CEPS INSTEAD

WORKING PAPERS

Le rôle des Etats dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières en Europe. Une approche scalaire

Christophe SOHN[1]
Bernard REITEL[2]

CEPS/INSTEAD, Luxembourg[1]
Université d'Artois, France[2]

Working Paper No 2012-42
Décembre 2012

CEPS/INSTEAD Working Papers are intended to make research findings available and stimulate comments and discussion. They have been approved for circulation but are to be considered preliminary. They have not been edited and have not been subject to any peer review.

The views expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect views of CEPS/INSTEAD. Errors and omissions are the sole responsibility of the author(s).

Le rôle des Etats dans la construction des régions métropolitaines transfrontalières en Europe
Une approche scalaire[1]

Christophe Sohn, CEPS/INSTEAD Luxembourg
Bernard Reitel, Université d'Artois, France

Résumé

Cet article s'intéresse au rôle des Etats dans les processus de rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière en Europe. Face à l'émergence de régions métropolitaines transfrontalières, l'objectif vise à mettre en évidence les effets structurants des politiques nationales de soutien aux aires métropolitaines sur les configurations scalaires élaborées par les acteurs locaux et régionaux dans le cadre de leur politique des échelles. Les cas de Bâle, Genève et Luxembourg sont privilégiés dans le cadre d'une approche comparative. La confrontation entre les politiques nationales allemandes, suisses et françaises et les modalités du rééchelonnement de la gouvernance dans les trois régions métropolitaines transfrontalières permet de souligner l'influence significative des cadres nationaux sur les recompositions scalaires. Le rôle structurant des Etats dans ce 'nouveau régionalisme transfrontalier' nécessite toutefois d'être relativisé en fonction des spécificités propres à chaque contexte et des facteurs relatifs aux acteurs en présence.

Mots-clés: gouvernance métropolitaine, frontières, politique des échelles, régions métropolitaines transfrontalières, Europe, Bâle, Genève, Luxembourg

[1] This research is part of the MetroNet project supported by the Luxembourg 'Fonds National de la Recherche' (FNR Project C09/SR/03) and by core funding for CEPS/INSTEAD from the Ministry of Higher Education and Research of Luxembourg.

Introduction

L'accélération de la globalisation des échanges économiques et culturels ainsi que le renforcement des mécanismes d'intégration régionale sont à l'origine d'une profonde recomposition des cadres géographiques de l'ordre économique et politique (Scott, 1998). Le fait que certaines régions urbaines frontalières ne se cantonnent désormais plus nécessairement aux limites des territoires nationaux mais acquièrent une dimension transfrontalière est une des manifestations de ce spectaculaire rééchelonnement spatial de l'économie et de la société (Herzog, 1990). En Europe, la relative ouverture des frontières nationales et l'émergence d'espaces urbains transfrontaliers suscitent des initiatives de la part des acteurs institutionnels aux niveaux locaux et régionaux (Perkmann, 2003). Dans un premier temps, les coopérations urbaines transfrontalières ont été menées au niveau des agglomérations transfrontalières et ont porté sur la résolution de problèmes locaux induits par la proximité de la frontière (Reitel, 2007). Au début des années 2000, des villes comme Bâle, Genève, ou Lille se sont engagées dans des coopérations transfrontalières d'envergure métropolitaine (voir respectivement Sohn et al., 2009; Nelles et Durand, 2012). Ce faisant, on assiste à un changement de registre, puisqu'il s'agit d'initiatives qui concernent les fonctions stratégiques des métropoles telles que le renforcement de l'interconnexion aux grands réseaux de transport, la compétitivité économique et le rayonnement international. Il s'agit également d'un changement d'échelle, dans la mesure où la coopération touche désormais des régions urbaines fonctionnelles. Si les autorités locales et régionales frontalières sont les principaux acteurs de ces coopérations en voie d'institutionnalisation, l'affirmation de régions métropolitaines transfrontalières est également pris en considération par certains Etats centraux ou fédéraux dans leurs schémas d'aménagement du territoire et leurs visions stratégiques (Harrison et Growe, 2010).

La mise en place de politiques nationales de soutien aux aires métropolitaines périphériques questionne ainsi le rôle des Etats dans un processus de régionalisation transfrontalière alors même que ce dernier est souvent interprété comme étant un signe révélateur de la relativisation de leur implication (Jessop, 2002). Dans quelle mesure les Etats influencent-ils la construction de régions métropolitaines transfrontalières en Europe ? Quelles sont les objectifs et les stratégies mises en œuvre par les acteurs locaux et régionaux ? Quels sont finalement les principaux déterminants du rééchelonnement de la gouvernance au sein des régions métropolitaines transfrontalières en émergence ? Centré sur cette problématique, cet article se donne pour objectif de voir quels sont les effets des différences entre les dispositifs nationaux de soutien aux espaces métropolitains transfrontaliers sur les configurations scalaires élaborées par les acteurs métropolitains dans le cadre de leur 'politique des échelles'. Dans cette perspective dérivée des travaux de Smith (1992), les échelles ne sont pas des cadres fixes qui préexistent aux activités sociales, mais sont socialement construites et politiquement contestées (Brenner, 2001; MacKinnon, 2010; MacLeod, 1999; Swyngedouw, 1997). En suivant Gonzales (2006: 838), "*politics of scales are, therefore, those strategies used by actors to explain, justify, defend and even try to impose the link between a particular scale or scalar configuration and a political project*". L'hypothèse considérée stipule que les politiques nationales ont un effet structurant sur les stratégies scalaires des acteurs métropolitains de par la reconnaissance symbolique ou territoriale et le soutien qu'elles leur apportent. Cet effet n'est toutefois pas structurellement déterminé dans la mesure où les acteurs métropolitains sont capables d'exploiter les opportunités liées à la présence d'une frontière nationale et de modifier certaines contraintes dans le cadre du jeu transfrontalier. Sur un plan empirique, cet article mobilise une démarche comparative mobilisant trois cas d'études (Bâle, Genève, Luxembourg). La comparaison des cas d'études vise à identifier les facteurs qui conduisent à

l'utilisation de certaines échelles de gouvernance territoriale par les acteurs locaux et régionaux dans le cadre des politiques nationales de soutien aux aires métropolitaines transfrontalières.

Dans un premier temps, il convient de préciser le cadre analytique mobilisé pour mettre en évidence le rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. La deuxième partie de l'article s'attache à décrire les politiques nationales de soutien aux espaces métropolitains périphériques mises en œuvre en Allemagne, en Suisse et en France. Dans un troisième temps, la démarche de comparaison est explicitée, de même que le choix des cas d'études retenus. La quatrième partie examine les modalités du rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière à l'œuvre à Bâle, Genève et Luxembourg. Enfin, l'article considère le rôle structurant des politiques nationales à travers trois facteurs explicatifs.

I. Les échelles de la gouvernance métropolitaine transfrontalière: un cadre analytique

La question de la gouvernance métropolitaine transfrontalière articule deux champs d'investigation habituellement appréhendés de manière distincte bien que se référant aux mêmes fondements théoriques. D'un côté, les travaux sur la gouvernance métropolitaine s'intéressent aux grandes aires urbaines localisées dans des contextes nationaux (Brenner, 2003; Heinelt et Kübler, 2005; Jouve et Lefèvre, 2002; Kantor, 2008; Le Galès, 2006). De l'autre, les recherches sur la coopération transfrontalière se sont focalisées sur l'émergence de régions frontalières nonobstant leur caractère urbain ou métropolitain (Blatter, 2004; Medeiros, 2011; Perkmann, 2007; Scott, 1999). Un rapide examen des débats sur la gouvernance métropolitaine et des spécificités qu'apporte le contexte frontalier apparaît donc nécessaire.

Les débats normatifs et scientifiques sur la gouvernance métropolitaine trouvent leur origine dans l'opposition classique entre les 'régionalistes', partisans de la *metropolitan reform tradition* et les 'localistes', tenants de la *public choice perspective* (Ostrom, 1972). Ce débat qui portait sur la forme du gouvernement métropolitain a évolué parallèlement à la montée en puissance du concept de gouvernance accompagnant la reconnaissance du rôle d'acteurs non publics dans le processus de gouvernement ainsi que l'existence de formes de coopération horizontales basées sur le volontariat (Savitch et Vogel, 2000). Désormais, la question est celle du sens qu'il convient d'accorder au rééchelonnement de la gouvernance (Brenner, 2003). Suivant Blatter (2006), deux perspectives sont en débat. D'un côté, on distingue les tenants de l'élargissement des échelles de la gouvernance métropolitaine, ceci afin de les adapter à l'expansion géographique des activités socio-économiques (Barnes et Ledebur, 1993). On se situe là dans la perspective du *new regionalism* (Savitch et Vogel, 2000). De l'autre côté, des auteurs comme Brenner (1999) plaident pour une 'relativisation des échelles' et la prise en considération de la multiplication des échelles géographiques et des niveaux institutionnels impliqués dans la gouvernance des aires métropolitaines. Cette approche qui reconnaît la persistance d'anciennes échelles comme la ville ou l'Etat au côté des nouvelles rejoint les analyses en termes de gouvernance multi-niveau (Hooghe et Marks, 2003). Ce débat théorique sur les échelles de la gouvernance métropolitaine s'articule à une autre question relative aux types d'institutions nécessaires et à l'ampleur de leurs compétences (Blatter, 2006). Issue des réflexions de l'école du *public choice*, la multiplication de juridictions et de réseaux de gouvernance spécialisés d'un point de vue fonctionnel et aux appartenances multiples caractérisant un processus de déterritorialisation s'oppose à la vision d'une gouvernance fondée sur l'existence d'institutions territorialisées, multifonctionnelles et stables dans le temps.

La prise en considération du contexte frontalier propre à la question de la gouvernance métropolitaine transfrontalière ne change pas fondamentalement les termes du débat. Concernant les changements scalaires à l'œuvre, la question est avant tout de savoir si les régions métropolitaines transfrontalières en émergence tendent à s'imposer comme une échelle incontournable dans la gestion et la régulation des enjeux et des dynamiques métropolitaines ou si elles ne constituent finalement qu'un échelon supplémentaire dans une logique multi-niveau (Johnson, 2009). Il s'agit également de s'interroger sur la nature des institutions impliquées dans la gouvernance métropolitaine transfrontalière en distinguant, d'un côté, l'affirmation de nouveaux périmètres de coopération porteur d'un projet de territoire (de type Euroregions ou Eurodistricts) et, de l'autre, l'essor de juridictions spécialisées et mouvantes (Perkmann, 2007). Dans la mesure où les deux grands clivages énoncés par Blatter (2006) restent valables, ces questionnements vont nous guider dans l'analyse empirique du rééchelonnement de la gouvernance au sein des cas d'études.

La présence d'une frontière nationale qui demeure encore et toujours une limite signifiante d'un point de vue politique (O'Dowd, 2010; Paasi 2009) confère néanmoins à la gouvernance métropolitaine transfrontalière quelques singularités. D'une part, l'affirmation de nouvelles échelles transfrontalières (d'envergure locale, métropolitaine ou régionale) et plus encore leur institutionnalisation induit une contestation des échelles préexistantes, et au premier rang desquelles celle de l'Etat-nation (Jessop, 2002). Dans le cadre de la gouvernance métropolitaine qui s'exerce à l'intérieur des frontières nationales, cette 'relativisation des échelles' ne signifie pas nécessairement un désengagement des Etats, mais au contraire l'apparition de nouveaux modes d'intervention fondés sur le partenariat, le soutien ou la médiation. En milieu transfrontalier, cette capacité d'intervention des Etats est biaisée car elle se limite à la portion de l'espace placée sous leur juridiction territoriale. La prise en compte de cette spécificité dans les politiques scalaires des régions métropolitaines transfrontalières nous conduit à examiner les politiques nationales de soutien mises en œuvre en Europe.

II. Le soutien des Etats vis-à-vis de leurs espaces métropolitains périphériques

D'une manière générale, le soutien apporté par les Etats aux aires métropolitaines peut prendre trois formes différentes (Lefèvre, 2004). Premièrement, un Etat peut jouer le rôle de déclencheur d'une coopération métropolitaine à travers la mise en place de dispositifs incitatifs pour les acteurs locaux. S'inscrivant dans un contexte néolibéral qui confère à l'Etat un rôle de 'facilitateur', ces politiques reposent généralement sur une logique de projets (responsabilisation des acteurs métropolitains) et d'appels d'offre (sélectivité du soutien de l'Etat). Deuxièmement, un Etat peut légitimer une coopération métropolitaine en lui octroyant le label de 'métropole', ou en reconnaissant la pertinence du périmètre de coopération pour ses propres politiques. Cette reconnaissance symbolique ou territoriale a une grande importance car elle contribue à renforcer des initiatives de coopération métropolitaine innovantes sur un plan institutionnel qui sont souvent fragiles. En outre, la légitimation peut également se traduire par l'octroi d'un soutien financier visant à soutenir l'initiative ou, de manière plus ambitieuse, à financer l'aménagement de grands équipements et d'infrastructures métropolitaines. Troisièmement, un Etat peut jouer le rôle de médiateur en réduisant les conflits entre acteurs locaux et favoriser ainsi l'émergence d'un consensus.

Si les années 1990 et 2000 ont été marquées par un renouveau des réformes institutionnelles visant à apporter des réponses face à l'enjeu de la gouvernabilité des métropoles (Le Galès, 2006), en Europe seuls trois Etats ont développé des actions spécifiques vis-à-vis des métropoles

transfrontalières. Il s'agit dans l'ordre chronologique de l'Allemagne, de la Suisse et de la France. Ces trois pays sont le plus directement concernés par le phénomène de métropolisation des régions frontalières dans la mesure où sur les onze régions métropolitaines transfrontalières identifiées dans le cadre des travaux d'ESPON (2010), sept sont localisées sur la frontière française (Bâle, Genève, Lille, Luxembourg, Nice, Saarbrücken, Strasbourg) quatre sur la frontière allemande (Bâle, Luxembourg, Saarbrücken, Strasbourg) et deux sur la frontière suisse (Bâle et Genève).

L'Allemagne est le premier des trois pays à avoir initié une politique visant à renforcer la compétitivité des métropoles allemandes afin d'en faire les 'pôles de développement' de l'économie nationale. Cette orientation a été prise par la Conférence ministérielle sur l'aménagement du territoire (*Ministerkonferenz für Raumordnung*, MKRO) au début des années 1990 alors que la Réunification incitait à s'interroger sur les perspectives de développement et d'insertion du territoire reconfiguré dans un cadre européen. Fondée sur le concept de 'régions métropolitaines européennes' (*Europäische Metropolregionen*), cette politique a, depuis lors, constitué un 'cadre discursif' entraînant un changement de paradigme dans le domaine de l'aménagement du territoire national (Blotevogel et Schmitt, 2006). En 1995, six régions métropolitaines européennes ont ainsi été désignées par le MKRO ; un septième cas a été rajouté en 1997 puis quatre autres en 2005. Cependant, aucune des onze régions métropolitaines allemandes[2]ne présente de dimension transfrontalière. Prenant acte de l'importance croissante d'aires métropolitaines situées à cheval sur des frontières nationales, le MKRO a complété son dispositif en 2009. Quatre régions transfrontalières modèles ont ainsi été identifiées dans le cadre du projet pilote d'aménagement du territoire MORO (*Modellvorhabens der Raumordnung*) : la région du Lac de Constance, l'Euregio Meuse-Rhein, la Grande Région et la région du Rhin Supérieur (BBR, 2009). Dans les quatre cas, il s'agit d'espaces régionaux polycentriques calés sur des périmètres de coopération institutionnelle préexistants, de type Eurorégion. Si aucune de ces régions ne renferme un pôle métropolitain d'envergure européenne dans leur partie allemande, les liens d'interdépendances fonctionnelles qui relient ces espaces périphériques avec les régions étrangères voisines laissent toutefois entrevoir des dynamiques de développement territorial susceptibles de revêtir une importance stratégique pour les villes localisées dans ces régions (Harrison et Growe, 2011).

Dans le cas de la Suisse, une 'politique des agglomérations' a été lancée en 2001 par la Confédération helvétique. Bien qu'elle ne cible pas spécifiquement les aires métropolitaines, cette politique les concerne particulièrement dans la mesure où elle vise à renforcer la cohérence des agglomérations urbaines[3] dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire et à favoriser une coopération entre les collectivités territoriales (Conseil fédéral, 2001). Les projets d'agglomération, qui sont des instruments de planification permettant de coordonner les transports et la politique du logement à l'intérieur d'une agglomération, nécessitent ainsi la mise en place de nouvelles structures de gouvernance qui dépassent les limites des juridictions existantes. En 2007, à l'issue d'un premier appel d'offre, 30 projets portant sur le thème 'transports et urbanisation' ont été déposés et 26 ont satisfait aux critères d'évaluation imposés. Plus 1,5 milliards de CHF ont été alloués par la Confédération à un fonds d'infrastructure afin de cofinancer ces projets (ARE et SECO, 2011). Parmi les agglomérations lauréates, Bâle, Genève et Schaffhouse s'inscrivent dans un cadre transfrontalier, les deux premières faisant parties des aires métropolitaines suisses (CTA, 2011). La reconnaissance de la dimension transfrontalière des agglomérations bâloise et genevoise par la

[2] Il s'agit dans l'ordre chronologique de désignation de Berlin/Brandenburg, Hamburg, Munich, Rhine-Main, Rhine-Ruhr, Stuttgart, Halle/Leipzig-Sachsendreieck, Bremen-Oldenburg, Hanover-Braunschweig-Göttingen-Wolsburg, Nuremberg et Rhine-Neckar.

[3]En Suisse, la définition des agglomérations urbaines inclut une dimension fonctionnelle ; leurs périmètres renvoient donc à des espaces englobant le noyau urbain et sa couronne périurbaine (Schuler et al. 2005).

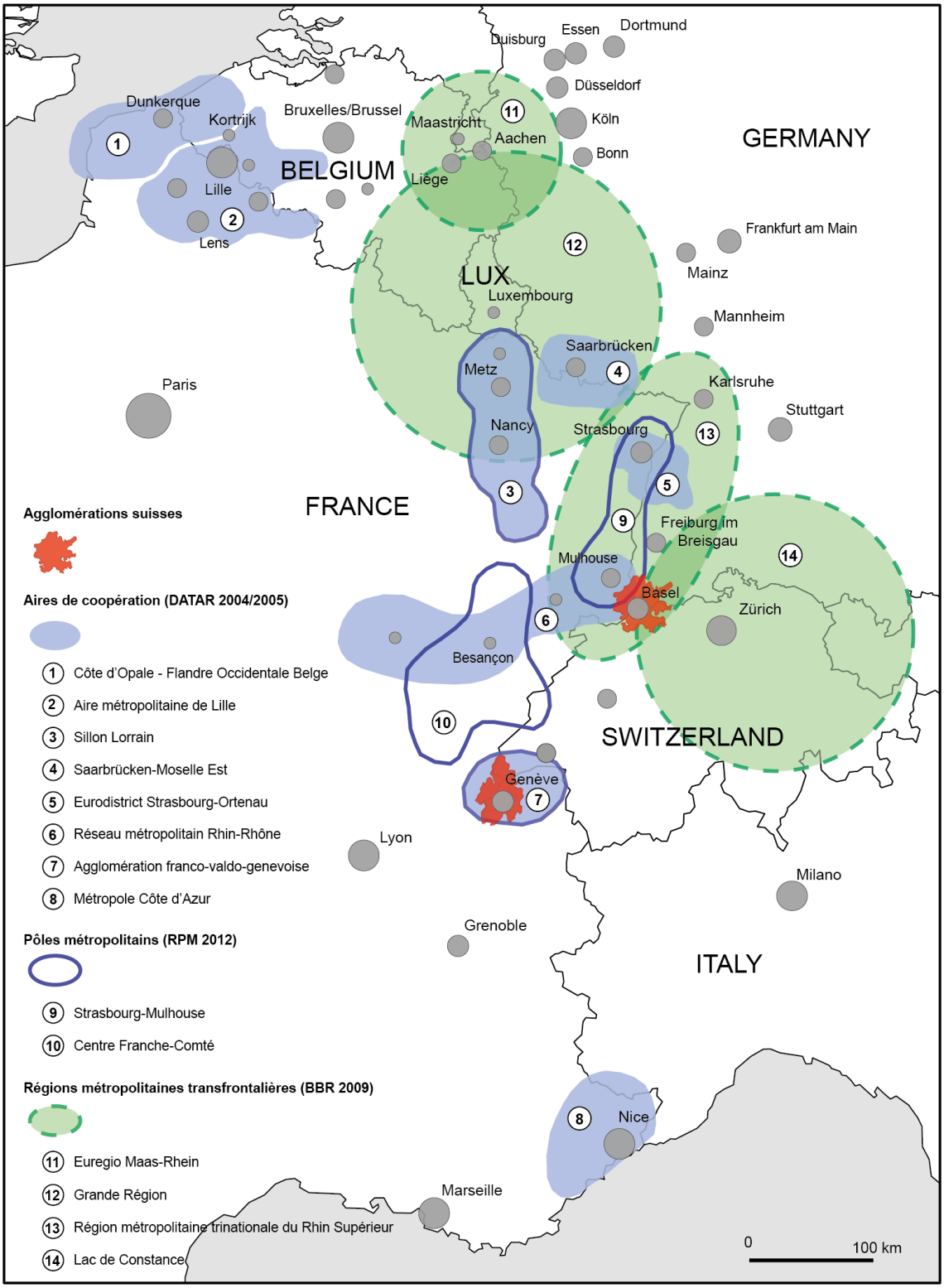
Confédération s'est traduite par l'obtention de subventions fédérales pour le financement de projets transfrontaliers structurants, en particulier dans le domaine des transports.

Enfin, en France, la DATAR a lancé en juin 2004 un appel à coopération métropolitaine dans le dessein de favoriser le développement économique des métropoles françaises et de renforcer leur rayonnement européen. Il s'agit d'une politique d'incitation et d'accompagnement visant à légitimer certaines initiatives de coopération en octroyant un label ou en reconnaissant un périmètre de coopération. A l'issue des deux appels d'offre organisés entre 2004 et 2005, quinze lauréats ont été retenus (hors région parisienne) dont six incluant des partenaires frontaliers. Il s'agit de l'Agglomération franco-valdo-genevoise, de l'Aire métropolitaine de Lille, de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, de la Région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale belge, du Réseau métropolitain Rhin-Rhône et de Sarrebruck-Moselle Est (Carte 1).La constitution des partenariats ne tient cependant pas toujours compte des réalités fonctionnelles transfrontalières. Ainsi, l'espace de coopération métropolitaine du Sillon Lorrain (Epinal, Metz, Nancy, Thionville) ignore la ville de Luxembourg qui polarise toutefois une grande partie du nord de la Lorraine avec plus de 75 000 travailleurs frontaliers lorrains au Grand-Duché. En 2010, après quelques années de flottement, la politique de soutien à la coopération métropolitaine a été réactivée à travers la création des pôles métropolitains dans le cadre de la loi de réforme des collectivités territoriales. De nouveaux projets de pôles métropolitains ont ainsi récemment vu le jour avec dans certains cas, des changements d'échelles importants (Carte 1). Dans l'est de la France, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et le réseau Rhin-Rhône ont laissé leur place à de nouvelles configurations métropolitaines, alors que l'agglomération franco-valdo-genevoise ainsi que le Sillon Lorrain ont été maintenus[4].

En définitive, force est de constater que les trois Etats ont élaboré des politiques différentes de soutien à leurs espaces métropolitains frontaliers, tant au niveau des moyens mobilisés que de leur finalité. Alors que l'Allemagne reconnaît la formation d'aires de coopération métropolitaine transfrontalières à travers des mesures de légitimation symbolique, la France et la Confédération helvétique ont entériné certains périmètres de coopération transfrontaliers, actionnant ainsi une forme de reconnaissance territoriale. Les deux pays ont également joué un rôle de déclencheur en incitant les acteurs locaux à prendre des initiatives visant à faire émerger de nouvelles configurations métropolitaines. La Suisse est toutefois le seul Etat qui soutient financièrement des projets structurants dans le cadre de sa politique d'agglomération. Compte tenu de la nature des investissements en jeu, cette politique, menée en continue, s'inscrit dans une vision à long terme. Enfin, les différences entre les politiques de soutien des trois pays sont également d'ordre spatial. Les espaces de coopération qui se dessinent de part et d'autre des frontières entre l'Allemagne, la France et la Suisse ne présentent ainsi pas de congruence, à l'exception de quelques zones comme Genève (Carte 1). La prise en considération de ces divergences, tant politiques que spatiales, dans les modes de rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière, nous amène à privilégier une analyse empirique fondée sur une démarche comparative.

[4] Il s'agit de la situation au 7 septembre 2012 et d'autres projets de pôles métropolitains sont en cours de structuration.

Carte 1 - Aires de coopération métropolitaine transfrontalière en Allemagne, France et Suisse



Auteur : Christophe Sohn, 2012

Sources : DATAR 2005, RPM 2012, BBR 2009, OFS 2005.

NB. Cette carte reproduit les représentations scalaires et territoriales telles qu'illustrées dans les documents officiels cités en source.

III. Démarche méthodologique et choix des cas d'études

De manière à pouvoir interpréter les différences relevées dans les politiques nationales de soutien sur les configurations scalaires transfrontalières, la stratégie de comparaison menée privilégie la sélection de cas d'études présentant des dimensions transfrontalières et métropolitaines analogues conformément au *'most similar systems design*' (Przeworski et Teune, 1970). En effet, comparer des objets géographiques similaires, placés dans des contextes nationaux différents offre la possibilité d'évaluer l'importance des variations nationales sur le comportement des acteurs métropolitains (Pierre, 2005). Deux hypothèses se présentent dans cette démarche. Si l'on constate une différenciation des configurations scalaires au sein des régions métropolitaines transfrontalières retenues, l'hypothèse d'une influence exercée par les programmes nationaux est validée. Si, au contraire, on observe une convergence des configurations scalaires, ceci tend à démontrer l'absence d'effet structurant de la part des programmes nationaux et rend nécessaire la recherche d'autres causalités.

En Europe, les trois régions métropolitaines transfrontalières qui correspondent le mieux à ce dispositif de recherche sont Bâle, Genève et Luxembourg (Tableau 1). En premier lieu, les trois cas font face à des dynamiques d'intégration fonctionnelle de forte ampleur qui débordent des cadres nationaux pour faire émerger des bassins de main-d'œuvre transfrontaliers (Sohn et al., 2009). Luxembourg, Genève et Bâle exercent en effet une forte attractivité envers le travail frontalier avec respectivement 150 900, 61 600 et 52 500 actifs résidant dans les pays limitrophes en 2011. En second lieu, les trois villes présentent des profils métropolitains similaires (BBSR, 2011), ce qui les place dans des problématiques identiques en termes d'enjeux de compétitivité et de positionnement sur la scène internationale. Malgré leur taille moyenne à l'échelle européenne, ces villes présentent des fonctions économiques marquées par la présence d'activités à forte intensité de connaissance largement internationalisées. Il s'agit en particulier du secteur financier et des organisations internationales à Genève, de la finance et des institutions européennes à Luxembourg, du secteur de la pharmacie et des sciences de la vie à Bâle. En dernier lieu, les trois aires métropolitaines transfrontalières sont toutes concernées par les programmes nationaux mis en œuvre par la France, la Suisse et l'Allemagne (Carte 1). Du fait de sa localisation dans le Rhin Supérieur et la configuration tri-nationale de son aire urbaine, le cas de Bâle est pris en considération dans les politiques métropolitaines des trois Etats. A Genève, l'aire métropolitaine franco-suisse est prise en compte par la politique des agglomérations de la Confédération ainsi que par l'Appel à coopération métropolitaine de la DATAR. Enfin, l'aire métropolitaine de Luxembourg s'étend sur quatre pays, dont deux (la France et l'Allemagne) ont mis en place des programmes de soutien envers leurs espaces métropolitains.

Tableau 1 - Choix des cas d'étude

Indicateurs	Bâle	Genève	Luxembourg
(1) Population de la ville centre en 2011	164 516	188 234	96 750
(2) Population de l'aire urbaine fonctionnelle (FUA) en 2006	952 139	807 909	931 771
(3) Configuration de la région métropolitaine transfrontalière (pays concernés)	Suisse*, France*, Allemagne*	Suisse*, France*	Luxembourg, France*, Allemagne*, Belgique
(4) Nombre de travailleurs frontaliers en 2011	52 536 (Cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne)	61 649 (Canton de Genève)	151 900 (Grand-Duché du Luxembourg)
(5) Indice des fonctions métropolitaines (BBSR) Base 100 Londres	13,8	22,7	22,8

* Etat disposant d'une politique de soutien des aires métropolitaines
Sources: (1) OFS 2011a, STATEC 2011a; (2) ESPON 2007; (4) OFS 2011b, STATEC 2011b; (5) BBSR 2011

IV. Modalités du rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière

L'analyse empirique des trois cas d'études retenus dans cette démarche se focalise sur les formes du rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Les initiatives et les institutions qui découlent des actions entreprises par les acteurs métropolitains en relation avec cette question sont examinées à travers le prisme des deux questions dérivées des débats théoriques sur la notion de gouvernance métropolitaine tels que mis en évidence par Blatter (2006). Dans chaque cas, il s'agit de voir (1) si on assiste à l'émergence d'une échelle de gouvernance métropolitaine unique ou, au contraire, à une multiplication des échelles/niveaux et (2) si un processus d'intégration territorial ou de spécialisation fonctionnelle est observé au niveau institutionnel.

1. Bâle

A Bâle, les acteurs métropolitains suisses ont élaboré depuis plusieurs décennies une stratégie intégrant une dimension transfrontalière en vue de conforter le caractère international de la ville et son insertion dans les réseaux de l'économie globalisée. Dès les années 1960, la situation frontalière avec l'Allemagne et la France, combinée avec l'existence d'un important nœud de circulation terrestre sur l'axe rhénan, a conduit à l'émergence d'une prise de conscience que Bâle occupait une situation singulière en Suisse. Plus récemment, après la votation de 1992 où les citoyens suisses refusent l'intégration à l'Espace Economique Européen, le Canton de Bâle-Ville a cherché à développer une stratégie afin de ne pas se voir marginalisé dans le contexte de la création de l'Union européenne, cela d'autant plus que la ville est devenue un pôle d'emploi attirant de nombreux travailleurs frontaliers français et allemands. Par ailleurs, la réorientation stratégique des grandes entreprises spécialisées dans la chimie et la pharmacie vers les sciences de la vie dans les années

1990 a fragilisé la position de l'agglomération par rapport à Zurich qui s'est imposée comme la métropole financière et économique de Suisse.

L'originalité de Bâle réside dans le fait qu'elle est insérée dans plusieurs configurations métropolitaines transfrontalières, à plusieurs échelles, mais qui résultent d'initiatives différentes. Les acteurs suisses de l'agglomération cherchent à conforter une région métropolitaine, un espace fonctionnel polarisé par Bâle, mais deux initiatives semblent se concurrencer. Le projet de l'agglomération trinationale de Bâle (ATB) initié en 1995 dans le cadre des projets Interreg est destiné à renforcer la coordination des pouvoirs publics dans la planification urbaine. La réalisation de projets d'aménagement urbains permet de cultiver d'intenses relations de proximité. La politique d'agglomération de la Confédération mise en place en 1999 vient soutenir cette démarche à travers le financement de projets opérationnels dans le domaine des transports publics. La coopération a pris une forme plus institutionnalisée avec la création d'une agence d'urbanisme transfrontalière, puis la fondation de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) en 2007. Un autre projet baptisé « metrobasel » est lancé par des acteurs privés en 2005. Cette démarche cherche à sensibiliser les autorités publiques en Suisse et notamment la Confédération sur la fragilité de la situation frontalière Bâloise. La fragmentation institutionnelle est présentée comme un frein qui entrave la compétitivité de l'agglomération. La dimension transfrontalière apparaît alors comme une zone sur laquelle Bâle exerce son emprise économique. Dans ce contexte, même si les cadres spatiaux sont très proches, ETB cherche à proposer des solutions de gestion d'un territoire de projet qui a pris une forme institutionnelle, tandis que la seconde fournit un label à l'agglomération. En 2011, le Canton de Bâle-Ville a pris pour prétexte le foisonnement des structures et du nécessaire renforcement de la lisibilité à l'égard de la Confédération pour inciter à l'émergence d'une Région Métropolitaine de Bâle. L'objectif de cette instance fondée en 2011 est de devenir le seul interlocuteur qui puisse représenter les intérêts de la 'métropole bâloise' en faisant converger les démarches existantes à l'échelle de la région urbaine bâloise. Cette initiative marque en quelque sorte un regain d'emprise des pouvoirs publics sur les acteurs privés, mais elle renforce également le poids de Bâle-Ville par rapport aux autres Cantons suisses et aux régions française et allemande voisines. Le périmètre correspond à la fusion de l'ETB et de 'metrobasel', c'est-à-dire un espace urbain fonctionnel dont Bâle-Ville constituerait le cœur.

L'agglomération transfrontalière de Bâle est également intégrée à la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur. Etablie sur le périmètre d'un territoire de coopération transfrontalière de type eurorégion qui existe depuis 1975, l'initiative en revient aux autorités allemandes, la ville de Karlsruhe et le Land de Bade-Wurtemberg qui ont constaté que bien que faisant partie d'une des zones les plus attractives d'Allemagne, l'espace considéré ne figurait dans aucune des onze régions métropolitaines. Ce projet a non seulement été reconnu par l'Etat fédéral, mais il est également porté par les acteurs publics français, notamment la région Alsace pour laquelle la coopération transfrontalière est considérée comme une orientation stratégique. Afin de se démarquer des autres régions et en l'absence d'un pôle urbain dominant, la région métropolitaine est présentée comme polycentrique. Bien qu'intégrées au projet, les autorités suisses ne le considèrent pas comme prioritaire, ce qui pose la question de l'articulation entre les différentes configurations.

2. Genève

A Genève, la stratégie visant à construire une région métropolitaine transfrontalière trouve son origine dans la prise de conscience du canton suisse de reconsidérer son ancrage régional en lien

avec l'affirmation de plusieurs enjeux déterminants au début des années 1990. Comme à Bâle, la crainte de se trouver marginalisé en 1992 a joué d'autant plus fortement que l'essor économique de Genève et l'existence de différentiels importants en termes d'emplois et de salaires s'est traduit par une forte augmentation du travail frontalier et une interdépendance fonctionnelle croissante entre Genève et son arrière-pays français. A cela il convient d'ajouter la concurrence de plus en plus rude exercée par le canton de Vaud qui a connu un développement économique rapide, ce qui plaide en faveur de la reconnaissance de l'espace lémanique (Genève et Lausanne) en tant qu'espace de coopération métropolitaine polycentrique en Suisse.

C'est au sein du Comité régional franco-genevois (CRFG) créé en 1974 que les premières réflexions sur la planification d'un espace régional transfrontalier sont menées. La mobilisation de cette commission intergouvernementale permet aux acteurs étatiques et régionaux de se positionner sur les enjeux métropolitains transfrontaliers et d'y exercer un droit de regard. Le concept de « Regio Genevensis » qui s'inscrit dans les contours de la zone d'attraction directe de Genève est ainsi élaboré avec comme objectif, du côté genevois, d'affirmer la centralité du canton suisse (Leresche et Bassand, 1993). En 1993, un Livre blanc de l'aménagement du territoire voit le jour, suivi en 1997 d'une Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière comprenant une dizaine de projets. La plupart de ces projets visent à renforcer la fonctionnalité des activités internationales et à conforter l'image de la métropole. Une nouvelle étape est franchie au début des années 2000 avec la démarche de création d'un projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG) soutenue par la politique de la Confédération helvétique. A cela vient se rajouter un contrat de coopération métropolitaine piloté par la DATAR pour le compte de l'Etat français. Elaboré entre 2004 et 2006, le PAFVD est porté par le Canton de Genève, le district de Nyon et l'Association Régionale des Communes du Genevois (ARC) qui regroupe les communautés de communes côté français. L'intégration de l'espace périurbain français dans le projet résulte d'une négociation visant à un rééquilibrage des fonctions entre le centre métropolitain et sa périphérie. Le soutien financier de la Confédération à travers sa politique des agglomérations permet d'envisager de nouvelles lignes de tramway et la construction de la liaison ferroviaire CEVA (Cornavin - Eaux Vives - Annemasse), chaînon permettant d'interconnecter de manière cohérente les réseaux suisse et français. En 2012, une nouvelle version du projet d'agglomération, désormais dénommée 'Grand Genève', est entérinée. Par ailleurs, un nouvel organe juridique permettant de pérenniser la gouvernance de l'agglomération transfrontalière voit le jour sous la forme d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT). Cette institutionnalisation de la coopération à l'échelle du PAFVG traduit la volonté des partenaires locaux de se doter d'une échelle de gouvernance spécifiquement liée à leur projet de territoire. Une telle démarque esquisse également la mise en place d'une gouvernance multiscalaire dans laquelle le CRFG, en tant que comité intergouvernemental, fait office de structure faîtière.

3. Luxembourg

Dans le cas du Luxembourg, les premières discussions visant à promouvoir l'idée d'une région métropolitaine transfrontalière ont été menées à partir du milieu des années 1990 dans le cadre de la Grande Région, une structure de coopération de type eurorégion regroupant le Luxembourg, les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, la région Lorraine et la Wallonie. Guidées par les recommandations émises dans le cadre du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), les réflexions des responsables politiques régionaux et nationaux constituant le Sommet des Exécutifs ont porté sur le renforcement des échanges et des synergies entre les villes de la Grande Région, ceci afin de contrebalancer l'absence de pôle métropolitain d'envergure européenne et

d'éviter ainsi la marginalisation de ce vaste territoire institutionnel de 65000 km2 regroupant plus de 11 millions d'habitants.

Parallèlement à ces débats mettant en scène les autorités régionales et nationales de la Grande Région, des initiatives ont été prises par des autorités locales en particulier à travers la constitution de réseaux de villes. Créé en 2000, le réseau Quattropole réunit les villes de Luxembourg, Metz, Saarbrücken et Trèves avec l'idée d'œuvrer à la construction d'une métropole virtuelle en réseau comme réponse à l'absence de pôle urbain d'envergure européenne. Depuis 2006, un autre réseau dénommé Tonicités rassemble six villes frontalières localisées dans l'aire urbaine fonctionnelle de Luxembourg[5]. Menées 'sous le radar des institutions étatiques', ces initiatives faiblement institutionnalisées permettent aux villes d'échapper à leur statut de villes frontalières et d'accroître leur visibilité sur la scène européenne. Les objectifs poursuivis par les réseaux de villes ne sont toutefois pas à la mesure des enjeux métropolitains, l'essentiel des activités ayant trait à des opérations de marketing territorial et à des actions de lobbying en direction des autorités régionales et nationales.

A partir de 2008, une stratégie de développement d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) est lancée dans le cadre de la présidence luxembourgeoise du 11ème Sommet de la Grande Région. Les objectifs poursuivis visent à consolider le rayonnement et l'attractivité socio-économiques de la Grande Région et de renforcer sa cohésion interne. Si la dimension volontariste de la démarche tranche avec les déclarations précédentes, une ambiguïté autour de la question de l'échelle mobilisée dans les pratiques discursives et plus largement les projets des acteurs demeure. D'un côté, il s'agit de donner du sens à la coopération au sein de la Grande Région en quête d'un projet fédérateur avec pour objectif de se repositionner sur la scène européenne. La déclaration de Berlin en juillet 2011 affirme ainsi l'ambition de créer une 'Grande Région Métropolitaine'. D'un autre côté, il apparaît clairement que la construction d'une RMPT concerne avant tout le cœur de la Grande Région, c'est-à-dire le Luxembourg en tant que principal pôle économique et les territoires frontaliers avec lesquels il entretient des relations d'interdépendances fonctionnelles étroites. Ce décalage entre les deux référents scalaires se retrouve au niveau des termes utilisés dans les discours, puisque la notion de 'Grande Région métropolitaine' met en avant le cadre institutionnel alors que celle de RMPT, plus technocratique, repose sur une configuration spatiale particulière. Derrière cette ambiguïté, on voit donc s'esquisser des intérêts divergents quant à la construction d'une région métropolitaine transfrontalière au sein de la Grande Région. Pour la Sarre et la Lorraine en particulier, l'affirmation scalaire de la RMPT questionne la place des pôles urbains régionaux comme Saarbrücken, Metz ou Nancy, dans une région métropolitaine transfrontalière fortement polarisée par le Luxembourg et sa capitale. La crainte d'une domination excessive du Luxembourg et la promotion d'autres initiatives comme le Projet d'agglomération Saarbrücken Moselle-Est ou le Sillon Lorrain (Epinal, Nancy, Metz, Thionville) oblitèrent l'affirmation d'une gouvernance institutionnalisée porteuse d'un projet de territoire et conduisent les acteurs à privilégier des coopérations spécialisées et mouvantes.

En définitive, si les trois régions métropolitaines transfrontalières font face à des enjeux similaires en matière d'intégration transfrontalière et de rayonnement métropolitain, les réponses apportées en termes de gouvernance divergent. A Genève, le projet d'agglomération a réussi à s'imposer comme l'échelle de référence de la coopération métropolitaine transfrontalière. Ce rééchelonnement s'accompagne d'une dynamique de territorialisation des initiatives autour d'un périmètre soutenant un projet de territoire. A Bâle, les multiples initiatives et échelles de coopération présentent une logique d'échelles plus ou moins emboîtées. La volonté d'intégration territoriale du canton de Bâle-

[5]Il s'agit de Arlon (BE),Esch-sur-Alzette (LU), Longwy (FR), Luxembourg (LU), Metz (FR) et Thionville (FR).

Ville se heurte à des stratégies divergentes émanant de plusieurs pôles métropolitains frontaliers du Rhin supérieur qui privilégient d'autres échelles de gouvernance. Enfin, dans le cas de Luxembourg, l'émergence d'une RMPT au cœur de la Grande Région peine à se concrétiser. Face à la multiplication des initiatives et des échelles de gouvernance, la solution privilégiée semble être la mise en place d'une gouvernance fonctionnelle à géométrie variable en fonction des thématiques et des enjeux.

V. Les effets structurants des politiques métropolitaines nationales

Conformément à la démarche comparative mise en œuvre, l'existence de divergences dans les arrangements scalaires des trois régions métropolitaines transfrontalières prises en compte tend à confirmer le rôle structurant des politiques d'aménagement du territoire et de coopération métropolitaine élaborées dans chacun des Etats. Une confrontation des cas d'études permet de préciser certains déterminants des logiques à l'œuvre.

1. Des pôles métropolitains frontaliers soutenus par leurs Etats

Les cas d'études analysés tendent à montrer que les politiques métropolitaines nationales exercent un effet structurant sur les initiatives des acteurs métropolitains au sein d'une région transfrontalière. Cela s'avère d'autant plus vrai lorsque le pôle métropolitain est localisé dans le pays d'où émane la politique de soutien. La reconnaissance symbolique et, a fortiori territoriale, d'une initiative ou d'une échelle de gouvernance par un Etat contribue à en renforcer la légitimité, en premier lieu auprès des acteurs appartenant à ce même Etat. Les exemples de Genève et de Bâle sont à ce titre exemplaires dans la mesure où la politique des agglomérations de la Confédération helvétique a respectivement joué un rôle déclencheur dans le lancement du PAFVG et a contribué à renforcer la légitimité et le poids de Bâle dans la coopération transfrontalière. Le fait que cette politique soit accompagnée de mesures de financement dans le cadre d'appels à projets a bien sûr contribué à renforcer sa capacité de structuration des coopérations transfrontalières : la convergence des acteurs autour de projets communs est la condition *sine qua non* à l'obtention d'un financement. *A contrario*, l'exemple du Luxembourg montre qu'un découplage des initiatives politiques en matière de coopération territoriale entre l'Etat d'un côté et les autorités locales de l'autre tend à fragiliser la formation d'une gouvernance métropolitaine transfrontalière.

2. La convergence des politiques nationales

Au-delà du soutien des Etats, l'analyse comparative montre que la convergence des politiques nationales issues de pays limitrophes constitue un facteur déterminant dans l'émergence d'une échelle de gouvernance unique (Tableau 2). Dans le cas de Genève, le fait que la Suisse et la France aient reconnu le projet d'agglomération (PAFVG) dans leurs programmes d'aménagement du territoire respectifs a fortement contribué à asseoir la légitimité de la démarche. Dès lors qu'une échelle de gouvernance métropolitaine transfrontalière est soutenue par les pouvoirs centraux, il apparaît difficile pour les acteurs locaux ou régionaux de contester un tel projet, au risque de se voir marginaliser. Si le PAFVG a pu s'imposer face au projet 'concurrent' d'espace lémanique centré sur Genève et Lausanne, c'est parce que le CRFG réunit les deux Etats centraux alors que le Conseil du Léman, qui est le principal promoteur de l'espace lémanique n'inclut pas l'Etat français. En plus de la

convergence des visions spatiales, l'engagement politique continu et infaillible des acteurs étatiques apparaît prépondérant.

Dans les cas de Bâle et de Luxembourg où l'on relève une absence de convergence des politiques métropolitaines étatiques, la juxtaposition de différentes visions nationales rend plus difficile l'émergence d'un consensus territorial à l'échelle transfrontalière. La métropole trinationale de Bâle est ainsi appréhendée de trois manières différentes : centrée sur son aire urbaine au niveau de la Confédération helvétique, partie intégrante de la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin Supérieur pour le MKRO allemand et associée à la métropole en réseau Rhin-Rhône dans le cas français, même si cette vision esquissée par la DATAR en 2003 semble avoir fait long feu. Il en résulte certaines stratégies scalaires qui visent à contester le leadership de Bâle comme par exemple la promotion d'une métropole polycentrique transfrontalière à l'échelle du Rhin Supérieur. Cette échelle, promue notamment par Karlsruhe, permet à la ville frontalière allemande de relativiser le rôle prépondérant de Bâle en tant que pôle métropolitain principal, mais aussi de se positionner favorablement vis-à-vis de la politique d'aménagement fédérale allemande en apparaissant comme un des pôles structurants d'un espace métropolitain transfrontalier. Par effet ricochet, cette stratégie scalaire est également soutenue par les pouvoirs publics français qui y voient une échelle complémentaire à celle dessinée par l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et qui englobe peu ou prou l'aire urbaine fonctionnelle. Dans le cas du Luxembourg, le projet de créer une RMPT dans un cadre Grand Régional se heurte à la résistance des structures préexistantes, surtout lorsque celles-ci bénéficient du soutien de leur Etat de tutelle comme c'est le cas avec le Sillon Lorrain, qui regroupe les villes de Nancy, Metz, Thionville et Epinal et qui s'est institué pôle métropolitain en 2011.

Tableau 2 - Niveau d'adéquation des périmètres/échelles de coopération métropolitaine par les politiques nationales

	Périmètres/échelles prises en considération par:			
Régions métropolitaines transfrontalières	**Appel à coopération métropolitaine (DATAR)**	**MORO-Régions métropolitaines transfrontalières (BBR)**	**Politique des Agglomération (CH)**	**Niveau d'adéquation/ convergence**
Bâle	Réseau métropolitain Rhin-Rhône* (présence de l'ETB)	Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur*	Agglomération de Bâle*** (proche de l'ETB)	Moyen
Genève	Projet d'agglomération franco-valdo-genevois**	N/A	Agglomération de Genève*** (proche du PAFVG)	Fort
Luxembourg	Sillon Lorrain* (Thionville-Metz, Nancy, Epinal)	Grande Région*	N/A	Faible

* : reconnaissance symbolique ; ** : reconnaissance territoriale ; *** : soutien financier

3. Des acteurs métropolitains qui disposent de ressources variables

Parce que les politiques nationales ne sont pas des cadres prédéterminés qui s'imposent aux acteurs locaux et aux régions, mais résultent de rapports de force, d'actions de lobbying et de compromis politiques, les compétences des acteurs métropolitains doivent également être considérées. Ce facteur qui renvoi à la question du leadership métropolitain apparaît crucial dans la mesure où, dans un contexte de fragmentation institutionnelle, la mise en œuvre d'une gouvernance métropolitaine nécessite l'implication d'acteurs capables de jouer le rôle d'intermédiaires et de générer du consensus (voir notamment Heinelt et Kübler, 2005; Heinelt et Zimmermann, 2011). Comme cette question ne peut pas être abordée dans toute son ampleur au sein de cet article, nous nous cantonnerons à en examiner deux aspects : il s'agit d'une part de la capacité des acteurs à convaincre les autorités nationales de la pertinence de leur projet (adaptation des 'règles du jeu' nationales aux enjeux locaux et régionaux) et, d'autre part, de la capacité des acteurs à générer un consensus à la base d'une action collective (capacité à s'adapter aux 'règles du jeu' pour en tirer bénéfice).

Le premier enjeu met en avant les relations entre la métropole et l'Etat et la capacité de la première à faire valoir ses intérêts auprès du second. A l'évidence, les cantons urbains de Bâle et de Genève, bénéficiant de compétences institutionnelles et managériales étendues, ont réussi à faire en sorte que leurs intérêts soient pris en compte par la Confédération dans le cadre de la politique des agglomérations (reconnaissance de la dimension transfrontalière de l'agglomération, financement d'infrastructures transfrontalières). En revanche, en tant que capitale d'un petit pays, Luxembourg-Ville n'a finalement que peu de marges de manœuvre face à un Etat qui monopolise les débats sur la coopération transfrontalière dans le cadre de la construction de la Grande Région. Le second enjeu met en scène les relations entre les acteurs locaux et régionaux et, en particulier, la capacité du pôle métropolitain à exercer un leadership susceptible de générer un consensus quant à la forme de la gouvernance métropolitaine transfrontalière. Ainsi, dans le cas de Genève, l'adhésion des partenaires français au projet d'agglomération franco-valdo-genevois repose sur l'adoption d'un compromis qui vise une meilleure répartition des emplois et des nouveaux résidents au sein de l'aire transfrontalière. En ayant été capable d'aller au-delà de la défense de ses intérêts propres, Genève a réussi à faire converger les intérêts de ses partenaires. Dans le cas de Bâle, le canton suisse impose également son leadership en matière de gouvernance métropolitaine transfrontalière, tantôt directement dans le cadre des projets de coopération liés à la politique des agglomérations, tantôt de manière indirecte à travers la mobilisation d'organisations *ad hoc*. La Regio Basiliensis joue ainsi un rôle clé à côté du Canton de Bâle-Ville en œuvrant depuis près d'un demi-siècle au rapprochement des points de vues et à la construction de relations de confiance entre les acteurs de part et d'autres des frontières. Conçue à l'origine comme une association destinée à encourager la coopération transfrontalière, elle est devenue une agence de représentation des Cantons de la Suisse du Nord-ouest dans le cadre de la coopération transfrontalière et permet de gérer l'articulation entre de nombreux acteurs à des échelles variables aux niveaux régional et local. Enfin, pour le Luxembourg, les autorités grand-ducales n'ont pas réussi, pour l'instant, à générer un consensus quant à la forme de la RMPT en devenir, mais le caractère récent du processus invite à la prudence dans l'interprétation de ce constat, tant il est vrai que le temps constitue un facteur clé dans la coopération transfrontalière.

Conclusion

En se basant sur les cas de Bâle, Genève et Luxembourg, notre analyse a montré que les différences entre les politiques nationales de coopération métropolitaine exercent une influence significative sur les configurations scalaires des régions métropolitaines transfrontalières. Dans les cas, comme à Bâle et à Luxembourg, où les politiques nationales divergent, les acteurs locaux et régionaux sont davantage enclins à contester l'échelle de gouvernance promue par le pôle métropolitain en s'engageant dans d'autres initiatives présentées selon les cas comme complémentaires ou concurrentes. On peut voir dans ces démarches une volonté de certains acteurs périphériques de se positionner par rapport au pôle métropolitain dont ils contestent le leadership. En revanche, lorsque la métropole bénéficie du soutien de son Etat et que les visions des Etats limitrophes convergent comme dans le cas de Genève, l'émergence d'une échelle de gouvernance unique articulée à un processus d'intégration territorial semble facilitée. Dans ce cas, les politiques nationales contribuent à légitimer les initiatives des acteurs métropolitains, ce qui constitue un atout de taille dans les politiques de rééchelonnement de la gouvernance métropolitaine transfrontalière.

Si l'absence de coordination entre les Etats apparaît préjudiciable à la structuration de la gouvernance au sein de régions métropolitaines transfrontalières en émergence, elle offre toutefois une possibilité de jeu pour les pouvoirs publics locaux qui peuvent alors instrumentaliser les différentes échelles à leur avantage. Tantôt la dimension frontalière peut être mobilisée dans le dessein de mieux s'affirmer au sein d'un contexte national à travers la reconnaissance politique d'une spécificité territoriale qui n'est plus uniquement appréhendée comme un handicap, mais aussi comme une opportunité. Ceci est notamment le cas de Karlsruhe qui tente de se positionner favorablement dans le contexte des régions métropolitaines allemandes à travers la promotion de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur. Tantôt la dimension métropolitaine soutenue au niveau national est mobilisée à des fins de contestation des échelles de la gouvernance transfrontalière et de recomposition des relations de pouvoir. Au sein de la Grande Région, la promotion du Sillon Lorrain en tant que Pôle métropolitain soutenu par l'Etat français apparaît comme une stratégie pour les villes lorraines de contester le leadership du Luxembourg sur la question de la construction d'une métropole polycentrique transfrontalière.

Cette prégnance des cadres nationaux nécessite toutefois d'être relativisée car les politiques d'échelles sont susceptibles de prendre différentes formes en fonction du jeu des acteurs et des spécificités propres à chaque contexte. En tant que Canton, Bâle et Genève possèdent de larges compétences et des ressources politiques, humaines et financières qui leur permettent *a priori* d'imposer un leadership et de coordonner les actions dans leur région transfrontalière. La ville de Luxembourg, qui est une municipalité parmi d'autres au Grand Duché, ne dispose pas des mêmes pouvoirs. Le poids politique des acteurs du pôle métropolitain joue ainsi un rôle fondamental dans la structuration des échelles de la gouvernance. Cependant, la capacité d'articuler les différentes initiatives et de faire converger les intérêts des acteurs locaux dépend également d'autres facteurs. Ainsi, le jeu semble plus complexe à Luxembourg et à Bâle qui se trouvent respectivement à la rencontre de quatre et de trois Etats, qu'à Genève où deux Etats seulement doivent dialoguer. Par ailleurs, la présence d'une armature urbaine polycentrique à l'échelle régionale comme à Luxembourg et à Bâle tend à favoriser l'émergence de projets concurrents (Lefèvre 2004). En définitive, si l'harmonisation des politiques nationales en matière d'aménagement du territoire apparaît nécessaire afin de favoriser l'institutionnalisation de la gouvernance métropolitaine transfrontalière autour d'échelles reconnues et stabilisées, une telle entreprise demeure une construction politique historiquement contingente.

Références bibliographiques

Barnes, W. R., Ledebur, L. C. 1993. *All in it together: Cities, suburbs and local economic regions*. National League of Cities: Washington, DC.

Blatter, J. 2004. From spaces of Places' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3): 530–48.

Blatter, J. 2006. Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs* 28(2): 121–50.

Blotevogel, H., Schmitt, P. 2006. "European Metropolitan Regions" as new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. *Die Erde* 137 (1-2): 55-74.

Brenner, N. 1999. Beyond state-centris? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, 28: 39–78.

Brenner, N., 2001. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography* 25, 591–614.

Brenner, N., 2003. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10, 297–324.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2009. *Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen, Ein MORO-Forschungsfeld*. MORO informationen 5/1. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-und Raumforschung (BBSR) 2011.*Metropolitan areas in Europe*. BBSR-Online-Publikation 01/2011. URL http://www.bbsr.bund.de/nn_147528/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL__ON012011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON012011.pdf. (accessed 12 June 2012)

Conférence Tripartite sur les agglomérations (CTA) 2011. *Renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse. Pistes pour une politique métropolitaine suisse*. Rapport et recommandations de la CTA du 25 juin 2010. URL http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=193&Itemid=82

Conseil fédéral 2001. *Politique des agglomérations de la confédération*. URL http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=fr (accessed 5 July 2012)

DATAR 2005. *Résultats de l'appel à coopération métropolitaine*. URL http://www.datar.gouv.fr/cooperation-metropolitaine-2005 (accessed 10 July 2012)

ESPON 2007. *Study on Urban Functions*. ESPON project 1.4.3. Final Report. ESPON, Luxembourg. URL http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf (accessed 11 June 2012)

ESPON 2010. *Metroborder. Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. Final Report. ESPON, Luxembourg. URL

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-_29_DEC_2010.pdf (accessed 11 June 2012).

Gonzales, S. 2006. Scalar narratives in Bilbao: A cultural politics of scales approach to the study of urban policy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4): 836-57.

Harrison, J., Growe, A. 2010. From places to flows? Planning for the new "regional world" in Germany. *European Urban and Regional Studies*, Forthcoming.

Heinelt, H., Kübler, D. (eds) 2005. *Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of plac*e. Routledge: London.

Heinelt, H., Zimmermann, K., 2011. "How Can We Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country?" Some Reflections on Recent Developments in Germany. *International Journal of Urban and Regional Research* 35(6): 1175–1192.

Herzog, L.A. 1990. *Where North meets South. Cities, space and politics on the U.S.-Mexico border*. Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas.

Hooghe, L., Marks, G. 2003. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2): 233–245.

Jessop, B. 2002.The political economy of scale. in Perkmann M., Sum N.-L. (eds) *Globalization, regionalization and cross-border regions*. Palgrave Macmillan: New York. p. 25-49.

Johnson, C.M., 2009. Cross-Border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe Room for More transboundary Space. *European Urban and Regional Studies* 16, 177–191.

Jouve, B., Lefèvre, C. (eds) 2002. *Métropoles ingouvernables*. Elsevier: Amsterdam.

Kantor, P. 2008. Varieties of city regionalism and the quest for political cooperation: a comparative perspective. *Urban Research and Practice*,1.2: 111–29.

Le Galès, P. 2006. New state space in Western Europe? *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3): 717–21.

Lefèvre, C. 2004. *Les coopérations métropolitaines en Europe*. DATAR: Paris.

Leresche, J.-P., Bassand, M. 1993. Métropole lémanique : une nouvelle dynamique urbaine, in *Métropoles en déséquilibre*. Economica: Paris.

MacLeod, G .1999. Place, politics and 'scale dependence': Exploring the structuration of Euro-regionalism. *European Urban and Regional Studies* 6(3): 231–253.

MacKinnon, D., 2010. Reconstructing scale: Towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography* 35, 21–36.

Medeiros, E., 2011. (Re)defining the Euroregion Concept. *European Planning Studies* 19, 141–158.

Nelles, J., Durand, F., 2012. Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. European Urban and Regional Studies. URL http://eur.sagepub.com/content/early/2012/02/20/0969776411431103

O'Dowd, L. 2010. From a 'borderless world' to a 'world of borders': 'bringing history back in'. *Environment and Planning D: Society and Space* 28: 1031–50.

Office fédéral du développement territorial (ARE) et Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 2011. *Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération* - Rapport à l'attention du Conseil fédéral. URL http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=fr (accessed 5 July 2012)

OFS 2005. *Les 5 aires métropolitaines en 2000*. URL http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.parsys.0002.4.thumb.Photogallery.gif

OFS 2011a. Population résidante permanente selon l'âge, par canton, district et commune 2010-2011. URL http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.html (accessed 11 June 2012)

OFS 2011b. Frontaliers étrangers selon le pays de résidence, le sexe et les cantons. URL http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/05.html (accessed 11 June 2012)

Ostrom, E. 1972. Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, 53 (4): 474–493.

Paasi, A., 2009. Bounded spaces in a "borderless world": border studies, power and the anatomy of territory. *Journal of Power* 2, 213–234.

Perkmann, M. 2003. Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of cross-border cooperation. *European Urban and Regional Studies* 10(2): 153–171.

Perkmann, M., 2007. Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. Regional Studies 41, 253–266.

Pierre, J. 2005. Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review* 40(4): 446 – 462.

Przeworski, A., Teune, H. 1970. *The logic of comparative social inquiry*, John Wiley: New York.

Reitel, B. 2007. Les agglomérations transfrontalières, des systèmes urbains en voie d'intégration? Les espaces urbains de la "frontière" du territoire français. *Geographica Helvetica* 1: 5-15.

Réseau des Pôles Métropolitains(RPM) 2012.URL http://www.poles-metropolitains.fr/cartographie-des-poles (accessed 10 July 2012)

Savitch, H.V., Vogel, R.K. 2000. Path to new regionalism. *State and Local Government Review* 32(3): 158-68.

Schuler, M., Joye, D., Dessemontet, P. 2005. *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*. Office fédéral de la Statistique: Neuchâtel.

Scott, A.J. 1998. *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford University Press: Oxford.

Scott, J.W. 1999. European and North American contexts for cross-border regionalism. *Regional Studies* 33(7): 605-17.

Smith, N., 1992. Geography, difference and the politics of scale, in: Postmodernism and the Social Sciences. Doherty, J., Graham, E., Malek, M., New York, pp. 57–79.

Sohn, C., Reitel, B., Walther, O. 2009. Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27, 922–939.

STATEC 2011a. *Population par canton et commune 1821 – 2012*. URL http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?ReportId=397&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1(accessed 11 June 2012)

STATEC 2011b. *Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité*. URL http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableViewHTML.aspx?ReportId=494&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPath=92

Swyngedouw, E., 1997. Neither global nor local:“glocalization” and the politics of scale, in: Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local. Cox, K., New York, pp. 137–166.

CEPS
INSTEAD

3, avenue de la Fonte
L-4364 Esch-sur-Alzette
Tél.: +352 58.58.55-801
www.ceps.lu