

3

## Les territoires transfrontaliers

## Les territoires transfrontaliers

Cette troisième partie de l'atlas est consacrée aux territoires transfrontaliers.

Les espaces traversés par une frontière témoignent à la fois de l'histoire de la constitution des états en Europe mais également des dynamiques économiques contemporaines à l'œuvre, résultant d'un certain effet frontière, c'est-à-dire les différentiels de législations, de coûts de main d'œuvre, de l'immobilier... qui permettent de stimuler les flux, les échanges et la croissance économique et aux entreprises de tirer profit de ces différences.

Cette dynamique locale transfrontalière a pendant longtemps profité au secteur privé de l'économie : elle s'est développée en dépit des obstacles juridiques et administratifs qui venaient entraver les politiques publiques locales et la volonté d'une coopération plus institutionnalisée. Le passage de cette dynamique à une dimension de coopération, organisée par les pouvoirs publics, est un phénomène relativement récent.

L'enjeu actuel repose sur la poursuite de l'évolution de cette coopération et plus précisément du passage d'une coopération transfrontalière de gestion de la coexistence, éclatée en différents thèmes sans lien entre eux, même si elle traite de l'organisation transfrontalière de la vie des habitants, à une coopération transfrontalière véritablement territorialisée et portée politiquement. L'enjeu est également de passer d'une coopération entre espaces frontaliers à une coopération au sein de territoires transfrontaliers.

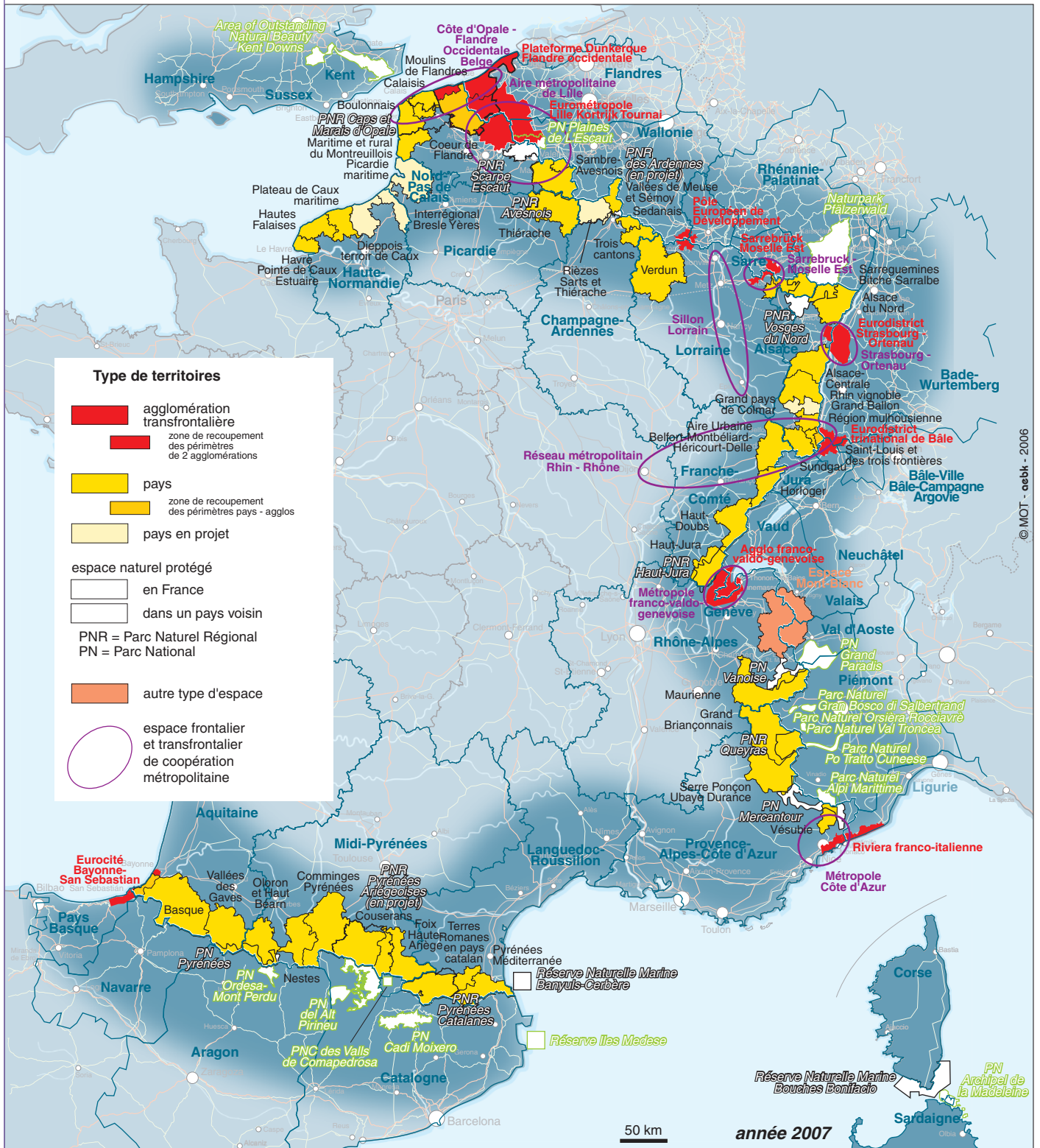
On oppose généralement « territoire » à « espace » ; le second est le cadre physique objectif où se déroule un certain nombre de phénomènes naturels, économiques, sociaux, sans que ce cadre fasse l'objet d'une prise en compte politique particulière. Par opposition, le terme de territoire renvoie à un espace habité faisant l'objet en tant que tel tout à la fois d'une appropriation consciente de la part de ses habitants, et de politiques visant à organiser, et à aménager ce territoire.

Aujourd'hui, ces territoires transfrontaliers bousculent les fonctionnements politico-administratifs nationaux. L'intégration européenne a d'ores et déjà favorisé l'émergence de tels « territoires vécus » dans un contexte transfrontalier de proximité, et ce processus ne peut que s'accélérer. En écho au débat portant sur l'avenir de l'Union, l'enjeu est aujourd'hui de savoir quels territoires transfrontaliers nous voulons construire pour demain. Voulons nous rester sur de simples espaces marchands (libre circulation des personnes, biens, services et capitaux) ou bien nous diriger vers de véritables territoires de projets constitués sur des périmètres définis, portés politiquement et gérés techniquement par une gouvernance transfrontalière ?

Cette troisième partie a pour objectif de donner à voir l'émergence de toute une série de territoires ruraux et urbains le long des frontières entre la France et ses pays voisins, le cadre politique qui est à l'origine de leur développement ainsi que le contenu des projets qui soutiennent leur existence.

Projets de territoire transfrontaliers et planification nationale

Les projets de territoire transfrontaliers en 2007



© MOT - cebl - 2006



## Projets de territoire transfrontaliers et planification nationale

### Les projets de territoire transfrontaliers en 2006

Cette planche fait coexister au sein d'une même carte l'ensemble de projets de territoire dans les espaces frontaliers.

Parmi ces types de projets de territoire, deux ont une existence juridique strictement franco-française : les pays LOADT<sup>1</sup> et les parcs naturels, qu'ils soient nationaux ou régionaux<sup>2</sup>.

La troisième catégorie (projets d'agglomération transfrontalière, par définition partagés par une frontière) correspond non pas à l'emprise urbaine des agglomérations mais à l'espace de projet politique transfrontalier, engagé dans un mode de coopération informel ou doté parfois d'une structure juridique à vocation transfrontalière (association, consorcio, GEIE...).

Enfin, la dernière concerne les projets de coopération métropolitaine<sup>3</sup>, d'initiative française mais pour six d'entre eux transfrontaliers car impliquant des collectivités des pays voisins.

Ces quatre niveaux de territoire (pays, parcs, agglomérations et métropoles) sont pour l'instant les seuls à envisager la coopération transfrontalière non plus sur un mode exclusivement thématique mais sur un mode spatial (périmètre défini) dans un territoire impliqué en tant que tel.

Il est intéressant de noter que dans la plupart des cas, ces quatre types de projets de territoire ne se juxtaposent pas mais se superposent en recoupant parfois à plusieurs reprises la même portion d'espace.

Les superpositions de périmètre quand elles existent, s'opèrent principalement soit entre parc et pays, soit entre projet d'agglomération transfrontalière et projet métropolitain, plus rarement entre métropole et pays,

agglomération et pays et métropole et parc, et jamais entre agglomération et parc.

Ces recouvrements, qui font d'ailleurs parfois l'objet de conventions formelles (Parc Naturel Régional-pays ou agglomération-pays), s'expliquent notamment par la présence d'espaces non urbanisés au sein de certains projets d'agglomération et a fortiori de métropoles qui peuvent également appartenir à un périmètre de pays ou de parc. Elles expriment également un projet territorial à différentes échelles : celle relevant d'une logique de proximité et concernant l'agglomération ou le pays, et celle plus large correspondant à la métropole ou au parc, impliquant des fonctions différentes.

Cette carte permet une vision inédite de la couverture des espaces frontaliers par ces quatre types de projets de territoire et témoigne bien de leur emprise spatiale quasi-totale côté français (70 espaces de projet : 39 pays, 14 espaces naturels, 9 agglomérations, 8 métropoles) sur les espaces frontaliers. On n'en comptait que 44 dans la version précédente de l'atlas (année 2002).

Par ailleurs, ce document doit permettre de faire prendre conscience de la nécessité de continuer à intégrer cette dimension transfrontalière dans les lois nationales qui régissent leur fonctionnement : 11% des pays, 20% des parcs, plus de la moitié des métropoles sont frontaliers. Il met également l'accent sur la nécessité d'intégrer dans les projets de territoire qui ne l'auraient pas encore fait (de nombreux pays, quelques rares parcs et métropoles) la dimension transfrontalière de leur avenir.

Cette carte montre enfin dans certains cas de superposition, la nécessité de mieux articuler les différents processus à l'œuvre, tant sur le plan des réseaux d'acteurs impliqués que sur le plan des actions mises en œuvre, en les rendant complémentaires dans leur approche de la coopération transfrontalière.

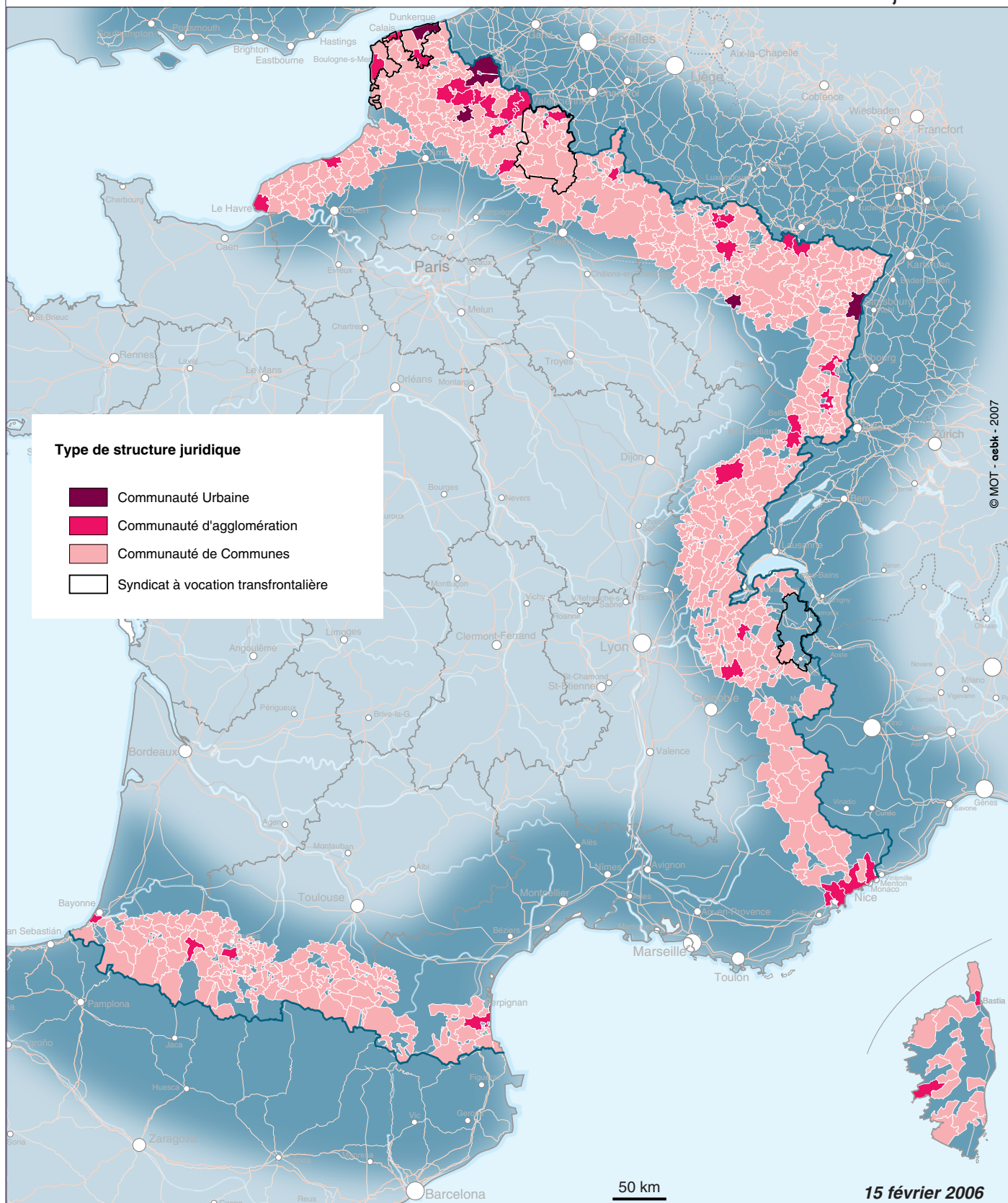
<sup>1</sup> Créés par les Lois d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 et 1999.

<sup>2</sup> Sont représentés leurs partenaires étrangers ainsi que les projets de parcs dans les espaces frontaliers.

<sup>3</sup> Un appel à coopération métropolitaine a été lancé en juin 2004 par la DIACT, à l'issue duquel 8 des 15 sites retenus étaient frontaliers ou transfrontaliers. Afin de permettre à ces métropoles d'avoir un véritable rayonnement et d'être plus compétitives à l'échelle européenne, un accompagnement particulier et pluri-thématique leur a été proposé, dont celui par la MOT sur la dimension transfrontalière de celles concernées.

Projets de territoire transfrontaliers  
et planification nationale

Les structures intercommunales à fiscalité propre  
dans les espaces frontaliers français  
au 1er janvier 2006





## Projets de territoire transfrontaliers et planification nationale

### Les structures intercommunales à fiscalité propre dans les espaces frontaliers français au 1er janvier 2006

Les structures intercommunales françaises, ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sont, à de nombreuses frontières, les premiers interlocuteurs des collectivités territoriales étrangères dans la mise en œuvre des projets de territoire transfrontaliers.

La géographie des EPCI à fiscalité propre a été profondément modifiée par la loi du 12 juillet 1999, dite « Loi Chevènement », qui simplifie l'architecture de la coopération intercommunale, et la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui renforce les possibilités de couverture du territoire par les EPCI et assouplit leurs règles de fonctionnement.

Suite à ces deux lois, on dénombre trois catégories d'EPCI à fiscalité propre : les « communautés de communes » (ou CC), les « communautés d'agglomération » (ou CA, regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants) et les « communautés urbaines » (ou CU, regroupant en principe plus de 500 000 habitants), réparties de la manière suivante au 1er janvier 2006 : presque 2 400 CC (dont plus de 700 dans les départements frontaliers), contre 164 CA (dont 45 dans les départements frontaliers) et 14 CU (dont trois frontalières : Dunkerque, Lille et Strasbourg).

Les EPCI français à fiscalité propre constituent une exception dans les outils de coopération intercommunale mis en place par la France et les Etats riverains. Aucun de ces Etats ne dispose de structures analogues à ces « communautés », dont les compétences et les prérogatives, notamment en matière fiscale, les rapprochent, dans leurs modes de fonctionnement, des collectivités de plein exercice, à l'exception de l'élection des délégués communautaires au suffrage universel.

Ces « communautés » visent à la fois à porter un projet de territoire, essentiellement au travers des compétences « aménagement de l'espace » et « développement économique », et à gérer des services publics pour les communes membres. La notion de projet de territoire n'apparaît pas dans les autres formes de coopération

existant dans les Etats riverains. En revanche, des structures de gestion, de type syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM), EPCI sans fiscalité propre, existent dans la majeure partie de ces Etats.

C'est pourquoi ces EPCI « de projet » sont prédominants dans les démarches de coopération transfrontalière. Ils coopèrent en lieu et place des communes qui les composent, à l'exception des espaces où il n'y a pas ou peu de structures intercommunales (espaces ruraux et péri-urbains). De même ces EPCI trouvent le plus souvent le bon interlocuteur de l'autre côté des frontières à une échelle à la fois supra-communale et infra-régionale, celle des provinces belges et italiennes, des Kreise allemands, des cantons suisses et des Diputacion espagnoles.

Leur rôle est particulièrement développé dans les projets de territoire transfrontaliers, notamment les projets d'agglomération transfrontalière (Cf. Plate-Forme Dunkerque-Occidentale, Eurométropole Lille Kortrijk Tournai et Eurodistrict Strasbourg-Ortenau pour les CU, Eurocité Basque pour la CA de Bayonne-Anglet-Biarritz, Riviera franco-italienne pour les CA de Nice et de Menton, Agglomération Sarre Moselle Est pour les CA de Sarreguemines et Forbach, CC participant au Pôle Européen de développement de Longwy, à l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle, à l'agglomération franco-valdo-genevoise et à d'autres démarches sur des territoires plus restreints).

Au sein de ces bassins de vie transfrontaliers, ces EPCI sont les premiers partenaires dans la mise en place de services publics transfrontaliers (transport, eau, assainissement, déchets, développement économique, culture), mais également les moteurs de démarches de gouvernance transfrontalières de plus en plus intégrées, au côté d'autres niveaux de collectivités françaises (syndicat mixte, département, région) et étrangères, comme l'illustrent les démarches de l'Eurocité Basque, de l'Eurométropole de Lille, de la plate-forme Dunkerque-Flandre occidentale ou des eurodistricts franco-allemands.

## Les espaces urbains transfrontaliers

## Les espaces urbains transfrontaliers

Les espaces urbains transfrontaliers constituent de véritables bassins de vie transfrontaliers, laboratoires d'une citoyenneté européenne émergente et se situant au cœur des enjeux d'intégration européenne.

La coopération transfrontalière urbaine de proximité s'est développée à des rythmes très différents selon les frontières et les régions. Il est souvent difficile d'en détecter l'origine précise, tant elle prend ses racines dans la coopération institutionnelle à travers un grand nombre de projets, dont les supports ont été le plus souvent urbains. Accélérée grâce au programme Interreg il y a une quinzaine d'années, elle s'individualise et devient progressivement plus autonome pour devenir une composante spécifique de la coopération transfrontalière de niveau régional.

Plus ou moins complexe selon la taille, la forme et les fonctions de ces espaces urbains, selon les accords, les traités, les traditions culturelles, la communauté de langues, elle prend une forme particulière pour pratiquement chacun d'entre eux. Il est donc très difficile d'en déduire un modèle applicable partout de façon uniforme. D'autant que l'on n'en est encore qu'au début d'une coopération qui prend progressivement ses marques en s'adaptant à des configurations spatiales et juridiques très différentes.

Ces espaces urbains, dont une soixantaine peut être dénombrée en Europe, peuvent être divisés en 3 catégories principales :

- les agglomérations transfrontalières : ce sont des aires urbaines jointives ou séparées par une rivière, de taille différente. Parmi elles on trouve les aires métropolitaines (de plusieurs centaines de milliers d'habitants (Genève, Bâle) à plus d'un million d'habitants (Lille)) souvent avancées dans leur gouvernance transfrontalière, mais également des agglomérations de taille restreinte où seulement quelques milliers d'habitants résident.

- les réseaux urbains transfrontaliers : ce sont des villes géographiquement proches (distance interstitielle inférieure à 50 km) sans continuité morphologique, constituées en réseau transfrontalier de coopération (sillon mosellan de Nancy jusqu'à Luxembourg).

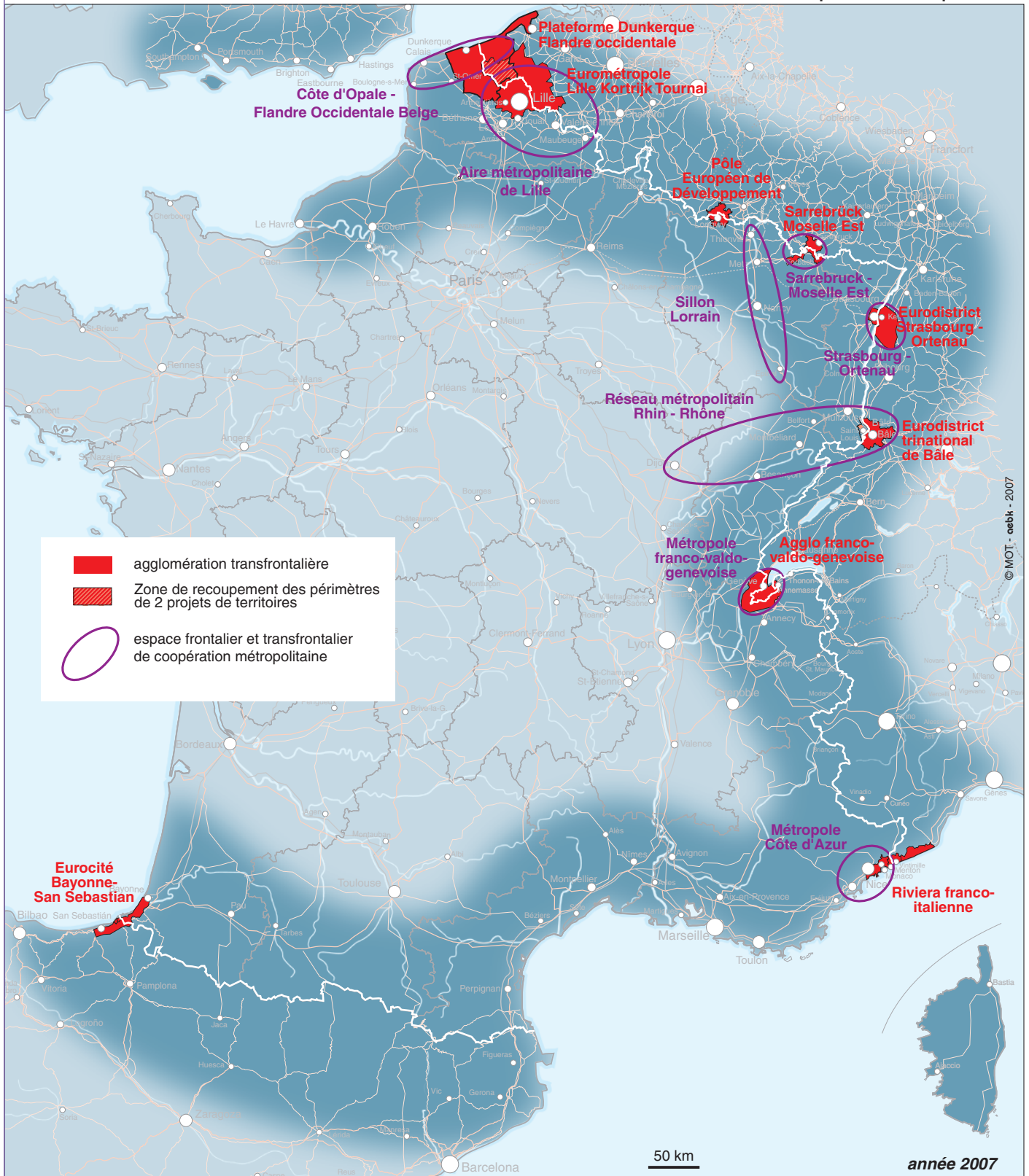
- les régions urbaines transfrontalières (type eurorégion) : ce sont des régions frontalières situées dans deux ou plusieurs pays, dont les villes principales ne sont pas très éloignées géographiquement (de 50 à 100 km environ), qui participent à un projet de coopération transfrontalière intégrant des thématiques urbaines. Il s'agit des cas de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián (conurbation littorale en filament avec des discontinuités morphologiques, structure de coopération mise en place), de Copenhague-Malmö, au sein de la Région Öresund (deux régions urbaines séparées par un détroit maritime et reliées par un pont-tunnel, coopération déjà très performante), et de Vienne-Bratislava, au sein de la région Centroe (régions frontalières situées dans quatre pays et impliquant deux capitales, coopération en phase de démarrage).

Les planches consacrées à cette sous-partie et qui abordent la problématique de l'intercommunalité, les différentes agglomérations transfrontalières, dans leur périmètre, leur population et leur projet, et enfin la coopération métropolitaine, ont été mises à jour en 2007.



Les espaces urbains transfrontaliers

Périmètres des projets d'agglomérations transfrontalières et des espaces métropolitains





## Les espaces urbains transfrontaliers

### Périmètres des projets d'agglomérations transfrontalières et des espaces métropolitains

Les agglomérations transfrontalières sont de plus en plus prises en compte en tant qu'entités particulières, tant par les politiques européennes que par les législations, les contractualisations et les financements nationaux.

A cheval sur deux, voire trois pays, leur situation transfrontalière exacerbe la complexité des problèmes auxquels peuvent être confrontées des agglomérations « nationales ».

Les agglomérations sont au cœur de l'expérimentation et du quotidien de la coopération transfrontalière. Celle-ci est la plus dense au sein des corridors que constituent ces espaces urbains transfrontaliers.

L'intensité des dynamiques transfrontalières, telle que l'illustrent les flux de travailleurs frontaliers, la diversité des modes de transports utilisés, la pression foncière et immobilière, les pratiques culturelles, commerciales, scolaires, sanitaires... , trouve là son paroxysme.

Dans ce contexte, la nécessité de s'organiser pour garantir un développement harmonieux du territoire se fait jour. Les démarches de coopération pour le développement transfrontalier harmonisé de ces agglomérations deviennent un véritable enjeu de développement et prennent des formes aussi nombreuses que variées.

On dénombre 9 espaces de projet d'agglomération sur les frontières françaises. Leur concentration sur les frontières franco-belge, allemande et suisse confirme le constat géographique (frontières-glacis, frontières-creuset) déjà évoqué dans la première partie.

Il est important de noter que les périmètres qui figurent sur la carte ne correspondent pas à l'emprise urbaine au sol de l'agglomération transfrontalière mais à son espace de projet politique. Si certains périmètres se calent plutôt sur la tache urbaine (Sarrebriick Moselle Est, Eurodistrict Trinational de Bâle, Pôle Européen de Développement à Longwy), ils la dépassent parfois très largement comme dans le cas de Strasbourg-Ortenau, où l'Ortenau Kreis côté allemand figure en entier, ou bien l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (2500 km<sup>2</sup>) correspondant aux périmètres administratifs de ses membres (la communauté urbaine de Lille + les 4 intercommunales belges, incluant ainsi de larges portions de territoires agricoles et naturels).

Ces espaces de projet d'agglomération transfrontalière varient également beaucoup en termes de poids de population : de 125 000 habitants (PED de Longwy) à 1,8 millions d'habitants pour l'Eurométropole Lille Kortrijk Tournai. Toutefois, tous

ont en commun d'avoir défini un périmètre au sein duquel une réflexion conjointe est menée par les décideurs locaux (élus) et relayée par le travail des techniciens et du monde socio-professionnel de part et d'autre de la frontière.

Outre la multitude de projets transfrontaliers ponctuels portant sur des thématiques variées (transport et mobilité, développement économique, emploi, formation et enseignement supérieur, logement et habitat, affaires sociales et santé, cadre de vie, environnement, tourisme, culture et loisirs), ces territoires se sont souvent engagés dans un projet de territoire transfrontalier sous-tendu par une démarche de planification stratégique transfrontalière et concertée, déclinée en de nombreuses orientations et thématiques communes. Cette démarche a notamment été mise en œuvre au sein de l'Eurocité basque (Livre Blanc), Bâle (Concept de développement global de l'ETB), la métropole genevoise (Charte d'aménagement de l'espace franco-valdo-genevois), Lille (Stratégie pour une métropole transfrontalière et Plan opérationnel prioritaire de la COPIT)...

Par ailleurs, ces territoires sont le cadre d'actions d'aménagements urbains concrets qui témoignent de la volonté de réaliser ensemble et qui s'inscrivent dans la stratégie du projet d'agglomération transfrontalière global : passerelle du jardin des deux rives entre Strasbourg et Kehl, pôle intermodal « Etoile-Annemasse-Genève » ou création d'un RER transfrontalier (CEVA) à Genève, passerelle piétonne entre Huningue et Weillam-Rhein et Pôle Gare Saint-Louis Ouest (Bâle)...

Ces espaces de projet d'agglomération transfrontalière font pour la plupart l'objet d'une structuration politique accompagnée parfois d'une équipe technique : longtemps informelles (assemblée transfrontalière, bureau etc.), ces structures politiques en place ont connu une mutation importante depuis la précédente version de l'ouvrage. Elles s'inscrivent désormais dans une démarche politique plus large et labellisée : les « euro-districts », franco-allemands (Strasbourg-Ortenau, Sarrebriick Moselle Est ETB) ou franco-belge (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai), la Plate-forme Dunkerque Flandre-occidentale, le Projet d'Agglomération franco-valdo-genevois.

Par ailleurs, certaines d'entre elles font parfois l'objet d'une labellisation « projet de coopération métropolitaine »<sup>2</sup> qui peut correspondre à leur périmètre de projet d'agglomération transfrontalière (Strasbourg, Genève, Sarrebriick) ou qui l'englobe au sein d'un territoire plus large (Dunkerque, Lille, Bâle).

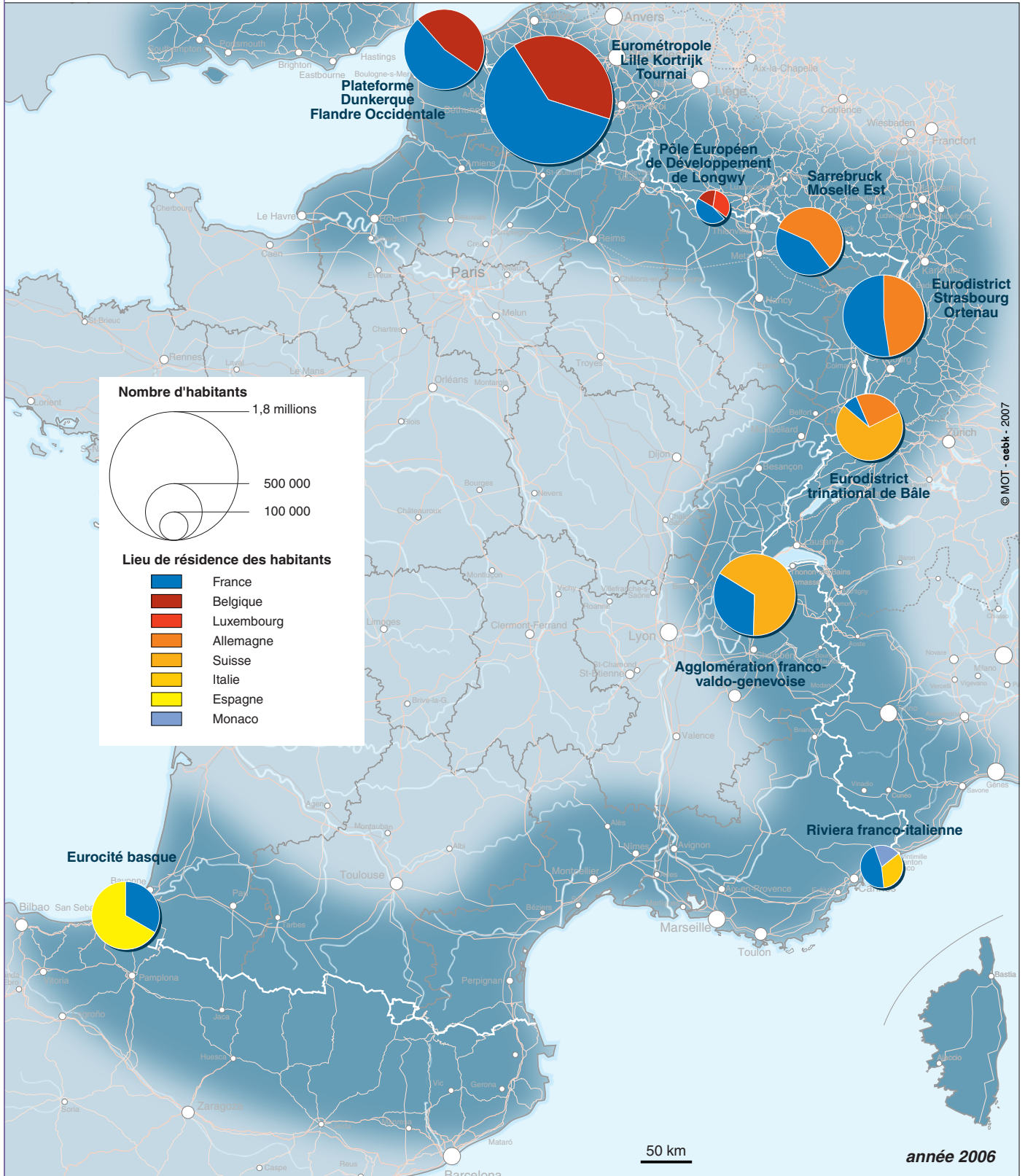
Les collectivités partenaires des projets d'agglomération transfrontalière ont initialement privilégié des structures de droit privé pour assurer le portage technique et politique de leurs projets d'agglomération transfrontalière (association transfrontalière du PED de Longwy, association Zukunft Sarre Moselle avenir (Sarrebriick), association de l'ETB (Bâle), association COPIT (Lille), GEIE de l'Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité Basque Bayonne-San Sebastian). Aujourd'hui, elles réfléchissent pour une partie d'entre elles à l'utilisation des possibilités offertes par les récentes évolutions législatives pour se doter d'un outil juridique transfrontalier plus abouti de soutien à leur structure de gouvernance politique transfrontalière (groupement local de coopération transfrontalière, groupement européen de coopération territoriale...).

<sup>1</sup> La démarche des eurodistricts, lancée en 2003, s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à favoriser le rapprochement franco-allemand. Contrairement au cadre juridique déjà mis en place par les Etats, elle correspond à une démarche de nature politique qui ne s'appuie ni sur un traité ni sur des dispositions légales préalables.

<sup>2</sup> Un appel à coopération métropolitaine a été lancé en juin 2004 par la DIACT, à l'issue duquel 8 des 15 sites retenus étaient frontaliers ou transfrontaliers. Afin de permettre à ces métropoles d'avoir un véritable rayonnement et d'être plus compétitives à l'échelle européenne, un accompagnement particulier et plurithématique leur a été proposé, dont celui par la MOT sur la dimension transfrontalière de celles concernées.

Les espaces urbains transfrontaliers

Populations des agglomérations transfrontalières





## Les espaces urbains transfrontaliers

### Populations des territoires de projet d'agglomération transfrontalière

Cette carte, qui complète celle des territoires de projet d'agglomération transfrontalière, a quant à elle vocation à illustrer le poids de la population au sein des différents périmètres politiques de projets d'agglomération transfrontalière, tout en prenant en compte la répartition des habitants en fonction de leur lieu d'habitation (et non de leur nationalité).

La taille du cercle est proportionnelle au poids de la population et la couleur correspond à la localisation par pays des habitants.

Ce document donne ainsi à voir sur un mode strictement géographique et statistique le jeu des forces à l'œuvre au sein d'un périmètre de projet d'agglomération transfrontalière.

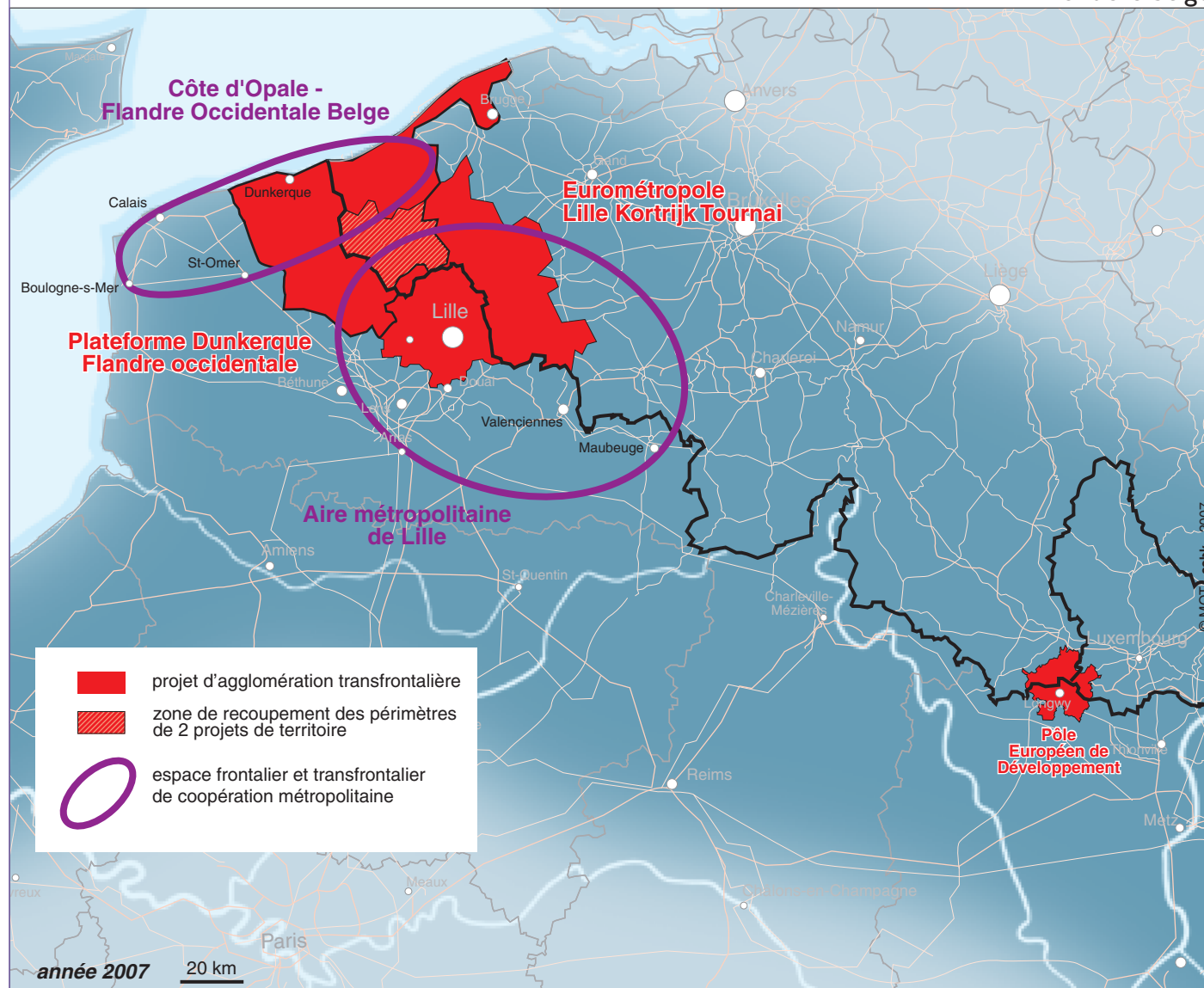
Certaines agglomérations transfrontalières ont ainsi leur centre de l'autre côté de la frontière, la partie française étant considérée comme la périphérie, plus ou moins dans l'orbite d'un cœur d'agglomération à dominante étrangère (Genève, Bâle et dans une moindre mesure la conurbation sarroise).

A l'inverse, la France accueille la grande majorité des habitants de certaines agglomérations transfrontalières comme Strasbourg-Ortenau, le PED à Longwy ou la métropole lilloise franco-belge.

Ces configurations impliquant différemment la partie française concernée (banlieue française d'une agglomération à majorité étrangère, ou à l'inverse agglomération dont la majorité du territoire et de la population sont sur le territoire français avec des périphéries outre frontière) ont une influence évidente sur la façon dont est mené un projet d'agglomération transfrontalière même si le processus méthodologique est souvent similaire.

## Les espaces urbains transfrontaliers

Frontière belge



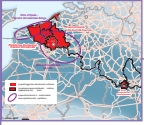
### Plate-forme transfrontalière Flandre Occidentale belge - Flandre-Dunkerque - Côte d'Opale

La plate-forme transfrontalière Flandre Occidentale belge – Flandre-Dunkerque – Côte d'Opale est située de part et d'autre de la frontière franco-belge à l'entrée de la Mer du Nord, et séparée de l'Angleterre par le détroit du Pas-de-Calais.

Outre les communes directement frontalières, l'ensemble du littoral Flandre-Dunkerque - Côte d'Opale s'est inscrit dans une dynamique de coopération transfrontalière depuis les années 1990. Cette volonté de mettre en cohérence l'ensemble des actions menées s'est traduite en 2005 par la création de la Plate-forme transfrontalière Flandre Occidentale belge – Flandre-Dunkerque – Côte d'Opale. Elle s'appuie sur deux périmètres : un périmètre de coopération de proximité (arrondissement de

Dunkerque pour le côté français et Westhoek flamand côté belge) et un périmètre de coopération élargie (Côte d'Opale pour le côté français et province de Flandre occidentale pour le côté belge). Cette plate-forme rassemble des partenaires multiples : Syndicat mixte de la Côte d'Opale, Communauté urbaine de Dunkerque, deux pays, l'Etat à travers le Sous-Préfet, l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) par exemple pour la partie française ; la Province de Flandre occidentale, la Conférence des maires du Westhoek ou encore l'Intercommunale de Flandre occidentale (WVI)... pour la partie belge. Ces partenaires siègent à parité au sein d'une Conférence Permanente (comité de pilotage politique).

De nombreuses affinités et complémentarités plaident pour un rapprochement transfrontalier : façade maritime, paysages, histoire, culture flamande ancienne... Cependant, des différences existent entre le côté français qui connaît un taux de chômage élevé et le



### Les espaces urbains transfrontaliers

#### Frontière belge

côté belge, où se trouve la majorité des emplois et au taux de chômage le plus faible de Belgique. Toutefois, cette dissymétrie ne profite pas au développement des flux de travailleurs frontaliers de la partie française vers la partie flamande de l'agglomération : moins de 1 000 frontaliers français travaillent chaque jour dans cette zone, chiffre limité pour des raisons notamment linguistiques.

Les actions de la plate-forme transfrontalière portent sur l'aménagement du territoire, les déplacements, l'emploi, le développement économique, la culture, le tourisme, la santé, l'environnement ou encore la ruralité. En outre, pour favoriser la compréhension du fonctionnement du territoire transfrontalier, l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque, la Province de Flandre occidentale et la VWI ont créé un Système d'Information Géographique transfrontalier qui permet la comparaison des évolutions socio-économiques, la coordination des données statistiques de part et d'autre de la frontière et une approche coordonnée de la localisation, de la taille et de l'occupation des zones d'activité économiques à l'échelle du territoire transfrontalier (création d'un site Internet).

#### Eurométropole Lille Kortrijk Tournai

L'agglomération lilloise transfrontalière se situe à la rencontre de la France, de la Wallonie et de la Flandre belge et s'étend sur un territoire de presque deux millions d'habitants, ce qui en fait la première agglomération transfrontalière au sens strict en Europe. Outre sa taille, les importants travaux d'équipements (Euraille, carrefour TGV nord européen...) dont elle a bénéficié au début des années 1990 la placent au centre d'un triangle Paris-Londres-Bruxelles, confortant ainsi son rang de métropole européenne.

La spécificité de ce territoire repose sur son imbrication urbaine transfrontalière sur une partie de son territoire et sur l'intensité des flux de proximité de toute nature : travailleurs frontaliers, scolaires, pratiques commerciales, culturelles, sociales et sanitaire ou tout simplement familiales.

Depuis 1991, le projet de métropole franco-belge est porté par la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT). Cet outil commun rassemble Lille Métropole Communauté urbaine (1 100 000 habitants) et quatre intercommunales belges (700 000 habitants environ). En 2000, la COPIT s'est structurée sous la forme d'une association de droit français.

Dès 2002, une réflexion globale a été lancée pour envisager l'évolution de la COPIT vers une structure de gouvernance transfrontalière. Elle s'appuie sur les travaux d'un groupe parlementaire franco-belge. Le but est de créer à terme un véritable lieu de débat politique et d'interface inter-institutions rassemblant l'ensemble des compétences nécessaires (il n'induit cependant aucun transfert de compétences). Ainsi, une proposition concrète en vue de la création d'un Eurodistrict a été adoptée en juin 2006, les formes juridiques devant être prises par cet eurodistrict étant encore à l'étude.

En outre, la réalité transfrontalière de l'agglomération lilloise est reconnue officiellement par l'Etat français qui a intégré en 2005

De nombreux projets ont été réalisés sur le périmètre de la plate-forme transfrontalière, parmi lesquels un projet de coopération hospitalière Flandre maritime-West-Vlaanderen (amélioration de l'accès aux soins transfrontalier) ou un projet de prévention des risques et de gestion des pollutions maritimes (en partenariat avec le Comté du Kent).

En 2005, le périmètre de la coopération élargie (Côte d'Opale – Flandre occidentale belge) a été reconnu officiellement par l'Etat français comme un site de coopération métropolitaine. Cette aire métropolitaine de plus de 2,2 millions d'habitants bénéficie en effet d'un système portuaire complémentaire entre les trois ports français de Calais, Boulogne-sur-Mer et Dunkerque (troisième port français de marchandises) et l'ensemble portuaire de Zeebrugge, Ostende et Newport. Enfin, elle s'attache à valoriser sa position de carrefour avec la Grande-Bretagne (label "Channel District") à travers un partenariat avec le Comté du Kent et l'Unitary Council de Medway.

l'ensemble du périmètre de la COPIT dans le programme de coopération métropolitaine. En plus de la métropole transfrontalière lilloise, l'aire métropolitaine s'étend au Bassin minier (Lens, Douai) ainsi qu'à Valenciennes et Maubeuge.

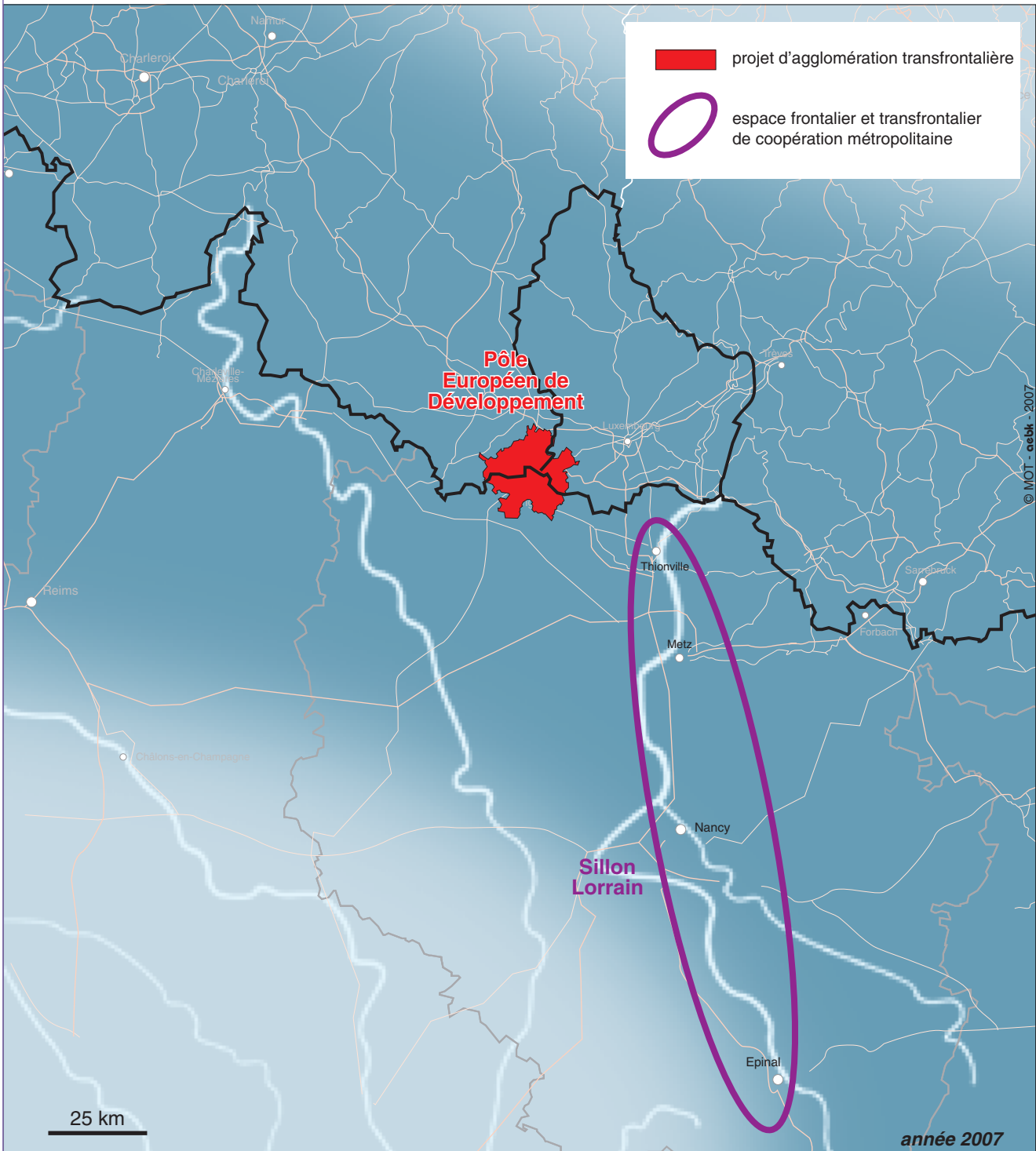
Au niveau technique, la COPIT s'est dotée en 1998 d'une structure opérationnelle, l'Atelier transfrontalier, à qui elle a confié l'élaboration du projet GROOTSTAD, schéma transfrontalier d'aménagement et de développement, autour de thèmes privilégiés dont la métropolisation du territoire, la mobilité ou la mise en cohérence de la planification locale. Ce projet s'est poursuivi jusqu'en 2001 et a abouti à la publication d'une *Proposition de stratégie pour une métropole transfrontalière* afin de faire du territoire transfrontalier un système métropolitain intégré, doté d'une stratégie commune de développement, et de faciliter l'émergence et la réalisation de projets transfrontaliers.

Dans le cadre de la coopération transfrontalière de la métropole lilloise, des projets ont été réalisés dans le domaine de l'économie : le Centre Transfrontalier de Développement Industriel et Commercial (CTDIC) ou Emulation (coopération autour des parcs d'activités français, flamands et wallons) ; de l'environnement : la station d'épuration de Comines-Pureté ou le projet Minidéchets ; dans le domaine de la culture : Lille 2004 – Capitale européenne de la culture ou Audioframes, festival audiovisuel transfrontalier...

Jusqu'à présent, la mise en place de projets transfrontaliers concrets s'est heurtée à des difficultés, notamment d'ordre juridique et institutionnel. La mise en place d'une nouvelle structure de gouvernance transfrontalière devrait permettre l'aboutissement de projets transfrontaliers de plus grande ampleur, conformément aux objectifs stratégiques que les différents acteurs se sont fixés dans le cadre de la convention signée le 19 mars 2007 qui marque le lancement du projet d'Eurodistrict Eurométropole Lille Kortrijk Tournai.

Les espaces urbains transfrontaliers

Frontière belgo-luxembourgeoise





## Les espaces urbains transfrontaliers

### Frontière belgo-luxembourgeoise

**Le Pôle Européen de Développement de Longwy (PED)**, situé au point frontière avec le Luxembourg et la Belgique, forme une agglomération transfrontalière, rassemblant 22 communes sur les 3 pays, regroupant plus de 127 000 habitants. Longtemps spécialisée dans l'industrie minière et sidérurgique, l'agglomération fait face dès les années 1970 à une grave crise de reconversion et au démantèlement des usines belges puis françaises jusqu'au début des années 1990.

Pour accompagner cette mutation de l'organisation du territoire, les Etats français, belges et luxembourgeois ont signé un accord en 1985 destiné à implanter des emplois sur d'anciens sites industriels et permettant la création d'outils techniques de management territorial. Toutefois, la nécessité d'impliquer d'avantage le niveau local a conduit les communes de l'agglomération transfrontalière à créer en 1996 l'Association transfrontalière de l'Agglomération du Pôle européen de Longwy. Celle-ci relève d'une initiative unique en Europe impliquant la collaboration active entre différents niveaux de décision (européenne, nationale, transnationale et locale). Le but initial est de favoriser l'installation d'entreprises de main d'œuvre pour faire face à la crise industrielle. La constitution d'un lieu de concertation et de débat entre tous les acteurs publics ou privés concernés a permis de définir une politique d'aménagement du territoire matérialisée par la signature en 1993 d'une charte d'agglomération par les membres de l'association.

Pour mettre en place sa politique d'aménagement, l'Association Transfrontalière du PED s'est appuyée depuis les années 1990 sur les travaux d'observation du territoire réalisés par l'Observatoire de l'urbanisme devenu l'Agape, première agence d'urbanisme trinational.

le. Les premières missions de l'agence ont porté sur la mise en place d'un programme local de l'habitat et la poursuite du projet d'étude de l'Agglomération Transfrontalière.

L'Association Transfrontalière du PED a également mené des actions significatives dans les champs de l'environnement, du tourisme, des formations, de la culture et de l'urbanisme.

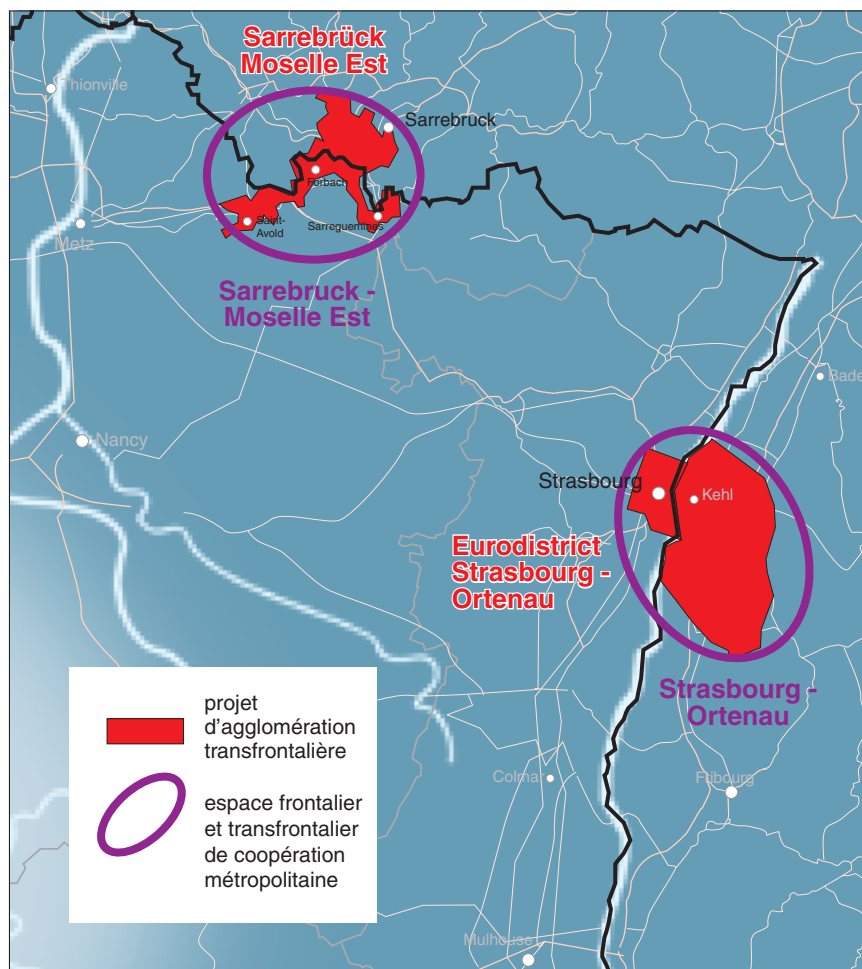
Aujourd'hui, le Luxembourg constitue le principal pôle d'emploi de la région. On estime ainsi que près de la moitié de la population active des secteurs franco-belges (soit 15 000 frontaliers sur 33 000 actifs occupés) traverse chaque jour la frontière pour travailler au Grand-Duché. Les territoires belges et français de l'agglomération qui tendent à devenir les réservoirs de main-d'œuvre des communes luxembourgeoises enregistrent une forte croissance de leur population, liée aux flux migratoires importants. Sur cette croissance se déploie une tertiarisation des emplois liés au développement d'une économie résidentielle (commerces, services) dont les dynamiques sont nourries par deux facteurs principaux : l'effet du rattrapage des retards accumulés au cours des années de conversion et le pouvoir d'achat important des frontaliers.

L'avenir de l'Agglomération Transfrontalière est fortement lié à un projet de très grande ampleur, le projet « Belval », situé au sein de la même Aire Urbaine Transfrontalière à Esch-sur-Alzette, côté luxembourgeois. Ce projet prévoit, d'ici 2015, la reconversion d'une friche sidérurgique en pôle tertiaire destiné à accueillir 34 000 personnes à partir de la localisation de 20 000 emplois tertiaires dont l'Université de Luxembourg.



## Les espaces urbains transfrontaliers

Frontière allemande



## Eurodistrict Saarbrück-Moselle-Est Métropole

La ville allemande de Sarrebrück, située à quelques kilomètres de la frontière française, et les communes du nord-est du département de la Moselle (Forbach, Saint-Avold, Sarreguemines...) constituent une agglomération transfrontalière de plus de 600 000 habitants. Les deux versants nationaux partagent des profils économiques proches (anciennes zones minières et industrielles) avec des défis de reconversion similaires et une culture fondée sur le bilinguisme franco-allemand et francique très répandu côté français.

De par la forte perméabilité de la frontière, d'importants flux de travailleurs frontaliers se sont développés (environ 21 000 de la France vers la Sarre) motivés notamment par des salaires plus élevés.

La démarche de coopération transfrontalière est assurée depuis 1991 par l'association « Zukunft

SaarMoselle Avenir », véritable structure de concertation entre élus allemands et français. Elle regroupe 22 communes et groupements de communes. Les différents organes de l'association (assemblée, comité de Direction, commission permanente) sont composés à parité de Français et d'Allemands. La présidence change de pays chaque année.

Cette association a mené quelques actions significatives : création d'une banque de données transfrontalière, d'une carte numérique du territoire ou de produits touristiques variés (randonnée cycliste Vélo Saarmoselle, balades en forêt lors du Warndt Weekend).

Depuis 2004, les communes et les structures intercommunales de l'espace Saarbrück-Moselle Est sont constituées en Eurodistrict. Cet outil constitue une nouvelle étape dans la structuration de la coopération transfrontalière et permet d'associer d'autres collectivités de l'espace géographique en question. Par ailleurs, la candi-



## Les espaces urbains transfrontaliers

### 3 - Les territoires transfrontaliers

#### Frontière franco-allemande

La reconnaissance de l'ensemble du territoire transfrontalier Sarrebruck-Moselle-Est a été reçue favorablement par le programme de coopération métropolitaine de l'Etat français en 2005.

Des projets de coopération transfrontalière ont été réalisés, parmi lesquels un projet de développement économique avec le GLCT Eurozone Sarrebruck-Forbach (mise en réseau transfrontalière de zones d'activités), le développement de coopérations en formation supérieure, la création de lignes de transports en commun (tram-train Sarreguemines-Sarrebruck), la réalisation d'un abattoir transfrontalier et des actions dans le domaine de la santé (GEIE Luxlorsan) et de la culture (Le Ticket, passeport préférentiel pour les musées). Au-delà de ces projets et dans le cadre d'un concept global d'aménagement, de nouvelles perspectives sont envisagées ou souhaitées dans le domaine des transports, de l'aménagement, de l'habitat, des transports ou de l'environnement.

Enfin, au niveau institutionnel, l'agglomération transfrontalière de Sarrebruck-Moselle Est fait partie d'un territoire comprenant d'autres démarches de coopération transfrontalière à des échelles plus larges : la Grande Région (aire de coopération interrégionale réunissant la Lorraine, la Région wallonne et la Communauté germanophone de Belgique, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Grand-Duché du Luxembourg) ; le Quattropole (un réseau urbain transfrontalier composé des villes de Luxembourg, Metz, Sarrebrück et Trèves).

#### Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

L'agglomération de Strasbourg et l'Ortenaukreis s'étendent respectivement sur les rives Ouest et Est du Rhin. Ces territoires forment un ensemble de 900 000 habitants dont 450 000 (50%) dans les 28 communes de la Communauté urbaine de Strasbourg. Située sur un véritable carrefour européen (voie fluviale du Rhin, grands axes routiers nord-sud et est-ouest, TGV Est-européen), Strasbourg accueille plus d'une centaine d'organisations européennes dont le Parlement européen, le Conseil de l'Europe ou la Cour européenne des Droits de l'Homme. La partie allemande quant à elle est moins dense et plus étendue (de Kehl à Offenbourg) avec de nombreuses zones interstitielles rurales.

Même si les deux rives du Rhin ne sont pas encore

géographiquement très intégrées (elles se sont développées en se tournant partiellement le dos), les relations de proximité entre Strasbourg et Kehl sont cependant anciennes et fluctuantes (la frontière n'existait pas entre les deux rives entre 1870 et 1918). Aujourd'hui, cette zone connaît une intégration toujours plus forte : des flux de toute nature (domicile-travail, études, commerce, culture, loisirs, santé...), tant pour les personnes que pour les véhicules et une interpénétration résidentielle croissante : des Allemands viennent à Strasbourg pour profiter des services et d'un cadre de vie agréable, des Français vont habiter à Kehl où l'immobilier est plus abordable.

Les relations transfrontalières se sont d'abord organisées au niveau des municipalités. Depuis près de 30 ans, celles-ci ont noué des relations étroites et ont joué très tôt la carte du partenariat dans leur gestion municipale.

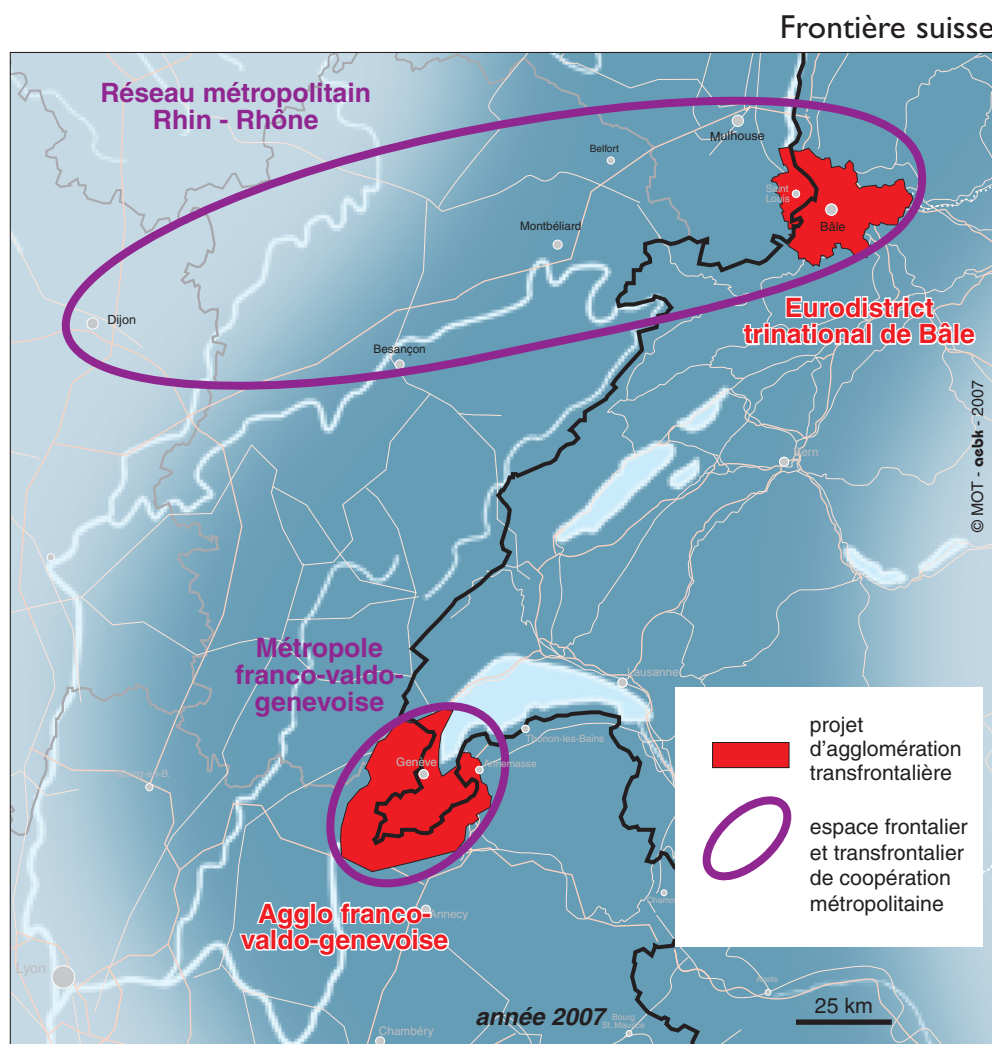
Parallèlement, les programmes Interreg ont contribué, depuis le début des années 1990, à financer la réalisation de nombreux projets de coopération. Parmi les réalisations significatives, citons l'Infobest Kehl Strasbourg (instance d'information et de conseil sur les questions transfrontalières), l'Euro-Info-Consommateurs (Centre européen des consommateurs pour la France et l'Allemagne) ou l'Euro-Institut de Kehl (organisme franco-allemand de formation continue destiné notamment aux agents publics des deux pays).

Nombre de ces opérations ponctuelles font partie du projet d'agglomération à long terme, dont les objectifs apparaissent au sein du Livre Blanc transfrontalier Strasbourg-Ortenau publié en 2004.

Suite à la Déclaration commune du Président de la République française et du Chancelier de la République fédérale d'Allemagne le 22 janvier 2003, ces relations transfrontalières se sont institutionnalisées avec la création, le 17 octobre 2005, d'un Eurodistrict Strasbourg-Ortenau qui recouvre le périmètre de Communauté Urbaine de Strasbourg et de l'Ortenaukreis. Sans remettre en question les bénéfices de la coopération antérieure, le caractère novateur de ce projet réside dans sa vocation à constituer sur le Rhin une véritable métropole européenne de près d'un million d'habitants.

Les partenaires de l'Eurodistrict souhaitent constituer un territoire pilote en Europe, par l'expérimentation et la mise en œuvre de nouvelles politiques communautaires. L'apprentissage de la langue du voisin, la santé publique, l'environnement, la formation professionnelle, les déplacements comptent parmi les premiers axes prioritaires de l'Eurodistrict. En outre, suite à l'appel à coopération métropolitaine lancé par l'Etat français en 2004, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau a été retenu parmi les métropoles lauréates et s'est donc engagé dans l'élaboration d'un projet métropolitain, afin d'accroître le rayonnement et l'attractivité de ce territoire à dimension européenne et transfrontalière.

## Les espaces urbains transfrontaliers



## Eurodistrict Trinational de Bâle

Bâle se trouve au centre d'un espace économique et d'un espace de vie transfrontalier cohérent. Son agglomération (environ 600 000 habitants) s'étend sur trois pays : la Suisse, la France et l'Allemagne. Etant confinée dans des limites nationales étroites côté suisse, elle a un besoin vital d'espace pour se développer, les seules réserves foncières importantes disponibles se trouvant côté français. Bâle est un pôle économique de premier ordre : la capitale mondiale du médicament, un grand centre bancaire et assurantiel.... La partie suisse de l'agglomération transfrontalière draine ainsi quotidiennement 30 000 travailleurs frontaliers en provenance de France et presque autant en provenance d'Allemagne.

Le projet d'agglomération transfrontalière, qui date de 1994 avec la naissance de l'Agglomération Trinationale de Bâle (ATB), a pour objectif essentiel de promouvoir un

développement transfrontalier harmonieux et le renforcement de son rôle dans le réseau des grandes villes européennes, en veillant à une réelle qualité de vie. Les objectifs principaux se déclinent en termes d'urbanisation et d'habitat, de transports, de développement économique, de protection de l'environnement et enfin d'une organisation politique visant à mettre en place une structure territoriale forte.

ATB a contribué à la réalisation de différents projets sur le périmètre de l'agglomération trinationale. Coordonnés dans un document fondateur - le *Concept de développement global de l'Agglomération trinationale de Bâle* - les projets correspondent à des études d'aménagement (Pôle de la Gare Saint-Louis Ouest, transports publics Arc Nord, développement paysager ATB-Est, etc.), un SIG et de réalisations opérationnelles achevées (passerelle piétonne entre Huningue (France) et Weil am Rhein (Allemagne)), ou en projet (prolongation des lignes de tram bâlois côté français).



### Les espaces urbains transfrontaliers

#### Frontière suisse

L'association ATB, créée en 2002, assure l'organisation territoriale et politique de l'agglomération afin de faciliter l'échange d'informations et adopter des positions trinationales. Elle s'appuie sur trois organes techniques : le comité technique de coordination, le secrétariat général et le bureau d'aménagement. En 2006, les représentants politiques de l'agglomération ont décidé de faire évoluer la structure de l'ATB pour permettre la création de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB), association de droit alsacien-mosellan à but non lucratif et inscrit sur un périmètre un peu plus large (830 000 habitants). Cette nouvelle entité transfrontalière regroupe l'instance d'information et de conseil Infobest, et la Conférence d'agglomération. Les collectivités membres de l'ETB sont des communes et des intercommunalités françaises et allemandes, un Landkreis allemand et des communes de trois cantons ainsi qu'un Planungsverband suisses.

Ce projet ETB est pris en compte dans les différents documents de planification et de développement spatial français, allemands et suisses. Par ailleurs, l'ETB fait partie du projet de coopération métropolitaine Rhin-Rhône, dont la structuration territoriale est sous-tendue par l'arrivée d'une grande infrastructure de transport (TGV Rhin-Rhône) en 2012. Enfin, il est pris en compte dans la politique fédérale suisse en faveur des agglomérations.

#### Métropole franco-valdo-genevoise

L'agglomération franco-valdo-genevoise (environ 730 000 habitants) est l'un des sites transfrontaliers les plus intégrés d'un point de vue géographique (morphologie urbaine imbriquée et flux nombreux et de toute nature qui traversent la frontière), faisant du Pays de Gex et du Genevois haut-savoyard des espaces sub-urbains indissociables de la métropole genevoise.

Genève est aujourd'hui un centre tertiaire de niveau mondial qui accueille des établissements bancaires, industriels, universitaires et des institutions internationales (ONU, OMC, etc.) de premier rang.

Des flux de travailleurs frontaliers se dirigent ainsi en grande partie de la France vers ce pôle suisse avec plus de 75 000 passages par jour vers le canton de Genève. En raison d'un site géographique contraint, d'un droit à construire quasi inexistant et des prix du foncier et de l'immobilier exorbitants côté suisse, de nombreux travailleurs frontaliers s'installent dans les communes de la périphérie genevoise situées dans les départements de

l'Ain et de la Haute-Savoie, renforçant la réalité d'un bassin de vie transfrontalier mais renchérissant les prix côté français.

D'un point de vue historique, la coopération transfrontalière urbaine actuelle prend sa source dans les travaux du Comité Régional Franco-Genevois (CRFG), chargé depuis 1974 de gérer les problèmes de voisinage entre les deux communautés française et suisse. L'action du CRFG, co-présidé par l'Etat français et le Canton de Genève, a permis l'élaboration, en 1997, d'une charte transfrontalière proposant des axes thématiques transfrontaliers avec des projets concrets, accompagnée d'un schéma d'aménagement de l'espace franco-valdo-genevois.

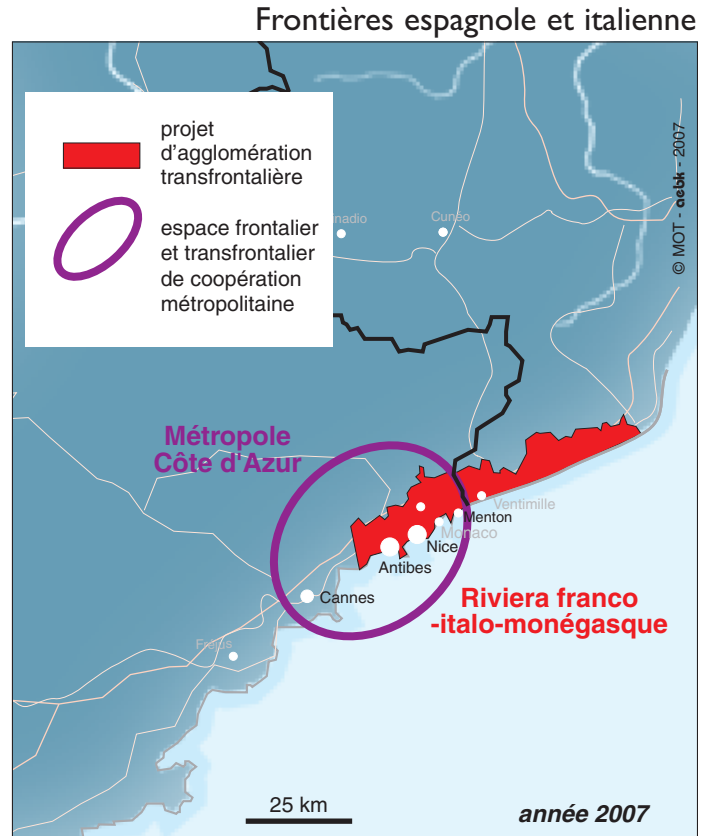
Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, lancé sous cette forme en 2004, s'appuie sur une organisation politique (comité de pilotage) et technique (un comité de projet chargé du suivi technique et une équipe de projet en charge de l'organisation). Le territoire retenu est formé par le Canton de Genève, le district de Nyon et par 10 EPCI français limitrophes, regroupés dans l'Association Régionale de Coopération (ARC), englobant par là-même l'ensemble de la zone urbanisée de l'agglomération transfrontalière de Genève ainsi que sa proche banlieue périurbanisée.

Au niveau institutionnel, le site franco-valdo-genevois s'illustre par un grand nombre de structures en présence (CRFG, Conseil du Léman, etc.). A l'échelle des deux pays, le Projet d'agglomération est soutenu dans le cadre de la politique des agglomérations de la Confédération côté suisse et par l'Etat français avec le programme de Coopération métropolitaine qui a retenu l'ensemble du périmètre politique transfrontalier (intercommunalités françaises, Cantons de Vaud et de Genève).

Plusieurs projets significatifs ont été réalisés : l'Observatoire statistique transfrontalier; la mise en place de différents contrats de rivière transfrontaliers, le traitement transfrontalier des eaux usées sur une portion de l'agglomération ou la tarification unique pour les lignes transfrontalières de transports collectifs de voyageurs. Une partie de ces projets fait parfois l'objet de structures juridiques transfrontalières communes (GLCT).

D'autres sont en cours : la réalisation de liaison ferroviaire « Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse » ou celui du projet urbain Etoile Annemasse-Genève.

## Les espaces urbains transfrontaliers



## Riviera franco-italo-monégasque

La Riviera franco-italo-monégasque correspond à une bande littorale densément peuplée (environ 150 000 habitants dont 70 000 en France, 50 000 en Italie et 30 000 à Monaco), entrecoupée d'espaces montagneux interstitiels, qui s'étend de Cap d'Ail côté français à San Remo en Italie. Ce territoire littoral transfrontalier est sillonné par de nombreux flux de proximité comme internationaux et de toute nature (tourisme, commerce, santé, emploi...).

Cet espace trinational (France, Italie, Monaco) a la particularité d'être structuré autour de la Principauté de Monaco, Etat extra-communautaire, de loin son premier pourvoyeur d'emplois avec 38 000 occupés massivement par des Français et des Italiens. L'intégration transfrontalière est également résidentielle puisque la Principauté regroupe 30 000 habitants, dont 12 000 Français et 8 000 Italiens. Phénomène récent, un nombre croissant d'Italiens viennent s'installer côté français (plus de la moitié des achats de terrain à Menton sont effectués par des Italiens), voire y créer des entreprises.

Un des enjeux principaux de ce littoral transfrontalier est de lutter contre la pression qui s'exerce de part et d'autre de la frontière sur cet espace contraint entre la mer et la montagne. Victime de sa beauté, il doit faire face à une forte pression touristique, foncière et immobilière sans oublier la saturation croissante de ses infrastructures routières. A terme, le risque consiste en une dégradation irrémédiable de son environnement et à une perte de la qualité de vie qui en fait sa principale attractivité.

Un autre enjeu, plus politique, réside dans l'amélioration de l'intégration de Monaco dans le fonctionnement azuréen et notamment avec les collectivités locales françaises voisines.

La coopération au sein de cet espace littoral commence en 1991 par la signature d'un "protocole d'intention sur la coopération transfrontalière de proximité" entre les maires de Menton et de Vintimille. Puis un



### Frontières espagnole et italienne

périmètre d'étude est ébauché à l'échelle transfrontalière en 1993 avec la création du Syndicat Intercommunal pour le Développement Local Transfrontalier, s'étendant de Villefranche-sur-Mer à la frontière et qui mène une réflexion dans un cadre informel avec les communes italiennes frontalières. Les relations se sont accélérées avec la création en 2002 de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française autour de Menton.

En 2005, le territoire côté français a été intégré au projet de coopération métropolitaine, sélectionné par la DIACT et qui comprend également les intercommunalités de Cannes, Antibes et Nice, dans une perspective de mise en cohérence des réflexions d'aménagement et d'organisation à une échelle azurienne plus large.

Il n'existe pas sur ce périmètre transfrontalier de structure commune de concertation technique ou politique, ni d'outil de gestion ou de planification commune. Néanmoins, quelques projets ont été réalisés ou souhaités. Citons notamment la coopération interhospitalière entre Menton et la province d'Imperia, le projet LiRiCa (amélioration dans la gestion de l'offre en matière de transports publics transfrontaliers) ou le captage d'eau douce en milieu marin au large de la côte.

### Eurocité basque Bayonne-San Sebastián

L'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián s'étend de Bayonne à San Sebastián sur 50km le long de la façade atlantique des Pyrénées, de part et d'autre de la Bidassoa dont l'embouchure marque la frontière franco-espagnole. Cette conurbation littorale transfrontalière de 600 000 habitants a pour principales villes celles de la Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz côté français, et San Sebastián côté espagnol.

Cette agglomération transfrontalière constitue un véritable corridor urbain et se situe sur un des principaux axes routiers entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe. Cette situation de point de passage obligé a pour corollaire un nombre élevé de flux à différentes échelles (de proximité comme trans-européens) et de

différentes natures : personnes (travailleurs frontaliers, touristes, patients, étudiants...), véhicules (24 000/jour). Cet espace transfrontalier très attractif, entre mer et montagne, est par conséquent un territoire sous pression, tant en matière de saturation des infrastructures de transports que d'un point de vue foncier et immobilier.

La coopération transfrontalière s'y inscrit dans un contexte de volontarisme très net et repose sur le creuset d'une culture commune. Si ces prémices remontent à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne en 1986, celle-ci s'est véritablement développée à partir de 1993, date à laquelle un projet d'« Eurocité », a été lancé, associant la Diputación Foral de Guipuzcoa et les communes de Fontarabie et d'Irun du côté espagnol, le District Bayonne-Anglet-Biarritz (devenu depuis communauté d'agglomération) ainsi que de Saint-Jean-de-Luz et d'Hendaye du côté français.

Plusieurs enjeux ont été clairement identifiés à cette époque principalement autour de la problématique des transports (autoroutes, tram-train, ports, aéroports), de la santé (médecine urgentiste), et de la culture (identité et langue basque).

En matière de structuration de cette coopération, un Observatoire transfrontalier Bayonne-San Sebastián a été créé en 1997 sous la forme d'un GEIE, composé exclusivement de la Diputación Foral de Guipuzcoa et du District BAB. Il a été transformé en « Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastián » en 2000. Cette structure est à la fois un outil technique et politique qui a vocation à animer la coopération transfrontalière à travers quatre missions : réaliser ou faire réaliser des études, rechercher des financements, coordonner les initiatives publiques ou privées et développer des initiatives communes à l'égard des instances nationales et de niveau européen. Depuis lors, des projets significatifs ont été réalisés : un document prospectif (Livre Blanc en 2000), une convention transfrontalière relative au traitement des déchets, la création du Consorcio Bidassoa-Txingudi (structure intercommunale transfrontalière rassemblant Hendaye, Irun et Fontarabie) ou sont en cours d'élaboration : projet d'Euro-Institut Atlantique-Pyrénées...