

Eric AUBURTIN

Docteur en Géographie spécialité Géopolitique, professeur agrégé en Géographie en Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles, lycée Henri Poincaré, Nancy

Chercheur associé à l'IFG Lab, Institut français de Géopolitique (IFG), Paris 8

La Grande Région, « un laboratoire de l'Union européenne » à grande échelle, « noyau et incubateur pour l'Europe » ?¹

Depuis les années 1970, la coopération transfrontalière se formalise petit à petit aux frontières des Etats français, allemand, belge et luxembourgeois au fur et à mesure des évolutions de la construction européenne.

Cette territorialisation prend forme à différents niveaux d'analyse spatiale, non seulement à l'échelle interrégionale mais aussi au sein d'agglomérations transfrontalières, de réseaux de villes ou universitaires voire même de parcs naturels transfrontaliers.

Depuis 1995, cette coopération territoriale s'inscrit à l'échelle interrégionale dans le cadre de la Grande Région, un espace qui couvre plus de 65 000 km² et compte 11.6 millions d'habitants et associe la Lorraine, le Luxembourg, la Sarre, la Wallonie et la Rhénanie-Palatinat, tribune autant que cadre à de nouvelles orientations et actions transfrontalières. A ce titre, la Grande Région forme une eurorégion que l'on peut définir comme une « organisation européenne de coopération plus ou moins structurée, de part et d'autre d'une frontière, entre des collectivités allant de la commune à la région ou leurs équivalents, associées pour la réalisation d'objectifs et de projets communs en fonction d'intérêts partagés et dans le cadre de « territoires de projets » » (Perrin, 2010). Constituant un attelage institutionnel particulièrement hétéroclite, il n'en reste pas moins, qu'au-delà des effets d'annonce et des sommets plus ou moins médiatisés, la Grande Région dessine une nouvelle forme de régionalisation à l'échelle européenne.

La région Grand Est à laquelle appartient désormais la Lorraine est la seule région française qui dispose de quatre dyades avec des pays frontaliers comme la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne ou la Suisse ce qui constitue un cas unique en Europe car avec 730 km de frontières, celle-ci dispose du linéaire le plus important au niveau français et européen faisant des relations transfrontalières des relations de plus ou moins haute intensité suivant la nature des interactions qui relient les versants frontaliers entre eux (relations équilibrées ou à fort caractère dissymétrique).

Le Grand Est rassemble en 2015 170 000 frontaliers, soit 45 % des 353 000 frontaliers français. Le Luxembourg est leur première destination (80 000), devant l'Allemagne (45 000), la Suisse (35 000) et la Belgique (8 000). En 2019, le Luxembourg a encore renforcé sa position avec 104 000 frontaliers lorrains en activité sur son territoire.

Les relations entre la lorraine et ses voisins s'inscrivent ainsi dans un cadre dont les limites évoluent à la fois dans le temps (en fonction du degré d'intégration et institutionnalisation de la construction européenne), mais aussi dans l'espace (en fonction de la nature et de l'intensité des coopérations transfrontalières qui se sont nouées ici).

¹ Selon la formule employée par Tobias Hans, Ministre-Président du Land de Sarre, pour ouvrir la présidence sarroise du 17^e Sommet de la Grande Région, le 1^{er} Janvier 2019.

L'objet de cette communication est de montrer dans quelle mesure ce territoire de projets que constitue la Grande Région peut devenir un nouvel objet cohérent d'aménagement du territoire progressivement approprié par les acteurs et les citoyens résidant dans la Grande Région et si l'on peut finalement l'assimiler à une « Europe en miniature » ? A cette occasion, nous examinerons les modalités, les stratégies et les représentations qui sous-tendent cette construction « grand-régionale », les avancées et les blocages de ce projet régional d'intégration « aux » frontières.

I- Une régionalisation aux contours encore flous

A) *La Grande Région constitue un ensemble interrégional à géographie variable*

La Grande Région transfrontalière à laquelle s'intègre la région Lorraine est un espace à géographie variable dont les frontières ont considérablement évolué dans le temps suivant les collectivités et les formes de coopération qui s'y sont intégrées.

Constituée dans les années 1970 autour du noyau originel de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), « le triangle lourd Saar-Lor-Lux » représentait une forme déconcentrée et régionalisée d'une coopération inter-étatique franco-germano-luxembourgeoise autour d'un territoire qui en plus de la Sarre, de la Lorraine et du Luxembourg associait la région de Trèves, le Palatinat occidental et le Landkreis de Birkenfeld.

La création du Conseil Parlementaire Interrégional (CPI) en 1986 a permis d'élargir l'espace de coopération à l'ensemble des entités régionales et fédérées qui compose l'actuelle Grande Région, notamment, après la réforme constitutionnelle en Belgique de 1993 d'inclure également toute la région wallonne et les deux communautés francophone et germanophone qui s'imbriquent et s'enchevêtrent dans l'espace wallon. L'espace de coopération est pratiquement doublé comme son poids démographique. C'est ce cadre élargi qui devient également celui retenu par les Sommets des Exécutifs de la Grande Région depuis 1995.

Depuis 2007, le territoire de la Grande Région fait l'objet d'une initiative INTERREG unique pour favoriser le financement européen des programmes de coopération transfrontalière, confiée à une Autorité de gestion constituée en Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT). Elle est assistée dans cette mission par un Secrétariat conjoint qui fait le lien avec l'ensemble des organes et autorités impliqués dans la mise en œuvre du programme (installé à la Maison de la Grande Région à Esch-sur-Alzette). Le programme Grande Région est doté d'une enveloppe de 140 millions d'euros. En fait, la Grande Région regroupe des partenaires dont les territoires sont en partie éligibles à quatre programmes de coopération transfrontalière et à un programme de coopération transnationale. Le montant FEDER des programmes transfrontaliers Interreg Grande Région, Rhin Supérieur, France-Wallonie-Vlaanderen et Euregio Meuse-Rhin s'élèvent à environ 516 millions d'euros au total. Les fonds FEDER du programme transnational Interreg Europe du Nord-Ouest s'élèvent à environ 396 millions d'euros

B)... *agrégeant des entités régionales aux formes et niveaux de compétences asymétriques*

Pour autant, la Grande Région constitue un objet géopolitique non identifié étant donné qu'elle associe des territoires au fonctionnement institutionnel particulièrement hétérogène. Ainsi, s'ajoutent au Grand-Duché de Luxembourg, Etat souverain, des territoires à structure fédérée

disposant d'une certaine autonomie de gestion et de décision (les Länder de Sarre et Rhénanie-Palatinat, la région wallonne, les communautés francophone et germanophone de Belgique), enfin, une région d'un Etat à structure déconcentrée et décentralisée, la Lorraine. Cette même région Lorraine est associée aujourd'hui dans le cadre du Grand Est avec les régions Alsace et Champagne-Ardenne, l'Alsace ayant bâti, en parallèle de la Lorraine, un vaste espace de coopération du Rhin supérieur avec les Länder de Rhénanie-Palatinat et du Bade Württemberg ainsi qu'avec les cantons du Nord-Ouest de la Suisse. La place de la région dans l'organisation institutionnelle des territoires de la Grande Région reste ainsi très variable, tant sur le plan du droit interne que sur celui du droit externe.

Même pour les structures fédérées ici impliquées, le fonctionnement de la fédération diffère : si le fédéralisme belge fonctionne sur le principe de la séparation des compétences entre l'Etat et les autorités locales ou régionales donnant aux régions ou aux communautés linguistiques le droit de conclure des traités internationaux dans les domaines qui leur sont propres, le fédéralisme allemand est basé sur le principe des compétences partagées entre le Bund et les Länder.

La mise en relation de niveaux de pouvoir de nature aussi différenciée joue sur la nature des compétences mises en jeu dans le cadre de relations transfrontalières (Auburtin, 2002) : la région wallonne, comme les communautés francophone ou germanophone peuvent très bien siéger seules dans les instances internationales (principe des compétences séparées), ce qui renforce leur autorité, tout comme le Grand-Duché en qualité d'Etat souverain. Les Länder allemands partagent avec le pouvoir fédéral, selon le principe des compétences partagées, les relations extérieures : celui-ci implique que le droit fédéral prévaut sur le droit des Länder. La région Lorraine présente, quant à elle, l'originalité de superposer des niveaux de pouvoirs séparés et parfois concurrents entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales, ce qui multiplie le nombre des acteurs potentiels et des domaines d'intervention et de compétence de chacun.

La maille territoriale reste de fait fort dissemblable d'un territoire à l'autre de la Grande Région : l'émiettement du nombre de communes lorraines (2339) ne favorise guère la mise en synergie de coopérations transfrontalières avec des communes sarroises, wallonnes ou luxembourgeoises à la fois moins nombreuses (respectivement, 52, 262 et 118) et beaucoup plus peuplées donc dotées de capacités budgétaires bien supérieures. Le rapport de force sur le plan budgétaire est donc en faveur de ces dernières même si la mise en œuvre de l'intercommunalité en France (1999) en atténue le caractère éclaté (67 EPCI lorraine en 2017 dont 13 ont une frontière commune avec un pays voisin).

C)...une coopération transfrontalière qui a évolué d'un cadre déconcentré vers un cadre décentralisé

Le noyau Saar-Lor-Lux correspond au bassin industriel de la CECA qui joue en fait sur d'anciennes complémentarités, industrielles mises en œuvre par les cartels de l'acier et aussi par les vicissitudes de l'Histoire (annexion de 1870, rétrocession définitive de la Sarre à la RFA en 1955). Il bénéficie de coopérations économiques volontaires ou forcées qui s'étaient déjà nouées au sein de cet espace et constituant autant de prémices à des collaborations futures. (la période de l'Annexion entre 1871 et 1918 en constitue le point d'orgue mais le Zollverein (Union douanière) de 1834 entre le Luxembourg et la Prusse a pu en faire figure de prémisse, comme l'Union douanière belgo-luxembourgeoise de 1921 a accru l'intégration du Luxembourg, par sa petite taille et sa situation géographique, dans les stratégies d'alliances

économiques aux frontières avec la France et l'Allemagne, jetant par là-même les bases d'une certaine prospérité industrielle. Rappelons, de plus, que la Sarre, à ce moment française (jusqu'en 1955) ne pose aucune difficulté pour inscrire son intégration, par le gouvernement français, dans le « triangle lourd » de l'acier et du charbon qui relie Arlon, Völklingen et Nancy.

Le rapprochement franco-allemand, véritablement scellé au traité de l'Elysée le 22 janvier 1963, constitue le premier traité bilatéral entre la France et l'Allemagne, et une étape importante dans l'évolution des coopérations Saar-Lor-Lux. Il prévoit notamment la consultation régulière des chefs d'Etat et de gouvernement de part et d'autre de la frontière pour faire avancer des aspects concrets de coopération.

Mais c'est bien la rétrocession de la Sarre à l'Allemagne et les conditions de ce retour (effectué par référendum) qui permit ensuite non seulement de jeter les bases d'une véritable réconciliation franco-allemande, mais de pouvoir aussi construire une nouvelle étape de la construction européenne avec la mise en place du Marché Commun par le traité de Rome (25/3/1957).

Enfin, une dernière impulsion au projet de coopération « Saar-Lor-Lux » sera donnée en 1969 au moment de la réforme sur la régionalisation proposée par le général De Gaulle. Au sommet franco-allemand du 13 Mars 1969, le président De Gaulle et le chancelier fédéral Kiesinger conviennent de la création d'une commission bilatérale dont la vocation serait de coordonner les politiques menées en Lorraine, au Palatinat et en Sarre sur des questions communes.

Cette avancée est d'autant plus remarquable à noter qu'à cette époque, la régionalisation en France n'est pas encore réalisée ; la région Lorraine n'existe pas en tant que structure administrative, seuls existent les départements de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle, de la Meuse et des Vosges.

Le processus alors enclenché permit le 13 Février 1970 la création de la Commission intergouvernementale franco-allemande à Bonn pour traiter des questions de coopération transfrontalière. Un peu plus d'un an plus tard, le 24 Mai 1971, le gouvernement luxembourgeois fut joint à cette commission. Enfin, le 19 Septembre 1971, fut instituée à Sarrebrück la Commission régionale Saar-Lorraine-Luxembourg-Rhénanie-Palatinat (en fait, région de Trèves et Palatinat occidental) constituant le relais régional et déconcentré de la Commission intergouvernementale sous l'autorité, en France, du préfet de région, et composé de fonctionnaires. La présence de la Wallonie en tant qu'observateur fut accordée en 1998, dans le contexte bien connu alors de rapprochement de la partie francophone de la Belgique en direction du Sud et donc de Saar-Lor-Lux. Pendant cette période, l'espace Saar-Lor-Lux est touché durablement et profondément par la crise des industries lourdes et les querelles entre Flamands et Wallons, qui permirent toutefois de déboucher vers une plus grande autonomie de gestion et d'administration pour les régions en Belgique. Il faudra toutefois attendre Novembre 2001 pour que la région wallonne, les Communautés francophone et germanophone de Belgique soient intégrées en tant que membres à part entière à la Commission régionale puis au Sommet des Exécutifs à partir de 2005.

Une seconde phase se dessine à partir du milieu des années 1980 : alors que la construction européenne est relancée avec l'Acte Unique, les premières lois sur la décentralisation en France donnent la possibilité aux élus locaux de peser davantage en terme de coopération transfrontalière. Ils vont orienter leurs réflexions et une partie de leurs actions dans un cadre interrégional par la rencontre d'élus transfrontaliers. La Convention relative à la création d'un Conseil Parlementaire Interrégional (CPI) est mise sur pied en 1986 et donne la possibilité aux élus régionaux de déposer une demande écrite en rapport avec les sujets débattus par les

Exécutifs de la Grande Région au moment des Sommets de la Grande région. Ce groupe parlementaire interrégional est représenté auprès du Comité des Régions à Bruxelles.

Les Exécutifs de la Grande Région décident à partir du milieu des années 1990 de se réunir tous les 18 mois à l'occasion des Sommets de la Grande Région, puis tous les deux ans à partir du 14^e Sommet de la Grande Région en 2013-2014. Ces rencontres politiques ont pour but de donner les impulsions nécessaires au développement de la coopération transfrontalière et font l'objet de résolutions qui doivent être mises en œuvre par les 19 groupes de travail formés pour chacun des domaines de la coopération (harmonisation des cadastres, de la statistique, aménagement du territoire, environnement, tourisme, marché de l'emploi, coopération culturelle qui a permis en 2007 d'associer à Luxembourg l'ensemble du territoire de la Grande Région comme capitale européenne de la culture, ...)

Cette formalisation institutionnelle à l'échelon interrégional ne modifie en rien la nature des compétences attribuées à chacun des échelons territoriaux de la Grande Région, de part et d'autre des frontières. Les dispositions juridiques qui encadrent la coopération transfrontalière relèvent avant tout du droit interne propre à chacun des Etats participant et du lien souverain que ces derniers entendent préserver ou concéder aux collectivités locales. Sans transfert exclusif de nouveaux pans de souveraineté, les collectivités locales ne peuvent nouer des coopérations formelles sur des objets précis qui n'engagent pas directement l'action extérieure des Etats, même si, au sein de la Grande Région, la volonté de mieux prendre en compte une planification stratégique du territoire s'affirme à l'échelle interrégionale.²

Les motivations des différentes entités qui composent la Grande Région peuvent s'entendre de manière diverse

Aujourd'hui, le Grand-Duché de Luxembourg en constitue le moteur indéniable, c'est bien lui qui tire profit de la réorganisation du marché du travail et entend engager un vaste chantier pour faire de la Grande Région son véritable arrière-pays, au service de son attractivité.

La Sarre fait de la coopération transfrontalière un engagement fort de son identité territoriale depuis au moins les années 1950 ; la promotion du bilinguisme est assurée au plus haut niveau du Land ; ses difficultés financières en terme d'endettement , mais aussi industrielles et démographiques marquées par le vieillissement et la reconversion le conduisent à privilégier le renforcement des dynamiques de coopération pour lui permettre de cultiver ses spécificités européennes dans l'ensemble fédéral allemand.

Wallonie et Rhénanie-Palatinat qui représentent les deux collectivités les plus vastes sont celles qui sont aujourd'hui le moins ancrées à la coopération transfrontalière dans la Grande Région en raison de leur capacité à déployer une diplomatie interrégionale très active et à pouvoir représenter leurs propres intérêts à Bruxelles, auprès de la Commission ou du Comité des Régions : la Grande Région est alors un outil de lobbying parmi d'autres qui tient compte des synergies d'une partie de leurs territoires vers le Luxembourg (région de Trèves, province belge du Luxembourg) et leur permet de se positionner par rapport à d'autres collectivités régionales de taille et de niveau institutionnel comparable.

²Mise en place au 16^e Sommet de la Grande Région du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) dans le cadre du programme Interreg V A Grande Région

Le cas de la communauté germanophone de Belgique, de très petite taille (77 000 habitants), puisqu'agrégant les deux cantons belges d'Eupen et Saint Vith, fait de la coopération transfrontalière un instrument de lobbying territorial pour justifier son existence au sein de la fédération de Belgique, qui rien que sur le territoire wallon associe trois niveaux fédérés (Région wallonne, Communauté francophone Wallonie-Bruxelles, Communauté germanophone de Belgique). Elle noue ainsi des coopérations territoriales qui vont au-delà de la sphère transfrontalière.

La Lorraine est associée comme région déconcentrée à cet attelage depuis les débuts de son existence ; elle constitue un réservoir de main d'œuvre essentiel mais trouve aussi dans la coopération transfrontalière les moyens de défendre des programmes culturels de formation et d'apprentissage, la promotion du sillon mosellan comme eurocorridor et de nouer des partenariats de coopération universitaire de nature plus institutionnelle.

II) Une régionalisation qui répond avant tout à des objectifs fonctionnels

A) Engager et assurer la reconversion de bassins industriels en difficulté

Pour répondre à la crise sidérurgique, les représentants des Etats belge, français et luxembourgeois signent en 1985 la déclaration du Pôle européen de Développement (PED) pour faire d'une zone transfrontalière sise sur d'anciens sites industriels un nouvel espace attractif capable d'attirer de nouveaux emplois et une offre de formation adaptée aux besoins de l'économie locale. Malgré les efforts consentis sur un plan financier, et la volonté de faire du point triple de l'agglomération un nouveau centre tertiaire, près de la moitié des emplois qui devaient être créés dans la partie française n'ont pu voir le jour, les entreprises installées, spécialisées dans le secteur de l'électronique notamment ont décidé de relocaliser leurs investissements en Asie, une fois ces aides perçues et consommées.

Les collectivités locales, qui tendront à prendre le relais, à partir du milieu des années 1990 au sein de l'agglomération transfrontalière du PED, poursuivront la tâche de la reconversion tant sur un plan économique (pour favoriser l'accès au marché de l'emploi du pays voisin), urbanistique (traitement des friches urbaines, qu'environnemental (gestion des friches industrielles, prise en compte des risques) sans pour autant parvenir à créer une offre de services ou de fonctions tertiaires communes, jusqu'à présent.

La patrimonialisation d'anciens sites industriels comme le site du Carreau Wendel à Forbach ou le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO du site des Hauts fourneaux des aciéries de Völklingen représentent aussi une nouvelle forme de valorisation d'anciens sites industriels au profit du tourisme mémoriel.

La patrimonialisation touristique d'anciens sites industriels est une voie reconnue par le Schéma territorial d'aménagement de la Grande Région (2016) qui entend poursuivre ce programme à la lumière de ce qui s'est fait dans le bassin de la Ruhr (sous la forme d'Internationale Bau Ausstellungen) comme pour l'Emscher Park.

B) Renforcer le processus de métropolisation

Cet objectif apparaît déjà comme sous-jacent aux schémas de développement sarrois et lorrain (SDAU³) élaborés dans les années 1960 : le constat est alors fait de l'absence d'une métropole régionale disposant d'un niveau suffisant de polarisation au niveau européen, du fait notamment d'effets-doublons qui se manifestent tant à l'échelle transfrontalière qu'à l'échelle infrarégionale (concurrence Metz-Nancy).

La politique engagée en France des métropoles d'équilibre, doit permettre de renforcer un certain nombre de métropoles périphériques dans leur fonctionnement tertiaire et contribuer ainsi à l'édification d'une métropole lorraine disposant d'une véritable capacité de rayonnement dont les connexions transfrontalières envisagées, à cette époque, de manière quasi exclusive avec la Sarre, ne sont pas oubliées.

A la fin des années 1990, l'élaboration du SDEC⁴ réalisé dans le contexte de l'élargissement vers l'Est de l'UE, fait du « polycentrisme maillé » la nouvelle figure d'un aménagement du territoire européen, dont la compétence relève avant tout de chaque gouvernement respectif. Les acteurs en charge de la Grande Région prennent alors conscience de la faiblesse des métropoles de niveaux supérieurs dans une Grande Région qui risque de se retrouver délaissée par les nouveaux eurocorridors qui doivent constituer l'armature principale d'un espace européen aux connexions renforcées. La ville de Luxembourg devient notamment, avec le développement du marché du travail frontalier, un nouveau pôle d'attraction dont il faut mieux encadrer les effets déséquilibrants sur les territoires périphériques, du fait des risques de congestion des flux autoroutiers. Peuplée de seulement 119 000 habitants, la métropole luxembourgeoise attire chaque jour plus de 170 000 travailleurs frontaliers issus de différents territoires de la Grande Région (province d'Arlon, nord de la Lorraine et sillon lorrain, région de Trèves et district de Sarrebrück).

C)... Tout en faisant de la frontière un nouvel objet d'aménagement

C'est donc à l'échelon local que les possibilités concrètes de coopération peuvent prendre forme, à partir d'un projet, d'une action ponctuelle destinée à résoudre un problème ou à valoriser une opportunité. (exemple, traitement des friches industrielles, rénovation urbaine). Puis, à partir de ce projet initial et des implications ou des relations qu'il peut avoir avec d'autres domaines, les acteurs ont commencé à découvrir l'étendue des possibilités de coopération pour les mettre progressivement en œuvre.

Au début des années 1990, les agglomérations les plus avancées sont passées d'une coopération transfrontalière d'aménagement de la coexistence à une coopération transfrontalière de projet. Elles ont effectué la transition entre la coopération transfrontalière mise en place dans les années 1980, et institutionnalisée au cours de la décennie suivante à une échelle nationale et régionale (traités bilatéraux, conférences régionales,...), et celle qui se met en place actuellement, au plus près des attentes des habitants. Cette nouvelle forme de coopération qui s'appuie sur la précédente, se rapproche davantage des acteurs de terrain.

³ Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

⁴ Schéma de Développement de l'Espace Communautaire adopté en 1999 à la Conférence interministérielle de Potsdam des Ministres en charge de l'Aménagement du territoire

Cette politique de soutien vise à conforter les structures transfrontalières naissantes dans le cadre de la formation de GECT Saarbrücken-Moselle-Est ou Alzette-Belval autour des agglomérations d'Esch, Villerupt et Audun-le-Tiche.⁵ Les 300 ha de la friche de Micheville constituent ainsi une réserve précieuse pour ancrer le développement de la Communauté de communes de la Haute vallée de l'Alzette (CCPHVA) au projet luxembourgeois d'Esch-Belval 2015. Pour autant, les collectivités locales ne disposent pas toujours des moyens financiers nécessaires pour assurer le suivi et la mise en œuvre des projets. Or, l'enjeu est ici d'importance pour la partie française ; sans projet de développement économique, le risque est grand de ne constituer qu'une banlieue-dortoir du nouveau pôle de recherche universitaire luxembourgeois : en associant de manière conjointe une offre résidentielle de qualité (constitution d'une éco-cité) avec des projets scientifiques et technologiques en lien avec le territoire (expérimentation sur les sols pollués, par exemple), le développement du bassin de l'Alzette pourrait aboutir à un développement transfrontalier de l'ensemble du nord lorrain, de Longwy à Thionville, tout en limitant en partie les flux pendulaires vers le Luxembourg.

A ce jour, le projet évolue de part et d'autre de la frontière : l'évolution est plus visuelle du côté luxembourgeois (avec 1,2 milliards € déjà investis) que du côté français, l'opération débute sur le terrain en 2012. La fragilité financière et fiscale des collectivités locales françaises de ce secteur est un handicap à son développement rapide.

La création en Octobre 2009 d'une Opération d'Intérêt National (OIN) sur le territoire d'Alzette-Belval et la mise en place d'un EPA en 2012 (Etablissement public d'Aménagement) devraient contribuer à assurer la construction d'un projet de développement global pour le Nord de la Lorraine, notamment, dans un premier temps, la liaison entre la friche de Micheville et celle de Belval censée désengorger l'accès au site depuis la France en créant un lien entre l'A30 et l'autoroute Luxembourgeoise, entre Belval et Luxembourg-ville. 8 600 logements sont prévus, tout comme des milliers de mètres carrés de bureaux et d'équipements commerciaux, culturels et sportifs, ainsi qu'une résidence universitaire et un data center. 360 millions d'euros doivent être investis en 15 ans pour accueillir à terme 20 000 habitants supplémentaires le long de la frontière.

Le GECT Saarbrücken-Moselle-Est s'est lui progressivement mis en place depuis 1997 autour du périmètre élargi de l'ancien bassin houiller sarro-lorrain, pour prendre en charge, à l'échelle locale, la gestion de l'après-mine et tenter de faire de cette aire urbaine de 600 000 habitants autour de Saarbrücken, Forbach et Sarreguemines, un pôle européen attractif. L'ancien poste douanier de la Brême d'Or est ainsi reconverti en nouveau centre tertiaire et universitaire, les agglomérations de Saarbrücken et Sarreguemines ayant mis sur pied depuis 1998 un train-tram entre les deux villes pour organiser la prise en charge des flux pendulaires.

Sur un mode plus informel, des réseaux de villes se mettent en place au tournant des années 2000 entre des métropoles plus éloignées (Quattropôle entre Metz, Trèves, Saarbrücken, Luxembourg, Tonicités entre Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Thionville, Longwy, Arlon et Metz) dont la proximité de la frontière a longtemps contraint le développement. En jouant la carte de coopérations ponctuelles et sectorielles, la figure du réseau de villes transfrontalier s'affirme comme un nouvel acte de gouvernance des collectivités locales sans modifier l'ordre territorial existant. Des partenariats sont ainsi esquissés sur un plan culturel en matière

⁵ Les GECT (Groupements européens de Coopération territoriale) ont été institués par le Parlement européen et le Conseil européen en 2006 pour faciliter la participation des Etats, des collectivités locales ou autres organisations de droit public à une action transfrontalière, permettant à cet organisme de fonctionner selon les règles juridiques de l'un des Etats concernés qui lui semblent le plus favorable et d'y localiser ainsi son siège.

d'accueil et de gestion des flux touristiques, ou pour mieux prendre en charge une offre de transports collectifs dans le cadre des mobilités transfrontalières de proximité (pour Tonicités surtout).

III) Pour autant, ce régionalisme fonctionnel ne crée pas encore les véritables conditions d'une appropriation transfrontalière

A) La frontière produit un différentiel qui favorise le développement de flux asymétriques

Le marché de l'emploi transfrontalier révèle l'existence d'une migration transfrontalière domicile-travail dissymétrique qui profite essentiellement au Luxembourg et dans une moindre mesure à la Sarre. En 2017, 232.000 travailleurs frontaliers sont entrés dans la Grande Région depuis les pays de l'espace de coopération. Cela représente 7.000 déplacements de plus (+3%) qu'en 2016. Cette évolution reste toutefois modérée si on la compare aux observations d'avant la crise de 2008 où l'on observait des variations annuelles allant de +5% à +7,5%. Bien que le nombre total de travailleurs frontaliers au sein de la Grande Région ait augmenté, l'évolution ne se traduit pas de la même manière sur les différentes entités. En effet, parmi les 232.000 frontaliers, 78% (180 000) travaillent au Luxembourg, 13% en Wallonie, 7% en Sarre et 2% en Rhénanie-Palatinat. Le Luxembourg reste l'entité qui attire le plus grand nombre de travailleurs provenant de la Grande Région en 2017. Parmi les frontaliers travaillant au Luxembourg, 88.300 résident en Lorraine soit 49%, 42.160 en Wallonie soit 23.4%, 32.550 en Rhénanie-Palatinat et 8.960 en Sarre (23%). Après le Luxembourg, c'est la Sarre qui attire le plus de frontaliers (15.550 travailleurs) dont la quasi-totalité provient de la Lorraine. La Wallonie est la troisième entité qui draine le plus de frontaliers avec 5.720 travailleurs. Le nombre de frontaliers entrant en Wallonie ainsi que dans les deux Länder allemands a diminué et tend à stagner. Ainsi, les flux des travailleurs frontaliers se dirigent essentiellement vers le Luxembourg et s'opèrent en grande partie à partir de la Lorraine. Cette tendance se poursuit en 2019 plus de 104 000 travailleurs frontaliers originaires de Lorraine travaillent au Luxembourg. Les frontaliers représentent désormais plus de 45% de l'emploi salarié au Luxembourg.

Le fait que le Luxembourg ait pu offrir des conditions d'installation fiscales très attractives aux entreprises, en particulier aux banques et des salaires annuels supérieurs de 20 à 40% aux territoires des pays voisins expliquent pour une large part l'engouement dont il bénéficie. Les besoins de l'économie luxembourgeoise ne semblent par ailleurs pas se tarir puisque le taux de croissance de l'emploi intérieur oscille entre 3 et 4% par an sur les dernières années et que les frontaliers en profitent pour près des deux tiers.

Concernant les niveaux de revenus, les plus hauts niveaux de revenu se situent sans surprise au Luxembourg (35 080 € bruts/hab en 2017). Suivent la Lorraine, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat (de 19 200 à 22 200 €), puis la Wallonie (17 600 €).

L'eldorado luxembourgeois paraît d'autant plus solide que le marché du travail allemand qui a longtemps proposé des salaires attractifs dans les industries automobile, sidérurgique et charbonnière connaît depuis 2004 une diminution du nombre de ses navetteurs de 2% par an du fait d'une situation économique devenue plus difficile.

Alors que la frontière représente encore un marqueur fiscal et économique qui profite essentiellement à l'économie luxembourgeoise, le différentiel qu'elle constitue, sur le plan foncier, contribue en sens inverse au développement de migrations résidentielles vers le nord

et l'est de la Lorraine. Dans les années 1990, près de 9000 Sarrois se sont ainsi installés dans l'espace Moselle-Est (de Forbach à Bitche) pour bénéficier d'un foncier à la fois plus accessible et moins cher. Ces migrations résidentielles dont le flux sarrois semble aujourd'hui se tarir se développe aujourd'hui surtout de la partie intérieure du sillon lorrain vers la zone frontalière et de manière plus modeste depuis le Luxembourg (800 à 900). Il provoque en retour une hausse des prix du foncier dans la bande frontalière côté lorrain. Ainsi, les prix de l'immobilier ont plus que doublé depuis le début des années 2000 dans l'ancienne partie sidérurgique de la frontière. Le prix moyen d'un appartement ancien s'élève ainsi à 2500 €/m² à Hettange-Grande en 2019 contre 1920 €/m² dans la zone de Metz mais 6057 €/m² au Luxembourg. Les néo-ruraux issus de communes ou départements périphériques peuvent désormais représenter jusqu'à 60% de la population résidente dans les communes concernées faisant de ces dernières de véritables communes-dortoirs de la banlieue de Sarrebrück ou de Luxembourg

B) Des effets ambivalents pour les populations et les territoires frontaliers lorrains

Un effet d'aubaine qui joue sur le plan salarial et dont profitent les secteurs de l'économie présente

Dans le nord-lorrain, la proximité de la frontière luxembourgeoise présente des avantages indéniables, notamment salariaux, pour les actifs résidant du côté français de la frontière, phénomène confirmé et renforcé d'année en année.

D'après l'enquête de l'INSEE (2012), si l'on prend en compte tous les revenus des 72 900 frontaliers du Luxembourg en 2009, ce revenu est réévalué de plus de 3%. Dans le canton de Fontoy, le revenu moyen est réévalué de 22%. Il est corrigé de plus de 10% dans les cantons de Cattenom, de Villerupt, d'Algrange, d'Audun-le-Roman, de Longwy, d'Herserange, de Florange, de Sierck-les-Bains, et de 8% à Thionville. Le revenu moyen de ses habitants place alors le canton de Cattenom parmi les 5% les plus élevés de France et celui de Thionville parmi les 10%. Mais les inégalités se creusent considérablement au sein d'une même commune, entre ceux qui tirent profit de la manne frontalière et ceux qui bien que vivant dans ces communes, disposent de revenus beaucoup plus modestes. Non seulement l'écart salarial varie du simple au double en moyenne, mais le niveau de salaire progresse également plus vite pour les frontaliers occupés au Luxembourg que pour les salariés lorrains non frontaliers. Dans le secteur de Longwy particulièrement, travail frontalier et réelle pauvreté coexistent. Ainsi à Longwy même, à Herserange, à Mont-Saint-Martin, à Thil et à Villerupt, la proportion d'allocataires du RSA atteint respectivement 14,3%, 14,2%, 13,8%, 12,5% et 10,1% de la population de plus de 25 ans alors que la proportion de frontaliers y est importante : 25%, 27%, 36,7% et 36% de la population active occupée.

Les revenus des frontaliers sont en partie dépensés au Luxembourg, près du lieu de travail. (1/4 des salaires des travailleurs frontaliers) Près du lieu de résidence des frontaliers, une autre partie de ces revenus stimule l'économie présente lorraine, c'est-à-dire les activités mises en oeuvre localement pour produire des biens et des services destinés aux personnes présentes dans la zone.

Ainsi, dans la zone d'emploi de Longwy, les effectifs salariés de la construction se sont maintenus avec une progression de 0,5% entre fin 2004 et fin 2009. Ceux du commerce de détail ont progressé de 8,6% (1,6% en Lorraine). Pourtant, les effectifs salariés de l'ensemble de la zone d'emploi de Longwy ont reculé bien davantage que ceux de

la Lorraine : -6,3% contre -1,8%. C'est surtout l'emploi industriel qui a chuté avec -25,7% contre -17,7% en Lorraine.

Un manque à gagner fiscal pour les communes frontalières concernées par une attractivité résidentielle renforcée

L'écart se creuse entre les communes du nord-lorrain et le reste de la France, non pas «malgré» mais bien «à cause» de l'effet frontalier. Le Grand-Duché bénéficie d'un avantage fiscal comparatif clairement mis en évidence qui réduit d'autant l'attractivité économique du versant français.

Ainsi, le manque à gagner fiscal des communes de la Communauté de communes de l'agglomération de Longwy s'est creusé de plus de 56%⁶ entre 1999 et 2008 (de 7,6 à 12 millions d'euros), quand le nombre de frontaliers progressait de 40%. Il s'est également creusé de 34% sur les communes de la Communauté de communes du Pays-Haut Val d'Alzette (frontaliers : +26%) et de 40% sur celles du Pays Audunois (frontaliers : +72%)

Si les banlieues urbaines peuvent se retrouver dans une situation comparable à l'égard de leur ville-centre, elles bénéficient sur un plan fiscal, au sein de leur agglomération ou de l'intercommunalité d'un système d'écrêtement ou de péréquation comme le canton de Genève verse chaque année aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie une compensation financière équivalente à 3,5% de la masse totale des salaires bruts des habitants de ces départements travaillant à Genève afin de «subvenir aux besoins» de ces collectivités résidentielles, qui assument des charges publiques toujours plus élevées, liées à la croissance démographique et aux exigences des nouveaux résidents : écoles, crèches, assainissement, équipements sportifs, espaces publics de qualité, etc. Or, ce type de convention n'existe pas entre le Grand-Duché et la France. Ainsi, si le Grand-Duché de Luxembourg investit bien 6 millions d'euros pour assurer le contournement de Belval dans la partie française de l'agglomération transfrontalière, ou encore 25 millions d'euros pour la mise en place de navettes transfrontalières, le canton de Genève reverse 175 millions d'euros aux collectivités de l'Ain et de la Haute-Savoie, soit près de 7 fois plus. (Thanry, 2012)

Cette situation a entraîné une mobilisation inédite de la part de certains élus lorrains, dans la partie nord lorraine et principalement dans la partie messine pour demander l'étude d'un plan de rétrocession fiscale

L'ampleur du différentiel fiscal, économique et foncier entre les parties française et luxembourgeoise a conduit certains responsables du sillon comme Louis François Reitz, ancien président de l'AGAPE⁷ et actuel directeur général adjoint des services de la ville de Metz à soutenir la création d'un véritable fonds de co-développement pour financer les équipements dont les communes lorraines ont besoin.

L'étude du Pôle métropolitain du sillon lorrain (2018) qui constitue la préfiguration de ces recommandations doit servir à repenser la nature des relations transfrontalières qui en unit les différentes parties dans un contexte démographique négatif et conclut sur la nécessité de sortir du « triptyque luxembourgeois mondialisation de l'économie - régionalisation de l'accès à la main d'œuvre - nationalisation des richesses créées au profit d'une métropolisation transfrontalière intelligente et partagée ».

⁶ Différence entre le potentiel fiscal réel des habitants et le potentiel fiscal de la strate

⁷ AGAPE, Agence d'urbanisme et de Développement Durable de la Lorraine Nord

Le gouvernement luxembourgeois n'entend pas suivre cette recommandation malgré le vote intervenue en Octobre 2019 au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui l'enjoint à faire évoluer sa position et à prévoir tant avec l'Allemagne qu'avec la France une convention pour en fixer les modalités. Le gouvernement luxembourgeois considère que le travail frontalier constitue une aubaine pour les deux parties et que, par leurs salaires plus élevés, les frontaliers lorrains contribuent à entretenir un niveau de dépenses plus élevé dans la partie lorraine de la frontière, qui lui profite donc. Celui-ci préfère concentrer sa coopération sur des investissements de l'ordre de 120 millions d'euros pour soutenir le développement de l'offre ferroviaire transfrontalière, tant en terme de modernisation des rames que du réseau.

Pour l'heure, les collectivités nord-lorraines sont de plus en plus démunies pour faire face aux défis démographique, urbain, économique et social posés par l'expansion du Grand-Duché du Luxembourg et de ce point de vue les territoires apparaissent, sur un plan communal voire infra-communal de plus en plus fragmentés pour l'accès au marché immobilier et les disparités sociales et salariales apparaissent ainsi de plus en plus fortes.

C) La frontière crée une nouvelle distance dans la proximité (Arbaret-Schultz, 1995)

Frédéric Durand, Antoine Decoville, et Robert Knippschild (2017) montrent dans leur étude sur la progression du sentiment et du vote eurosceptique dans les régions frontalières françaises que ce dernier s'affirme régulièrement depuis les élections européennes de 1994, aussi bien aux scrutins européens que nationaux, se traduisant par un vote de plus en plus significatif sinon majoritaire en faveur de partis souverainistes qui réclament plus ou moins clairement un renforcement du contrôle des frontières ou à tout le moins, du contrôle souverain de la nation sur le processus d'intégration européenne. L'importance des dynamiques centrifuges dissymétriques, comme le creusement des écarts sociaux et salariaux dans la partie frontalière y participent clairement (cf. infra).

Les auteurs notent cependant que ce sentiment s'exprime de manière différenciée le long de la frontière française avec le Luxembourg et la Suisse, dans la région de Bâle ou de Genève. Ce sentiment se trouve ainsi exacerbé dans le nord lorrain dont le vote en faveur de Marine Le Pen constitue l'expression la plus caractéristique : celui-ci dépasse les 28 % au 1^{er} tour des élections présidentielles de 2017 et 42.5% au second tour (soit un écart de 8.5 points par rapport à la moyenne nationale). Dans le secteur de Genève, ce sentiment de crispation s'exprime surtout dans la partie suisse de l'agglomération franco-valdo-genevoise, avec la création en 2005 du MCG (Mouvement citoyen genevois) qui a réussi à engranger des gains électoraux sur le rejet de frontaliers français assimilés à des concurrents directs des résidents suisses sur le marché du travail genevois alors qu'au contraire dans le secteur de Bâle, l'étroite coopération qui s'est nouée entre les élus et les entrepreneurs des parties suisse, française et allemande de l'agglomération trinationale de Bâle, depuis au moins les années 1960, a permis, par l'élaboration d'un véritable schéma de transport collectif transfrontalier, de limiter les effets indésirables de l'engorgement de la circulation automobile, que l'on retrouve au passage de la frontière vers Luxembourg ou Genève. A titre d'exemple, l'écart entre le vote en faveur de Marine Le Pen au 1^{er} tour de la présidentielle 2017 est de 4 points entre les communes de Cattenom (à 25.22%) et Saint Louis dans le Haut Rhin (à 21.02%), deux communes où la part du vote de gauche souverainiste est plus faible que la moyenne nationale, et qui se retrouvent toutes les deux en position frontalière.

Les résultats du vote au référendum (Auburtin, 2007) sur le projet de Constitution européenne, organisée à six semaines d'intervalle en France et au Grand-Duché de Luxembourg

(respectivement les 29 Mai et 10 Juillet 2005) révèlent justement à quel point le rejet du projet constitutionnel a été fort de part et d'autre de la frontière franco-luxembourgeoise: ce sont principalement dans les communes ouvrières, marquées aussi par la venue de nouvelles populations de frontaliers, que le rejet du traité constitutionnel s'est exprimé avec le plus de force entre 55 et 60%. Le canton d'Esch- sur- Alzette au Grand-Duché qui constitue pourtant le deuxième pôle d'emploi du pays pour les frontaliers a rejeté le traité à plus de 53% dans un pays qui l'a pourtant approuvé à plus de 56%. Le vote révèle ainsi en Lorraine comme au Luxembourg une fracture grandissante entre les parties de la population les mieux formées, les plus aisées qui profitent de la dynamique luxembourgeoise et celles aux revenus plus modestes, souvent aussi frontalières (par héritage du passé industriel de la région). Ce sont elles qui se trouvent les plus fragilisées sur le marché de l'emploi ce, à un moment, où la conjoncture luxembourgeoise semble moins favorable avec un taux de chômage qui a doublé dans le pays depuis 2001 (en 2006, à 4.5%). Le sentiment de déqualification sociale ou professionnelle a même tendance à se renforcer chez les frontaliers qui représentent 70% des travailleurs intérimaires luxembourgeois. Mais il peut aussi se diffuser chez les catégories d'ouvriers ou d'employés luxembourgeois du secteur public qui se sentent menacés par l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires.

Un sentiment luxembourgeois (Donzel, 2004) peut aussi s'exprimer de manière plus forte avec l'arrivée croissante de frontaliers dans un pays qui compte par ailleurs plus de 36% de population immigrée. La pratique de la langue devient alors une nouvelle frontière immatérielle entre travailleurs ou résidents : la connaissance du luxembourgeois, si elle n'est pas indispensable pour exercer un emploi au Luxembourg peut toutefois se révéler un facteur discriminant à l'embauche ou à l'approfondissement des relations interpersonnelles sur le lieu de travail, notamment dans le secteur des services de santé ou commerciaux. Dans le cas de l'agglomération Saarbrücken-Moselle-Est, la pratique du dialecte comme celle de l'allemand ou du français est en net recul de part et d'autre de la frontière et nuit, chez les plus jeunes, au développement d'un véritable sentiment transfrontalier même si les habitudes de consommation, qui restent superficielles, peuvent conduire les uns ou les autres à fréquenter le pays voisin. (Dörrenbacher, Brücher, 2000)

De même, il est encore bien illusoire de parler de syncrétisme culturel pour les communautés sarroises qui vivent en Moselle parmi des populations françaises d'origine. L'intégration des nouveaux arrivants se heurte parfois à l'obstacle de la langue mais plus sûrement encore aux différences de mentalité, d'adaptation des rythmes et des structures scolaires. En effet, si l'accès gratuit au système d'éducation conduit les Allemands à inscrire leurs enfants en France pour effectuer leur cycle préscolaire, les familles favorisent de nouveau leur inscription en Sarre dès le début de leur cursus primaire.

D)A l'échelle de la Grande Région, plusieurs défis sociaux et territoriaux restent ainsi à surmonter

Le vieillissement, un défi de nature multidimensionnelle et structurelle

Le vieillissement de la population se traduira dans la Grande Région par une forte augmentation des plus de 65 ans, (en 2050 une personne sur quatre) sans qu'il y ait de renouvellement des générations

Si la croissance démographique est amenée à se poursuivre en Grande Région ces 20 prochaines années, on constate qu'elle ne permettra plus de répondre aux besoins en main-d'œuvre : au mieux permettra-t-elle une stabilisation des actifs, notamment dans le nord-wallon. Demain, la croissance démographique concernera davantage la population âgée que les actifs. Il s'agit là d'un véritable retournement de tendance annoncé : alors que le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans devrait augmenter d'ici 2050 (+830 000), la tranche d'âge correspondant aux actifs (20-59 ans) devrait quant à elle baisser (-620 000). La situation la plus inquiétante concerne le versant allemand, qui pourrait perdre jusqu'à 650 000 actifs.

La baisse de la population active annoncée constitue un enjeu majeur pour les économies de la Grande Région, qui devront trouver les moyens de faciliter le renouvellement de la population active en Grande Région : dans ses rapports, l'OIE cite par exemple le recours à l'immigration ou à l'activité de personnes actuellement sous-représentées sur le marché du travail comme de possibles leviers d'action.

La problématique du vieillissement constitue, en effet, un défi de nature multidimensionnelle (retraite, santé, isolement social, conséquences en termes d'aménagement du territoire) avec trois principaux impacts : environnement urbain, accessibilité aux services et équipements publics, logement.

Pour ces raisons, les orientations du SDtGR⁸ font mention de la nécessité de développer les ressources d'une *silver economy* qui permette de proposer une offre de soins de proximité pour assurer les moyens d'une coopération plus équilibrée qui aujourd'hui fait largement défaut ; elle peut passer aussi par le renforcement d'une médication à domicile pour permettre le maintien le plus long possible des personnes de troisième âge à leur domicile.

De ce point de vue, la coopération franco-belge est la plus avancée à la suite d'un accord-cadre signé par la France et la Wallonie permettant l'édification de zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers (ZOAST) structurant des bassins de soins transfrontaliers. Elles permettent de passer d'une logique de conventions inter-hospitalières à une logique de conventions de territoire de santé transfrontalier qui vise la mise en commun des moyens et techniques déployés dans chaque espace frontalier. Deux ZOAST ont été créées en 2008 au sein de la Grande Région : les ZOAST Ardennes et Lux-Lor. La première ouvre l'accès aux soins dans les hôpitaux belges à la population du département des Ardennes. Les patients sont pris en charge par le système de sécurité sociale français grâce à l'installation de lecteurs de carte de sécurité sociale française dans les établissements belges. La seconde permet aux patients de se faire soigner sans l'accord du médecin-conseil de leur organisme de sécurité sociale dans la zone frontière Lorraine et Province de Luxembourg belge. En outre, un processus de collaboration médicale a permis de dynamiser la coopération sanitaire et de maintenir une offre de soins hospitalière sur le versant français. Cette ZOAST a été étendue par la suite aux assurés sociaux luxembourgeois.

La mobilité, un défi de nature fonctionnelle

Les corridors RTE-T structurent l'organisation des réseaux de transports européens et des activités qui s'y greffent. L'insertion de la Grande Région dans quatre corridors RTE-T confirme sa très bonne position au sein de l'Europe du Nord-Ouest. Mais, au sein de la Grande Région, les axes de circulation soumis à pression se concentrent essentiellement sur le sud du Luxembourg et sur les espaces frontaliers, venant du nord de la Lorraine et du sud de la

⁸ Schéma de développement territorial de la Grande Région

Wallonie. Cette tendance a pour conséquence la saturation de certains tronçons sur le réseau de transports de la Grande Région.

Cette saturation s'explique, par la part excessive jouée par le mode automobile (plus de 80% des déplacements) sur le mode ferroviaire et en général des transports en commun : des efforts sont engagés à un niveau local pour développer des solutions de transports en commun transfrontaliers (lignes de bus entre Thionville et Luxembourg, tram-train entre Sarreguemines et Sarrebruck) mais pour le moment, ceux-ci ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Certaines solutions sont déployées mais doivent être intensifiées comme le développement du covoiturage et de parkings relais, la désaturation par doublement des voies autoroutières au droit des principales agglomérations (A 31 bis relancé), A6 entre Sarrebrück et Luxembourg, sans assurer dans le premier cas, avec la croissance annuelle du trafic frontalier, une solution pérenne au-delà de 2050.

Il faut aussi pour la Grande Région une meilleure captation du trafic des marchandises qui circule sur son territoire car le danger existe de ne constituer qu'un espace de transit des flux européens étant donné l'insuffisance de plateformes intermodales, organisées jusqu'alors sur un mode plus concurrentiel que complémentaire. Ainsi, les plateformes d'Athus en Belgique et de Bettembourg au Luxembourg cherchent toutes deux à s'agrandir à quelques dizaines de kilomètres de distance avec risque d'un effet doublon. La voie d'eau, réduite à une part congrue du trafic intermodal, devrait être relancée pour le trafic de marchandises, ce qui suppose un renforcement du trafic conteneurisé autour d'infrastructures portuaires fluviales réaménagées (plateforme d'Illange), de mieux jouer la complémentarité entre les ports mosellans mais aussi avec les plateformes étrangères de la Grande Région.

La rationalisation de l'offre aéroportuaire constitue un autre chantier avec pas moins de 7 aéroports. Or, seuls ceux de Charleroi, Luxembourg disposent d'une dimension internationale avec Frankfurt-Hahn pour le *low coast*. La concurrence est aussi bien interne à la Grande Région qu'externe dans la mesure où co-existent des aéroports internationaux de grande envergure, et qui constituent de véritables hubs à l'échelle continentale (Roissy, Francfort, Londres-Gatwick, Munich).

Sur un plan régional, il s'agirait aussi de diminuer les besoins de déplacements. Dans cette perspective, c'est particulièrement la Lorraine et le Luxembourg qui agissent sur le développement du télétravail et des espaces de co-working pour atténuer le problème de saturation. De la sorte, le télétravail limite les déplacements des travailleurs et/ou permet une plus grande flexibilité sur les heures de début et fin de journée de bureau. Toutefois, le développement du télétravail reste fortement dépendant des politiques de fiscalité et de sécurité sociale. Du point de vue de la sécurité sociale, le salarié, quel que soit son pays de résidence, doit passer au moins 75 % de son temps de travail au Grand-Duché pour rester affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise. Le maire de Thionville, Pierre Cuny, en a fait un objectif prioritaire et en 2018 s'est ouvert le bâtiment de télétravail et de coworking, implanté le long de l'A31 à Thionville, sur la ZAC Meilbourg, pouvant à terme concerner près de 10 000 salariés.

La cohésion et la gouvernance territoriale, un autre défi de nature structurelle et organisationnelle

L'espace de la Grande Région apparaît ainsi fragmenté entre certains territoires qui, d'une part, possèdent un caractère rural affirmé (les Ardennes belges et luxembourgeoises, l'Eifel, les Vosges) et d'autre part, un caractère métropolitain bien identifié : quatre principaux ensembles urbains sont ainsi structurés autour de la conurbation Ludwigshafen- Mayence- Coblenze, du corridor urbain wallon (de Mons à Liège), de l'espace Sarre-Moselle Est composé de la Sarre et des espaces frontaliers lorrains de Sarreguemines et Forbach, et enfin de l'espace métropolitain Lorraine-Luxembourg structuré autour du sillon lorrain (Nancy-Metz-Thionville) et du Luxembourg - l'arrondissement d'Arlon et l'aire urbaine de Trèves étant également associés. Cette fragmentation urbaine pose la question de l'articulation et des interrelations entre ces différents espaces de vie. Si les deux premiers ensembles urbains sont polarisés respectivement vers la région métropolitaine de Bruxelles et les métropoles rhénanes, seuls les deux derniers ensembles urbains possèdent une dimension transfrontalière.

Le Luxembourg et ses marges frontalières, de même qu'une large partie de la Wallonie ont connu une forte croissance démographique entre 2000 et 2016. La population du Grand-Duché s'est accrue de 138 665 nouveaux résidents, bénéficiant de sa polarisation économique, avec un taux de croissance annuel moyen de près de 2 % à la différence des territoires périphériques qui perdent des habitants.

Cependant, malgré le potentiel dont elles disposent, ni l'aire urbaine de Sarrebruck, ni celle de Luxembourg ne possèdent ni une masse critique, ni un poids économique suffisant pour leur permettre de s'affirmer en tant que métropoles de premier plan à l'échelle européenne. Pour pallier ce manque d'envergure internationale, dès 2008, le projet politique Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT) s'est façonné au niveau supérieur et intermédiaire de l'armature urbaine de la Grande Région.

Au 13^e Sommet de la Grande Région de 2011, la RMPT a été élargie aux territoires périphériques pour tenir compte de la nécessité de ne pas renforcer les discontinuités territoriales entre espaces ruraux éloignés et urbains. Il restera à voir comment pourront se matérialiser ces articulations entre territoires périphériques et l'espace central des métropoles, sans nuire à l'objectif recherché au niveau suprarégional, de compétitivité.

Il faut noter ici les actions ambitieuses et plutôt prometteuses soutenues par Interreg depuis les années 1990 en faveur des parcs naturels transfrontaliers organisés désormais en réseau et qui peuvent jouer le rôle effectif de véritables acteurs de coordination entre les problématiques rurales, environnementales et de développement économique le long de « l'écharpe verte » des espaces de faibles densités. On compte ainsi 25 parcs naturels dont 12 ont une continuité transfrontalière. Situés dans les aires Ardennes-Eifel et Vosges-Pfälzerwald, ces derniers couvrent plus de 9.000 km² bénéficiant d'une promotion touristique affirmée.

La réforme de la gouvernance semble un autre chantier nécessaire pour répondre à plus d'efficacité et de lisibilité. Le Sommet de la Grande Région doit prendre une place plus claire dans cette organisation au service d'une portée stratégique et opérationnelle effective, de telle sorte que les axes transversaux de coopération puissent en constituer une émanation et qu'il puisse en assurer la mise en œuvre, en s'appuyant sur les nécessités d'une vision territoriale mieux coordonnée, plus collaborative au service d'une vision qui fasse du co-développement plus qu'un slogan mais une nécessité absolue tant il apparaît qu'aucune des entités de la Grande Région ne pourra évoluer à l'avenir pour répondre à ses besoins ou compenser ses faiblesses que par une association plus étroite avec les autres composantes. Cette architecture

institutionnelle doit s'appuyer sur l'association plus étroite des collectivités territoriales de la Grande Région pour jouer le rôle de relais plus systématique des politiques prises en matière de développement rural ou métropolitain.

La mise sur pied du Secrétariat de la Grande Région en 2014 représente désormais un outil essentiel en la matière mais il resterait à lui conférer un rôle politique plus important autour d'une collégialité fixe des Exécutifs.

Conclusion

Les dynamiques transfrontalières se sont largement affirmées au sein de la Grande Région ; l'attraction luxembourgeoise a pris une ampleur inégalée depuis une vingtaine d'années. Si certaines fonctions de la frontière disparaissent pour favoriser la construction d'un marché unique, si sa fonction barrière est aujourd'hui totalement démonétisée, elle reste une discontinuité forte de séparation des législations fiscales, sociales, salariales et à ce titre un marqueur territorial qui se recompose à différents niveaux d'analyse (l'effet-frontière s'inscrit en Lorraine selon un « T » qui raccroche la bande frontalière de Stenay à Bitche aux métropoles du sillon lorrain). Si la multiplication des interactions frontalières peut constituer un effet d'aubaine pour des territoires marqués par une situation économique fragilisée comme la province belge du Luxembourg, le nord lorrain et une bonne partie de la Sarre, elle crée aussi des effets déséquilibrants à l'échelle communale du fait de populations frontalières qui ne tirent pas toutes le même bénéfice de l'ouverture européenne et pour des municipalités qui doivent prendre en charge les demandes nouvelles exprimées par ces populations en terme de services, sans disposer des ressources financières suffisantes. A cet égard, le projet d'Esch/Belval pourra peut-être, s'il est conduit à terme, constituer une forme de mutualisation possible entre les parties française et luxembourgeoise, mais qui ne peut valoir à l'échelle régionale.

En dépit des efforts tentés par les acteurs politiques pour promouvoir le bilinguisme, la langue du voisin, des programmes de jumelage ou des systèmes d'apprentissage linguistique paritaire, le sentiment d'appropriation transfrontalière à une Grande Région reste faible : la frontière sépare plus qu'elle n'unit les habitudes comportementales en matière de consommation, de pratiques culturelles et renforce un système de représentations qui reste encore profondément nationalo-centrée.

Toutefois, à n'en pas douter la Grande Région constitue avec d'autres eurorégions une expérience nouvelle de gouvernance multiniveaux, qui permet de prendre des décisions sur un mode collaboratif non hiérarchisé, formalisé au moins autant par ses pratiques, l'agrégation d'une grande diversité d'acteurs (politiques, socio-économiques, universitaires) que par ses institutions. Ces forums organisés de manière régulière jouent un rôle essentiel pour permettre aux collectivités locales d'approfondir leur capacité d'action territoriale et légitimer ainsi un processus transfrontalier auprès des instances bruxelloises voire nationales.

Le destin de cette Grande Région transfrontalière se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins : elle peut jouer du polycentrisme comme un facteur d'attractivité à condition que ses acteurs, à différents niveaux, ne s'en servent plus comme levier d'une concurrence larvée ou renforcée. Si la Grande Région ne représente pas forcément un laboratoire au titre d'un modèle qui aurait vocation à être dupliqué à l'échelle européenne, les synergies comme les blocages transfrontaliers représentent par contre un exemple à méditer pour la poursuite du processus

d'intégration européenne. Cette coopération doit se construire demain sur des projets concrets mais d'envergure qui tiennent tant à la construction d'une offre de mobilité commune, qu'à celle d'un espace universitaire commun (initié en 2008 dans le cadre de l'Université de la Grande Région) que par des solutions partagées en matière de formation et d'apprentissage et comme l'illustre, de manière tragique la crise sanitaire du Covid 19, l'approfondissement de coopérations communes en matière de soins hospitaliers.

Bibliographie :

- ARBARET-SCHULTZ C. 1995, « Sarre-lorraine-Luxembourg, vers un réseau de villes transfrontalier, » in Les villes, lieux d'Europe, Datar, Editions de l'Aube, p.141-151.
- AUBURTIN E, 2002, Dynamiques et représentations transfrontalières de la Lorraine, analyse géopolitique régionale appliquée, thèse de doctorat en Géographie spécialité Géopolitique, Université Paris 8, 2002, 751p.
- AUBURTIN E., 2007, Approche électorale du sentiment européen des Lorrains et des Luxembourgeois à partir de l'analyse des résultats du référendum de 2005 sur la constitution européenne, *Mosella*, Tome XXXII, Actes du colloque Frontières et aménagement, n°1-4, p.259-276.
- BALME R. (dir.), 1996, Les politiques du néo-régionalisme, Action collective régionale et globalisation, Paris Economica
- BALME R., 1998, « La coopération interrégionale au service de l'Europe. Les relations internationales des régions », *Problèmes politiques et sociaux* n°806, vers l'Europe des régions ?, p.28-31
- BRÜCHER W., DÖTRENBÄCHER P., 2000, « Espace transfrontalier et culture mixte : l'exemple sarro-lorrain » in *Géographie et cultures*, n°36, p.57-70
- DONZEL J., 2004, Analyse du sentiment d'appartenance des habitants de l'agglomération du PED en vue de son renforcement par l'élaboration d'une stratégie de communication, rapport d'étude pour l'Association transfrontalière de l'agglomération du PED, Axense Conseils, 154p.
- DURAND F., DECOVILLE A. et KNIPPSCHILD R., 2017, Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism, *Geopolitics*
- ECKLY P., 2003, La place des régions dans le débat sur la réforme de l'UE, in BITSCH M.T., Le fait régional et la construction européenne, Bruxelles, 2003, 1 vol., 457 p
- FOUCHER M., 2016, « Un espace politique à géométrie variable - L'Union européenne au défi de ses frontières », *Le Monde diplomatique* – novembre 2016 pp. 20-21.
- IBA/OIE, 2019, Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région – situation du marché de l'emploi, onzième rapport de l'Observatoire Interrégional du Marché de l'Emploi pour le 16è Sommet des Exécutifs de la Grande Région.
- PERRIN T., 2010, L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe, <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/linstitutionnalisation-de-la-cooperation-transfrontaliere-en-europe?page=5>

- POLE METROPOLITAIN EUROPEEN DU SILLON LORRAIN, 2018, Co-développement France-Luxembourg, vers un juste équilibre, 14p.
- SCHEMA DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE LA GRANDE REGION (SDT GR), 2016, Bilan et analyse transversale, 291 p.
- THANRY J-P., 2012, Revenus des frontaliers lorrains du Luxembourg : des atouts tirés de la métropole luxembourgeoise, *Economie lorraine*, n°280.