



Draft final report Metroborder
Note de synthèse en vue de la 2^e réunion ministérielle Grande Région

1. La RMPT, une stratégie de développement induite par les enjeux européens et nationaux des politiques territoriales	2
1.1 Contexte européen	2
1.2 Contexte national : (référence à des débats actuels)	2
1.3 Contexte grand-régional	3
2. Une région métropolitaine polycentrique Grande Région	4
2.1 Définition de travail de la RMPT	4
2.2 Résultats de l'étude Metroborder	4
2.3 Les enjeux pour la Grande Région (à développer sur base des études supplémentaires en cours par le TPG)	5
2.4 Les options stratégiques en vue du développement et de la consolidation d'une région métropolitaine dans la Grande Région	5
3. Questions à l'attention des Ministres	6
4. Recommandations à l'attention du Sommet de la Grande Région	7

1. La RMPT, une stratégie de développement induite par les enjeux européens et nationaux des politiques territoriales

1.1 Contexte européen

Au cours de l'histoire, certaines aires géographiques sont devenues les moteurs des développements endogènes et des croissances économiques mondiales. Ce phénomène est essentiellement dû au processus de mondialisation économique qui a nourri et engendré à son tour, le développement d'un processus de métropolisation. En effet, certaines métropoles ont, plus que les Etats eux-mêmes, la capacité d'exercer une influence économique, culturelle et politique mondiale, car elles concentrent les flux et le pouvoir économique. Elles affirment leur pouvoir par le cumul des fonctions, telles que la maîtrise des capitaux et des grandes entreprises, la concentration de la capacité de recherche et d'innovation, la maîtrise des réseaux d'échanges et de polarisation des flux qui en découlent.

Ainsi, sous l'effet de la mondialisation de l'économie, de la crise économique et financière, et de l'intensification de la concurrence entre les grandes puissances mondiales qui en résulte, assurer la compétitivité économique urbaine est devenu un enjeu prioritaire, surtout pour l'Union européenne.

Afin de poursuivre les efforts lancés par la Stratégie de Lisbonne, la Commission a publié, en mars 2010, un document de consultation publique sur la stratégie *Europe 2020*. Par ce biais, l'Union européenne entend revigorer les perspectives économiques de l'Europe, l'objectif étant de favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive adressant les chaînons manquants et blocages par une gouvernance plus forte. La stratégie Europe 2020 devrait ainsi se focaliser sur la consolidation de la sortie de crise.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le principe de cohésion territoriale est devenu une composante à part entière, au même titre que la cohésion économique et sociale, et il est donc vraisemblable et souhaitable, que la stratégie Europe 2020 et les politiques sectorielles prennent davantage en compte la dimension territoriale, car les développements se font au niveau territorial, sous la conduite des acteurs présents aux niveaux européen, nationaux, régionaux et locaux. De même, le rôle particulier que jouent les villes au niveau national est en quelque sorte équivalent à l'importance des métropoles sur le plan européen. Ces dernières constituent donc aujourd'hui les principaux lieux de concentration de populations, de services et d'activités économiques, mais il s'agit également de zones qui concentrent les enjeux les plus importants de la cohésion sociale et économique et de la préservation de l'environnement, car ce sont précisément ces zones qui sont le plus impactées par la concurrence mondialisée.

1.2 Contexte national

Compte-tenu de ces évolutions, il n'est pas surprenant qu'en Allemagne, en Belgique, en France ainsi qu'au Luxembourg, d'importants efforts soient entrepris pour développer et mettre en place des régions métropolitaines fonctionnelles et intégrées. Ces dernières constituent en effet une stratégie incontournable en vue de se positionner et de s'affirmer dans la compétition européenne et internationale.

Quelques exemples :

- Allemagne: Il existe au total 11 régions métropolitaines, certaines étant en partie polycentriques ;
- France : Métropoles et pôles métropolitains
- Luxembourg : Belval, grands pôles de développement
- Belgique : développement urbain durable

1.3 Contexte grand-régional

Eu égard aux impulsions nationales et communautaires, il est essentiel que la coopération transfrontalière au sein de la Grande Région prenne pleinement connaissance et conscience des implications y relatives. 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, en anticipe les conséquences qui résulteront de cette nouvelle politique communautaire. Il s'agit de consolider la position de la Grande Région en tant que région modèle de coopération transfrontalière au sein de l'Union Européenne.

Or, force est de constater que les efforts entrepris actuellement par les Etats s'orientent davantage dans une optique nationale. Il existe certes, des premières approches, telle que par exemple la stratégie MORO en Allemagne ou le réseau Euromot initié par la France, et qui tendent à prendre davantage en compte les régions transfrontalières, toutefois il semble peu probable que des stratégies transfrontalières puissent être développées uniquement dans un contexte national.

Partant de ce constat, la question relative à la **possibilité et à l'opportunité de constituer** une région métropolitaine transfrontalière, en se basant notamment sur la situation de départ et les potentiels d'un territoire donné, revêt une importance particulière pour des régions transfrontalières telles que la Grande Région du fait, notamment, de leurs spécificités territoriales :

- Les régions métropolitaines sont ainsi caractérisées par un degré élevé d'interactions fonctionnelles et de complémentarités. Or, pour les territoires transfrontaliers, le rôle de l'interaction fonctionnelle est particulier, du fait notamment de l'existence de frontières nationales. Dans quelle mesure, les interactions et les caractéristiques spatiales de la Grande Région peuvent donc offrir une base de départ pour la mise en place d'une région métropolitaine, malgré les spécificités liées à une situation transfrontalière?
- Le territoire de la Grande Région comprend 4 Etats, 5 régions et un grand nombre de villes, petites et moyennes, hétérogènes d'un point de vue métropolitain. Que signifie une structure polycentrique dans ce contexte ? Quel peut-être le périmètre du noyau métropolitain au sein d'une telle entité et quelles sont les interactions entre une éventuelle région métropolitaine polycentrique Grande Région et les aires urbaines fonctionnelles chevauchantes (p.ex. sillon lorrain) ou adjacentes (p.ex. Kaiserslautern) ?
- La Grande Région dans son ensemble (niveau régional), tout comme ses villes et ses communes, disposent de structures de coopération transfrontalière. Comment optimiser les structures existantes, en vue de la mise en œuvre d'une RMPT dans la Grande Région?
- Toute région métropolitaine doit se consolider en interne, afin de mieux se positionner en externe, c'est-à-dire sur la scène européenne et internationale. Pour ce faire, il est nécessaire de définir des options stratégiques concernant, d'une part, le futur développement des politiques sectorielles et d'autre part, les structures de gouvernances. Quelles sont ainsi les options de développement et de positionnement existantes pour une région métropolitaine polycentrique Grande Région ?

2. Une région métropolitaine polycentrique Grande Région

Le lancement du projet de recherche appliquée Metroborder a justement comme objectif d'apporter des éléments de réponse aux questions posées. Les résultats de l'étude sont désormais connus et permettent de répondre à certaines des questions.

2.1 Définition de travail de la RMPT¹

Le projet Metroborder interprète la RMPT :

comme des constructions politiques fondées sur des accords transfrontaliers, qui considèrent l'existence des frontières nationales en tant que ressource pour accroître les interactions au niveau local et le positionnement du centre métropolitain dans les réseaux mondiaux. Parce que les RMPT sont composés de plusieurs centres urbains, situés de part et d'autre des frontières, ces initiatives politiques régionales peuvent mobiliser différentes complémentarités et atouts, à diverses échelles géographiques, en vue notamment de renforcer le potentiel d'une polycentricité morphologique ou fonctionnelle.

2.2 Résultats de l'étude Metroborder

Constat 1 : La partie centrale de la Grande Région est caractérisée par un haut degré d'interactions fonctionnelles

L'étude montre que les interactions identifiées au niveau de la Grande Région sont particulièrement élevées en comparaison notamment avec d'autres régions transfrontalières européennes. Cette interaction se reflète non seulement par le nombre importants de travailleurs transfrontaliers, mais également par les liaisons de transport existantes. Simultanément, l'étude démontre que cette interaction fonctionnelle peut être davantage développée et renforcée.

Constat 2 : Un potentiel métropolitain dans la partie centrale de la Grande Région

Un aperçu des fonctions métropolitaines sur le plan européen permet de constater que la Grande Région dispose, en comparaison avec d'autres régions, d'un potentiel considérable. En effet, le positionnement économique et politique du Luxembourg joue un rôle particulier dans la qualité métropolitaine (*metropolitan quality*) de la Grande Région. De plus, d'autres centres urbains – tels que par exemple Saarbrücken, Metz ou Trèves – ont pu être identifiés sur base de critères démographiques et morphologiques. Le potentiel métropolitain de la Grande Région résulte donc de l'interaction entre ces centres, au sein même de la région métropolitaine.

Constat 3 : Le potentiel d'une RMPT au sein la Grande Région découle d'une compréhension polycentrique

L'idée d'une structure polycentrique pour la Grande Région, tel que pour d'autres régions transfrontalières, est à considérer avec nuance : en effet, les différents centres de la structure polycentrique ne sont pas à percevoir comme étant des partenaires similaires, mais plutôt des partenaires complémentaires faisant partis d'un espace fonctionnel, interactionnel et complexe.

Constat 4 : L'identification d'un espace central au sein de la Grande Région pour la RMPT

La synthèse des résultats concernant l'intégration fonctionnelle, l'analyse relative aux structures de gouvernance existantes et l'opinion des experts, exprimées à travers l'étude Delphi, a rendu possible l'identification d'un noyau central, qui semble particulièrement approprié pour le développement d'une coopération renforcée en vue notamment de la création d'une RMPT. Mais les résultats de l'étude montrent également que le périmètre de l'espace central fonctionnel varie en fonction des secteurs et des objectifs économiques. De ce fait, une RMPT ne peut être conçue de façon à se délimiter des autres régions, mais doit, au contraire, se présenter en tant que réseau ouvert. Ainsi, les coopérations intersectorielles spécifiques, tel que par exemple dans le domaine des transports, ainsi que les coopérations sectorielles transversales (p.ex. sillon lorrain) devraient pouvoir être intégrées dans le réseau.

¹ Traduction libre de la définition reprise dans le Draft final report Metroborder à la page 8

Constat 5 : Les structures de gouvernance actuellement en place à différents niveaux territoriaux (gouvernance mutli-niveaux) peuvent servir de base pour la mise en place d'une RMPT

L'analyse a démontré que les structures de gouvernance existantes au niveau de la Grande Région peuvent servir de base à la définition d'une gouvernance multi niveau au sein de la RMPT. Toutefois, la gouvernance doit être développée et renforcée, en intégrant notamment les coopérations régionales (Länder, région, départements), les coopérations communales, ainsi que toute autre coopération transfrontalière pertinente par rapport à l'objectif poursuivi.

2.3 Les enjeux pour la Grande Région

Selon l'étude Metroborder, le constat est le suivant:

Potentiels de la Grande Région :	Défis :
• Haut niveau d'interaction spatiale ; • Structure polycentrique ; • Un potentiel métropolitain dans le noyau central ;	• Améliorer la gouvernance sur base des structures existantes ; • Favoriser un développement territorial complémentaire et intégratif (transports, économie,...) ; • Renforcer le fonctionnement polycentrique.

La réalisation progressive de la Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière devrait permettre :

- de renforcer la cohésion interne de la Grande Région grâce à un développement spatial polycentrique, structuré et équilibré;
- de développer son positionnement en Europe afin de mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes
- de consolider son rayonnement et d'augmenter tant son potentiel que son attractivité économique sur l'échiquier européen.

Et que dans ce cadre, chaque ville, chaque commune devrait être intéressée à faire partie d'un espace cohérent doté d'une masse critique suffisante et de piliers économique, social et environnemental forts qui contribuent ainsi :

- à un développement spatial équilibré et durable,
- à une réduction des disparités territoriales,
- à une augmentation de la compétitivité économique, touristique, culturelle et j'en passe,
- à une intégration plus complète dans l'économie européenne.

En outre, force est de constater que seul un développement polycentrique, qui tient compte des complémentarités des différentes aires urbaines de la Grande Région, permettra de positionner la Grande Région dans le rang des métropoles européennes. En effet, si individuellement, les villes de la Grande Région ne possèdent ni la masse critique suffisante, ni le poids économique nécessaire pour se positionner parmi les métropoles européennes, ensembles, elles disposent d'un potentiel comparable à celui des métropoles telles que Barcelone ou Hambourg. **(L'analyse permettant de comparer la Grande Région avec des métropoles européennes monocentriques est en cours, les résultats devront figurer dans le rapport final).**

2.4 Les options stratégiques en vue du développement et de la consolidation d'une région métropolitaine au sein de la Grande Région

En se basant sur les diverses recherches menées, l'étude Metroborder avance des propositions concernant l'évolution thématique (contenu) et institutionnelle (organisation) à poursuivre au niveau de la Grande Région. En effet, l'objectif doit être celui de promouvoir l'intégration spatiale en s'orientant vers une structure polycentrique et en adaptant les structures de gouvernance. Ainsi, des suggestions thématiques, axés selon 3 leitmotivs, sont proposées afin d'orienter le débat politique sur une RMPT Grand Région :

- leitmotiv « métropole économique » ;
- leitmotiv «laboratoire de l'Europe » ;
- leitmotiv «région mobile et accessible»

Les actions proposées se basent sur les aspects suivants :

- Promouvoir la coopération économique: « la plate-forme automobile » en tant qu'exemple ;
- Améliorer les connaissances réciproques: Observatoire territorial ;
- Gouvernance: vers un GECT Grande Région renforcé ;
- Marketing territorial: concours pour un projet phare;
- Transport: un schéma de mobilité Grande Région.

Ces options pourraient constituer le point de départ pour entamer une large consultation concernant l'orientation à donner à la RMPT Grande Région.

3. Questions à l'attention des Ministres et des Responsables politiques

L'étude Metroborder ne prétend guère aboutir à une analyse complète et détaillée. En revanche, elle met en évidence le fait que la mise en place d'une RMPT résulte dans tous les cas, d'une combinaison entre des bonnes conditions de départ (potentiels) et une volonté politique affichée. Par conséquent, l'opportunité d'une RMPT ne peut être uniquement déterminée par des constats scientifiques, mais doit être corroborée par une prise de position politique.

Partant, la prise de position des Ministres revêt une importance double, car elle doit permettre :

- d'exprimer leur propre analyse et appréciation sur la situation actuelle ;
- et
- d'exprimer leur volonté politique par rapport à la stratégie « Région métropolitaine polycentrique Grande Région ».

Questions- clés :

1. Considérer-vous la région métropolitaine polycentrique comme un objectif politique à poursuivre pour le futur développement de la Grande Région ?
2. Dans quelle mesure partagez-vous les résultats de l'analyse concernant l'interaction fonctionnelle et les gouvernances de structures ? Quels sont les éléments de l'analyse qui vous semblent les plus pertinents ? Pouvez-vous les compléter par vos propres expériences?
3. Partagez-vous les propositions concernant les leitmotivs, la gouvernance et les actions, devant permettre d'optimiser la plus-value de la coopération ?

4. Recommandations à l'attention du Sommet de la Grande Région

Les ministres et responsables politiques de l'Aménagement du territoire de la Grande Région, réunis le 6 décembre 2010 à l'occasion de la 2^e réunion sectorielle *Aménagement du territoire*, sont d'avis que :

- La réalisation progressive d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière sur l'espace de la Grande Région a pour vocation de :
 - renforcer la cohésion interne de la Grande Région grâce à un développement spatial polycentrique, structuré et équilibré ;
 - développer son positionnement en Europe afin de mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes ;
 - consolider son rayonnement et d'augmenter tant son potentiel que son attractivité économique sur l'échiquier européen.
- la mise en œuvre d'une stratégie conjointe visant à créer une véritable RMPT constitue une démarche utile et efficace pour satisfaire à l'ambition énoncée ci-dessus et pour assurer à la Grande Région un développement territorial cohérent et durable.
- les conclusions de l'étude METROBORDER confirment que la Grande Région répond aux caractéristiques du concept de Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT), mais que la RMPT ne doit pas se limiter à une tentative de définition par un périmètre physique.
- Aussi, la mise en œuvre de cette stratégie doit reposer sur un développement spatial polycentrique entre les centres urbains supérieurs, les centres urbains intermédiaires, les espaces ruraux et y compris les agglomérations transfrontalières, les réseaux de villes, les parcs naturels régionaux, les réseaux ruraux. Cette stratégie doit reposer sur la complémentarité des espaces et des fonctions de la Grande Région. Ce sont précisément ces espaces qui doivent pouvoir bénéficier, selon leur stratégie de développement et leurs potentialités, de l'appui des services aux territoires et aux populations générées par les fonctions métropolitaines : transport, formation, culture, santé, mobilité... .
- Chaque territoire doit pouvoir être associé, en fonction de ses atouts et de la volonté manifestée par les acteurs politiques et socio-économiques, à la mise en œuvre des actions déterminées par le Sommet. Il pourra être ainsi reconnu des périmètres d'actions différentes selon les politiques poursuivies (géométrie variable).

C'est pourquoi, les Ministres et Responsables politiques de l'Aménagement du Territoire de la Grande Région recommandent au Sommet des Exécutifs :

- De prendre acte des conclusions de l'étude METROBORDER et en particulier sur :
 - le diagnostic porté sur le fonctionnement institutionnel de la Grande Région,
 - le constat d'un polycentrisme, dont les atouts avérés reposent à la fois sur les performances de la place économique du Luxembourg et sur la densité socio-économique du pôle de Sarrebruck-Moselle Est, mais dont l'analyse du degré d'interaction fonctionnelle entre les espaces doit être affinée,
 - le degré élevé d'interaction fonctionnelle et de complémentarité de ces pôles avec les aires urbaines de la Grande Région au travers d'offres de service en tous domaines, universités, culture, santé, services aux entreprises et aux particuliers, etc...,
 - le dynamisme transfrontalier existant qui repose en grande partie sur une forte mobilité et sur les coopérations transfrontalières et interrégionales.
- De développer une stratégie de développement territorial autour de la mise en œuvre d'une véritable RMPT au sein de la Grande Région sur la base des éléments suivants :
 - Si la future RMPT semble être articulée aujourd'hui autour d'un noyau central correspondant à un espace fonctionnel constitué entre Luxembourg (poids économique) et Sarrebruck (poids démographique), elle doit également intégrer les

- espaces ruraux et périurbains de la Grande Région, afin de conduire à un développement spatial polycentrique, structuré et équilibré ;
 - La construction de la RMPT suppose la mise en place d'une véritable gouvernance à mult niveaux associant les autorités locales, à savoir les communes et leurs groupements, ainsi que le milieu des sciences, les acteurs économiques et la société civile ;
 - Le développement de cette ambition doit permettre à terme la conclusion d'un Pacte Territorial Européen, constituant une ambition réelle pour la visibilité de la Grande Région à l'échelle européenne.
- De définir une gouvernance dédiée à la réalisation progressive d'une RMPT à l'échelle de la Grande Région notamment par :
- une déclinaison opérationnelle et prospective de la stratégie de développement territorial devant être portée par les Exécutifs de la Grande Région,
 - le renforcement de la structuration interne notamment en poursuivant la refonte institutionnelle engagée avec la création d'une structure pérenne pour assurer la continuité des travaux du Sommet,
 - la définition d'un mandat au Comité de Suivi de l'étude METROBORDER visant la préparation et le suivi d'un véritable programme d'actions sur la base des objectifs affichés, en lien avec la présidence en exercice ;
 - le principe d'un suivi régulier de la mise en œuvre de cette stratégie sur la base du principe de responsabilité partagée en consacrant dans chaque Déclaration Commune du Sommet un chapitre spécifique présentant les actions menées et les actions à venir.
- De confier au Comité de Suivi de l'étude METROBORDER l'élaboration d'une déclaration commune pour une Région Métropolitaine Polycentrique Grande Région ;
- D'afficher l'ambition pour la Grande Région d'être reconnu en tant que région fonctionnelle, intégrative et européenne. Le développement de cette ambition doit se traduire à terme par une coopération renforcée avec les institutions européennes, dont les modalités restent à préciser. Ceci devant se traduire par une mobilisation plus forte des crédits européens en complément à ceux dédiés à la coopération de proximité, fondement historique de la coopération dans l'espace de la Grande Région.

A travers cette coopération renforcée, la Grande Région contribuerait, à l'échelon territorial, à la réalisation de la stratégie UE 2020 (une croissance intelligente, durable et inclusive). Ceci renforcera la visibilité européenne de la Grande Région.