



Luxembourg, le3 février 2009.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

PRESIDENCE 11^e SOMMET

PRÄSIDENTSCHAFT 11. GIPFEL

2008 – 2009

Avis de la Grande Région concernant le Livre vert de la Commission européenne

**LIVRE VERT SUR LA COHESION TERRITORIALE :
FAIRE DE LA DIVERSITE TERRITORIALE UN ATOUT**

MAISON DE LA GRANDE REGION

25, Rue Notre-Dame • L-2240 LUXEMBOURG • Téléphone : 00352 – 247 86990 • Télécopieur : 00352 – 26 48 09 97
JEAN-CLAUDE SINNER : jean-claude.sinner@mat.etat.lu • CARLOS GUEDES : carlo.guedes@mat.etat.lu

MARIE-JOSEE VIDAL : marie-josee.vidal@mat.etat.lu • MICHELE STAUS : michele.staus@mat.etat.lu • NETTY BRAUN : netty.braun@mat.etat.lu



- **Le Livre vert, une réponse conséquente et adaptée aux défis européens actuels**

Le 6 octobre 2008, la Commission européenne a présenté le Livre vert sur la cohésion territoriale en Europe et a ainsi ouvert le débat en la matière afin de dégager des mesures en vue d'une meilleure utilisation des potentiels spatiaux au niveau européen. La cohésion territoriale consiste à garantir à l'avenir, en complément avec la cohésion économique et sociale, un développement harmonieux et durable de l'ensemble de l'Union européenne. Sur base du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) de 1999, les Etats membres ont intensifié depuis 2004 leurs réflexions afférentes pour donner lieu à l'adoption de l'Agenda territorial en 2007. Le Livre vert constitue donc un pas supplémentaire pour la mise en place de ce nouveau domaine d'intervention politique au niveau européen.

Dans le cadre de la cohésion territoriale, une meilleure utilisation des potentiels territoriaux signifie concrètement une focalisation plus spatiale de la politique de cohésion, politique qui jusqu'à présent était empreinte de considérations sectorielles. Il s'agit d'organiser l'ensemble du territoire européen de sorte à apporter la meilleure réponse possible au dégagement d'un développement durable en prenant en considération les défis auxquels l'Union européenne est confrontée de nos jours: la compétitivité économique (mot clé : stratégie de Lisbonne) face à la crise économique et financière actuelle, les questions environnementales et énergétiques, le bien-être social. Cet objectif ambitieux ne peut être atteint qu'en développant un concept concluant impliquant l'ensemble des acteurs concernés – européens, nationaux et locaux – et définissant pour chacun de ces acteurs un rôle propre et des missions précises à remplir selon le principe de subsidiarité.

Or, les espaces transfrontaliers, polycentriques, métropolitains et interdépendants peuvent justement être considérés comme point culminant de l'unification européenne. Ainsi, la Grande Région constitue non seulement un bon exemple d'une nouvelle conscience européenne, mais apporte également une nouvelle dimension fonctionnelle et transfrontalière en complément aux orientations nationales traditionnelles.

- **Cadrage de cet avis**

Cet avis traite surtout et délibérément de la gouvernance en se focalisant sur les règles et les procédures qu'une région transfrontalière peut et doit se donner afin d'entamer conjointement et de manière coordonnée un aménagement spatial de ses territoires.

Les différents points de cet avis ont été élaborés dans le cadre de la présidence luxembourgeoise de la Grande Région et ils disposent d'un soutien politique. Le Luxembourg a ainsi essayé, d'une part, d'associer, en tant que seul Etat souverain de la Grande Région – ainsi directement associé aux débats au niveau européen (cohésion territoriale, Charte de Leipzig et Agenda territorial) – les autres entités partenaires de la Grande Région à cette consultation. D'autre part, le programme de travail de la présidence luxembourgeoise vise également à préparer et à entamer de manière anticipative la mise en oeuvre de ces documents européens et de la cohésion territoriale.

Aussi, cet avis n'aborde pas, dans le fond, les aspects de l'aménagement du territoire, de la structure urbaine, des corridors de transports et de la planification des espaces libres. La compréhension afférente n'est qu'à ses débuts (c.f. la partie concernant la stratégie de planification commune). En déposant cet avis, les partenaires de la Grande Région souhaitent en revanche témoigner de leur forte volonté à aborder désormais conjointement les questions territoriales.

- **La cohésion territoriale : un défi particulier pour les régions frontalières et la Grande Région**

La Commission européenne a lancé, jusqu'au 28 février 2009, une consultation publique portant sur le Livre vert en invitant les Etats membres et toutes les parties intéressées à prendre position en la matière.

Considérée par la Commission européenne comme étant un exemple de coopération transfrontalière en Europe, la Grande Région se sent tout particulièrement interpellée à prendre position. Cette disposition est d'autant plus forte puisque la question de la cohésion territoriale dans les régions frontalières joue actuellement déjà un rôle important et que, dans un proche avenir, elle jouera un plus grand rôle encore dès lors que le traité de Lisbonne sera définitivement adopté.

L'utilisation des grands potentiels territoriaux dans les régions frontalières est cependant plus difficile qu'à l'intérieur d'un pays du fait des différences, voire des inégalités administratives, juridiques, économiques, sociales, linguistiques ou culturelles.

Pour utiliser la terminologie du Livre vert : la concentration, se trouvant partiellement sous des augures négatifs dans les régions centrales, ne peut atteindre son optimum dans les régions frontalières étant donné qu'une frontière constitue un obstacle à l'intégration des différentes entités.

C'est précisément au vu de ces différences et inégalités que les partenaires de la coopération transfrontalière se félicitent de l'attention et de l'importance que la Commission européenne prête aux régions frontalières.

Pourtant ces différences et inégalités peuvent et doivent être considérées en tant qu'atouts. C'est ainsi que ces potentiels, en partie inutilisés voire cachés, doivent être identifiés et conjointement promus.

Ainsi la coopération transfrontalière est amenée à poursuivre deux objectifs :

- apporter des solutions globales à des problèmes communs ;
- développer des synergies bénéfiques à tous.

Sur le premier point, on doit constater l'ampleur des efforts entrepris et des mesures prises pour apporter des solutions appropriées aux populations qui vivent la frontière que ce soit dans le domaine de la santé de l'emploi ou des transports où la Grande Région peut s'enorgueillir de réalisations exemplaires.

Pour autant de nombreux défis subsistent pour que l'on puisse aboutir à un marché de l'emploi et des espaces de vie dégagés des contraintes frontalières.

Ces défis peuvent être illustrés à l'exemple du domaine des transports en ce qui concerne les liaisons transfrontalières. Ainsi, l'accessibilité liée aux infrastructures de transport, qui est normalement structurée par rapport au centre d'un pays et n'est que peu organisée d'un point de vue transfrontalier, déclenche des frictions de sorte que la coopération se fait dans des conditions difficiles. Il convient donc de les surmonter afin que le marché de l'emploi potentiellement riche et un cadre de vie attrayant puissent se développer transfrontalièrement.

Le programme INTERREG IV A Grande Région constitue un indicateur de l'importance que revêt la dimension territoriale dans la Grande Région puisqu'il est articulé autour de trois priorités que sont l'espace, les hommes et l'économie.

Aussi, la Grande Région a saisi toute l'importance que revêtent les programmes des fonds structurels pour la mise en oeuvre d'une stratégie commune et a par conséquent décidé de suivre une nouvelle voie sous cette nouvelle période de programmation. Ainsi, un seul programme remplace les trois programmes antérieurs INTERREG III A 2000-2006 (Wallonie-Lorraine-Luxembourg; Allemagne-Luxembourg-Communauté germanophone de Belgique; Sarre-Moselle-Lorraine-Palatinat Occidental), ainsi que l'Opération Cadre Régionale INTERREG III C « E-bird ».

Le programme dispose d'un budget total de 106 millions d'euros FEDER et est géré par une Autorité de gestion unique. La Région wallonne a été désignée par les partenaires pour assumer cette mission à titre transitoire, elle est assistée dans ce cadre par un Secrétariat technique conjoint localisé à Luxembourg.

Dans l'axe 2, l'Espace, des projets sont soutenus pour trois mesures :

- soutien aux politiques d'aménagement du territoire ;
- amélioration de la mobilité dans la Grande Région ;
- valorisation et protection intégrées de l'environnement.

Dans le courant de l'année 2009, le programme adaptera son autorité de gestion en la reconvertissant sous la forme d'un GECT. A l'occasion du sommet intermédiaire de la Grande Région le 19 novembre 2008, les participants ont approuvé à l'unanimité la création d'un GECT INTERREG conformément à la décision de principe prise lors du 9e Sommet de Trèves. La création de ce GECT sera officialisée après le 11e Sommet.

- **Mise en œuvre progressive d'une coopération à travers l'information, la consultation, la concertation et la planification commune**

Pour que la Grande Région puisse être reconnue en tant qu'un espace de coopération unique, commun et cohérent aussi bien à l'intérieur de ses propres frontières qu'au-delà, c'est-à-dire sur l'échiquier européen, il est indispensable de mettre en corrélation les différentes pratiques menées par l'ensemble des entités qui la composent dans le domaine de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi la présidence luxembourgeoise du 11e Sommet de la Grande Région a proposé de traiter en priorité le domaine de l'aménagement du territoire.

L'objectif général consiste à atténuer les barrières et obstacles géographiques de l'espace de coopération et à augmenter l'efficacité politique du Sommet par le biais d'une coopération plus approfondie et mieux concertée dans les domaines de la planification territoriale et du développement territorial. De cette manière, l'espace de coopération pourra mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes et augmenter son potentiel et son attrait économiques.

Les deux objectifs prioritaires suivants ont donc été poursuivis sous présidence luxembourgeoise :

- une consolidation du positionnement européen de la Grande Région par rapport à d'autres régions;
- un renforcement de la cohésion interne de son territoire surtout sur ses franges frontalières nationales et régionales.

Afin de réaliser ces objectifs, la présidence a créée un comité d'accompagnement et elle a proposé trois premières actions de coopération :

- 1e action d'information et de documentation :

L'objectif est de développer une procédure pragmatique et pérenne garantissant un flux d'information et de documentation constant, équilibré et, de préférence, en amont des mesures relatives au développement et la planification territoriale envisagées par l'ensemble des entités membres.

A cet effet, une bibliothèque virtuelle a été créée qui est alimentée par les partenaires de la coopération avec leurs documents de planification et toute autre projet spatial important.

En outre, pour illustrer encore davantage la prise en considération des documents normatifs européens dans leurs politiques d'aménagement du territoire, les partenaires de la coopération rédigeront un rapport, à remettre pour le Sommet de la Grande Région, relatif à la mise en œuvre de la Charte de Leipzig et de l'Agenda territorial.

- 2e action de consultation et de concertation :

Le processus de consultation vise à informer les partenaires d'un document de planification en cours d'élaboration afin d'obtenir leur avis y relatif. Les partenaires à consulter peuvent être, soit directement concernés par le projet, soit avoir un intérêt général par rapport au projet.

Le cas échéant, suite au processus de consultation, et sur base d'un avis obligatoire, un processus de concertation peut être enclenché. Le processus de concertation dépasse le stade de la consultation et vise à générer un dialogue entre les acteurs concernés par un document de planification en cours d'élaboration afin d'aboutir à un éventuel accord mutuel.

L'expérience passée montre que la consultation bi ou trilatérale sur les projets, l'ajustement des politiques territoriales aux frontières et la concertation sur des politiques sectorielles constitue des voies fécondes d'adéquation des politiques d'aménagement.

- 3e action de planification commune.

Cette troisième action, la plus ambitieuse, consiste dans l'élaboration de documents de planification transfrontaliers pouvant être bilatéraux, trilatéraux voire même multilatéraux.

A l'occasion du sommet intermédiaire de la Grande Région le 19 novembre 2008, les participants ont adopté à l'unanimité la démarche de la présidence luxembourgeoise. Par conséquent, ils se sont engagés à soutenir la poursuite des travaux entamés concernant la réalisation progressive d'une coopération concertée dans les domaines de la planification territoriale et du développement territorial.

- **Modèle spatial poursuivi : une région métropolitaine polycentrique transfrontalière**

Une thématique a été retenue dans le cadre de la présidence luxembourgeoise qui restitue bien les tenants de la politique de cohésion territoriale, à savoir celle de la création de régions métropolitaines.

Les régions métropolitaines sont considérées comme étant des moteurs pour le développement social et économique d'un pays ou de toute une région et jouent un rôle clé pour un développement équilibré aussi bien au niveau européen que mondial. Néanmoins, les régions métropolitaines peuvent engendrer des effets territoriaux négatifs lorsqu'elles conduisent à une surconcentration des activités.

Aucune ville dans la Grande Région que ce soit Nancy, Kaiserslautern, Luxembourg-Ville, Sarrebruck Trèves ou Metz – ces quatre dernières villes formant le Quattropole, un réseau transfrontalier de villes dont l'objectif consiste à créer des synergies et à renforcer l'attractivité économique de l'espace transfrontalier par la mise en œuvre de projets concrets et innovants – n'est à même de fournir à elle seule la masse critique d'une région métropolitaine.

Toutefois, si les villes travaillent ensemble et incluent d'autres villes et centres urbains moyens, alors le potentiel pour une région métropolitaine polycentrique devient réel et peut ainsi s'affirmer dans le contexte européen voire même international. Pour une région métropolitaine de ce type, qui dans le cas de la Grande Région est marquée par des villes se situant dans un environnement en partie rural, l'inclusion de l'espace rural dans ce concept métropolitain est d'une importance décisive et constitue un potentiel supplémentaire. Aussi la notion de région métropolitaine n'est-elle pas seulement limitée aux acteurs de l'espace urbain ; elle doit inclure les instances de décision à tous les niveaux intermédiaires, ainsi que les forces vives, de façon à ce que l'ensemble des types d'espaces soit pris en compte notamment pour une meilleure gestion de la relation ville-campagne.

Les gouvernements et acteurs politiques de la Grande Région se sont mis d'accord sous présidence luxembourgeoise pour entamer un processus visant la création d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière dont la base analytique sera fournie par un projet financé à travers le programme de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen, ORATE (METROBORDER).

A l'occasion du sommet intermédiaire de la Grande Région le 19 novembre 2008, les participants ont adopté à l'unanimité la démarche de la présidence luxembourgeoise et se sont par conséquent engagés à soutenir la poursuite des travaux entamés concernant la réalisation progressive d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière au cours des prochaines présidences du Sommet.

- **Coordination sectorielle en vue d'une cohésion territoriale**

Lors du Sommet de la Grande Région, instauré en 1995, chaque entité partenaire de la coopération est représentée par son Chef de l'Exécutif. Au vu des programmes de travail des présidences, dont le contenu concerne tous les domaines d'intervention, il apparaît nécessaire d'organiser des réunions sectorielles réunissant les ministres et/ou responsables des différents domaines. Ceci est d'autant plus important que l'objectif politique poursuivi vise la mise en oeuvre d'une politique concertée en matière de cohésion territoriale. A l'occasion du sommet intermédiaire de la Grande Région le 19 novembre 2008 sous présidence luxembourgeoise il a été décidé de promouvoir la tenue de réunions sectorielles.

C'est ainsi que le 21 avril 2009 se tiendra la première réunion sectorielle dans le domaine de l'aménagement du territoire.

- **La cohésion territoriale : un point de repère important pour le développement transfrontalier**

Les Gouvernements de la Grande Région soutiennent l'objectif de la Commission européenne visant à la fois le renforcement de la cohésion sociale et économique et celui de la cohésion territoriale.

C'est précisément dans la croissance et le développement transfrontaliers que la cohésion territoriale offre un cadre de référence important en vue de favoriser l'intégration des régions par delà leurs frontières.

C'est précisément dans les régions frontalières que reposent des potentiels devant être activés par des mesures ciblées.

A cet effet, il est nécessaire de disposer d'une large et solide base d'informations scientifiques, d'une bonne structure de coopération (mot-clé « gouvernance ») et, dans les faits, d'une orientation stratégique de tous les acteurs concernés.

C'est dans ce contexte que les entités de la Grande Région sont d'avis que l'instrument de choix pour atteindre les objectifs de la présidence luxembourgeoise visant une amélioration et une meilleure efficacité de la coopération peut résider dans la création d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale, GECT, qui constituerait une plate-forme d'exécution des objectifs du Sommet des chefs des Exécutifs de la Grande Région. Ce GECT du Sommet, synonyme d'une identité commune, comprendrait le secrétariat des présidences des Sommets. Un concept concret sera soumis jusqu'au 11e Sommet de la Grande Région en mai 2009 de sorte que les Chefs des Exécutifs puissent prendre à cette occasion une décision politique de principe visant la création d'un tel instrument.