rheinisches-revier.de/wie/buergerbeteiligung/> [consulté le 08.11.2022].

Robert-Bosch-Stiftung, 2022: Common Ground – Über Grenzen mitgestalten. Accès : <https://www.bosch-stiftung.de/de/projekt/common-ground-ueber-grenzen-mitgestalten/grenzregionen> [consulté le 05.10.2022].

RVMO – Regionalverband Mittlerer Oberrhein, 2012: ESPON-Projekt Ulysses: Raumordnerische Analyse grenzübergreifender Zusammenarbeit. Karlsruhe.

RVSO – Regionalverband Südlicher Oberrhein, 2023: Radschnellwege Südlicher Oberrhein. Accès : <https://www.rvso.de/de/projekte/radschnellwege/> [consulté le 20.03.2023].

Saad, S.; Chilla, T., 2017: Raumbewachung Großregion. Endbericht der Modellregion „Großregion“ zum Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Raumbewachung Deutschland und angrenzende Regionen“. Accès : https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unser_Haus/Dokumente/MORO_Raumbewachung_GR_EB_DE_20180315web.pdf [consulté le 12.09.2022].

Schaepke, N.; Stelzer, F.; Bergmann, M.; Singer-Brodowski, M.; Wanner, M.; Caniglia, G.; Lang, D.J., 2017: Reallabore im Kontext transformativer Forschung: Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand. IETSR Discussion papers in Transdisciplinary Sustainability Research, Leuphana Universität, Lüneburg.

Schmitt, P.; Smas, L., 2020: Ist die formelle Regionalplanung in Europa wirklich tot? In Nachrichten der ARL 03/2020. Accès : <https://shop.arl-net.de/nachrichten-arl-3-2020.html> [consulté le 06.09.2022].

Schneidewind, U., 2014: Urbane Reallabore – ein Blick in die aktuelle Forschungswerkstatt. In: pnd | online III | 2014. Accès : https://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2014/pndonline_2014-3_ebook.pdf [consulté le 19.12.2022].

Scholles, F., 2001: Planspiel. In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.), 2001: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: 326 – 334.

Schwarze, B.; Spiekermann, K., 2021: Etablierung eines Raumbewachungssystems für angrenzende Regionen. Endbericht. Accès : <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/>

DE/forschung/programme/moro/studien/2019/raumbeobachtungssystem/dl-endbericht-raumbeobachtungssystem.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [consulté le 12.01.2023].

Sénat, 2022 : Rapport d'information du Sénat n° 706 (2019-2020). Accès : <http://www.senat.fr/rap/r19-706/r19-70616.html> [consulté le 30.10.2022].

SMAS – Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines, 2014 : Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Arrondissement de Sarreguemines. Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD). Version approuvée (délibération du Comité syndical en date du 23 janvier 2014). Sarreguemines.

SMAS – Syndicat mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines, 2022: Urbanisme : Le Schéma de Cohérence Territoriale. En complément. Accès : http://www.syndicat-mixte-sarreguemines.org/upload/documents/Plaqueette_SCoT_Light.pdf [consulté le 15.11.2022].

Staatskanzlei Kanton Aargau, Staatsministerium Baden-Württemberg, Hochrheinkommission, translake GmbH, 2017: Empfehlungen für grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung für Kommunen an der Grenze. Accès : https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/171212_Handreichung-Buergerbeteiligung.pdf [consulté le 28.09.2022].

Statistisches Amt Saarland, 2022: Fläche und Bevölkerung - Stand: 31.12.2020 (Basis Zensus 2011). Vierteljahrestabelle. Accès : https://www.saarland.de/stat/DE/_downloads/aktuelleTabellen/GebieteUndBev%C3%B6lkerung/Tabelle_Fl%C3%A4che_und_Bev%C3%B6lkerung_2020_12.pdf [consulté le 14.07.2022].

Stüer, B.; Lau, U., 1978: Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz. In: Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. 1978 (5). Speyer.

Sturm, G. , 2018: Raumbewertung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 1865 – 1871. Accès : <https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Raumbewertung.pdf> [consulté le 15.07.2022].

Syndicat mixte de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle, 2020: Révision du Schéma de Cohérence Territoriale du Val de Rosselle. Projet d'aménagement et de Développement Durables (PADD). Version approuvée le 20 janvier 2020.

TMO – Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur (Édit.), 2019 : Stratégie 2030 de la région métropolitaine tri-nationale du Rhin supérieur (RMT). Kehl. Version allemande et française. Accès : <https://science.rmtmo.eu/wp-content/uploads/2019/11/Strat%C3%A9gie-2030-Version-D-und-F-in-einem-Dokument.pdf>

TMO – TRégion Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur (Édit.), 2022a : L'objectif. Accès : <https://www.rmtmo.eu/fr/region-metropolitaine/la-demarche-de-region-metropolitaine-trinationale-du-rhin-superieur/lobjectif.html> [consulté le 12.07.2022].

TMO – Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur, 2022b : La Région Métropolitaine Trinationale. Accès : <https://www.rmtmo.eu/fr/la-region-metropolitaine.html> [consulté le 12.12.2022].

Trisan, 2022: Centre de compétences trinational pour vos projets de santé. Accès : <https://www.trisan.org/fr/> [consulté le 04.11.2022].

Uhrhan, L., 2014: Das Partizipationsparadox in der Großprojektkommunikation. Studienarbeit aus dem Jahr 2013 im Fachbereich Medien / Kommunikation - Medien und Politik, Pol. Kommunikation, Hochschule Osnabrück (Institut für Kommunikationsmanagement). Osnabrück.



Cette opération est cofinancée par l'Union européenne dans le cadre du programme Europ'Act avec le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen.

