Belgeo

Revue belge de géographie

2 | 2019

La région, vous dîtes? Le kaléidoscope régional de l'Union européenne

La « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur » : contrer la périphérie étatique par la centralité métropolitaine

Pauline Pupier

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/32078>

DOI : 10.4000/belgeo.32078

ISSN : 2294-9135

Éditeur :

National Committee of Geography of Belgium, Société Royale Belge de Géographie

Référence électronique

Pauline Pupier, « La « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur » : contrer la périphérie étatique par la centralité métropolitaine », *Belgeo* [En ligne], 2 | 2019, mis en ligne le 05 février 2019, consulté le 07 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/32078> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.32078>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2020.

Belgeo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

La « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur » : contre la périphérie étatique par la centralité métropolitaine

Pauline Pupier

La présente recherche a été rendue possible grâce à trois moments de coopération scientifique et financière. L'Université d'Artois et le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais ont d'abord soutenu le contrat doctoral de l'auteure. Le séjour de recherche itinérant « Réseau urbain et scientifique du Rhin supérieur (RUS²) », illustré par la figure 1, a eu lieu en 2015 avec l'appui d'une bourse de mobilité internationale du Collège doctoral de la Communauté d'Universités et d'Établissements Lille-Nord-de-France. Le projet de recherche « International, interdisciplinary and comparative openness at the Europa-Universität Viadrina Frankfurt(Oder) » (<https://www.borders-in-motion.de/stipendiat/innen>) a permis le travail d'archives, d'entretiens et d'échange scientifique avec le Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION entre novembre 2017 et février 2018. Il a bénéficié du financement de la Région des Hauts-de-France, du Centre Interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA) et du Viadrina Centre B/ORDERS IN MOTION.

- 1 Si la construction européenne a concouru au renforcement voire à la création de régions administratives infra-étatiques (Seys, 2017), l'Europe de l'ouest connaît des processus atypiques voire « subversifs » de construction régionale qui dépassent les frontières des États-Nations (Peyrony, 2014). Des coopérations transfrontalières s'institutionnalisent, bien souvent avec le soutien de la Politique de Cohésion de l'Union Européenne (UE), et certaines se qualifient de régions métropolitaines (ESPON, 2010 ; Sohn, 2012). Au-delà des justifications fonctionnelles de métropolisation transfrontalière sur les interdépendances économiques ou les flux transfrontaliers, la construction politique de ces régions métropolitaines transfrontalières repose aussi sur les stratégies des acteurs du territoire. Questionner la régionalisation métropolitaine transfrontalière en Europe occidentale revient à analyser le processus de construction

régionale d'une aire de coopération transfrontalière qui mobilise un argument métropolitain.

- 2 La coopération entre la France, l'Allemagne et la Suisse dans l'espace du Rhin supérieur remonte aux années 1960, ce qui en fait l'une des plus anciennes en Europe. En 2010, les partenaires ont officialisé la démarche intitulée « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur – *Trinationale Metropolregion Oberrhein* (RMT-TMO) ». Par ce texte, ils orientent non seulement la stratégie du Rhin supérieur vers le soutien au processus de métropolisation mais ils affirment de surcroît la dimension métropolitaine de leur territoire et, de ce fait, avancent l'argument métropolitain pour justifier la coopération transfrontalière.
- 3 Comment l'espace du Rhin supérieur est-il devenu la « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur » ? Qu'est-ce qui justifie cette adjonction de régionalisation métropolitaine à un espace transfrontalier déjà identifié ? D'un point de vue géographique et politique, nous chercherons la provenance de l'argument métropolitain. Quels acteurs territoriaux l'ont porté et en référence à quelle échelle de pouvoir ? Nous formulons l'hypothèse que, dans le cadre de la restructuration de l'État, l'espace transfrontalier du Rhin supérieur joue la carte de la centralité métropolitaine pour compenser la périphérie frontalière. L'objectif de la « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur » serait de se positionner face aux États-Nations et à l'Union européenne grâce à un jeu scalaire.
- 4 La méthodologie proposée vise à retracer la genèse de la RMT en identifiant dans une grille d'analyse scalaire (Hamez, 2013) le rôle des acteurs du territoire. Une analyse documentaire de littérature grise puise dans les politiques publiques nationales en matière de soutien aux métropoles ainsi que dans des documents promotionnels, fondateurs et programmatiques de la RMT. Un travail d'archives a notamment été mené en 2017 dans les administrations allemandes du *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (BMVI) – le ministère fédéral en charge de l'aménagement du territoire – et du *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (BBSR) – l'institut fédéral de recherche sur le développement territorial. Il apporte des données empiriques nouvelles sur la RMT. Elle est complétée par des entretiens semi-directifs dans des structures de coopération transfrontalière et des collectivités territoriales du Rhin supérieur. Dix-neuf entretiens ont été menés lors d'un séjour de recherche itinérant dans le Rhin supérieur en 2015. La figure 1 présente la structure urbaine du Rhin supérieur et y insère pour information la distribution des lieux d'entretiens (« excursions » et « camp de base »).

Figure 1. Séjour de recherche dans la structure urbaine du Rhin supérieur.

- 5 Suivant les traces de la genèse de la RMT, la composition de cet article opère un glissement d'une réflexion conceptuelle à la confrontation de la stratégie à la littérature académique, en terminant par l'analyse scalaire du jeu d'acteurs. La combinaison des concepts de frontière comme périphérie et de métropole comme centralité révèle le paradoxe de l'objet géographique et politique qu'est une région métropolitaine transfrontalière. L'analyse documentaire met en lumière l'influence académique germanophone à travers l'emploi du terme de *Metropolregion*. Les acteurs régionaux du versant allemand ont porté la RMT auprès des institutions européennes en réaction à la politique allemande de soutien aux métropoles qui reléguait les espaces frontaliers à la marge de ses programmes. Finalement, l'argument métropolitain, couplé avec celui de la frontière, a été mobilisé par les acteurs régionaux pour forcer la reconnaissance institutionnelle nationale grâce à l'entremise du niveau européen. Le positionnement des régions métropolitaines transfrontalières en Europe occidentale semble passer par une recomposition scalaire.

La construction régionale transfrontalière et métropolitaine

La frontière comme périphérie étatique

- 6 La coopération transfrontalière lorsqu'elle se fixe pour objectif la construction régionale remet en question la frontière nationale dans sa définition westphalienne. La frontière représente d'abord la « limite de souveraineté qui marque la séparation entre des groupes sociaux qui se considèrent comme différents » (Reitel, Zander, Piermay & Renard, 2002). Elle est à la fois « un objet spatial et social » (Newman, 2003) qui sépare

ce qui est régi par le droit national de ce qui relève d'autorités étrangères, ce qui relève de pratiques et représentations culturelles nationales de ce qui relève de l'altérité. La frontière, dans cette définition, a beau être à la périphérie d'un territoire national (Raffestin, 1980), elle constitue un espace stratégique pour les États puisque c'est dans ces zones de la « frontière-marche » que se jouent les enjeux du « cloisonnement du monde » et par conséquent de la construction nationale (Gottmann, 1952). La complexité de la frontière entre deux systèmes nationaux peut s'appréhender à travers les quatre fonctions que développe le géographe Claude Raffestin : la fonction de « traduction d'une intention, d'une volonté, d'un pouvoir », ici les pouvoirs d'un État et de l'Union européenne, la « fonction de régulation » qui délimite une aire relativement homogène dont les flux entrants et sortants sont filtrés, la fonction de « différenciation » qui est fondatrice de différences et de différentiels, et enfin la fonction de « relation » puisque la juxtaposition à la frontière crée opposition, échange ou collaboration (Raffestin, 1992).

- 7 L'eupéanisation a sensiblement modifié le régime des frontières internes de l'UE (Beck & Wassenberg, 2014). Aux frontières de l'Allemagne, de la France – mais aussi de la Suisse où des accords bilatéraux dupliquent une grande partie des accords supranationaux – l'avènement du marché unique a engendré l'application des libertés de circulation qui rendent ces frontières poreuses à certains flux. Par une intégration positive (harmonisation et production d'un système international de normes) et négative (réduction des effets de barrière), les frontières internes de l'UE perdent de leur force de démarcation (Scharpf, 2000) alors que les frontières externes se renforcent (Van Houtum, Kramsch & Zierhofer, 2005). De surcroît, plusieurs politiques et institutions communautaires entretiennent ce processus spatial de *debordering*. En particulier la Politique de Cohésion, les programmes INTERREG et le Comité des Régions encouragent la convergence des territoires, la coopération transfrontalière voire la construction régionale transfrontalière. Pour autant, ce processus reste très largement inachevé et les frontières internes de l'UE conservent bien des fonctions de démarcation. L'effacement des frontières et des États-Nations tant annoncé trouve des limites tant conjoncturelles, avec le retour de courants nationalistes et la réintroduction ponctuelle de contrôles depuis 2015, que structurelles, avec la persistance de discontinuités et différentiels sociaux, culturels, économiques, administratifs et politiques (Opilowska, Kurcz & Roose, 2017).

La métropole comme centralité régionale

- 8 Le projet économique et politique de l'UE a favorisé son insertion dans la mondialisation où les métropoles jouent un rôle central. La métropolisation se caractérise d'abord par un processus spatial de concentration des hommes et des activités, les métropoles sont alors des « foyers de la production et de l'accumulation des richesses » (Halbert, 2010). Parmi ces activités, la littérature s'accorde sur l'importance des productions à haute valeur ajoutée, du secteur bancaire et financier, de l'économie de la connaissance, des activités de contrôle et de commandement à travers les institutions publiques ou les sièges sociaux d'entreprises internationales et de la création et diffusion de modes, symboles et normes (Florida, 2005 ; Friedmann, 1986 ; Gottmann, 1961 ; Jouve & Lefèvre, 1999 ; Joye, Leresche & Bassand, 1995 ; Sassen, 2004). La concentration de telles activités dans une ville remplit différentes fonctions métropolitaines – économiques, politiques, nodales, normatives – qui permettent à une

métropole d'accéder à un rayonnement à l'échelle mondiale. Une métropole est de ce fait un nœud d'échange et de communication dans les flux mondiaux de circulation (Castells, 1998 ; Veltz, 1996). En tant que moteur de l'économie mondiale, elle a un caractère de centralité.

- 9 En Europe occidentale, on dénombre moins de villes globales (Sassen, 2004) que de métropoles européennes voire nationales (Brunet, 1989 ; BBSR, 2010 ; ESPON, 2005 ; Halbert, Cicille & Rozenblat, 2012 ; Kunzmann & Wegener, 1991 ; Moriconi-Ebrard, 1993 ; Rozenblat & Cicille, 2003). Bien que de taille plus modeste que Paris ou Londres, ces villes forment une centralité qui a une emprise spatiale sur toute une aire fonctionnelle. Les configurations urbaines dont les fonctions métropolitaines structurent de vastes espaces de part et d'autre d'une frontière nationale sont nommées régions métropolitaines transfrontalières (Sohn, 2014). Soit l'aire urbaine morphologique de la métropole traverse elle-même la frontière, soit l'aire urbaine morphologique de la métropole est située d'un côté de la frontière mais son influence va au-delà de la frontière de sorte que son aire urbaine fonctionnelle traverse la frontière (Vandermotten, 2007).
- 10 Les régions métropolitaines transfrontalières ne sont cependant pas qu'un phénomène fonctionnel. Dans les termes d'économie territoriale de Ludovic Halbert, il existe un « avantage métropolitain », c'est-à-dire une capacité à mobiliser des ressources disponibles au sein des métropoles et dans leurs réseaux dans un jeu scalaire entre local et mondial (Halbert, 2010). Par conséquent, les États mobilisent les métropoles pour se positionner à l'échelle mondiale. A l'inverse, les métropoles ont besoin des ressources des États pour s'affirmer et se développer. Cette complémentarité est bien connue et instrumentalisée tant par les États que par les métropoles (Dolez & Paris, 2004 ; Krätke, 2007 ; Reitel, Perrin & Pupier, 2017).
- 11 Reprenant les travaux de chercheurs-e-s européen-ne-s, nous nous inscrivons dans un cadre théorique néo-régionaliste qui met au premier plan les ressorts politiques de la construction régionale (Keating, 1997 ; Paasi, 1986), qu'elle soit transfrontalière (Perkmann, 2003) ou métropolitaine (Di Méo, 2010 ; Knieling, 2009). Une telle approche de géographie politique veut souligner la performativité de l'argument métropolitain grâce aux discours et aux stratégies de politique territoriale. La construction de régions métropolitaines a donné lieu à quelques observations transfrontalières qualitatives : Jean-Philippe Leresche interprète le débat autour de l'existence d'une métropole lémanique autour de Genève comme un « énoncé performatif », créateur de région métropolitaine transfrontalière (Leresche, 1995). Dans une formulation plus académique, Christophe Sohn formule une « *cross-border metropolis hypothesis* » en décrivant le cas luxembourgeois d'une région métropolitaine transfrontalière polycentrique (Sohn, 2012, 2014). L'argument métropolitain transfrontalier semble dans ces cas jouer un rôle clé dans la construction régionale.

Recomposition scalaire métropolitaine et transfrontalière

- 12 Finalement, les espaces frontaliers se situent par rapport aux États dans une localisation périphérique mais stratégique. La frontière offre aux espaces frontaliers une interface avec le versant voisin mais aussi avec les échelles supérieures et notamment l'UE. La construction régionale transfrontalière ne peut se comprendre en dehors des contextes nationaux et européens.

- 13 De son côté, le processus de métropolisation joue sur l'articulation des échelles en cela qu'il combine des dynamiques spatiales complexes : la centralité organise une vaste région fonctionnelle par son influence, l'insertion comme nœud dans un réseau mondial de circulation lui ouvre l'accès à un niveau supérieur potentiellement global.
- 14 La juxtaposition des dynamiques spatiales du régime de la frontière et de la métropolisation met en lumière des différences et des similitudes. En contraste, la centralité de la métropole peut contrecarrer la relégation périphérique du frontalier. A l'inverse, la dimension scalaire est présente à la fois dans les processus transfrontaliers et métropolitains. Elle semble majeure dans les deux composantes d'une région métropolitaine transfrontalière. On distinguera trois niveaux d'échelles emboîtées telles que proposées par Grégory Hamez dans son approche heuristique multiscalaire de l'insertion des territoires transfrontaliers dans l'UE : les échelles européenne, nationale et locale (Hamez, 2013). À cheval sur une frontière nationale, le niveau d'observation transfrontalier s'intercale dans cet emboîtement puisque qu'il est à la fois local et partiellement inclus dans deux (ou plusieurs) espaces nationaux (Reitel, 2017).
- 15 L'argument métropolitain transfrontalier semble dans ces cas jouer un rôle clé dans la construction régionale. Nous souhaitons le vérifier dans la « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur ».

La « *Metropolregion* » ou l'influence académique germanophone

Un « espace » reconnu de longue date

- 16 La Conférence du Rhin, principale structure de coopération transfrontalière entre la France, l'Allemagne et la Suisse, produit des cartes qui gommant les frontières nationales et mettent en avant ce qui est appelé « l'espace du Rhin supérieur » ou « *Ober Rheingebiet* », « *Ober Rheinraum* ». Suivant le cours du Rhin dans sa partie supérieure, il regroupe cinq cantons du nord-ouest de la Suisse – Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura, Aargau, Solothurn – l'ancienne région française d'Alsace et les portions adjacentes des Länder allemands de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat. Cet espace est structuré par l'axe de communication sud-nord que constituent le fleuve et son bassin (Woessner, 2014) et par un réseau de villes moyennes (Reitel, 2014) dont deux agglomérations transfrontalières Strasbourg-Kehl au nord, Bâle-Lörrach-Saint-Louis au sud.
- 17 Il existe une longue histoire de coopération dans l'espace du Rhin supérieur. L'association *Regio Basiliensis* défend depuis sa fondation en 1963 la coopération transfrontalière. Les caractéristiques géomorphologiques et la longue histoire commune du Rhin supérieur participent à la construction narrative d'une région qualifiée de « naturelle ». L'histoire de la coopération transfrontalière, de ses institutions et de ses jeux d'acteurs a été analysée par Birte Wassenberg qui conclut en actant le processus à l'œuvre de construction eurorégionale dans le Rhin supérieur (Wassenberg, 2007). La géographie et l'histoire fournissent des arguments qui soutiennent la construction régionale institutionnelle du Rhin supérieur.

- 18 Cet espace régional s'impose d'autant plus depuis sa reconnaissance par l'Union européenne dans le cadre des programmes INTERREG de coopération transfrontalière. Il s'affirme au niveau européen comme une référence voire une *best practice* dans les institutions communautaires (ESPON, Comité des Régions, Interact...) et dans la recherche (Anderson, 1983 ; Guichonnet & Raffestin, 1974 ; O'Dowd, 2002 ; Reitel, 2010). Dans ce contexte, le Rhin supérieur est déjà reconnu comme un espace identifié aux contours précis. Pourtant, la Conférence du Rhin supérieur réoriente entre 2005 et 2010 sa stratégie de développement avec la démarche de RMT et introduit de ce fait un nouvel argument métropolitain pour justifier sa construction régionale transfrontalière.

La stratégie « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur »

- 19 C'est à l'occasion du 10^{ème} Congrès Tripartite le 9 février 2006 à Freiburg que le Rhin supérieur engage une stratégie politique de construction régionale par le métropolitain. Intitulé d'abord « Région métropolitaine européenne trinationale du Rhin supérieur », la stratégie assoit le terme de région et de métropolitain. Celle-ci a été confortée quatre ans plus tard par les trois pays sous la forme de l'accord intergouvernemental d'Offenburg signé le 9 décembre 2010 sous l'appellation officielle « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur – *Trinationale Metropolregion Oberrhein* ». Elaborée dans la durée avec de premières réflexions en 2005, la formulation de cette démarche a fait l'objet de partenariats et réunions politiques, citoyennes et académiques, de sorte que l'évolution de l'argumentaire métropolitain peut être retracée. Le tout premier document promotionnel qui a pu être consulté a été produit en urgence comme support à la consultation sur le Livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission européenne du 6 octobre 2008. Bien qu'il ne soit pas daté, sa concision permet d'estimer qu'il reflète une ébauche de l'argumentaire métropolitain. Il est rédigé dans un style informel et affirmatif :
- 20 « Les experts ont défini cinq conditions pour qu'un territoire soit reconnu région métropolitaine. Le Rhin supérieur les remplit toutes :
1. Fonction politique et économique centrale
 2. Fonction d'innovation et de compétition
 3. Fonction de passerelle
 4. Fonction de symbole
 5. Politique, économie, recherche et citoyens poursuivent le même objectif! » (Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur (CRS), n.d.).
- 21 La Conférence du Rhin supérieur justifie son caractère de région métropolitaine en citant cinq indicateurs métropolitains qui auraient été définis par des spécialistes et qui se vérifieraient sur son territoire. Les quatre premiers indicateurs sont des fonctions métropolitaines qui peuvent être comparées à la littérature géographique, politique ou économique qui traite de la métropolisation. Le dernier indicateur est formulé très différemment et suggère que tous les acteurs du territoire répertoriés en quatre catégories sectorielles travaillent dans le sens d'une action concertée pour le développement de la région métropolitaine.
- 22 Les écrits scientifiques sur la métropolisation sont nombreux, il existe différentes approches disciplinaires, heuristiques, régionales qui peuvent se rejoindre mais

également proposer des définitions et des fonctions différentes. Cependant, la concision et la structure de l'argumentaire avancé par la Conférence du Rhin supérieur interrogent. L'approche fonctionnaliste, le nombre de fonctions, la formulation de celles-ci et les entretiens sont autant d'éléments qui permettent de recouper l'argumentaire de la Conférence du Rhin supérieur avec la littérature allemande de géographie économique. Bien que les auteurs ne soient pas cités, transparait clairement dans cette affirmation la définition des chercheurs Rainer Danielzyk et Hans-Heinrich Blotevogel (Danielzyk & Blotevogel, 2009) qui publient à la même période leurs résultats. Ils ont identifié quatre domaines de fonctions stratégiques des régions métropolitaines :

- « *Innovations- und Wettbewerbsfunktion* ». Les activités économiques, sociales ou culturelles à hautes valeurs ajoutées ont « une fonction d'innovation et de compétitivité » dans l'économie de la connaissance ;
- « *Entscheidungs- und Kontrollfunktion* ». Les centres de commandement de la vie économique et politique internationale et mondiale ont une « fonction de décision et de contrôle » ;
- « *Gatewayfunktion* ». Le rôle de nœud dans les réseaux internationaux et mondiaux de transport et de communication a « une fonction de passerelle », de porte d'entrée ;
- « *Symbolfunktion* ». La production et la diffusion de normes, de signes, d'exemples, de modes et d'autres supports normatifs signifiants ont « une fonction de symbole ».

- 23 Ces domaines de fonctions avaient également été repris par l'État fédéral allemand en 2005. L'institut fédéral sur l'aménagement du territoire l'avait opérationnalisé en testant les trois premières fonctions sur les principales agglomérations allemandes grâce à vingt-quatre indicateurs (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2005). En 2006, la Conférence du Rhin supérieur charge un bureau d'étude de vérifier si le Rhin supérieur peut être une « région métropolitaine européenne » grâce à cette même méthodologie et dans une approche comparative (BAK Basel Economics, 2006). La conclusion est assez partagée, soulignant que le Rhin supérieur se détache par rapport à d'autres coopérations transfrontalières en Europe mais ne peut concourir face aux grandes agglomérations européennes. Les secteurs de la finance et de l'immobilier, les services aux entreprises, l'attractivité économique et touristique, les transports régionaux et leur inscription dans les réseaux européens, ainsi que la qualité urbaine sont autant de domaines où le Rhin supérieur ne soutient pas la comparaison européenne (BAK Basel Economics, 2006).
- 24 Finalement, le premier document promotionnel de la stratégie RMT reprend de façon maladroite mais non-équivoque une définition de la métropole qui s'est imposée dans la littérature académique allemande de géographie économique et la politique fédérale d'aménagement du territoire.
- 25 A ces quatre domaines de fonctions, la RMT ajoute une cinquième condition qui relève plus du processus que du constat : la coopération de différents cercles sociétaux. Ce faisant, elle édicte une méthode de travail basée sur la mise en réseau des acteurs régionaux de façon multi-niveaux et transversale. Dans une brochure promotionnelle de 2010, elle affirme poursuivre « l'objectif de développer le potentiel économique, social et environnemental du territoire du Rhin supérieur et de le promouvoir au niveau européen, grâce au renforcement de la coopération entre les acteurs du monde de la science, de l'économie, de la politique et de la société civile » (CRS, 2010).
- 26 La stratégie RMT oscille entre une définition fonctionnaliste issue de la géographie économique allemande qui justifie quantitativement l'existence d'une aire urbaine

fonctionnelle, et un processus de gouvernance horizontale (entre acteurs du territoire) et verticale (à destination de l'UE) qui induit plutôt une logique de réseau.

Une dimension métropolitaine en débat

- 27 Cette ambiguïté dans la définition spatiale de la métropole semble provenir du mélange entre travaux scientifiques et stratégie politique. De précédentes études sur le développement territorial avaient été commanditées par la Conférence du Rhin supérieur et concluaient de façon assez nuancée sur la dimension métropolitaine.
- 28 Les agences d'urbanisme des trois pays ont travaillé en 1999 sur un *Atlas transfrontalier* qui émet également des recommandations d'aménagement. Si le fait métropolitain est cité, le Rhin supérieur est qualifié de « métropole trinationale décentralisée ». La métropolisation n'est pas considérée comme un processus majeur puisque d'autres orientations possibles pour le territoire sont proposées : « un espace charnière, un jardin de ville, un projet économique intégré, l'espace d'une heure » (CRS, 1999).
- 29 En 1999, la *Charte pour l'aménagement du territoire Rhin supérieur* 21 engage les collectivités régionales des trois pays à « fonder le futur développement de l'espace du Rhin supérieur sur l'objectif de durabilité ». Loin des objectifs métropolitains, la charte reprend les dimensions sociale, écologique et économique du développement durable et annonce des travaux de concertation pour l'élaboration d'un Cadre d'orientation. Le document en question, sans valeur normative, sera publié par le groupe de travail « Aménagement du territoire » de la Conférence du Rhin supérieur en 2001. Il favorise « une armature urbaine décentralisée » et émet des recommandations dans trois axes thématiques : le transport (« pour le renforcement des métropoles du Rhin supérieur dans un axe européen majeur »), les agglomérations (« pour un développement concerté des agglomérations dans une région transfrontalière ») et l'environnement (« éléments pour un parc régional urbain ») (CRS, 2001). Le développement métropolitain n'est donc ni un constat, ni une stratégie politique dans les premières stratégies territoriales du Rhin supérieur.

Figure 2. La « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière » du Rhin supérieur.

(ESPON, 2010)

- 30 De surcroît, la littérature académique a bien du mal à reconnaître la dimension métropolitaine du Rhin supérieur. Christian Vandermotten identifie en son sein deux aires urbaines fonctionnelles transfrontalières majeures, sans pour autant leur donner de caractère métropolitain. Bâle-Saint-Louis est une « grande ville élargie morphologiquement à des localités de l'autre côté de la frontière dans une logique d'extension urbaine et de périurbanisation » et Strasbourg-Kehl est « une grande et une petite ville, de part et d'autre de la frontière, avec des bassins d'emploi peu intégrés » (Vandermotten, 2007). Bernard Reitel souligne que ce ne sont que deux pôles transfrontaliers d'un « réseau urbain polycentrique hiérarchisé » où Karlsruhe, Freiburg, Mulhouse et Colmar jouent également un rôle important (Reitel, 2014). D'après une étude luxembourgeoise du LISER, c'est surtout Bâle qui polarise une région métropolitaine transfrontalière (Decoville, Durand, Sohn & Walther, 2014). D'autres auteurs situent les processus de métropolisation autour de certains pôles seulement et non dans le territoire du Rhin supérieur. D'un point de vue métropolitain, le Rhin supérieur s'inscrit alors plutôt en connectivité avec Zürich, Paris, Stuttgart mais aussi avec les régions métropolitaines de Rhein-Neckar, Rhein-Main, Saarbrücken comme l'illustre la carte issue du rapport de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE ou ESPON en anglais, *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) intitulé *METROBORDER* (ESPON, 2010). Ce rapport, essentiel dans la construction métropolitaine du Rhin supérieur, était une initiative des acteurs institutionnels régionaux et nationaux de la Grande Région et du Rhin supérieur. Il constitue une commande politique de diagnostic métropolitain des deux régions ciblées mais aussi une montée en généralité académique avec une visibilité européenne.

- 31 La période 2005-2010 connaît une multiplication des démarches d'évaluation et de diagnostic territorial avec l'étude BAK, le rapport ESPON et l'officialisation de la RMT. Pourtant, une région métropolitaine transfrontalière dans le périmètre de l'espace du Rhin supérieur ne s'inscrit ni dans une cohérence fonctionnelle, ni dans une évolution des orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire. Avant la stratégie RMT, le Rhin supérieur était au mieux qualifié de « métropole trinationale décentralisée » (CRS, 1999), d' « armature urbaine décentralisée » avec « des métropoles » (CRS, 2001) ou bien de « région métropolitaine polycentrique transfrontalière » (ESPON, 2010). L'argument métropolitain mis en avant par la stratégie RMT semble donc relever d'une logique plus politique.

Le transfrontalier à la marge des politiques nationales de soutien aux métropoles

Congruence d'intérêts allemands et français au niveau régional

- 32 Le personnel de la coopération transfrontalière décrit la genèse de la stratégie RMT et confirme l'influence du contexte allemand qu'indique la référence à la littérature germanophone dans la logique d'acteurs. Les témoignages d'experts convergent majoritairement, aussi ne sont retranscrits ici que des extraits incisifs.
- 33 L'Euro-institut, organisme de formation et d'accompagnement de la coopération transfrontalière basé à Kehl, fournit un avis extérieur éclairé. « Nous avons travaillé à la réponse du Livre vert de la Commission européenne sur la Cohésion territoriale en 2008. C'est là qu'ont été travaillées à la demande de la Conférence du Rhin supérieur la gouvernance et la région métropolitaine ». La RMT serait ainsi une demande de la structure institutionnelle transfrontalière de référence, la Conférence du Rhin supérieur, qui aurait saisi l'opportunité d'une consultation au niveau européen pour approfondir et présenter sa stratégie territoriale. Un membre du Secrétariat de la Conférence du Rhin supérieur confirme ce contexte tout en soulignant le rôle clé d'une collectivité territoriale allemande dans l'initiative et le portage de la RMT. « Il faut dire les choses objectivement et rendre à César ce qui lui appartient. La RMT est essentiellement portée par le Regierungspräsidium de Freiburg, qui historiquement a porté le sujet et qui continue à le porter essentiellement. [...] Et de l'ensemble des acteurs, qu'ils soient français, allemands ou suisses, c'est le Regierungspräsidium de Freiburg qui en est réellement le moteur. Je pense qu'on peut le dire en toute objectivité ». De façon très appuyée, ce collaborateur transfrontalier qui se doit de représenter dans un équilibre politique la Conférence et l'ensemble de ses membres, nomme cependant un unique partenaire : l'administration déconcentrée du Land de Baden-Württemberg, le Regierungspräsidium de Freiburg-im-Breisgau, aurait non seulement proposé la stratégie métropolitaine, mais l'aurait également rédigée et portée politiquement. Pour autant, un représentant français de l'Eurodistrict trinational de Bâle, structure de coopération transfrontalière politique et opérationnelle sur l'agglomération franco-germano-suisse, donne une autre version. « La RMT est une proposition de la Région Alsace. La Conférence du Rhin supérieur étant sous le contrôle de l'État, la Région Alsace voulait créer son institution, où elle aurait le contrôle, où elle piloterait. [...] L'Alsace a vraiment poussé pour ça ». Il contredit la déclaration précédente, affirmant que la RMT serait une initiative de la Région Alsace qui voulait créer une institution dans laquelle le niveau régional pourrait reprendre la main sur la

coopération transfrontalière au détriment de l'État français et ses administrations déconcentrées. Ce témoignage est à traiter avec précaution car il ne reflète pas nécessairement les rapports de pouvoirs au sein de la Conférence du Rhin supérieur. Il est possible que l'État français ait été prépondérant dans les prises de position françaises mais la Région Alsace ainsi que les Départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont représentés dans la Conférence de Rhin supérieur. On reproche plutôt à cet organe de ne pas inclure l'échelle locale des Eurodistricts, réseaux de villes, agglomérations ou municipalités (Reitel, 2014).

- 34 Comment démêler le jeu d'acteurs dans la genèse de la RMT si les témoignages ne concordent pas exactement ? Les entretiens permettent de retracer la genèse de la RMT. Le *Regierungspräsidium* de Freiburg a imaginé et porté la RMT dans le cadre de la Conférence du Rhin supérieur, où il a trouvé l'appui des autres membres partenaires. Il a proposé une stratégie métropolitaine dès le 10^{ème} Congrès tripartite en 2006 et s'est saisi de l'opportunité offerte par la Commission européenne dans la consultation sur le Livre vert sur la Cohésion territoriale en 2008 pour représenter les intérêts du Rhin supérieur (Commission Européenne, 2008). Ce n'est qu'en 2010 que la stratégie sera officiellement reconnue au niveau national par un accord intergouvernemental. La RMT n'est cependant pas unilatérale. Entre autres, la Région Alsace a soutenu l'initiative, y voyant une occasion de compenser le pouvoir de l'État français dans la coopération transfrontalière et la réforme territoriale.
- 35 Les témoignages sont très éclairants sur la logique d'acteurs et la congruence des intérêts dans une perspective multi-scalaire. Le transfrontalier et le métropolitain sont autant d'arguments de positionnement dans l'affirmation du Rhin supérieur vis-à-vis de l'Union européenne – c'est-à-dire dans l'affirmation régionale transfrontalière par rapport au niveau européen – et de l'Alsace vis-à-vis de l'État français – c'est-à-dire dans l'affirmation des collectivités territoriales vis-à-vis du niveau national. Peut-on retrouver cette logique régionale-nationale dans le positionnement du *Regierungspräsidium* de Freiburg ?

Le contexte déclencheur de la stratégie métropolitaine : les politiques nationales de soutien aux métropoles

- 36 Si la dimension métropolitaine du Rhin supérieur fait débat, c'est également parce qu'elle n'est que partiellement reconnue par les politiques nationales de soutien aux métropoles en Allemagne, en Suisse et en France. Les trois systèmes nationaux ont des politiques d'aménagement urbain distinctes qui reposent sur des cultures politiques administratives de politiques d'aménagement urbain et des cultures académiques différentes. Les cadres nationaux influent sur la construction des régions métropolitaines transfrontalières (Sohn & Reitel, 2016). En 2010 lors de l'officialisation de la RMT par le niveau national, on peut observer une certaine effervescence politique dans l'aménagement du territoire autour de la métropolisation (Wiechmann, 2009). La figure 3 propose une chronologie comparative simplifiée des politiques nationales de soutien aux métropoles. Dans sa tradition de planificatrice et d'aménageuse, la France depuis longtemps travaille autour du concept de métropole, mais ce thème est plus récent en Allemagne et en Suisse. Des politiques nationales se mettent en place dans les trois pays pour identifier et même soutenir les régions métropolitaines. Les régions

métropolitaines transfrontalières en général et le Rhin supérieur en particulier sont cependant rarement pris en compte.

Figure 3. Politiques nationales de soutien aux métropoles comparées dans le Rhin supérieur.

- 37 La France, seul État centralisé de notre étude, exploite depuis les années 1950 sa compétence nationale en matière d'aménagement du territoire pour questionner le rapport centre-périérie et par là-même la métropolisation. Suite à la constatation de « Paris et le désert français » (Gravier, 1947), la politique des métropoles d'équilibre encourage le développement métropolitain de pôles soit démographiques soit économiques pour équilibrer le poids de la capitale. Alors que cette politique a moins d'effets que les décentralisations successives, le terme de métropole refait surface régulièrement soit dans des politiques de découpage administratif (statut de métropole) soit dans des politiques de développement économique (pôles métropolitains) (Dolez & Paris, 2004). En 2005, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, structure de coopération transfrontalière de l'agglomération de Strasbourg-Kehl, est retenu dans le cadre de l'appel à coopération métropolitaine de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) mais aucune contractualisation ne suivra. Après l'officialisation de la RMT, les réformes territoriales françaises actent *a minima* la métropolisation transfrontalière. Les lois NOTRe et MAPTAM en 2014-2015 renforcent l'échelle intercommunale métropolitaine mais ignorent majoritairement l'autre côté de la frontière. La dimension transfrontalière de la métropolisation n'est prise en compte que si la centralité métropolitaine est sur le territoire français à travers l'élaboration concertée d'un schéma de coopération transfrontalière non contraignant. Cela concerne la région strasbourgeoise mais non la région bâloise. À titre d'exemple, « l'Eurométropole de Strasbourg » instaurée donne une dimension métropolitaine et européenne mais non directement transfrontalière puisqu'elle correspond au nouveau nom de la communauté urbaine de Strasbourg, ignorant les territoires allemands adjacents. À

l'échelle alsacienne, un pôle métropolitain s'est consolidé en 2016 entre Strasbourg, Mulhouse et Colmar affirmant donc une régionalisation métropolitaine strictement française, alors que l'idée d'une fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin revient dans l'actualité malgré le référendum négatif de 2013 (Préfet de la Région Grand Est & Préfet du Bas-Rhin, 2018). Ici l'argument métropolitain est systématiquement mobilisé dans un contexte national, et le transfrontalier n'est que peu pris en compte par Paris.

- 38 La Suisse a un rôle précurseur dans la reconnaissance du fait urbain transfrontalier puisque l'office statistique suisse répertorie Bâle parmi les « agglomérations transfrontalières » du pays depuis 1990. Mais c'est en 2001, avec la *Politique des Agglomérations*, que Bâle est reconnue « aire métropolitaine », « soit un système d'agglomérations ayant d'étroites relations fonctionnelles et présentant souvent un lien de continuité territoriale » (Conseil fédéral suisse, 2001). À la suite du rapport de la Conférence tripartite sur les Agglomérations (TAK 2010), la publication du *Projet de territoire Suisse* en 2012 donne à la région bâloise, devenue un des « espaces métropolitains » un rôle dans la politique nationale d'aménagement. « Ceux-ci présentent d'étroites interdépendances économiques, sociales et culturelles. Les espaces métropolitains sont les principaux moteurs de l'économie suisse ; ils assurent des fonctions essentielles pour la formation, la recherche et la culture, et bénéficient d'un rayonnement international » (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, & ACS, 2012). Même s'il s'agit d'un schéma de développement non contraignant puisque l'aménagement est une compétence cantonale (article 50 de la Constitution fédérale), la régionalisation métropolitaine transfrontalière est actée à Bâle par le niveau national. Pour autant, le découpage retenu ne correspond pas à celui de la coopération transfrontalière du Rhin supérieur.
- 39 En tant que fédération, l'État allemand n'a que peu de compétences en matière d'aménagement du territoire, par conséquent il investit la dimension métropolitaine bien plus tardivement qu'en France (Knieling, 2009). Nous considérerons ici alors l'action de l'État fédéral et des conseils des ministres des Länder comme le niveau national, en comparaison avec la Confédération suisse et l'État français. En 1997, les Länder, réunis dans la *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)*, définissent six puis sept « régions métropolitaines européennes ». Les *europäischen Metropolregionen* sont sélectionnées dans un processus politique d'appel à participation qui permettra à quatre nouvelles candidatures d'accéder à ce statut en 2005. La *Ministerkonferenz* de 2006 note certes l'importance potentielle des aires d'influence métropolitaines transfrontalières sans pour autant leur assigner un rôle ou un statut (*Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)*, 2006). Aujourd'hui les régions métropolitaines européennes nationales voient leur existence confirmée par le *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* qui réalise un suivi statistique et cartographique d'indicateurs déclinés à partir de la définition des fonctions métropolitaines de Danielzyk et Blotvogel. Les régions de Stuttgart, dans le Württemberg, et de Rhein-Neckar, à cheval sur la limite nord-ouest du Baden, en font partie mais démentent de fait toute cohérence métropolitaine au Rhin supérieur. L'approche allemande des régions métropolitaines s'appuie sur l'adjectif « européen » pour asseoir des grandes et moyennes agglomérations à un niveau de rayonnement supérieur mais ne prend pas en compte le transfrontalier. Le *Regionalverband Mittlerer Oberrhein*, structure déconcentrée du Land de Baden-Württemberg responsable de la planification territoriale autour de Karlsruhe, avait pourtant déposé une candidature

avec une dimension transfrontalière dans la politique des *europäischen Metropolregionen* qui a été refusée en 2007.

- 40 Si les trois pays du Rhin supérieur ont (re-)lancé des politiques de soutien aux métropoles nationales à partir des années 2000, les constructions régionales métropolitaines qui en résultent ne prennent pas toujours en compte le fait transfrontalier. De surcroît, elles ne coïncident jamais avec le Rhin supérieur. Avant la création de la RMT, les niveaux nationaux reconnaissent respectivement une aire métropolitaine transfrontalière en Suisse, des structurations métropolitaines diverses en France mais aucune dimension métropolitaine dans les territoires allemands. Cette absence du Rhin supérieur des politiques nationales allemandes explique que le *Regierungspräsidium* de Freiburg ait pris l'initiative de la RMT en 2005.

Le porteur de la stratégie métropolitaine : le *Regierungspräsidium* Freiburg

- 41 Au sein du Land de Baden-Württemberg, les deux administrations déconcentrées tentent pourtant à plusieurs reprises de faire reconnaître le Rhin supérieur comme région métropolitaine transfrontalière. Le *Regierungspräsidium* Freiburg conserve l'appellation de la politique nationale, *Metropolregion*, y adjoint le qualificatif « trinational » qui est d'usage dans la région du Rhin supérieur (*Dreiländereck*, *Dreieckland*, congrès tripartite, Eurodistrict Trinationale de Bâle...) aux dépens des qualificatifs de « transfrontalier » ou « européen », et reprend l'initiative. Un argumentaire va se mettre en place progressivement entre 2006 et 2010 et être diffusé grâce à du matériel promotionnel, tel que le prospectus analysé en amont, afin d'alimenter à une campagne de lobbying à destination de l'État allemand et de l'Union européenne.
- 42 En vérité les deux stratégies de lobbying sont menées en parallèle envers l'Union européenne et l'État fédéral allemand. Un séjour de recherche à Berlin et Bonn en 2017 a permis de dévoiler l'implication répétée des administrations déconcentrées du Baden-Württemberg dans les projets pilotes *MORO* (*Modellvorhaben der Raumordnung*) de l'État fédéral allemand. En 2008-2011 avec le projet « *Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen* » puis en 2015-2018 avec le projet « *Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen* », les administrations régionales allemandes font valoir le Rhin supérieur et leur stratégie métropolitaine trinationale lors des appels à projets de l'institut fédéral BBSR. Ces appels à projets expérimentaux visent à soutenir les innovations en matière de développement territorial dans la coopération suprarégionale transfrontalière, l'observation transfrontalière et la constitution de réseaux allemands, et favorisent en retour la mise en réseau et la transmission des pratiques et stratégies de terrain aux instances et politiques nationales. La RMT n'est pas reconnue à ce stade comme l'une des *europäische Metropolregionen*. Sa structure semble être considérée comme peu homogène et la frontière comme une barrière en son sein, de sorte que ses spécificités ne permettent pas de l'intégrer au programme national de métropolisation. À défaut d'une inscription dans les politiques d'aménagement, ils ont abouti à la création d'une association allemande qui représente les régions frontalières métropolitaines. Le *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen* (IMeG), soit le cercle d'initiative des régions frontalières

métropolitaines, rassemble les collectivités territoriales allemandes des régions de Maas-Rhein, de la Grande Région, du Rhin supérieur et du lac du Bodensee.

- 43 À la lumière de ces tentatives de reconnaissance par l'État fédéral allemand, le choix de présenter la RMT lors de la consultation de la Commission européenne sur le Livre vert sur la Cohésion territoriale en 2008 s'apparente à une stratégie de légitimation par le haut suite aux refus de reconnaissance par le niveau national. Les acteurs allemands du Rhin supérieur cherchent à contourner le niveau fédéral en faisant reconnaître la RMT directement par l'Union européenne dans une logique ascendante-descendante qui s'imposerait alors à l'État allemand.
- 44 Le rôle prépondérant du Land du Baden-Württemberg à travers le *Regierungspräsidium* Freiburg et le *Regionalverband Mittlerer Oberrhein* apparaît très clairement dans la genèse de la RMT. Il trouve en outre appui sur d'autres partenaires régionaux. À l'époque des débats français sur la réforme territoriale, le périmètre et les compétences de la Région Alsace font l'objet de négociations. Le Conseil régional peut alors mobiliser la construction régionale métropolitaine transfrontalière dans ces débats pour faire valoir son unité. Face à deux contextes nationaux différents, il y a une congruence des intérêts régionaux en France et en Allemagne. Les arguments de construction régionale métropolitaine transfrontalière sont mobilisés par les acteurs régionaux dans des stratégies de positionnement en réaction à des politiques nationales.

Discussion : La métropole et le transfrontalier dans les rapports scalaires

- 45 Sur cette frontière entre la France, l'Allemagne et la Suisse, la coopération transfrontalière est ancienne, elle est reconnue au point d'être souvent citée comme *best practice* en Europe. Dès lors, l'arrivée d'un argument métropolitain avec la « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur » en 2010 pour justifier cet espace de coopération transfrontalière interroge. Les arguments avancés pour justifier la régionalisation métropolitaine transfrontalière sont de nature fonctionnelle et quantitative. S'ils calquent la méthodologie des administrations fédérales allemandes issue de la littérature allemande de géographie économique, ils ne convainquent que partiellement la communauté scientifique. L'addition des fonctions urbaines et métropolitaines des différentes agglomérations du Rhin supérieur ne soutient pas la comparaison avec les régions métropolitaines avoisinantes de Rhein-Neckar et Rhein-Main, et avec l'influence de Zürich, Paris ou Stuttgart. La présentation de la RMT oscille entre logique fonctionnelle et logique réticulaire, où deux visions spatiales de la métropolisation se confrontent. Les arguments géographiques d'une région métropolitaine transfrontalière restant discutables, la RMT se dévoile clairement comme une construction politique dans les contextes européens et nationaux.
- 46 L'analyse de la stratégie de la RMT dévoile un jeu d'acteurs multiscalaire qui se noue dans la gestion différenciée du fait transfrontalier selon les politiques nationales de soutien aux métropoles. À l'inverse de la Suisse qui reconnaît Bâle comme agglomération transfrontalière dès 1990, la France et l'Allemagne développent des politiques nationales de soutien aux métropoles qui ne prennent d'abord que très partiellement en compte le fait transfrontalier de la métropolisation en Europe. Face à des échecs lors des appels à projets de ces politiques nationales, les collectivités

territoriales du Rhin supérieur voient leur caractère périphérique renforcé par la non-reconnaissance d'une dimension métropolitaine. Le Land de Baden-Württemberg et ses administrations déconcentrées se saisissent alors de l'argument métropolitain transfrontalier à l'échelle du Rhin supérieur et proposent leur stratégie devant les institutions européennes. La réponse au Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale et le rapport ESPON *METROBORDER* sont des moments clés du lobbying qu'exercent le Rhin supérieur et le *Regierungspräsidium* Freiburg auprès des institutions européennes. Les collectivités territoriales françaises soutiennent l'initiative du *Regierungspräsidium* pour des raisons parallèlement similaires. Dans les négociations sur la réforme territoriale française, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin mais surtout la Région Alsace cherchent des arguments à leur survie institutionnelle. Ce lobbying européen des entités régionales de la coopération transfrontalière vise à contourner les États allemand et français, à les amener à reconnaître le caractère métropolitain du Rhin supérieur et à ainsi considérer les régions frontalières non plus comme périphériques mais comme porteuses de centralité métropolitaine. L'Union européenne fournit des outils aux collectivités frontalières dans leur stratégie de contournement des États. Après la signature de la RMT en 2009 et son officialisation intergouvernementale en 2010, les nouvelles politiques de soutien aux métropoles en Suisse, en France et en Allemagne prennent en compte le fait transfrontalier.

- 47 Le jeu d'acteurs multiscalaire décrit ici rappelle le processus de double construction métropolitaine décrit par Paul Le Galès : « une mobilisation par le bas de groupes et d'organisations pour pouvoir agir sur le terrain du jeu européen ; une recomposition des États qui adaptent leurs politiques et leurs modes d'action sur les territoires » (Le Galès, 2003). Finalement, les collectivités territoriales du Rhin supérieur mobilisent l'argument métropolitain pour se positionner à l'échelle européenne et forcer la reconnaissance du niveau national. C'est bien pour contrecarrer la périphérie étatique que l'espace transfrontalier du Rhin supérieur avance la métropolisation comme argument de centralité dans la construction régionale. Dans le contexte de restructuration des États-nations et de régionalisation en Europe, on assiste dans ce cas d'étude à une forme de recomposition scalaire à la fois nationale et supranationale (Brenner, 1999). L'argument métropolitain a pu être entendu par l'Union européenne puis par les États grâce à l'articulation avec l'argument transfrontalier. La frontière semble s'apparenter à une ressource (Sohn, 2014) mobilisée par les acteurs de la coopération transfrontalière pour étoffer l'argumentaire métropolitain dans la construction régionale.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON M. (1983), *Frontier regions in Western Europe*, London, Frank Cass.
- BAK BASEL ECONOMICS (2006), *Das Oberrheingebiet als europäische Metropolregion. Studie im Auftrag der Oberrheinkonferenz*, Basel.

- BECK J. & WASSENBERG B. (2014), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vol. 6 : Vers une cohésion territoriale ?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.
- BRENNER N. (1999), « Globalisation as Reterritorialisation : The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 36, 3, pp. 431-451.
- BRUNET R. (1989), *Les villes "européennes"*, Rapport pour la DATAR, Paris, La Documentation française, DATAR-RECLUS.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2005), *Raumordnungsbericht*, 21, Berichte, Bonn.
- BUNDESINSTITUT FÜR BAU- STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (2010), *Metropolräume in Europa, Abgrenzung, Analyse und Vergleich*, Bonn.
- CASTELLS M. (1998), *L'ère de l'information. Vol. 1 : La société en réseaux*, Paris, Fayard.
- COMMISSION EUROPEENNE (2008), *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout. Vol. 616 final*, Bruxelles.
- CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR (CRS) (n.d.), *La Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur*, Dépliant promotionnel pour la consultation du Livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission européenne de 2008.
- CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR (CRS) (1999), *Lire et construire l'espace du Rhin supérieur*, Atlas transfrontalier pour aménager un territoire commun, Karlsruhe.
- CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR (CRS) (2001), *Cadre d'orientation pour l'aménagement du territoire de la Conférence du Rhin supérieur. Pour un avenir commun du Rhin supérieur*, Gresswiller.
- CONFERENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPERIEUR (CRS) (2010), *Un modèle pour l'Europe, la Région Métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur*, Brochure promotionnelle.
- CONSEIL FEDERAL SUISSE, Politique des agglomérations de la Confédération (2001), *Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001*.
- CONSEIL FEDERAL SUISSE, CDC, DTAP, UVS & ACS (2012), *Projet de territoire Suisse*, version remaniée, Berne.
- DANIELZYK R., BLOTEVOGEL H.-H. (2009), « Leistungen und Funktionen von Metropolregionen », in KNIELING J. (ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3 : Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, Verlag der ARL, pp. 22-29.
- DECOVILLE A., DURAND F., SOHN C. & WALTHER O. (2014), « Approche comparée de l'intégration métropolitaine transfrontalière en Europe », in BECK J., WASSENBERG B. (eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vol. 6 : Vers une cohésion territoriale ?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, pp. 175-194.
- DI MEO G. (2010), « La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques », *L'Information géographique*, 74, 3, pp. 23-38.
- DOLEZ B., PARIS D. (2004), *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan.
- ESPON (2005), *Potentials for polycentric development in Europe*, 1.1.1 Project Report, revised version.
- ESPON (2010), *METROBORDER. Cross-border Polycentric Metropolitan Regions*, ESPON Final Report, Luxembourg.

- FLORIDA R. (2005), *Cities and the Creative Class*, New York-London, Routledge.
- FRIEDMAN J. (1986), « The World City Hypothesis », *Development and Change*, 17, 1, pp. 69-83.
- GOTTMANN J. (1952), *La politique des États et leur géographie*, Paris, Armand Colin.
- GOTTMANN J. (1961), *Megalopolis : The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, New York, The Twentieth Century Fund.
- GRAVIER J.-F. (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan.
- GUICHONNET P., RAFFESTIN C. (1974), *Géographie des frontières*, Paris, Presses Universitaires de France.
- HALBERT L. (2010), *L'Avantage métropolitain*, Paris, Presses Universitaires de France.
- HALBERT L., CICILLE P. & ROZENBLAT C. (2012), *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau*, Paris, La Documentation française, DATAR.
- HAMEZ G. (2013), « Vers un modèle multiscalaire des territoires frontaliers intérieurs à l'Union Européenne », *Belgeo*, 1, pp. 1-14, <https://doi.org/10.4000/belgeo.10558>.
- JOUE B., LEFEVRE C. (1999), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica-Anthropos.
- JOYE D., LERESCHE J.-P. & BASSAND M. (1995), « Les acteurs de la métropole lémanique, entre localisme et cosmopolitisme », in LERESCHE J.-P., JOYE D. & BASSAND M. (éd.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques* Genève, Georg Editeur, pp. 275-294.
- KEATING M. (1997), « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 4, pp. 383-398.
- KNIELING J. (ed.). (2009), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3 : Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, Verlag der ARL.
- KRÄTKE S. (2007), « Metropolisation of the European Economic Territory as a Consequence of Increasing Specialisation of Urban Agglomerations in the Knowledge Economy », *European Planning Studies*, 15, 1, pp. 1-27.
- KUNZMANN K.R., WEGENER M. (1991), « The Pattern of Urbanization in Western Europe », *Ekistics*, 58, 350-351, pp. 282-291.
- LE GALES P. (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LERESCHE J.-P. (1995), « Mythes et réalités de la métropole lémanique », in LERESCHE J.-P., JOYE D. & BASSAND M. (éd.), *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg Editeur, pp. 183-207.
- MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (MKRO) (2006), *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30 Juni 2006, Berlin.
- MORICONI-EBRARD F. (1993), *L'Urbanisation du monde depuis 1950*, Paris, Anthropos.
- NEWMAN D. (2003), « On Borders and Power : A Theoretical Framework », *Journal of Borderlands Studies*, 18, 1, pp. 13-25.
- O'DOWD L. (2002), « Transnational Integration and Cross-Border Regions in the European Union », in ANDERSON M. (ed.), *Transnational Democracy. Political Spaces and Border Crossings*, London, Taylor and Francis, pp. 111-128.

- OPILOWSKA E., KURCZ Z. & ROOSE J. (2017), *Advances in European Borderlands Studies*, Baden-Baden, Nomos.
- PAASI A. (1986), « The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity », *Fennia*, 164, 1, pp. 105-146.
- PERKMANN M. (2003), « Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation », *European Urban and Regional Studies*, 10, 2, pp. 153-171.
- PEYRONY J. (2014), « Frontières et cohésion territoriale », in J. BECK J., WASSENBERG B. (eds.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. 6) : Vers une cohésion territoriale ?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, pp. 153-174.
- PREFET DE LA REGION GRAND EST & PREFET DU BAS-RHIN (2018), *Rapport au Premier ministre Mission Alsace Grand Est*, Strasbourg.
- RAFFESTIN C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Libraires techniques.
- RAFFESTIN C. (1992), « Autour de la fonction sociale de la frontière », *Espaces et Sociétés*, 70/71, pp. 157-164.
- REITEL B. (2010), « Le Rhin supérieur, une région transfrontalière en construction ? Une approche géographique d'une situation frontalière », in WASSENBERG B. (éd.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vol. 1 : les régions frontalières françaises*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, pp. 289-306.
- REITEL B. (2014), « Les villes, des collectivités structurantes de la région transfrontalière du Rhin supérieur », in BECK J., WASSENBERG B. (éd.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vol. 6 : Vers une cohésion territoriale ?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, pp. 205-228.
- REITEL B., PERRIN T. & PUPIER P. (2017), « La métropolisation transfrontalière », in MOULLE F. (éd.), *Frontières*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, pp. 209-232.
- REITEL B., ZANDER P., PIERMAY J.-L. & RENARD J.-P. (2002), *Villes et Frontières*, Paris, Economica-Anthropos.
- ROZENBLAT C., CICILLE P. (2003), *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, DATAR/La Documentation Française.
- SASSEN S. (2004), « Introduire le concept de ville globale », *Raisons Politiques*, 15, pp. 9-23.
- SCHARPF F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SEYS F.-O. (2017), « Les nouvelles Régions françaises dans le contexte de l'Union européenne », *Pôle Sud*, 46, 1, pp. 97-113.
- SOHN C. (2012), *Luxembourg. An Emerging Cross-border Metropolitan Region*, Luxembourg, Éditions Peter Lang.
- SOHN C. (2014), « The Border as a Resource in the Global Urban Space : A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis », *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 5, pp. 1697-1711.
- SOHN C., REITEL B. (2016), « The Role of National States in the Construction of Cross-Border Metropolitan Regions in Europe: A Scalar Approach », *European Urban and Regional Studies*, 23, 3, pp. 306-321.
- VAN HOUTUM H., KRAMSCH O. & ZIERHOFER W. (2005), *B/ordering Space*, Aldershot, Ashgate.

VANDERMOTTEN C. (2007), « Les Aires urbaines transfrontalières en Europe, *Mosella*, 32, 1-4, pp. 13-23.

VELTZ P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France.

WASSENBERG B. (2007), *Vers une Eurorégion ? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, Peter Lang.

WIECHMANN T. (2009), « Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Europa - Eine Spurensuche », in KNIELING J. (ed.), *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3 : Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover, Verlag der ARL, pp. 101-132.

WOESSNER R. (2014), « Les ponts sur le Rhin dans l'espace de la Conférence du Rhin supérieur », in BECK J., WASSENBERG B. (éd.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Volume 6 : Vers une cohésion territoriale ?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, pp. 229-246.

RÉSUMÉS

La coopération transfrontalière entre l'Allemagne, la Suisse et la France s'est transformée en 2010 pour devenir la « région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur ». Dans une approche géographique et scalaire, cet article se propose de retracer la genèse de cette stratégie grâce à une analyse documentaire et à un corpus d'entretiens. Il ressort que les acteurs moteurs sont issus d'administrations régionales allemandes. Face à des réformes fédérales, ils ont su créer un consensus transfrontalier reprenant les standards académiques et politiques allemands de la métropolisation. Ils mobilisent l'argument métropolitain pour se positionner à l'échelle européenne et forcer la reconnaissance du niveau national. C'est bien pour contrecarrer la périphérie étatique que l'espace transfrontalier du Rhin supérieur avance la métropolisation comme argument de centralité. Ce cas de construction régionale présente une forme de recomposition scalaire à la fois nationale et supranationale.

In 2010, the cross-border cooperation between Germany, Switzerland and France became the "trilateral metropolitan region of the Upper Rhine". This article aims at drawing the genesis of this new strategy. It relies on a geographic and scalar approach and uses data from a document analysis and a corpus of interviews. It points out that German regional actors were the true drivers of the strategy. They reacted to the federal agenda on metropolitanisation and created a cross-border consensus aligned with the German political and academic standards. In fact, the metropolitan argumentation raised European awareness and forced the national recognition of a trilateral metropolitan region. The actors of the Upper Rhine use the centrality component of metropolitanisation in order to counteract the peripheral component of state border. This case study presents a process of cross-border region building which includes a national and a supranational re-scaling process.

INDEX

Mots-clés : frontière, métropole, région métropolitaine transfrontalière, recomposition scalaire, région métropolitaine du Rhin supérieur

Keywords : border, metropolis, cross-border metropolitan region, rescaling process, Upper Rhine metropolitan region

AUTEUR

PAULINE PUPIER

Université d'Artois, Laboratoire Discontinuités, pauline.pupier@gmail.com