

Romain Diederich

L'espace

Premier pilier du programme de travail du XI^e sommet de la Grande Région

Pour le Grand-Duché de Luxembourg, la dimension transfrontalière est un aspect primordial à prendre en considération dans le cadre de ses politiques d'aménagement et de développement territorial. Il s'agit d'une approche que le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a résolument adoptée depuis 2005 et ce, pour diverses raisons, dont notamment :

- le nombre grandissant de travailleurs frontaliers au Luxembourg – près de 40% de la main d'œuvre – avec les répercussions connues dans les domaines des transports, de l'économie, du logement et de l'environnement,
- la croissance constante de la population résidente et la pression démographique qui s'ensuit, notamment dans les régions frontalières de la partie méridionale du territoire luxembourgeois,
- ainsi que l'élargissement de l'Union européenne au sein de laquelle le Grand-Duché doit se positionner en tant qu'Etat souverain, mais aussi en tant que partenaire de la Grande Région, et ce, dans un contexte de plus en plus favorable à la coopération transfrontalière.

La dernière raison est étroitement liée aux récentes évolutions dans ce domaine au niveau communautaire. L'agenda territorial et la charte de Leipzig peuvent et doivent être relevés, mais l'exem-

ple le plus probant de cette évolution concerne l'inclusion du principe de la cohésion territoriale dans le nouveau traité de Lisbonne. Cette inclusion implique la mise en place d'une nouvelle politique horizontale de développement territorial devant couvrir l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

**Les responsables de
l'aménagement du territoire [...] commencent à prendre davantage en considération les éléments exogènes des régions limitrophes dans le cadre de leurs propres diagnostics territoriaux.**

Eu égard à ces évolutions favorables, il est essentiel que la coopération transfrontalière au sein de la Grande Région prenne pleinement connaissance et conscience des implications y relatives, qu'elles soient directes ou indirectes, à court, à moyen ou encore à long terme. Partant, il est indispensable que l'ensemble des entités partenaires de la coopération transfrontalière travaillent en concertation dans ce domaine et ce, dès à présent, afin que la Grande Région, en tant qu'ensemble cohérent et structuré, anticipe les conséquences qui résulteront de cette nouvelle politique communautaire dans le but de consolider sa position en tant que région modèle de coopération transfrontalière au sein de l'Union européenne.

Compte tenu de ces importantes considérations, le Grand-Duché de Luxembourg a décidé de retenir comme thème central de sa présidence celui de l'espace avec les composantes liées du développement territorial et de la planification territoriale.

Ainsi, afin de contrebalancer sa situation géographique partiellement défavorable (voir encadré p. 36) et dans le but affiché que la Grande Région puisse devenir un espace qui soit davantage cohérent et structuré, à plus haute valeur économique et sociale tant au sein même de son espace qu'au-delà de ses frontières, il importe, en effet, de mieux agencer la coopération en matière d'aménagement du territoire entre ses différentes entités membres. Cette coopération devra nécessairement être renforcée, structurée et concertée.

A cette fin, la présidence luxembourgeoise a entamé un certain nombre de mesures visant notamment :

- le renforcement de la cohésion interne de la Grande Région,
- le développement de son positionnement en tant que région modèle de coopération transfrontalière en Europe,
- la consolidation de son rayonnement et de son attractivité non seulement sur l'échiquier européen, mais également au-delà.

En d'autres termes, il s'agit de relever le défi géostratégique qui se pose, en agen-

çant, renforçant et développant l'espace de coopération dans tous les domaines essentiels, afin que la Grande Région puisse mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes qui l'entourent, de sorte que ses concitoyens puissent y trouver leur épanouissement privé et professionnel et s'y identifier pleinement à travers le développement d'un sentiment d'appartenance.

C'est pourquoi, à long terme, l'objectif poursuivi par la présidence luxembourgeoise, en concertation étroite avec l'ensemble des entités partenaires, concerne la mise en place d'une région métropolitaine transfrontalière polycentrique au sein de la Grande Région par le biais du projet ESPON/ORATE dénommé METROBORDER - GRANDE REGION.

A court terme, la présidence luxembourgeoise a l'ambition d'obtenir des résultats tangibles, permettant de définir une démarche commune en matière de développement territorial transfrontalier et d'aménagement du territoire, dans le but de favoriser un développement plus intégratif (au sens de l'aménagement

du territoire européen), dans lequel les volets transports, économie, environnement ou encore logement doivent nécessairement être pris en compte.

En ce qui concerne le projet de mise en place d'une région métropolitaine transfrontalière polycentrique...

Etant donné que la Grande Région ne possède pas de véritable métropole au sens européen du terme capable de rivaliser avec d'autres métropoles européennes existantes, voire en émergence, la présidence luxembourgeoise du XI^e sommet de la Grande Région s'est proposée d'entamer, avec l'accord et en concertation avec les autres entités partenaires, un processus visant le développement à long terme d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) au sein de l'espace de coopération.

Ce processus est enclenché à travers le projet de recherche appliquée dénommé METROBORDER - GRANDE REGION.

Le but affiché de la mise en place d'une RMPT vise à renforcer le positionnement

de la Grande Région au sein de l'Europe afin, d'une part, de la rendre plus compétitive et plus attractive et, d'autre part, de lui donner les éléments nécessaires pour mieux la préparer aux évolutions au niveau européen en sachant que la Commission européenne cherchera à renforcer les métropoles existantes et à soutenir les projets en vue de la réalisation de métropoles pour des raisons de compétitivité mondiale, conformément à la stratégie de Lisbonne.

La création d'une RMPT au sein de la Grande Région devrait ainsi permettre d'atténuer les barrières et obstacles géographiques de l'espace de coopération afin d'assurer :

- une consolidation de son positionnement et de son rayonnement européens face à la concurrence – grandissante – des autres régions métropolitaines européennes,
- un renforcement de la cohésion interne de son territoire surtout sur ses franges frontalières nationales et régionales.

Les intérêts pour la Grande Région de la mise en œuvre d'une démarche en la matière consistent clairement à :

- mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes ;
- augmenter son potentiel et son attrait économique ;
- promouvoir un développement spatial polycentrique tout en créant de nouvelles relations ville-campagne ;
- assurer un accès équivalent au savoir et aux infrastructures en renforçant les réseaux de formation et de recherche.

Toutefois, cet objectif ne pourra être atteint à court terme. Alors qu'aujourd'hui, les territoires de la Grande Région ont tendance à se développer au-delà des frontières favorisant la création d'agglomérations transfrontalières, la Grande Région est encore loin du concept de régions métropolitaines transfrontalières polycentriques fonctionnelles, même s'il est indéniable qu'un processus de métropolisation de dimension transfrontalière, catalysé par le moteur économique de la capitale luxembourgeoise et de son agglomération, est bel et bien en cours.

Voilà pourquoi, il s'agit de tendre pas à pas dans la direction escomptée et de se

Tout en étant située au cœur de l'Europe, la Grande Région se trouve dans une marge intérieure du fait de sa situation d'enclavement résultant des anciens massifs de moyenne montagne qui l'entourent. Ainsi, cet espace, tout en se retrouvant presque entièrement dans la représentation de la « *banane bleue* », se situe partiellement à l'écart des axes principaux des pôles de développement économiques européens tels que le « pentagone » formé par les grandes métropoles européennes Londres-Paris-Milan-Munich-Hambourg.

Consciente de cet enclavement naturel, mais reconnaissant également l'importance croissante en tant qu'espace de coopération européen, la Commission européenne prédisait déjà en 1994 dans son rapport sur la coopération pour l'aménagement du territoire européen que la Grande Région devait avoir un rôle important à jouer afin de créer un équilibre face aux aires métropolitaines qui l'entourent.

Aussi, le rapport européen recommandait que la Grande Région devrait poursuivre « *ses efforts de coopération de façon à pouvoir constituer d'authentiques systèmes métropolitains intégrés* ». Tout en étant plus petite de par sa taille par rapport aux autres aires métropolitaines, la Grande Région pourrait « *jouer un rôle décisif dans le rééquilibrage de la structure territoriale des régions du centre des capitales et engendrer de nouveaux eurocorridors* ». La Grande Région semblait être prédestinée par la Commission à « *assurer la décongestion de et le relais pour les six grandes métropoles situées au nord-ouest de l'Europe – à savoir Londres, Paris, Région-Rhin-Ruhr, Région Rhin-Main, Région-Randstad et Anvers-Bruxelles-Gent-Charleroi* ».

En d'autres termes, l'espace de coopération de la Grande Région est reconnu depuis plus d'une dizaine d'années déjà auprès des instances européennes qui souhaiteraient par ailleurs qu'il favorise un contre balancement face à l'évolution de déplacement du centre de gravité économique européen vers l'est de l'Europe.

donner les moyens pour y arriver. Dans cette optique, le projet de recherche appliquée METROBORDER est supposé fournir des recommandations claires et identifier les mesures à mettre en œuvre – une stratégie réfléchie, cohérente et durable – tout en montrant à quel niveau d'intégration métropolitaine se situe la Grande Région par rapport à d'autres espaces comparables et quelles étapes il s'agira de franchir à l'avenir pour faire aboutir ce grand projet.

Toutefois, un renforcement de la coopération territoriale dans le sens de la création à terme d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière appelle dès à présent la mise en place d'une démarche commune en matière de développement territorial transfrontalier et d'aménagement du territoire, dans le but de favoriser un développement territorial transfrontalier plus intégratif.

En ce qui concerne la démarche commune en matière de développement territorial transfrontalier et d'aménagement du territoire...

Les entités membres de la Grande Région connaissent toutes des territoires directement concernés par la problématique du transfrontalier. Les responsables de l'aménagement du territoire, de plus en plus conscients de l'influence grandissante qu'ont les territoires voisins sur leur propre développement territorial, commencent à prendre davantage en considération les éléments exogènes des régions limitrophes dans le cadre de leurs propres diagnostics territoriaux. De fait, lors de l'élaboration des documents de planification, l'aspect transfrontalier joue d'ores et déjà ou devrait jouer un rôle primordial pour la définition des stratégies à mettre en place. Il en est ainsi, par exemple, des flux et de la mobilité des travailleurs transfrontaliers qui pour le seul Grand-Duché avoisinent les 150 000 par jour.

Des initiatives de coopération transfrontalière dans des domaines ayant des répercussions au niveau de l'aménagement du territoire existent ou sont en cours d'élaboration (p.ex. : l'initiative du Conseil régional de Lorraine et du ministère des Transports du Grand-Duché, en partenariat avec la Grande Région, d'élaborer un Schéma stratégique de mobilité transfrontalière [SMOT] entre l'Etat luxembourgeois et l'Etat français présenté début 2009).

Cependant, ces initiatives sont le plus souvent réalisées en bilatéral et parfois, ne faisant pas l'objet d'une communication adéquate, sont peu connues au sein des territoires concernés, tant auprès du grand public que même auprès des administrations publiques.

Eu égard à ces quelques considérations, il importe de mieux agencer les différentes initiatives, mesures et stratégies en matière d'aménagement du territoire en vue de favoriser un développement territorial intégratif de la Grande Région. Il s'agit donc de se donner un programme d'action commun pouvant être réalisé selon un axe temporel clairement défini.

Des initiatives de coopération transfrontalière dans des domaines ayant des répercussions au niveau de l'aménagement du territoire existent ou sont en cours d'élaboration.

Afin d'atteindre l'objectif escompté, il s'agit de distinguer trois premières actions faisant partie d'une démarche structurée de coopération.

a. Action d'information et de documentation : garantir un flux d'information en amont et en continu

L'objectif de la présidence luxembourgeoise consiste à développer une procédure pragmatique et pérenne garantissant un flux d'information et de documentation constant, équilibré et, de préférence, en amont des mesures envisagées par l'ensemble des entités membres et ayant un impact transfrontalier.

Dans ce contexte, une bibliothèque virtuelle regroupant toute sorte de document de planification élaboré par chacune des entités partenaires a été mise en place par la présidence luxembourgeoise du XI^e sommet. Les documents rassemblés seront accessibles à tous les partenaires clés de la coopération.

b. Action de concertation et/ou de consultation : garantir un modèle équilibré et harmonieux de concertation/consultation en amont et en continu

La simple mise à disposition de l'information n'est pas suffisante, il faut également pouvoir la transmettre, la partager

et l'utiliser convenablement en vue de favoriser un échange qui va au-delà de la simple prise de connaissance. C'est la raison pour laquelle une seconde action consiste à mettre en place un processus de consultation, voire de concertation, entre les différentes entités membres dans le cadre de l'élaboration de documents de planification.

Le processus de *consultation* peut être défini de la manière suivante : selon les modalités définies par un texte ou un accord, le maître d'ouvrage d'un document de planification saisit les partenaires pour obtenir un avis simple sur le projet de document.

Le processus de *concertation*, quant à lui, répond à la définition qui suit : selon les voies et moyens laissés à l'initiative du maître d'ouvrage d'un document de planification, celui-ci associe les partenaires à l'élaboration de ce document, ce qui, le cas échéant, peut permettre d'aboutir à une réalisation partagée de ce document.

Ces deux éléments se complètent pour parvenir à une association réelle des partenaires transfrontaliers dans le cadre de l'élaboration de documents de planification à impact transfrontalier sans pour autant aller jusqu'à la mise en place de processus de planification commune, ce qui, à l'évidence, constitue l'étape la plus ambitieuse de la démarche commune.

c. Action de planification commune

La création d'un flux d'information régulier assurée, la mise à disposition de l'ensemble de la documentation garantie et la réalisation de procédures de consultation et de concertation facilitée, cette troisième action peut être envisagée à moyen ou à long terme.

Cette action consistera alors dans l'élaboration commune de documents de planification transfrontaliers pouvant être bilatéraux, trilatéraux, voire multilatéraux.

Cependant, étant donné que la réalisation de la troisième action requiert indubitablement une mise en application effective et efficace des deux premières actions – notamment de la seconde – qui se doivent être porteuses d'une plus-value pour toutes les entités membres et pour l'ensemble des citoyens, il importe, dans un premier temps, de se fixer un cadre d'action conjoint prédéfini et pré-

Le Groupement européen de coopération territoriale ou GECT est un instrument de coopération mis en place par le Parlement européen et le Conseil en juillet 2006. Doté de la personnalité juridique, il a pour vocation de répondre aux difficultés rencontrées dans le domaine de la coopération transfrontalière et de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale entre ses membres.

cis pour une mise en œuvre réussie des deux premières actions.

C'est la raison pour laquelle les deux premières actions feront l'objet d'une résolution qui sera soumise pour adoption aux chefs des exécutifs de la Grande Région lors du XI^e sommet de la Grande Région en date du 17 juillet 2009.

Sans oublier les instruments nécessaires pour réaliser les ambitieux objectifs poursuivis...

La mise en place d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière, d'un côté, et d'une démarche commune, de l'autre, nécessite cependant, outre la bibliothèque virtuelle décrite ci-avant, d'autres moyens de coopération. Ces moyens sont à la fois d'ordre technique et d'ordre organisationnel et institutionnel.

Sur le plan technique, un Système d'Information Géographique (SIG) constitue une condition préalable à l'atteinte des objectifs fixés.

Puissant outil de structuration, de traitement, de croisement et d'analyse des données à référence spatiale, le SIG optimise la compréhension des dynamiques territoriales observées dans la Grande Région. Ses représentations cartographiques orientent les politiques de développement et d'aménagement du territoire et guident les acteurs dans leur prise de décision en permettant, à terme, une meilleure maîtrise de la diversité régionale.

La présidence luxembourgeoise a ainsi soumis aux membres du sommet de la Grande Région, réunis en date du 19 novembre 2008 à Senningen à l'occasion de son sommet intermédiaire, une proposition visant la mise en place d'un SIG Grande Région.

Un accord politique de principe, pris à cette occasion, a permis de développer un concept pour la mise en œuvre d'un SIG GR qui sera soumis pour ap-

probation au XI^e Sommet de la Grande Région.

Prioritairement, le SIG GR devra permettre d'orienter les politiques de développement et d'aménagement territorial au niveau de la Grande Région en optimisant la compréhension des dynamiques territoriales.

En complément, le SIG GR assurera un caractère informatif et permettra de donner une meilleure visibilité de la Grande Région à travers la mise en ligne de cartes thématiques pour le grand public via un Géoportail.

Dans ce contexte, l'objectif est, d'une part, d'utiliser les cartes et données existantes, telles que la carte touristique de la Grande Région ou les sites Natura 2000 de la Grande Région, et, d'autre part, de les mettre en ligne en vue d'augmenter leur visibilité tant en interne, au niveau de la Grande Région, que vers l'extérieur, tout en améliorant en même temps l'information pour les citoyens.

Sur le plan organisationnel et institutionnel, il s'agit de se doter d'une structure porteuse des travaux du sommet.

Il est, en effet, nécessaire, au vu de l'ambition des objectifs poursuivis, notamment en ce qui concerne le volet « espace », de doter la coopération transfrontalière d'un instrument de travail efficace permettant d'assurer la continuité de l'ensemble des travaux menés par les présidences des sommets ainsi que par les groupes de travail. Il s'agit, dans un premier temps, de créer une structure légère s'insérant parmi les organes existants de la coopération institutionnelle et avec comme objectif majeur d'en optimiser le fonctionnement général. Il s'agit ainsi de trouver une cohérence dans l'agencement, une simplification opérationnelle et une efficacité pérenne des différentes activités menées par la coopération, et ce, indépendamment des changements de présidence qui interviennent tous les 18 mois, tout en étant

à même d'en accompagner et d'en soutenir le programme.

Selon la présidence luxembourgeoise, l'instrument de choix pour atteindre cet objectif réside dans la création d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) qui constituerait un espace d'exécution des objectifs du sommet des chefs des exécutifs de la Grande Région. Ce GECT du sommet, synonyme d'une identité commune, serait le secrétariat des présidences des sommets : un outil simple, précis, léger, avec des objectifs politiques clairement définis à réaliser selon un plan de travail réaliste. Le GECT, doté d'une personnalité juridique et pouvant être financé à hauteur maximale de 50 % par des fonds communautaires, donnera aux responsables politiques un outil administratif en adéquation avec leurs ambitions.

Le sommet intermédiaire a donné mandat aux représentants personnels d'approfondir cette proposition concrète de création d'un GECT et d'en analyser les aspects clés, dont notamment les objectifs, le contenu et les questions de gouvernance et de financement. Les représentants personnels ont ainsi été mandatés à soumettre pour le XI^e sommet une proposition concrète de sorte que les chefs des exécutifs puissent prendre à cette occasion une décision politique de principe visant la création d'un tel instrument.

Une telle décision constituerait, à ne point en douter, une importante avancée pour la Grande Région d'une manière générale et, en particulier, par rapport aux enjeux pour le moins importants du volet « espace ».

La présidence luxembourgeoise a ainsi œuvré pendant 18 mois, en concertation avec ses partenaires de la Grande Région, à l'aboutissement de ses objectifs majeurs. D'ores et déjà, conscients que le processus entamé doit être poursuivi sous les présidences suivantes du sommet, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire s'est engagé avec l'accord et sur demande de toutes les entités membres à poursuivre son rôle moteur en la matière. ♦