



Bundesministerium  
für Wohnen, Stadtentwicklung  
und Bauwesen



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE  
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



agence nationale  
de la cohésion  
des territoires



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



# Projet pilote d'aménagement du territoire (MORO)

## Renforcer l'aménagement et le développement territorial dans les régions frontalières : deux Planspiele franco-allemands

### Résumé de la démarche

Publication introductive, pour la conférence de clôture du 14 décembre 2022 à Strasbourg



# Sommaire

1. Un projet pilote transfrontalier pour l'aménagement du territoire .....	3
2. Deux Planspiele franco-allemands .....	4
3. Le Planspiel dans la Grande Région : l'Eurodistrict SaarMoselle .....	6
4. Le Planspiel dans la région du Rhin Supérieur .....	8
5. Une planification transfrontalière conjointe : nos recommandations .....	10

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

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

L'Institut fédéral allemand de la recherche sur le bâtiment, la ville et le développement urbain (BBSR) lance et accompagne les projets pilotes et se charge de transposer les résultats dans les pratiques de l'aménagement. Dans cette mission, il est à chaque fois soutenu par un accompagnement scientifique. Le développement régional bénéficie largement de ces approches novatrices ; par ailleurs, celles-ci ont été reprises plusieurs fois dans d'autres dispositifs de subventions et d'autres politiques sectorielles. (BBSR 2022)

# 1. Un projet pilote transfrontalier pour l'aménagement du territoire

L'existence de l'Europe repose sur l'ouverture de ses frontières et sur les efforts déployés pour renforcer l'intégration européenne. Les régions frontalières font l'expérience, depuis déjà des décennies, de ces principes européens. Dans les zones frontalières densément peuplées, des environnements de vie et de travail interdépendants ont vu le jour. Toutefois, les frontières nationales des États demeurent perceptibles dans la coopération transfrontalière, les différentes normes juridiques et structures administratives, mais aussi différents systèmes et diverses cultures en matière d'aménagement s'y confrontent toujours. Les programmes, les plans, les stratégies et les projets à différents échelons «s'arrêtent» aux frontières des États voisins pour des raisons de compétences.

Pour cette raison, diverses parties prenantes à la planification territoriale dans la zone frontalière franco-allemande ont lancé l'initiative d'un projet MORO transfrontalier. Les points de départ sont les écarts constatés dans la planification territoriale transfrontalière, ainsi que les défis auxquels l'intégration territoriale des régions frontalières se trouve actuellement confrontée.

Dans le cadre du projet MORO franco-allemand, deux Planspiele (jeux de simulation) ont été réalisés dans des espaces frontaliers particulièrement interdépendants (bassin de vie frontalier), et ceci afin d'explorer les marges de manœuvre disponibles pour un développement territorial plus intégré dans ces régions frontalières et, dans le même temps, diffuser dans ce processus les orientations nationales actuelles en matière de développement territorial.

L'objectif du projet MORO consistait à mettre en évidence

- la manière de promouvoir un développement durable et résilient des régions frontalières via des stratégies territoriales,
- la manière dont la planification territoriale transfrontalière peut acquérir un caractère plus contraignant,
- les préconisations qui renforcent ainsi, la pratique de l'aménagement dans les régions frontalières,

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

Ce projet a été soutenu à parité par les partenaires allemands et par les partenaires français. Avec le projet MORO, les institutions partenaires françaises s'aventuraient sur un tout nouveau terrain : dans la planification territoriale française, une telle interactivité dans le travail entre le milieu scientifique et la pratique de l'aménagement n'est pas habituelle. Les projets pilotes et les Planspiele revêtent un caractère très expérimental pour les parties prenantes françaises. C'est pourquoi les institutions partenaires françaises ont suivi avec un intérêt particulier l'élaboration et la mise en œuvre du MORO franco-allemand, de même que ses résultats. Pour les institutions partenaires allemandes, l'intégration d'acteurs politiques, cruciale côté français, était considérée inhabituelle dans sa nature et son ampleur. L'approche novatrice du MORO et notamment le format des Planspiele (simulation de jeux d'acteurs) ont contribué à dépasser les différences culturelles en matière d'aménagement.







## 2. Deux Planspiele franco-allemands

L'exécution du projet MORO franco-allemand s'est déroulée dans des territoires frontaliers du nord du Rhin Supérieur et de la Grande Région. L'essentiel du processus de travail consistait à mettre en œuvre deux Planspiele dans le cadre desquels des thématiques concrètes d'aménagement ont été simulées. Le caractère franco-allemand du projet MORO et les attentes liées au jeu de rôle du niveau national comme territorial impliquaient qu'une attention particulière soit portée sur certains aspects. Il s'agissait notamment de maintenir un équilibre raisonnable entre environnement proche de la réalité et thématique hypothétique : le processus politico-technique du jeu de rôle devait être adapté au contexte franco-allemand et mis en place de manière très réaliste, afin de permettre aux participants français et allemands de rentrer rapidement dans le jeu. Les participant(e)s ont donc endossé leur propre rôle dans un environnement de jeu réaliste tout en restant dans le cadre d'une simulation. Ainsi, ils ont pu apporter leurs compétences techniques et politiques pour gérer une mission d'aménagement inhabituelle, car transfrontalière, tout en s'appuyant sur leurs pratiques habituelles.

Le plus souvent, les Planspiele sont organisés autour de plusieurs phases : dans le cas du projet MORO, les conditions-cadres du jeu ont été clairement établies, l'environnement élaboré, les apports de connaissances nécessaires réunies et les participant(e)s identifié(e)s et préparé(e)s au jeu pendant une phase préparatoire. La documentation du Planspiel, base technique aux différentes séquences des Planspiele, a structuré le processus de discussion / de jeu, elle a été préparée dans le projet MORO sous la forme « d'expertises flash ». Pendant la phase d'exécution, les Planspiele se sont déroulés en deux séquences de jeu. L'intervalle entre chaque séquence a été mis à profit pour une réflexion / bilan intermédiaire.

La phase d'évaluation prévoit une documentation, une compilation et une interprétation de l'ensemble des résultats. Ceci a débouché sur une trame de résultats. Elle a ensuite fait l'objet d'échanges politiques et techniques avec les participants du Planspiel et des comités de pilotage régionaux pour être améliorée. Les résultats seront documentés et publiés dans une publication MORO.

### Qu'est-ce qu'un Planspiel ?

Les Planspiele sont utilisés depuis déjà plusieurs dizaines d'années en Allemagne dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (DIfU 2022). L'objectif est de simuler des thématiques concernant des enjeux actuels, en s'appuyant au plus près sur des pratiques opérationnelles habituelles afin de trouver de potentielles solutions, et ce de manière ludique. Les participants et participantes acquièrent ainsi des connaissances pour gérer des missions d'aménagement complexes. Le principal avantage du format Planspiel est de générer par le jeu/simulation un environnement « sans risque » dans le cadre duquel les participant(e)s apportent leurs compétences et leurs points de vue et peuvent tester des solutions alternatives « sans danger ». Ils en apprennent ainsi davantage sur les possibles conséquences de leurs décisions. Cela permet un échange d'arguments plus ouvert et une « mise en situation » de différentes solutions possibles pour des tâches concrètes. En fonction de la conception du Planspiel, ce dernier peut donner lieu à des solutions innovantes et créatives qui peuvent aller jusqu'à des approches opérationnelles directement applicables dans la pratique de l'aménagement. L'implication de différentes parties prenantes permet d'intégrer des façons de voir et des intérêts variés dans le processus. (Cf. entre autres Diekmann/Leppert 1978 ; Stüer/Lau 1978 ; Scholles 2001)

Les résultats des Planspiele ont été discutés dans le cadre d'un atelier technique transversal et d'une réunion politique, puis regroupés dans des recommandations autour d'axes prioritaires de la coopération transfrontalière : voir chapitre 5.

**Déroulement du Planspiel**  
Grande Région : Eurodistrict SaarMoselle



**Déroulement du Planspiel**  
Rhin supérieur



Source : agj 2022

**Assemblée territoriale (côté SaarMoselle):** représentant(e)s des communes / intercommunalités de l'Eurodistrict SaarMoselle | **Assemblée territoriale (côté Rhin Supérieur):** cercle élargi des représentant(e)s des communes / intercommunalités, du territoire et du monde économique

### 3. Le Planspiel dans la Grande Région : l'Eurodistrict SaarMoselle

Le projet dans la Grande Région portait l'ambition de construire les cadres de l'élaboration d'un projet de territoire, autrement appelé un concept d'agglomération transfrontalière pour l'Eurodistrict SaarMoselle. Ce projet doit permettre d'aboutir à une meilleure intégration du développement territorial dans cet espace frontalier étroitement interdépendant. La coordination de projet a été prise en charge par Regionalverband (communauté urbaine) de Sarrebruck.

La mission des participant(e)s au Planspiel consistait à intensifier la coopération en s'appuyant sur les liens existants entre les parties prenantes dans la région et à concevoir ensemble un cahier des charges et un processus en vue de l'élaboration d'un projet stratégique et opérationnel d'agglomération SaarMoselle. Il s'agissait également d'examiner les possibilités d'intégrer une vision commune pour l'agglomération transfrontalière dans les documents réglementaires de planification des deux pays et de s'en servir comme outils pour un passage à l'opérationnel.

Le travail à réaliser durant le Planspiel a tourné autour de cinq instances fictives qui simulaient le niveau décisionnel politique et le niveau opérationnel technique. La composition de ces instances a été étudiée en étroite concertation avec les partenaires du projet qui ont fait appel à des participant(e)s issus de communes/EPCI françaises et allemandes, ainsi qu'à des parties prenantes des échelons supra locaux. Afin de préparer les participant(e)s au contenu des journées de Planspiel, un total de dix « expertises-flash », contenant des informations relatives aux contextes et aux conditions-cadres pour les différentes séquences de jeu, ont été élaborées.

Le Planspiel s'est déroulé en deux « tours » les 7 et 8 septembre, ainsi que les 4 et 5 octobre 2021 à Sarrebruck (cf. p. 5). Les deux tours de Planspiel ont finalement fourni les grandes pistes permettant de mettre sur pied un projet d'agglomération. Parmi ces éléments figurent :

- un argumentaire pour l'élaboration d'un projet d'agglomération (« valeur ajoutée »),

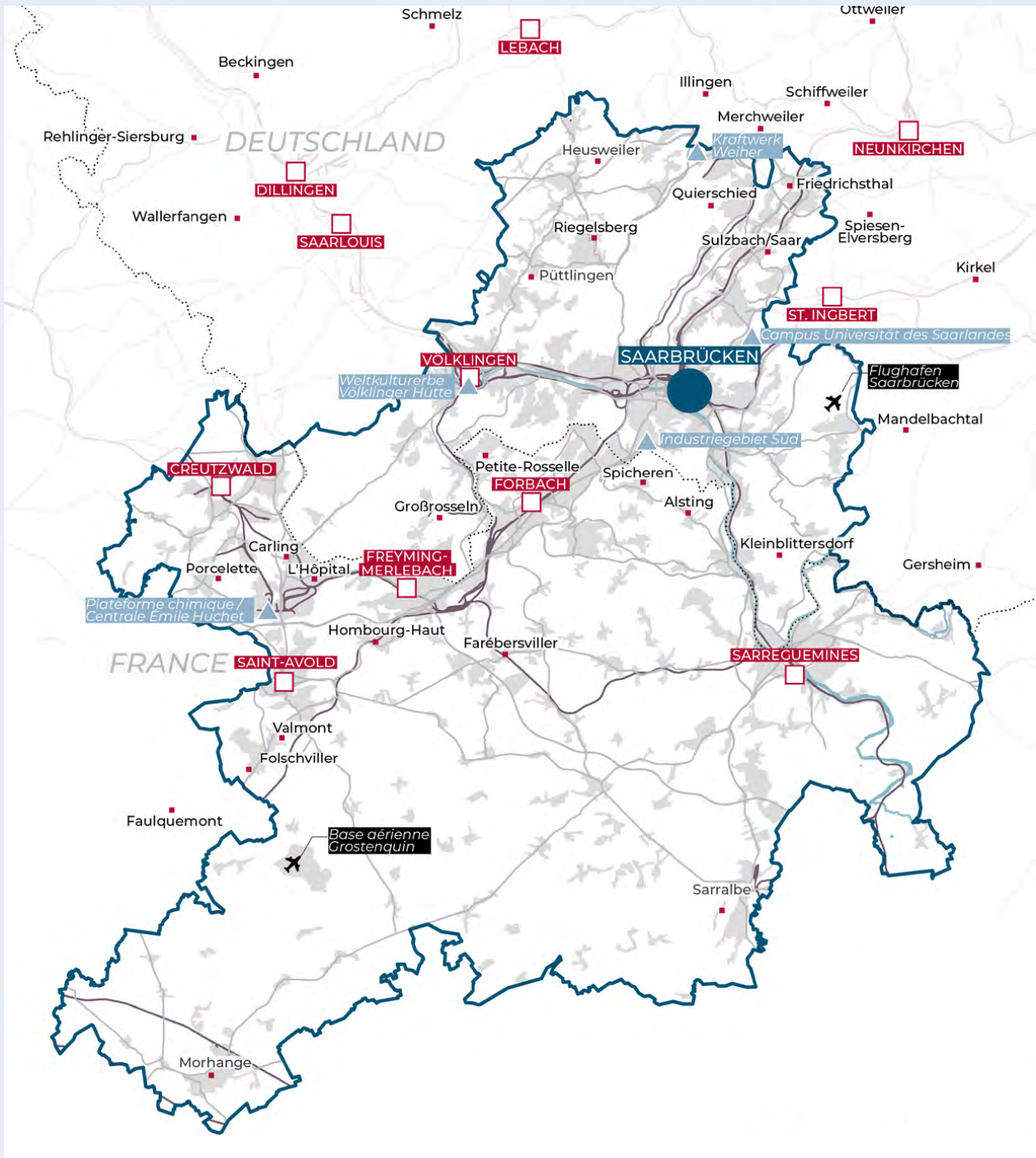
- des objectifs et des préconisations afin de prendre en compte les questions centrales du commerce et celles de la transversalité entre « mobilité et aménagement du territoire »,
- le repérage d'autres thèmes prioritaires, comme la mobilité, et leurs principales caractéristiques à prendre en compte,
- un cadre d'intervention présentant le processus d'élaboration d'un projet d'agglomération, intégrant en particulier la participation de la population.

En guise de préparation pour le le projet d'agglomération transfrontalière, le Regionalverband (communauté urbaine) de Sarrebruck a commandé une étude comparative relative à la gestion des projets de grandes surfaces commerciales. L'objectif de cette étude était de comparer le cadre légal des projets d'aménagement en France et en Allemagne et de faire apparaître les différences et les similitudes. Les résultats de cette expertise ont pu alimenter les débats du Planspiel (Kruse et al. 2022).

Dans l'ensemble, il est apparu qu'un projet d'agglomération peut se baser sur les structures de coopération existantes et sur une capitalisation des expériences passées. Ainsi, l'Eurodistrict SaarMoselle se voit reconnaître un rôle central dans la coordination et l'élaboration du projet d'agglomération. Cela suppose toutefois que le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) obtienne les ressources financières et humaines nécessaires.



## Le périmètre Planspiel Eurodistrict SaarMoselle



### ARMATURE URBAINE DE L'EURODISTRICT SAARMOSELLE

Principaux pôles selon les SCoT et le Plan de développement du Land

- Pôle métropolitain
- Ville-centre ou pôle primaire
- Pôle secondaire

Réseau routier et ferroviaire

- Réseau ferroviaire
- Réseau routier
- ✈ Aéroport
- ▲ Grands sites industriels, économiques ou d'équipements

○ Eurodistrict SaarMoselle

- ..... Frontière
- Principaux cours d'eau (dont la Sarre)

Cartographie : AGURAM 2021. sources : Géoportail de la Grande Région, SCOT du Val de Roselle, SCoT de l'Arrondissement de Sarreguemines, LEP Saarland



## 4. Le Planspiel dans la région du Rhin supérieur

Le Planspiel dans la région du Rhin Supérieur s'est penché sur la conception d'un pôle d'activité multisite transfrontalier. L'objectif est de s'appuyer sur un aménagement intégré du territoire pour renforcer l'attractivité économique de la région frontalière et bénéficier du potentiel de développement spécifique au Rhin supérieur. La région Grand Est était chargée de la coordination ce projet.

Les participant(e)s devaient élaborer des propositions pour la conception d'un pôle d'activité multisite, sa mise en œuvre, son passage à l'opérationnel, et la construction d'une gouvernance.

Le travail à réaliser durant le Planspiel du Rhin Supérieur s'organisait autour de quatre instances fictives qui représentaient aussi bien le niveau décisionnel politique, le cercle des acteurs économiques, que le niveau opérationnel technique. Dix dossiers (expertises « flash ») ont fourni des éléments de contexte, enjeux actuels ou autres informations essentielles qui ont aidé les participant(e)s à travailler de manière ciblée et à obtenir des résultats dans un temps restreint.

Les deux tours de Planspiel se sont déroulés les 21 et 22 septembre, ainsi que les 9 et 10 novembre 2021 à Strasbourg (cf. p. 5). Contrairement au Planspiel de l'Eurodistrict Saar-Moselle, le Planspiel du Rhin Supérieur n'a pas pu se fonder, en amont, sur un consensus général préétabli, comme un modèle ou une stratégie territoriale. Les deux côtés de la frontière avaient formulé des attentes différentes en ce qui concerne les résultats du Planspiel : pour le côté allemand, le Planspiel devait en premier lieu illustrer, au moyen d'exemples, la manière dont les projets de territoire transfrontaliers peuvent être élaborés et mis en œuvre conjointement. Pour le côté français, les premières étapes de la mise en œuvre concrète d'un développement conjoint du foncier économique étaient au centre des préoccupations. Toutefois, dans le cadre du premier tour de Planspiel, des grandes lignes et des exigences ont pu être formulées et lors du second tour du Planspiel, les conditions-cadres et les étapes opérationnelles ont pu être définies pour une coopération plus étroite dans le développement des zones d'activités. Parmi ces éléments figurent :

- la discussion sur des questions fondamentales, par

exemple sur les objectifs d'un pôle d'activité multisite transfrontalier, sur sa valeur ajoutée, sa mission et son rôle, sur les possibles contributions des collectivités territoriales, ainsi que sur les principaux facteurs de localisation et les principales exigences imposées aux entreprises,

- la proposition visant à établir une structure de comité la plus simple possible avec un bureau et/ou un service de coordination « efficace » qui devrait se greffer aux structures existantes, comme les eurodistricts,
- une structure/trame de processus élaborée pour la suite de la procédure.

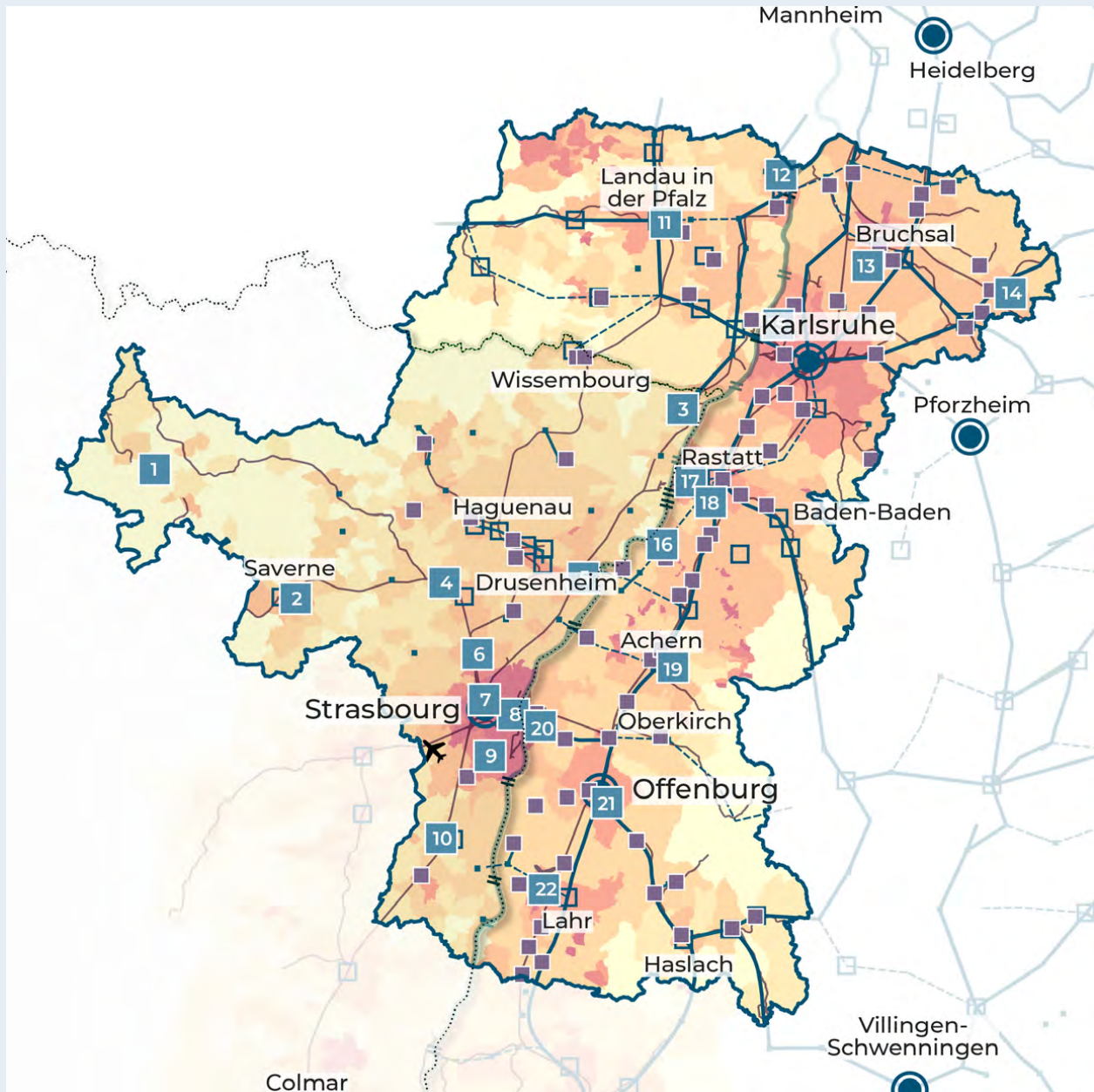
Pour la mise en œuvre, une démarche pragmatique a été proposée, portée, dans un premier temps, par un parrainage politique franco-allemand conforme à une « politique des petits pas ». L'objectif consiste à aboutir à une région industrielle des courtes distances : A cette fin, il convient de tenir compte de certains critères pour l'analyse spatiale, tels que la taille et l'emplacement des surfaces potentielles, les synergies possibles tant avec les infrastructures logistiques qu'entre les différentes entreprises (intensification de l'écosystème et sécurisation de la chaîne d'approvisionnement). Les solutions potentielles peuvent être testées conjointement au sein de laboratoires vivants.

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





## Le périmètre du Planspiel au nord du Rhin supérieur



### STRUCTURE SPATIALE

-  Armature urbaine
-  Axes de développement

### DENSITÉ DE POPULATION



### SITES INDUSTRIELS ET ARTISANAUX

#### CLASSE A

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

#### CLASSE B

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

Cartographie : ADEUS 2021/AGURAM 2022. Source : Metropolregion Rhein-Neckar, Regionalverbände Südlicher und Mittlerer Oberrhein, SCoTAN, SCOT BNR, SCoTERS

## 5. Une planification transfrontalière conjointe : nos recommandations

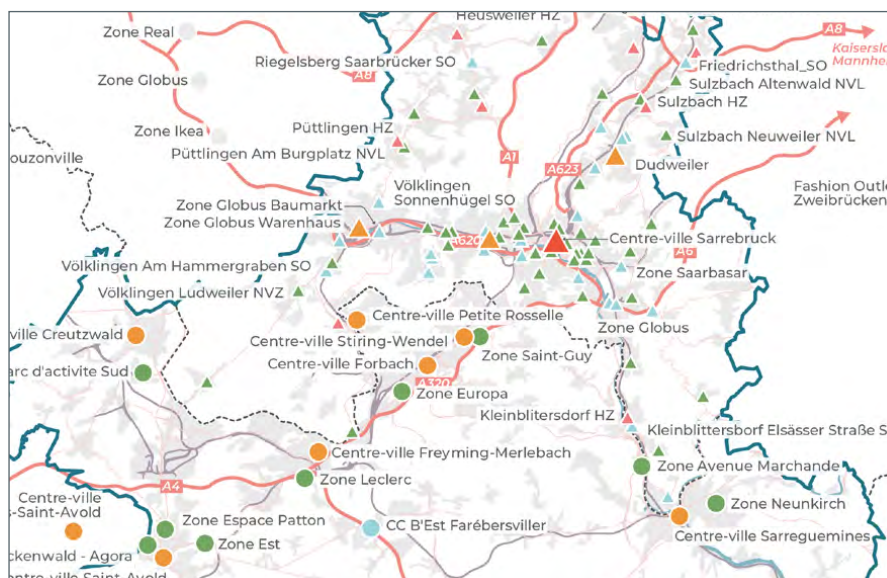
Établir une base de connaissances commune afin de favoriser une politique publique fondée sur des connaissances probantes des territoires frontaliers et un développement territorial intégrateur

Des stratégies et des actions territoriales sur mesure ne sont possibles que si des informations solides sur le développement territorial (armature urbaine, consommation de l'espace ...) existent des deux côtés de la frontière, si des spécificités territoriales peuvent être rendues visibles et si des interdépendances fonctionnelles ou des différences peuvent être identifiées. À cet égard, nous recommandons :

**De créer des bases de données « haute résolution » et infrarégionales pour les espaces frontaliers fonctionnels** qui permettent de décrire les utilisations et les fonctions de l'espace, d'illustrer les interdépendances, notamment au-delà des frontières nationales et d'afficher les développements et les trajectoires des territoires.

En outre, il convient de faire converger les données et de convenir ensemble de définitions, de typologies et d'indicateurs.

**De renforcer l'observation territoriale à une échelle supérieure**, à savoir pour les organismes transfrontaliers supra-locaux, tels que le SIG-GR de la Grande Région ou GeoRhena sur le Rhin supérieur, convenir d'un ensemble d'indicateurs pour les espaces frontaliers et de normes de qualité en matière de collecte et de mise à jour de données, garantir une harmonisation des bases de données, de renforcer la mise en réseau des services compétents eu égard au transfert de données et de consolider la coopération avec les parties prenantes de la planification territoriale.



Carte des centralités commerciales dans l'Eurodistrict SaarMoselle, établie pour les dossiers préalables au Planspiel

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

Cartographie : AGURAM 2021. Sources : CCI de Moselle Metz Métropole 2021, Regionalverband Saarbrücken 2021

## Établir des projets de territoire transfrontaliers en tant qu'outil commun d'orientation stratégique (politique) pour la planification territoriale dans l'espace frontalier

Les documents règlementaires de planification sont limités aux territoires nationaux des États. Ils n'ont aucune opposabilité pour les territoires voisins situés de l'autre côté de la frontière, même si les bassins de vie de part et d'autre de la frontière sont étroitement interconnectés d'un point de vue économique ou concernant l'accès aux services publics. Dans ce contexte, l'élaboration de projets stratégiques (intégrant des orientations politiques) pour aller vers un développement territorial intégré est décisive pour les régions frontalières très interdépendantes au niveau fonctionnel. Ainsi, il est recommandé de :

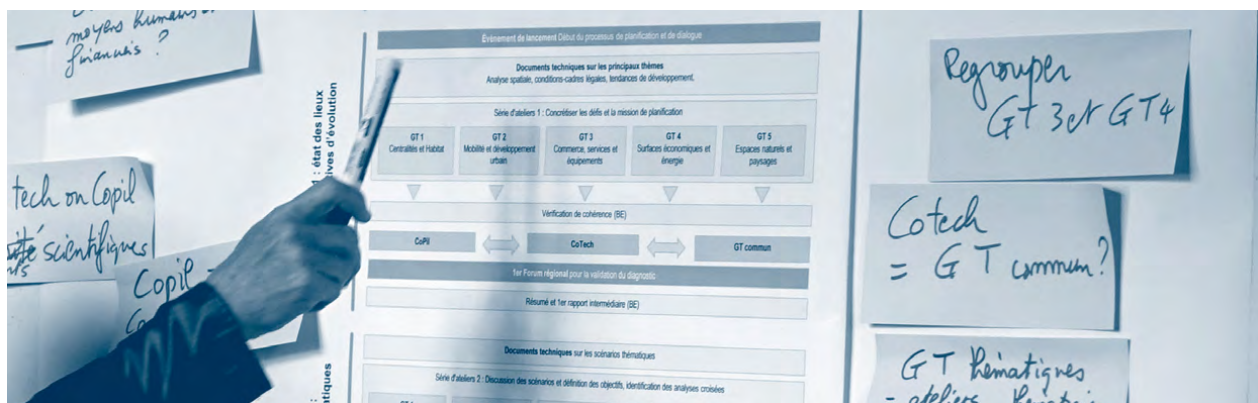
**S'appuyer sur l'établissement d'un projet de territoire stratégique comme opportunité et point de départ à une coopération transfrontalière forte dans un espace frontalier fonctionnel.** Cela signifie, dans un premier temps, identifier des espaces fonctionnels transfrontaliers comme des cadres opérationnels, puis acquérir des connaissances réciproques au cours d'échanges techniques et apprendre à travailler conjointement.

**Structurer le dialogue technique et politique autour d'étapes de travail convenues en amont.** Le processus progressif devrait débuter par l'étude des conditions-cadres de la planification, une analyse approfondie du territoire et de sa dynamique, ainsi qu'une analyse AFOM. Ensuite, des schémas/plans guides seraient développés afin de visualiser les objectifs communs pour l'espace frontalier et pour communiquer auprès des acteurs techniques et po-

litiques. Sur cette base, il est possible de décliner ces documents stratégiques en champs d'action et de préparer leur mise en œuvre via des projets et des mesures concrètes.

**Utiliser les projets de territoire informels /non règlementaires en tant que « passerelles » entre les instruments juridiques de part et d'autre de la frontière.** La flexibilité des projets de territoire non règlementaires, tels que les schémas stratégiques et opérationnels d'agglomération, peut permettre de s'adapter aux différents systèmes de planification. Outre le consensus et l'engagement politiques, il convient de convenir d'une « feuille de route » pour intégrer le contenu des projets de territoire dans les documents règlementaires de la planification territoriale des deux côtés de la frontière (cf. p. 13). Cela signifie qu'il convient d'identifier et de mettre en évidence, en temps utile, les « interfaces » (Schnittstelle) avec les outils règlementaires.

**Penser le passage à l'opérationnel et communiquer sur le projet.** Ceci peut s'effectuer à l'aide d'une série de projets emblématiques. Le recours à un pilotage interterritorial/supra-local peut également permettre de coordonner et de favoriser la mise en œuvre du projet. Il est essentiel d'indiquer des pistes concrètes de mise en œuvre et de rendre, ainsi, la valeur ajoutée pour la région frontalière directement perceptible. À cette fin, il convient notamment de recourir, de manière volontariste, aux programmes de soutien européens, tels que LEADER ou INTERREG.





## Mieux coordonner les outils de la planification territoriale au niveau transfrontalier

Les systèmes de planification nationaux ne peuvent pas être synchronisés et harmonisés facilement. Ceci s'observe dans les différences entre le système et le droit de la planification en France et en Allemagne. Du point de vue du droit national, il n'est pas possible de planifier au-delà des frontières. C'est pourquoi on a fréquemment recours à des projets informels dans l'espace transfrontalier. Dans les Planspiele, la manière de renforcer le caractère contraignant de la planification territoriale transfrontalière a été intensément discutée. Les débats et l'analyse transversale qui a suivi permettent de tirer les recommandations suivantes :

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

Les compétences des acteurs de la planification territoriale dans les espaces frontaliers et du pays voisin doivent être renforcées, par exemple par des modules transfrontaliers d'enseignement, de formation initiale et continue. Les participants doivent identifier, comprendre et ainsi apprendre à gérer les différences eu égard aux niveaux de planification et aux structures décisionnelles, aux instruments et à leur portée, et connaître les habitudes de travail et les modes de communication. À cet égard, il est important de mettre à disposition des supports d'information bilingues concernant les systèmes de planification des deux pays et de « traduire » pour l'autre partie les informations essentielles des documents réglementaires à l'échelle nationale, régionale et territoriale concernant les espaces frontaliers, tant du point de vue linguistique que de leur signification et leur portée. L'élaboration d'un glossaire franco-allemand pour le domaine de la planification territoriale permettrait d'améliorer la compréhension de certaines notions et certains concepts. Une boîte à outils numérique concernant la planification territoriale et le développement territorial pour les projets de planification territoriale et de développement territorial dans les régions frontalières pourrait faciliter les processus d'apprentissage.

**Établir la planification territoriale dans l'espace frontalier en tant que champ de communication propre : intensifier la consultation et la participation transfrontalière.** L'une des premières étapes consiste à informer le pays voisin de manière fiable sur la mise en place de documents de d'aménagement du

territoire et d'urbanisme affectant l'espace frontalier comme sur les grands projets de nature transfrontalière. Les rencontres transfrontalières régulières entre les niveaux techniques favorisent la fluidité des échanges, la création de réseaux et une communication rapide concernant les évolutions juridiques et le système de planification. À cet égard, il est possible de recourir aux structures existantes dans le Rhin supérieur et dans la Grande Région. Dans la pratique de l'aménagement, il convient d'allouer des ressources pour les missions de traduction simultanée afin d'éliminer les obstacles à une bonne compréhension (linguistique).

### Consolider la participation transfrontalière des personnes publiques associées.

Il serait important d'impliquer de manière plus approfondie les organismes de planification du pays voisin en tant que Personnes Publiques Associées (PPA / TÖB), de pérenniser et de professionnaliser les procédures de consultation transfrontalières. Par ailleurs, les Eurodistricts, sur la base de leur expérience générale dans la coopération transfrontalière, devraient être reconnus en tant que PPA ou TÖB (cf. article 13 § 2 du traité d'Aix-la-Chapelle qui invite explicitement à accorder davantage de compétences aux Eurodistricts).

### Convenir de feuilles de route contraignantes pour l'intégration des orientations et des objectifs des stratégies et des schémas transfrontaliers dans les documents de planification réglementaires.

A partir des projets de territoire transfrontalier ou de tout autre projet transfrontalier, des feuilles de route visant à intégrer leurs contenus dans les documents réglementaires, devraient être élaborées avec les acteurs de la planification dans l'espace transfrontalier. À cette fin, il convient d'identifier et de se mettre d'accord sur les interfaces (Schnittstelle) entre le schéma, la stratégie ou le projet transfrontalier et les instruments réglementaires dans les deux territoires nationaux. L'intégration réglementaire de stratégies et de préconisations doit tenir compte du rôle des différents niveaux de planification et de leurs outils réglementaires respectifs. Il conviendrait de définir, le plus concrètement possible, les possibilités et les délais de ces intégrations. Celles-ci pourraient s'appuyer sur des modifications ou des révisions des documents réglementaires (niveau des Régions et des Land, niveau territorial français et régional allemand, intercommunal). Les feuilles de route

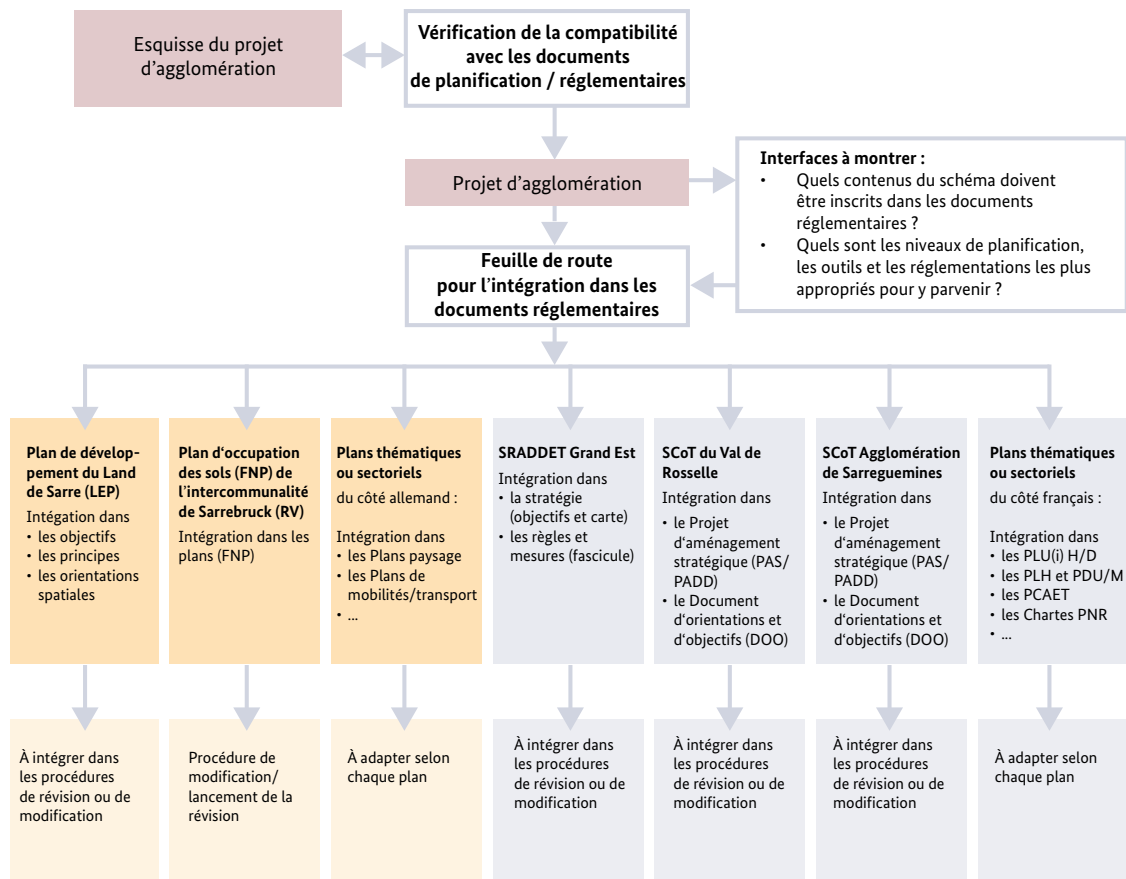
peuvent servir de support de débat et de validation dans les instances politiques aux différents niveaux de planification des deux côtés de la frontière.

**Vérifier la cohérence des documents de planification nationaux et régionaux et leurs impacts au niveau des espaces frontaliers.** Pour la planification territoriale transfrontalière, il serait utile de soumettre les programmes et documents réglementaires supralocaux (de niveau supérieur) à un examen de cohérence réciproque et d'évaluation de leurs impacts sur l'espace frontalier. En vue d'éviter des discontinuités, cela signifie de devoir vérifier, de chaque côté de la frontière, la cohérence des enjeux stratégiques, des objectifs et des orientations spatiales nationaux, avec ceux de la planification du pays voisin. Ensuite, il faut aussi veiller aux impacts spécifiques de ces documents sur les espaces frontaliers et sur les interactions fonctionnelles entre les différents bassins de vie nationaux et transfrontaliers. En conséquence, il conviendrait de définir, de coordonner et, le cas échéant,

d'adapter les politiques et les objectifs de développement territorial et d'aménagement du territoire en Allemagne et en France, que ce soit au niveau régional à travers les LEP (plans de développement des Lands) et le SRADDET Grand Est ou au niveau territorial avec le RP (Regionalplan) et le SCoT. Ici aussi, il convient de développer des habitudes.

**Introduire les principes du mécanisme transfrontalier européen (ECBM).** L'aménagement du territoire transfrontalier pourrait faciliter l'introduction du mécanisme facultatif « permettant de surmonter les obstacles juridiques et administratifs dans les régions frontalières » (en anglais : European Cross-Border Mechanism, ECBM), très discuté au cours des dernières années au niveau européen. Le règlement proposé par la Commission prévoit notamment l'application facultative et consensuelle d'une seule législation ou d'une nouvelle législation sur mesure pour un projet transfrontalier clairement défini matériellement et dans l'espace, afin de favoriser l'intégration des espaces frontaliers.

Feuille de route pour l'intégration des objectifs, des stratégies et des actions du projet d'agglomération SaarMoselle dans les documents réglementaires de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine



Source : agl 2022

## Orienter les structures de gouvernance vers un développement territorial transfrontalier renforcé

Pour réussir le développement territorial et régional transfrontalier, il est nécessaire de disposer de structures et de processus qui permettent de coordonner les parties prenantes, de concevoir des stratégies et de mettre en œuvre des mesures dans l'espace frontalier. Pour chacun des versants nationaux, le Comité de coopération transfrontalière du Traité d'Aix-la-Chapelle favorise et pérennise le dialogue franco-allemand, associe étroitement les parties prenantes dans l'espace frontalier et se donne pour objectif d'éliminer les obstacles à la coopération transfrontalière. Au niveau régional et local, il est recommandé de :

**Développer des structures de gouvernance** solides de nature notamment à garantir un rapprochement avec les instances et les bassins de vie nationaux pour pouvoir y mettre en œuvre les objectifs et les actions convenus en commun.

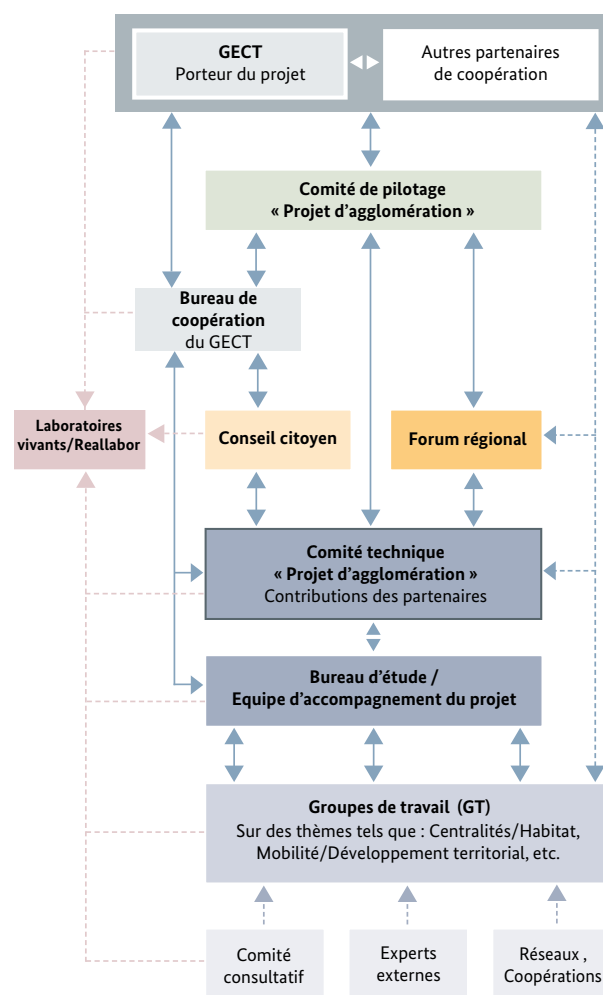
Afin d'en favoriser l'intégration dans les documents réglementaires, il est en outre important d'impliquer les instances décisionnelles concernées de chacun des pays, et de renforcer, ainsi, le caractère contraignant des projets de territoire transfrontaliers.

**Opter pour des structures de gouvernance sur mesure** qui tiennent compte des conditions-cadres politiques et administratives dans l'espace frontalier, ainsi que des missions et des objectifs à mettre en œuvre.

**S'arrimer aux structures existantes, notamment, renforcer le rôle des Eurodistricts**, c'est à dire à des structures de gouvernance souvent bien établies et éprouvées dans les régions frontalières, telles que les Eurodistricts. À cette fin, il faudrait élargir leurs compétences au domaine de la planification territoriale et augmenter leurs ressources en personnel et financières. Si nécessaire, il peut être néanmoins judicieux de créer de nouvelles instances (temporaires) ou d'établir de nouveaux processus.

**Installer et mettre en relation des points de contact dans les institutions**, par exemple en créant des unités de conseil pour toutes les questions transfrontalières ou en recourant à des points de contact dans certaines institutions existantes ou collectivités territoriales.

**Impliquer en temps utile les acteurs politiques**, en tenant compte de chaque culture nationale de planification. Ainsi, côté français, il conviendra d'impliquer le plus tôt possible les acteurs politiques. En outre, avant d'établir la composition des instances, il est important de déterminer quels sont les niveaux des acteurs de la planification et de l'administration à impliquer et sous quel format.



Structure de gouvernance possible pour le projet d'agglomération transfrontalière SaarMoselle Source : agl 2022



## Construire l'Europe avec les citoyen.ne.s des régions frontalières

La participation des acteurs de la société civile et des citoyens et citoyennes dans la planification territoriale contribue à favoriser la compréhension réciproque, la transparence et l'acceptation de la planification territoriale. Toutefois, les opportunités de participation suscitent souvent un faible intérêt en ce qui concerne les planifications territoriales. Dans l'espace transfrontalier, les opportunités de participation font face à des défis supplémentaires. Ainsi, dans ce contexte, il est essentiel d'impliquer les individus avec des formats innovants. À cet égard, nous recommandons de :

**Développer de nouveaux formats de participation dans les régions frontalières.** Promouvoir des formats tels que le conseil des citoyens et citoyennes pour pérenniser et institutionnaliser la participation transfrontalière, les dialogues et les plateformes en ligne qui permettent une participation facile d'accès ou des événements spécifiques s'adressant à des groupes spécifiques (scène culturelle, jeunes, séniors).

**Tester la mise en œuvre concrète du projet au sein de « laboratoires vivants » (Reallabor).** Cela consiste à développer des projets concrets et mobilisateurs ayant un impact positif sur la vie quotidienne de la population, des navetteurs transfrontaliers et des entreprises par exemple. Ceux-ci testent des approches et des mesures en étroite collaboration avec des scientifiques, des parties prenantes disposant d'une expertise technique et la population. Les laboratoires vivants offrent un espace dédié à l'expérimentation et ils peuvent concerner divers champs thématiques tels que la mobilité et le développement territorial, l'aménagement de l'espace non bâti et l'adaptation au changement climatique. La clause d'expérimentation du traité d'Aix-la-Chapelle en pose le cadre juridique.



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

CCI de Moselle Métropole Metz 2021 : Typologie des zones commerciales et centres-villes structurants en Moselle

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

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

RVSB – Regionalverband Saarbrücken, 2021 : Karte der zentralen Versorgungsbereiche im Regionalverband Saarbrücken.

Scholles, F., 2001 : Planspiel. In : Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.), 2001 : Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: 326-334.

Stüer, B.; Lau, U., 1978 : Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz. In : Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. 1978 (5). Speyer.

Source d'image : S. 3 und 15 - ADEUS; Titel, S. 6, 8 und 11 - agl

# Mentions légales

## Éditeur

Ministère fédéral du Logement, du Développement urbain et de la Construction (BMWSB)  
Krausenstraße 17-18, 10117 Berlin  
Internet : [www.bmwsb.bund.de](http://www.bmwsb.bund.de)

en collaboration avec l'Institut fédéral allemand de la recherche sur le bâtiment,  
la ville et le développement urbain (BBSR)  
Deichmanns Aue 31-37, 53179 Bonn  
Internet : [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)  
20, avenue de Ségur, TSA 10717, 75 334 Paris Cedex 07  
Internet : [www.agence-cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

## Direction du projet

Regionalverband Saarbrücken  
[www.regionalverband-saarbruecken.de](http://www.regionalverband-saarbruecken.de)

Région Grand Est  
[www.grandest.fr](http://www.grandest.fr)

Préfète de la Région Grand Est  
[www.prefectures-regions.gouv.fr](http://www.prefectures-regions.gouv.fr)

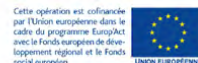
## Élaboration

agl Hartz • Saad • Wendl  
Planification paysagère, urbaine et territoriale  
[www.agl-online.de](http://www.agl-online.de)  
Andrea Hartz  
Christine Schaal-Lehr

ADEUS  
Agence d'urbanisme de  
Strasbourg Rhin supérieur  
[www.adeus.org](http://www.adeus.org)  
Hélène Bernard

AGURAM  
Agence d'urbanisme  
d'agglomérations de Moselle  
[www.aguram.org](http://www.aguram.org)  
Damien Levé

Version : Decembre 2022



SAARLAND



Strasbourg.eu  
eurométropole

