



PhD-FLSHASE-2013-06

Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Éducation

THÈSE

Soutenue le 26/03/2013 à Walferdange

En vue de l'obtention du grade académique de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG

EN Géographie

par

Estelle Evrard

née le 12 avril 1983 à Vernon (France)

**SUPRARÉGIONALISATION TRANSFRONTALIÈRE ?
GRANDE RÉGION SAAR-LOR-LUX**

Jury de thèse

Dr Christian Schulz, directeur de thèse
Professeur, Université du Luxembourg

Dr Guy Baudelle
Professeur, Université Rennes 2

Dr Geoffrey Caruso, président
Assistant Professeur, Université du Luxembourg

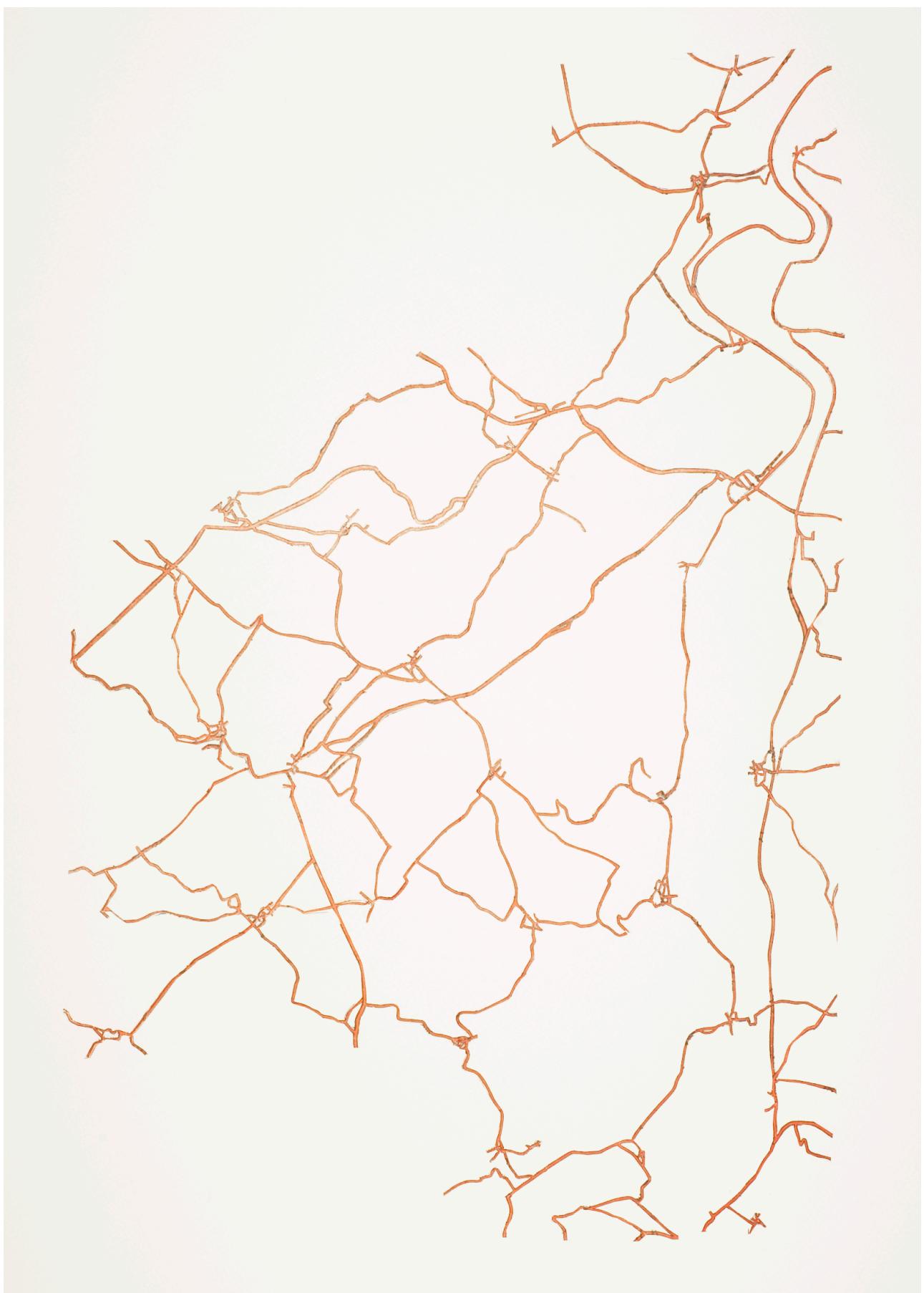
Dr Hans-Peter Dörrenbächer
Professeur, Universität des Saarlandes

Dr Tobias Chilla, président suppléant
Professeur, Universität Nürnberg-Erlangen

Dr Olivier Kramsch
Senior Lecturer, Radboud University Nijmegen

On the way is a contemplative and vivid way through lands and territories. Human routes follow natural geographies. Maps are a way to get knowledge and to embrace a new territory. The shown routes, slowly cut out from found old maps of Luxembourg, become a boundless and organic path.

Leonora Bisagno, « on the way », cut-outs, 50x70 cm, 2011



Remerciements

Tout au long de ce travail, j'ai bénéficié du soutien de nombreuses personnes auxquelles je souhaiterais exprimer ma gratitude :

Christian Schulz, mon directeur de thèse, pour son soutien accordé depuis plusieurs années, pour avoir veillé à maintenir un équilibre fructueux et stimulant entre un engagement professionnel et un travail doctoral tout aussi passionnants et absorbants l'un que l'autre ; Tobias Chilla, sa collaboration constructive, son soutien au cours du projet ESPON/Metroborder et pendant ce travail doctoral ont été essentiels – son habilitation enrichit et complète cette étude ; Peter Dörrenbächer pour l'ensemble de ses contributions et réflexions qui ont alimenté de nombreux aspects de cette étude ; Guy Baudelle et Olivier Kramsch qui ont accepté de s'associer en tant que membres du jury à l'évaluation de cette thèse ; Geoffrey Caruso de le présider.

L'ensemble des experts de la Grande Région rencontrés en entretiens ou par le biais de l'étude Delphi. Leurs témoignages m'ont permis d'appréhender en partie la complexité de la coopération transfrontalière.

Leonora Bisagno (artiste plasticienne), d'avoir accepté que son œuvre *On the way*, soit associée à ce travail. Elle me semble illustrer parfaitement la construction d'un espace.

L'ensemble des collègues du laboratoire de géographie et d'IPSE pour l'atmosphère collégiale et multilingue ; en particulier, Gilles Casper, Marie-Line Glaesener et Kerry Pearce de m'avoir apporté leur aide en cartographie.

Enfin, je remercie ma famille pour sa constante bienveillance et Guillaume pour sa vitalité et ses encouragements quotidiens.

Résumé

« Région métropolitaine polycentrique transfrontalière » en Grande Région, « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai », « Région métropolitaine Trinationale du Rhin supérieur ». Face à l'accroissement et à la diversification des interdépendances fonctionnelles, certains espaces frontaliers mettent sur pied des stratégies affichant une ambition métropolitaine. Celles-ci s'accompagnent d'un double phénomène : une projection de leur action dans l'espace et une institutionnalisation de la coopération, dont le GECT, nouvel instrument de coopération promu par l'Union européenne, est un exemple emblématique. Ces tendances institutionnelle, spatiale et stratégique confèrent à la frontière de nouvelles fonctions. La notion de territoire, en tant que lieu d'exercice d'un pouvoir, est elle aussi questionnée. Dans ce contexte, cette thèse s'interroge sur l'émergence d'un processus de supra-régionalisation transfrontalière.

L'analyse de cette hypothèse s'effectue à la lumière du processus de construction d'une région. La région est comprise comme une construction spatio-temporelle résultant de l'évolution d'une société. Cette définition permet de considérer la structuration actuelle de certains espaces frontaliers comme résultant d'un double processus, celui d'une régionalisation accrue sous l'impulsion de l'intégration européenne et celui du supposé « monde sans frontières ». La Grande Région (SaarLorLux) et, en particulier, son récent projet de construire une Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière en son sein constituent le cas d'étude proposé. Trois postulats sont analysés. Tout d'abord, la mise sur pied de la stratégie métropolitaine consiste en la construction d'un *leitmotiv transfrontalier*, propre à réunir les acteurs transfrontaliers autour d'une double ambition. Il s'agit de renforcer le positionnement de l'espace frontalier sur les scènes européenne et nationales tout en structurant une stratégie interne de coopération. Ce leitmotiv a pour objet de circonscrire l'étendue de la coopération tout en renforçant son image et en établissant des éléments d'identification. Ensuite, la construction de ce leitmotiv se concrétise par l'institutionnalisation d'une *territorialité transfrontalière*. Les acteurs associés à la coopération enclenchent ainsi un processus de « bordering ». Celui-ci mobilise tant les interdépendances spatiales que la projection idéelle des acteurs sur l'espace frontalier, ce qui témoigne d'un processus d'appropriation de l'espace (« reterritorialisation »). Enfin, l'institutionnalisation de la coopération peut s'accompagner dans le temps de la délégation progressive de tâches, puis de compétences à un organe commun transfrontalier, faisant ainsi émerger une échelle transfrontalière supra-régionale (« rescaling »).

L'analyse empirique se base sur une trentaine d'entretiens exploratoires ainsi que sur les résultats d'une étude Delphi conduite en 2010 et ayant impliqué 119 experts. Le cadre de cette analyse est le projet ESPON/Metroborder (2009-2010).

English Summary

In the face of growing and diversifying cross-border interdependencies, some border regions are starting to establish strategies with a metropolitan focus: examples being the “Cross-border polycentric metropolitan region” in the Greater Region, the “Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai”, and the “Trinational metropolitan region of the Upper Rheine”. While aiming to manage evident functional interdependencies, these strategies are projections of a vision on a negotiated cross-border space. They are accompanied by an institutionalisation process. The increasing use of the European instrument EGTC is one emblematic example of this cross-border institutionalisation wave. These institutional, spatial and strategic trends lead to borders fulfilling new functions. The concept of territoriality, a space where a power is being exercised, is also brought into question. The current PhD project investigates the emergence of a cross-border supra-regionalisation process in this context.

This process is studied in the light of the construction of a region. A region is defined as a construction in time and space resulting from the evolution of a society. The institutionalisation of a cross-border region is understood as resulting from a twofold process: a regionalisation due, particularly, to European integration, and the putative “borderless world”. The institutionalisation process is studied in the context of a recent project of establishing a “cross-border polycentric metropolitan region” at the “core of the Greater Region”. Three assumptions are analysed. First, the cross-border metropolitan strategy establishes a leitmotiv aiming to gather stakeholders around a common goal: positioning the cross-border space on the European map and concretising its own image and name by sharpening its vision. Second, the construction of a leitmotiv is realized through the institutionalisation of a cross-border territoriality. Stakeholders set in motion a “bordering” process, assembling both functional interdependencies and ideal spatial projections. Cross-border space is being appropriated (“reterritorialisation”). Third, the institutionalisation of the cross-border cooperation can go hand in hand with a gradual delegation of tasks and competencies to a common cross-border structure. In this context, cross-border leitmotiv and territoriality may be managed at a cross-border supra-regional scale (“rescaling”).

The empirical work is based on over thirty exploratory interviews with experts, as well as on the results of a Delphi study involving 119 experts. This work has been conducted in the framework of the ESPON/Metroborder project (2009-2010).

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	7
Avant-propos	13
Introduction.....	17
Chapitre 1: Cadre conceptuel	23
1. La régionalisation, grille de lecture des enjeux frontaliers.....	23
1.1. Régionalisation: processus supra et infranational, vision du monde	23
1.2. Mondialisation et régionalisation : défis dans la conceptualisation de la frontière	
29	
2. Territorialité, gouvernance & régionalisation, clés de lecture des stratégies transfrontalières.....	33
2.1. Territorialité et gouvernance: définition et enjeux	33
2.2. Territorialité, gouvernance & régionalisation : vers une suprarégionalisation transfrontalière ?	36
3. L'espace frontalier, région en construction	41
3.1. La « résurgence » de la région.....	41
3.2. Originalité de l'approche conceptuelle	42
3.3. Questions de recherche	45
Chapitre 2 : Cadre de recherche empirique.....	51
Section 1: La Grande Région Saar-Lor-Lux, un espace aux enjeux multiples	51
1. La structuration progressive d'institutions de coopération transfrontalière	52
2. Caractéristiques fonctionnelles et identitaires de la Grande Région.....	74
3. Vers une région métropolitaine polycentrique transfrontalière en Grande Région ?	
81	
Section 2: Les méthodes	85
1. Les enjeux méthodologiques	85
1.1. Le contexte du projet ESPON/Metroborder.....	85
1.2. Circonscrire l'objet, l'espace ainsi que les institutions et acteurs de coopération	
86	
2. Entretiens d'experts	88
2.1. Mode opératoire	88
2.2. Sélection des experts	88
3. La méthode Delphi	89
3.1. Définition et principales caractéristiques.....	89
3.2. Application au cas d'étude	90
3.3. Résultats de la consultation et évaluation de la méthode Delphi.....	94
Chapitre 3: La construction d'un <i>leitmotiv</i> métropolitain pour une double ambition	101
1. La métropole : éléments de définition scientifique	102
1.1. La métropole, produit de la régionalisation et de la mondialisation	102
1.2. Définition de travail.....	103
1.3. Quel potentiel métropolitain en Grande Région ?	105
2. La métropole, enjeu politique et institutionnel.....	109
2.1. La définition normative de la métropole au niveau européen.....	109
2.2. Définition normative de la métropole à l'échelle nationale.....	111

3. La construction discursive d'une ambition métropolitaine à l'échelle transfrontalière de la Grande Région	118
3.1. À la recherche d'une stratégie commune	119
3.2. La métropolisation, un objectif contesté	121
3.3. Metroborder : répondre aux objectifs européens et faire face aux enjeux locaux	
	127
Chapitre 4 : Une territorialité transfrontalière ?	139
1. L'émergence d'un double processus de « bordering ».....	140
1.1. « Vertragsraum » : la réaffirmation de l'espace institutionnel	140
1.2. « Mandatsraum » : la construction d'un espace du mandat.....	144
1.3. Asymétrie du <i>Vertrags-</i> et du <i>Mandatsraum</i> : les enjeux de leur coexistence ..	154
2. De l'espace au territoire transfrontalier?	158
2.1. La territorialité transfrontalière, construction idéelle	159
2.2. Le Mandatsraum, espace souple vecteur d'une appropriation matérielle interrégionale	164
Chapitre 5 : Institutionnalisation suprarégionale ?	169
1. Les institutions transfrontalières en Grande Région: diagnostic et perspectives..	170
1.1. La coopération transfrontalière, « eine kleine Außenpolitik » (Beck, 2010).....	170
1.2. Vers une institutionnalisation renforcée de la coopération ?.....	180
2. Le GECT, outil d'institutionnalisation suprarégionale ?	189
2.1. Définition.....	189
2.3. Les principales limites du GECT	194
2.4. Quelles missions ?	196
2.5. Perspectives de révision du règlement dédié au GECT pour la période de programmation 2014-2020	197
3. Vers le développement d'institutions suprarégionales en GR ?	199
3.1. Le GECT Sommet, « un organe administratif de mise en œuvre de l'ensemble des décisions du Sommet » (Sommet, 2009 : 5)	200
3.2. Le GECT, outil instituant de nouvelles interdépendances entre échelles de gouvernance	203
3.3. Quelle place pour le projet RMPT dans la structure institutionnelle grande-régionale ?	208
Conclusion	217
Bibliographie.....	223
Annexes	241

Avant-propos

La présente étude résulte d'une expérience de recherche et d'une réflexion entreprise pendant et à l'issue du projet de recherche appliquée ESPON/Metroborder (2009-2010). Ce projet avait pour but de définir les caractéristiques fonctionnelles et institutionnelles de ce que pourraient être des « Régions métropolitaines polycentriques transfrontalières » en Europe. Il se singularise à deux égards. Il s'inscrivait tout d'abord dans le cadre de la toute nouvelle priorité 2 du programme ESPON¹. Celle-ci donne la possibilité à des praticiens d'être impliqués dans le suivi d'un projet dit de « recherche ciblée » répondant directement à leurs interrogations de terrain. Ils sont ainsi directement associés à la rédaction d'un cahier des charges et s'engagent à utiliser les résultats de la recherche dans leur processus de décision. Le consortium de chercheurs est accompagné pendant deux années tant par le programme ESPON que par les praticiens qui sont par exemple invités à formuler des remarques après chaque rapport. Cette priorité est à lire à la lumière de la politique de cohésion européenne qui, en promouvant la coopération territoriale en Europe, fait également émerger un besoin croissant de données et d'analyses transnationales. Le programme ESPON représente ainsi une opportunité pour obtenir des analyses scientifiques ciblées sur un territoire. Le travail sur des cas d'études ainsi que le dialogue immédiat avec les praticiens font de la priorité 2 un exercice singulier. De plus, d'un point de vue scientifique, l'approche par cas d'étude nécessite de disposer de données spatiales à une granularité plus fine que les données habituellement disponibles dans le programme ESPON (NUTS 2 ou 3). Dans le cas du projet ESPON/Metroborder, dix régions européennes ont été comparées ; les analyses ont été nettement affinées pour les deux cas d'étude (ESPON/Metroborder, 2010a).

La seconde spécificité de ce projet réside dans l'attente politique qu'il a sollicitée chez les praticiens. Le projet ESPON/Metroborder a été initié par les Ministères en charge de l'aménagement du territoire de cinq pays – Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Suisse – cette dernière en était le chef de file. Ensemble, ils formulent le constat que les régions métropolitaines sont considérées comme des moteurs de développement territorial dans le contexte national. À ce titre, elles figurent en bonne place dans les documents nationaux de planification (ESPON, 2008). Dans le cahier des charges, les praticiens postulent alors que les régions frontalières disposent d'un potentiel pour devenir des « régions métropolitaines polycentriques transfrontalières », leur permettant de se

¹ « European observation network for territorial development and cohesion », nous préférerons par commodité la dénomination en anglais. En français, le programme est connu sous l'acronyme ORATE (« Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen »). Ce programme est structuré autour de « priorités », qui définissent les objectifs et les modalités d'exécution des projets. Pour plus d'informations sur cette priorité ESPON, 2007 : 27.

positionner dans un contexte national et européen (ESPON, 2008: 4-5). Le projet ESPON/Metroborder avait pour mission de s'interroger sur la réalité de ce potentiel, sa nature et sur les besoins qu'il pourrait impliquer en termes de gouvernance. Deux cas d'études devaient être particulièrement soumis à l'analyse, la « Grande Région (SaarLorLux) » (GR) réunissant des partenaires allemands, belges, français et luxembourgeois ainsi que le « Rhin supérieur » (RS) réunissant des partenaires allemands, français et suisses.

Ce projet prend une importance particulière en Grande Région puisqu'il devait s'inscrire dans le cadre d'un processus politique initié depuis 2008 par le Sommet des Exécutifs, l'organe politique le plus significatif dans cet espace. Comme le projet ESPON/Metroborder, cette stratégie est aussi nommée « METRO BORDER » ou construction d'une « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière » (RMPT)². L'impulsion de ce projet est à trouver chez les partenaires luxembourgeois qui ont assuré la présidence tournante du Sommet de janvier 2008 à juillet 2009. L'objectif affiché sur le long terme est « la mise en place progressive et structurée d'une métropole polycentrique, transfrontalière, capable de se mesurer avec les grandes métropoles nationales » (Sommet, 2008 : 9)³. L'enjeu étant important pour cet espace, un « Comité de suivi 'Projet METRO BORDER' de la Grande Région » a été spécialement institué. Il a suivi le projet en rendant des avis et en participant à des réunions spécialement organisées, bien qu'il ne soit pas formellement associé au processus de consultation prévu par le programme ESPON. Il résulte de cet ensemble d'éléments une constellation particulièrement complexe d'acteurs, de demandes et d'impératifs de recherche (Chilla, 2011).

Le projet ESPON/Metroborder a analysé la fonction d'interface de la frontière en explorant le potentiel métropolitain des deux cas d'étude. Il a aussi mis en évidence la diversité des modes de coopération institutionnelle. Il a ainsi apporté aux praticiens des réponses scientifiques fondées sur un raisonnement étayé en géographie. Avec les recommandations découlant de ce diagnostic territorial, il avait également pour mission d'aiguiller la concrétisation d'un processus normatif en proposant des « options stratégiques ». Tout en analysant les processus de développement territorial dans les espaces frontaliers, ce projet a contribué, même modestement à leur évolution. Cette dimension est inhérente aux projets ayant un lien si immédiat avec les praticiens. L'équilibre entre sphère des praticiens et de la recherche a été maintenu en différenciant très clairement les éléments ayant trait à l'analyse scientifique et ceux participant à la contribution plus normative.

² Dans la suite du texte, le projet de recherche appliquée conduit par l'équipe de recherche sera dénommé « projet ESPON/Metroborder », tandis que le projet politique de construire une RMPT sera dénommé « Stratégie Metroborder ».

³ Si le projet de recherche ciblée ESPON/Metroborder est clôturé depuis la remise du rapport final, le 31.12.10, le projet politique Metroborder est toujours en cours. La déclaration finale du dernier Sommet des Exécutifs en date du 24.01.13 précise d'ailleurs que « la stratégie de développement métropolitaine visant la réalisation progressive d'une RMPT – Grande Région devient le fil conducteur de l'ensemble des travaux du Sommet » (Sommet, 2013: 6).

Tout comme l’habilitation de Tobias Chilla, qui analyse cette stratégie à la lumière d’un processus d’européanisation, la présente étude en propose un éclairage analytique en la considérant à la lumière de la construction d’une région. Nous postulons que dans le contexte d’une régionalisation prégnante, certains espaces frontaliers s’individualisent progressivement de leurs membres pour incarner une stratégie, une territorialité et une gouvernance commune. Pour vérifier cette hypothèse, nous proposons de déconstruire le processus normatif initié par les praticiens en Grande Région. Il s’agit de considérer, au-delà du discours, ce que ce positionnement peut signifier d’un point de vue analytique. Mener notre étude empirique dans le cadre du projet ESPON/Metroborder a offert l’opportunité d’observer la construction de ce processus en temps réel. Le format extrêmement varié des réunions, tantôt conférences publiques, tantôt réunions de travail ou encore séances de concertation entre acteurs politiques, a permis d’interagir avec plusieurs groupes d’interlocuteurs à différents niveaux, européen, national, régional, et même local. Par ailleurs, la stratégie Metroborder ayant reçu une importante attention politique, notre étude empirique a bénéficié de la mobilisation des acteurs sollicités. Les entretiens ainsi que l’étude Delphi reposent ainsi sur un bon taux de réponse. Nous reviendrons plus précisément dans le chapitre méthodologique sur les questions que cette mobilisation peut poser lorsqu’il s’agit d’interpréter les résultats. Il résulte de cet ensemble d’éléments une compréhension de la complexité et de la diversité des enjeux qui n’aurait pas été rendue possible dans un autre cadre.

Introduction

« Une région transfrontalière est une région virtuelle, inscrite dans la géographie, l'histoire, l'écologie, l'ethnie, les possibilités économiques etc... mais bloquée par la souveraineté des Etats régnant de part et d'autre de la frontière » (Denis de Rougemont, 1978).

Avec la fin de la guerre froide et les attentats du 11 septembre 2001, les frontières ont vu leurs fonctions se démultiplier et se complexifier. Traditionnellement interprétée comme une barrière marquant dans l'espace une entité étatique souveraine, cette fonction a été relativisée face aux flux déterritorialisés et dématérialisés de la mondialisation. Sous l'emprise de la régionalisation, elle est devenue « couture » (Comte & Levrat, 2006) en facilitant l'expansion du marché unique européen et en permettant le développement des échanges culturels. Après le 11 septembre, une de ses premières fonctions, celle de « sécuriser » un espace intérieur, a repris en importance tandis qu'elle est également devenue « mobile » en se manifestant dans les lieux stratégiques comme les gares et les aéroports (Salter, 2008). La frontière est donc un « objet spatial en mutation » (Groupe frontière, 2004). Les études à son sujet à se sont multipliées et renouvelées au cours des vingt dernières années (Newman, 2006 ; Johnson et al. 2011). L'ambivalence de la frontière résulte en partie du fait qu'elle a une « double signification, locale et globale » (Balibar, 2009 : 201). Elle se manifeste d'abord en tant que « ligne » plus ou moins, stable et perméable, d'épaisseur variable. Elle sépare les territoires qui, se faisant, deviennent étranger l'un à l'autre. En même temps, elles manifestent la « partition » ou la « distribution » spatiale du pouvoir. Le monde est représenté en unités appartenant à différents ensembles (Balibar, 2009 : 201).

La complexité des fonctions des frontières invite à s'interroger sur les organisations spatiales et institutionnelles qui se structurent à leur endroit. Si la frontière a une signification locale et globale, nous pouvons aussi appréhender l'espace frontalier à la lumière de cette double dimension. La littérature a exploré les multiples facettes de ces espaces. Au niveau européen, l'intégration supranationale initiée par la construction européenne a profondément modifié leur rôle. Ils deviennent le lieu où le marché unique se réalise et font ainsi face à des **interdépendances fonctionnelles** grandissantes. Celles-ci sont d'autant plus marquantes localement lorsque les frontières séparent des régimes économiques, fiscaux ou sociaux divergents, favorisant ainsi une complémentarité entre les espaces. Différents modèles de conurbations transfrontalières peuvent ainsi être observés (ESPON/1.4.3, 2006). Dans certains cas comme par exemple Bâle, Genève, Luxembourg ou Lille, des phénomènes de métropolisation ont été examinés (ESPON/Metroborder, 2010a ; Decoville et al., 2010).

La convergence territoriale est d'ailleurs interprétée au niveau européen comme le symptôme d'une intégration économique et sociale (SDEC, 1999). Dans cette perspective, la politique régionale européenne favorise le développement d'infrastructures transnationales, les échanges de bonnes pratiques ou encore les projets transnationaux en matière de recherche et d'innovation. Les programmes INTERREG, les Euregios ainsi que le SDEC sont autant d'outils ayant pour but d'encourager la convergence économique entre les régions. Localement, il s'agit d'atténuer l'effet frontière. Ainsi, les espaces frontaliers sont des destinataires directs de la politique régionale européenne faisant émerger un système vertical d'interdépendances institutionnelles (« multi-level governance », Hooghe & Marks, 2001). En confiant des responsabilités au niveau régional, la politique européenne a été analysée comme favorisant le développement de réseaux et de nouvelles sphères d'influence, ce qui contribue à une « décentralisation du pouvoir » (Marks et al. 1996), voire à un contournement de l'état (« by-pass », Blatter, 2001 ; Moisio, 2011). Dans ce débat, l'espace frontalier a été envisagé dans son **contexte multi-niveaux** en tant que mode de coopération promu autant par les fonds structurels que facilité par des modes de coopération institutionnels tels que les Euregios (Kramsch, 2001). L'institutionnalisation d'une coopération transfrontalière multi-niveaux est ainsi mise en évidence (Church & Reid, 1999 ; Gualini, 2003 ; Scott, 1999).

Par ailleurs, dans le contexte de la mondialisation, le niveau régional apparaît pour certains comme étant le lieu capable de mettre en avant ses atouts afin de **se positionner dans la compétition mondiale**. Il devient alors le niveau à prendre en compte autant dans les processus de prise de décision politique qu'économique ou encore social (Storper, 1997). La fonction de la frontière en tant qu'interface est ainsi questionnée : dans quelle mesure le degré et la nature des interactions économiques aux frontières favorisent-elles une intégration économique ? (Anderson & Wever, 2003). Au niveau européen, suite à l'inclusion de l'objectif de « cohésion territoriale » dans le Traité de Lisbonne, la Commission a reconnu les spécificités de certains territoires comme par exemples les régions montagneuses, frontalières, insulaires ou peu densément peuplées (Agenda territorial, 2007). Dans cette perspective et dans le cadre d'un vaste débat lancé sur une meilleure mobilisation des financements régionaux européens, le concept de « placed-based approach » a été mis en avant (Barca, 2009). La période de programmation 2014-2020 devrait ainsi inviter les espaces bénéficiaires de la politique régionale à mettre sur pied une stratégie répondant au mieux à leurs spécificités. Incidemment, cela invite les institutions infranationales gestionnaires de projets à anticiper les besoins des territoires, à suivre et à évaluer les projets menés et donc à effectuer un diagnostic territorial constant. Cela explique notamment le succès de la priorité 2 du programme ESPON. **Les espaces frontaliers sont donc au cœur de tendances institutionnelles, stratégiques et fonctionnelles complexes.** La coopération transfrontalière ne consiste plus uniquement en la résolution de problèmes concrets (Hrbek & Weyand, 1994) ou en l'exercice d'une fonction symbolique en constituant les « laboratoires de l'intégration européenne ». Plus que le réceptacle de la politique régionale européenne, les espaces frontaliers sont de plus en plus incités à se

mobiliser pour initier leurs propres stratégies de coopération. Ces dernières sont d'autant plus difficiles à analyser qu'elles se manifestent différemment localement en fonction des spécificités économiques, sociales, institutionnelles, historiques et culturelles de chaque cas.

Nous pouvons déduire de ce contexte que les **espaces frontaliers cristallisent trois enjeux** : **leur gouvernance, leur ancrage dans un système régionalisé ainsi que leur territorialité sont interrogées**. La littérature a mis en avant les processus participant à **l'institutionnalisation d'une coopération transfrontalière**. Ainsi pour Ricq, « l'émergence d'acteurs ayant pris conscience des problèmes régionaux et du caractère suprafrontalier de ceux-ci » participe à une dynamique institutionnelle. « Les acteurs se disposeront peu à peu à travers un jeu systémique de pouvoir où chacun selon son degré de pouvoir développera sa stratégie, ses modèles d'actions régionaux, ses propres rationalités » (Ricq, 1983 :77). La coopération transfrontalière contribue ainsi à la mise en place d'une nouvelle plateforme de décision, arène où les décisions sont négociées. Dans le contexte de l'eurocéanisation, les régions deviennent ainsi des « spaces for politics » (Carter & Pasquier, 2010). La dimension institutionnelle apparaît essentielle en ce qu'elle consiste en la formation d'une certaine capacité d'action stratégique capable de mobiliser cette unité socio-territoriale en construction (Perkmann, 2003 : 156). Les espaces frontaliers sont ainsi des constructions sociales et politiques manifestant un rapport de forces entre individus (Paasi, 2005 : 27).

En devenant de nouvelles sphères de discussion et de prise de décision, la coopération transfrontalière participerait à la mise en place d'un nouvel étage dans la gouvernance multi-niveaux. Blatter évoque « **a new institutional layer** » (2001). Dans le contexte des régionalisations supranationales entreprises sur les différents continents, le rôle des institutions transfrontalières est sensiblement différent. Alors qu'elles semblent essentielles en Europe, le contexte nord-américain se révèle tout autre ; les acteurs privés y exerçant un rôle bien plus important (Blatter, 2001b & 2002 ; Scott, 1999). L'institutionnalisation de la coopération manifeste notamment le déplacement de la prise de décision à d'autres niveaux que celui de l'état ('rescaling' : Allmendinger & Haughton, 2009 ; 'hollowing-out' : Goodwin et al. 2005). L'analyse de ces changements d'échelle témoigne de la complexité d'un système multi-niveaux imprégné de la régionalisation, sans nécessairement en expliquer les ressorts. Par exemple, la mobilisation de nouvelles sphères de prise de décision peut faire partie d'une stratégie orchestrée par l'état (Goodwin et al., 2005).

Institutionnalisation de la coopération transfrontalière et processus de régionalisation interrogent presque mécaniquement le **territoire**. Classiquement, ce dernier est défini juridiquement comme le pendant spatial de la souveraineté étatique. Or, dans le présent contexte, il est dépassé à l'horizontal par des flux transnationaux (« *spaces of flows* », Castells, 1993) sans cesse plus nombreux et variés. Il est également dépassé à sa verticale par l'émergence de nouvelles sphères de prises de décision. Les effets complexes de la mondialisation et de la régionalisation invitent à reconstruire le concept de territoire et à penser les processus de territorialisation. Comment un espace peut-il devenir territoire, voire redevenir espace ? Le « territoire n'est pas un objet au sens de l'espace, il est un

processus en perpétuelle évolution, en perpétuelle transformation selon des échelles temporelles particulières » (Raffestin, 1982 : 168). Ainsi, « produit perçu, représenté et vécu, l'espace social constitue la base matérielle du territoire. Même s'il ne correspond pas à une stricte réalité politique, le territoire décrit un champ de lieux et de significations symboliques. Il s'identifie à une représentation sociale définie par le sens que lui confèrent les collectivités humaines qui se l'approprient » (Di Méo, 1998). Définir le territoire comme une construction résultant d'une appropriation exercée sur un espace permet d'interroger la complexité spatiale des enjeux transfrontaliers. Précisément, les espaces frontaliers tendent à structurer une capacité d'action commune dont l'ancrage et l'effectivité sont questionnés. Impliquant par définition en majorité des entités infranationales, la coopération institutionnelle s'inscrit entre plusieurs réalités étatiques, elle est transnationale. Sa raison d'être résulte en partie de la régionalisation supranationale qui a initié la libéralisation de flux de nature diverse. S'il est avant tout régional, son ancrage est également multi-niveaux puisque des enjeux nationaux et européens s'y cristallisent. Du fait même de ce caractère infranational faisant face à des interdépendances transnationales multiples, l'effectivité de son action est questionnée.

Institutionnalisation de la coopération, territorialisation d'actions communes transfrontalières et émergence d'une plateforme transfrontalière de négociation participent d'une même tendance. Nous proposons de les analyser à la lumière de la **construction d'une région**. Cette dernière est interprétée comme une construction sociale résultant d'une évolution spatiale et temporelle de la société (Paasi, 1986). Cette perspective permet d'analyser le processus de formation d'une entité ainsi que le positionnement qu'elle revendique dans le contexte multi-niveaux. Résultant d'un rapport de force transfrontalier, cette entité prend des manifestations **stratégiques, institutionnelles et territoriales**. D'un point de vue stratégique, nous visons ici la construction d'un positionnement transfrontalier commun. La construction d'une région s'effectue autour d'éléments d'identification communs (Paasi, 1986). Dans le contexte transfrontalier, cette dimension permet d'étudier comment, au-delà d'identités régionales généralement fortement imprégnées du fait de leur dimension historique et culturelle, le discours transfrontalier négocie un objectif commun en vue de structurer l'image de la région en construction. D'un point de vue institutionnel, nous nous interrogeons sur les modes de coopération formels et informels faisant émerger cette entité. La construction d'une région met en avant des institutions portant, structurant et perpétuant l'entité régionale. Dans le contexte transfrontalier, il s'agit donc de se demander dans quelle mesure les institutions transfrontalières portent cette construction commune et se différencient ainsi des entités régionales à leur origine. Nous proposons de différencier institution *interrégionale*, plateforme au sein de laquelle les acteurs participant à une coopération négocient et entérinent des décisions communes et institution *suprarégionale* portant l'entité régionale en construction. Analyser une stratégie transfrontalière de positionnement comme la construction d'une région permet également de considérer le processus de délimitation spatiale. Quels éléments participent à sa définition et surtout, comment cette territorialisation s'articule-t-elle par rapport à la territorialité nationale ? Au-

delà d'une interrogation sur le résultat de cette construction, l'objet de cette étude consiste donc à mettre en avant comment ce **processus de construction** stratégique, institutionnel et territorial se structure dans le temps et l'espace.

Cette étude est par conséquent ancrée en géographie politique. Elle ne se conçoit toutefois aucunement de manière isolée et fait appel à certains concepts de sciences politiques. Là où une lecture juridique de certains développements se révélait utile, un éclairage plus spécifique a été également apporté. L'**approche empirique** mobilisée pour vérifier notre hypothèse de recherche s'appuie sur l'étude du cas de la Grande Région. Certains espaces transfrontaliers européens développent des stratégies de positionnement comparables à celle de la Grande Région. Citons par exemple, le Rhin supérieur qui a développé depuis 2008 le projet de la « Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur ». De même, l'agglomération autour de Lille a développé dans le sillage de la constitution de son GECT, le projet de l' « Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai » en 2008. Dans les trois cas, l'ambition métropolitaine semble comparable et poser des questions proches aussi bien en termes de gouvernance (asymétrie institutionnelle, financements européens) qu'en termes spatial (concrétisation spatiale des projets). Toutefois, la Grande Région semble être un exemple plus singulier et proche de notre question de recherche dans la mesure la stratégie qu'elle enclenche questionne *de facto* autant son positionnement stratégique que son ancrage territorial et institutionnel (Sommet, 2009). L'analyser ainsi en tant que construction d'une région devra permettre d'éclairer comment cette construction discursive participe à l'institutionnalisation de cette entité dans un contexte multi-niveaux. Dans les deux cas évoqués plus haut, la question du périmètre n'est plus vraiment thématisée par les praticiens (ESPON/Metroborder, 2010a : 144) et la gouvernance, du moins au moment où nous avons effectué ce choix venait de se confirmer dans l'Eurométropole avec le GECT et dans le Rhin supérieur avec la stratégie thématique par piliers (Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur, 2010 : 3-4). Nous nous penchons donc délibérément sur une stratégie en cours de développement et s'inscrivant sur le long terme. La coopération est établie en Grande Région depuis 1971. Pourtant, cette stratégie vise explicitement aussi bien son positionnement stratégique que territorial ou institutionnel. Ce projet devrait donc permettre de mettre en lumière comment la construction de ces trois dimensions s'auto-influencent et se structurent dans le temps.

Comme nous l'avons précisé plus haut, le projet ESPON/Metroborder avait notamment pour mission d'analyser la coopération institutionnelle en Grande Région. Les méthodes qualitatives mobilisées, entretiens d'experts et étude Delphi, ont permis de mettre en avant les modes institutionnels de coopération transfrontalière ainsi que d'explorer comment la structuration de ce discours était interprétée par les acteurs. Les enjeux de gouvernance posés par la stratégie Metroborder ont ainsi pu être analysés.

Cette étude se structure en cinq chapitres. Dans un premier temps, nous exposerons le cadre conceptuel de cette analyse (chapitre 1). Ensuite, nous en présenterons le cadre empirique composé d'une présentation du cas d'étude de la Grande Région et d'une

présentation des méthodes mobilisées (chapitre 2). Notre analyse se structure ensuite autour de trois postulats de recherche. Nous étudierons dans un premier temps comment la stratégie Metroborder construit une stratégie de positionnement transfrontalier ayant pour vocation un positionnement interne et externe (chapitre 3). Ensuite, nous nous interrogerons sur la construction d'une territorialité transfrontalière (chapitre 4). Enfin, nous mettrons en évidence comment cette stratégie contribue à revoir les modes institutionnels de coopération (chapitre 5).

Chapitre 1: Cadre conceptuel

La coopération transfrontalière est ancrée dans un système multi-niveaux complexe résultant notamment du processus de régionalisation supranational enclenché au niveau européen. Notre ambition n'est pas ici d'en analyser les impacts mais de prendre la mesure de ce contexte afin de mieux saisir comment l'espace frontalier se structure en son sein. Sous le vocable de « top-down » et de « bottom-up regionalisation », la régionalisation met aussi en lumière le phénomène consistant à transférer une sphère de négociation à une nouvelle arène, à une autre échelle (Häkli, 1998). Cette question est donc au cœur du processus de construction d'une région transfrontalière. Revenir sur les différentes manifestations de la régionalisation permettra de positionner notre approche conceptuelle. Sur cette base, nous pourrons poser les enjeux d'une territorialité et d'une gouvernance transfrontalière. Ces deux éléments nous permettront enfin de proposer notre modèle d'analyse et nos hypothèses de recherche.

1. La régionalisation, grille de lecture des enjeux frontaliers

1.1. Régionalisation: processus supra et infranational, vision du monde

La notion de régionalisation occupe les débats conceptuels de nombreuses disciplines depuis les années soixante. L'objet n'est pas de revenir sur l'ensemble de ces discussions, mais d'indiquer dans quelle mesure ce concept contribue à notre analyse des enjeux frontaliers. Le processus d'intégration enclenché par la régionalisation nous semble important, non pas seulement dans ses effets aux niveaux supra et infranational, mais aussi parce qu'il invite à poser le regard sur les motivations à son origine. Après un bref rappel du contexte dans lequel ce concept a émergé, nous étayerons les arguments qui poseront les éléments essentiels à notre cadre conceptuel.

1.1.1. La régionalisation, élément structurant les relations interétatiques et spatiales

Communément, la régionalisation désigne le regroupement d'états au sein d'un ensemble régional dont l'organisation est plus ou moins formalisée ; l'objectif étant de mettre en œuvre un projet politique et/ou économique sur le long terme (Petiteville, 1997 : 512). Le contexte de l'après-guerre a jeté les fondements d'un rapprochement régional entre états

visant à renforcer les échanges pour dépasser les conflits. La régionalisation a ainsi d'abord été théorisée dans le contexte des études des relations internationales, comme l'association d'un « nombre limité d'états liés entre eux par une relation géographique et un degré d'interdépendance mutuelle » (Nye, 1968 : 12). D'un point de vue historique, le régionalisme s'est donc structuré dans le contexte de la guerre froide qui a vu l'émergence d'entités régionales imprégnées du contexte idéologique de l'époque. Cette forme de coopération apparaît maintenant sous le vocable d'« ancien régionalisme », le différenciant ainsi des entités actuellement en fonctionnement. Doté d'objectifs sectoriels, l'ancien régionalisme est dominé par la prééminence d'une puissance économique et idéologique qui exerce un certain protectionnisme face à l'extérieur. Dans ce contexte, les analystes interprètent les états comme des acteurs rationnels, à la recherche de sécurité dans un monde anarchique (Saurugger, 2009 : 47). Fondées sur un traité de coopération ne visant pas un processus d'intégration politique ou institutionnelle, ces organisations ne posent pas ou peu de défis à la souveraineté (idem).

La fin de la guerre froide a favorisé l'émergence de formes plus complexes de régionalisation. Celles-ci jouent un rôle de premier plan dans les réseaux et échanges internationaux et sont dépositaires de compétences dont seuls les états peuvent être dotés. En ce sens, ces nouveaux acteurs invitent à repenser la souveraineté étatique ainsi que la territorialité dans le contexte de la mondialisation. Ce « nouveau régionalisme » qui a vu par exemple l'émergence du MERCOSUR, de l'ASEAN ou encore de l'ALENA se caractérise par la volonté commune de leurs états membres de coopérer. La coopération n'est plus imposée par une puissance extérieure. Ces ensembles sont multifonctionnels et participent à la transformation de la souveraineté étatique (Saurugger, 2009 : 382).

L'exemple européen se positionne de manière singulière par rapport à l'ancien régionalisme puisqu'il a des visées multisectorielles. Il se rapproche davantage du nouveau régionalisme en ce qu'il questionne directement la souveraineté étatique, le territoire ainsi que leur rapport respectif à la mondialisation. Les organisations analysées par le nouveau régionalisme posent deux questions essentielles. Tout d'abord, elles interrogent les fonctions et la signification du territoire dont les limites spatiales sont constamment transcendées par les flux transnationaux. Dans le cas de l'UE, un « découplage » s'opère entre le territoire et la souveraineté pour laisser la place à la « superposition d'espaces concurremment porteurs d'autorité politique. (...) En bref, le territoire n'est plus le support exclusif et uniforme des fonctions de gouvernement » (Badie, 1995 : 219). Le cas de l'UE est également singulier dans la mesure où elle institutionnalise un « régionalisme à territorialités multiples » (Badie, 1995 : 218). Si elle se structure aujourd'hui par principe autour de l'ensemble de ses 27 membres, certaines politiques impliquent un nombre plus limité d'entre eux (politique monétaire et bancaire, politique d'immigration). La régionalisation interroge aussi directement le rôle et la place des états dans cette nouvelle architecture. En acceptant de transférer certaines de leurs compétences et d'harmoniser certaines de leurs normes, les états contribuent à mettre sur pied un espace régional où la concurrence entre acteurs économique est équitable. Tout en structurant le mode de

coopération régionale, il accepte d'en devenir dépendant. Les négociations mondiales étant de plus en plus menées entre entités supranationales, les états deviennent « region state » (Ohmae, 1996).

Ce contexte est propice à modifier la donne dans les espaces frontaliers. Les frontières internes aux espaces régionalisés sont désormais des « coutures » (Comte & Levrat, 2006) dont les acteurs transfrontaliers tentent de réguler l'effet frontière. Voyons maintenant dans quelle mesure ce concept se révèle éclairant dans le cadre de notre analyse.

1.1.2. La régionalisation et l'analyse des espaces frontaliers

1.1.2.a. La régionalisation enclenche un processus d'intégration

Les formes du nouveau régionalisme sont extrêmement variées. Toutefois, un des éléments inhérents à ce processus est le transfert de compétences à une entité commune en charge de mettre en œuvre un agenda pour le compte de l'ensemble de ses membres. Le degré d'intégration est variable en fonction des espaces régionalisés et dépend de l'objectif ultime du processus de régionalisation. Plusieurs classifications sont ainsi discutées en relations internationales (Echinard & Guilhot, 2007 : 791). A titre d'exemple, l' « intégration en surface » vise « l'instauration et l'application de règles communes portant sur les relations entre les nations (régulation des flux) », elle doit ainsi permettre une intégration aux frontières. C'est par exemple le cas de l'ASEAN. L' « intégration en profondeur » vise à harmoniser « des pratiques au sein de chacune des nations partenaires (instauration de règles communes) ». C'est par exemple l'ALENA ou le MERCOSUR. Enfin, la « gouvernance régionale » vise à « doter une institution régionale de pouvoirs supranationaux », c'est typiquement le cas de l'UE (Echinard & Guilhot, 2007 : 791). L' « effet d'engrenage » ('spill over effect') est considéré dans ce contexte comme l'élément moteur du processus d'intégration. « Une action précise, liée à un objectif donné, crée une situation dans laquelle l'objectif initial ne peut être assuré qu'en mettant en œuvre des actions supplémentaires, qui sont successivement des conditions futures et une nécessité pour d'autres actions » (Lindberg, 1963 : 9).

Dans l'ensemble de ces cas, la teneur du projet politique détermine le degré de l'intégration. Si l'on définit l'intégration par le développement d'interdépendances entre acteurs appartenant à différentes entités nationales, celle-ci s'observe à trois niveaux :

- Tout d'abord, les états participant à ce processus s'engagent envers l'entièreté de leurs partenaires, incarnée par une organisation commune, à mener à bien l'accord. Cette relation verticale se traduit par un transfert de souveraineté plus ou moins important.
- Ensuite, les états s'engagent individuellement, les uns par rapport aux autres, à mettre en œuvre leurs obligations, instaurant ainsi une relation horizontale.

- Enfin, et c'est le but ultime de l'organisation, des relations transnationales se développent entre acteurs partis à l'accord. Cela peut se traduire par l'augmentation de flux transnationaux, en fonction de la thématique de l'accord.

Si la régionalisation est initiée par des états, elle a des effets multi-niveaux. Au niveau supranational, une organisation commune est institutionnalisée. Au niveau infranational, l'effet frontière est atténué afin de faciliter le développement des flux. Dès lors, si la coopération transfrontalière a des buts extrêmement variés et variables en fonction des cas, on peut considérer que le contexte d'une intégration régionale comme celle de l'UE crée un cadre spécifique qui, *a priori* facilite également les échanges. Précisément, voyons maintenant comment la littérature traite de la dimension infranationale de la régionalisation européenne.

1.1.2.b. La régionalisation, vecteur d'intégration au niveau infranational

Cette question est éminemment complexe. Il est extrêmement difficile de déterminer un lien de cause à effet entre la nature et l'intensité d'une coopération transnationale et le cadre dans lequel cette coopération s'opère. Par ailleurs, la singularité des cas et un nombre infini de circonstances peuvent influencer la teneur de la coopération (ex. : conditions institutionnelles étatiques, situation économique, volontarisme des acteurs politiques locaux). L'ensemble de ces éléments invite à la prudence.

Dans le contexte européen, la politique régionale a été largement analysée comme favorisant, de par son objectif de coopération interrégionale, l'émergence d'échanges transnationaux structurés notamment dans le cadre des programmes INTERREG. Dans le cadre de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière, des réseaux d'acteurs transfrontaliers se structurent face aux hiérarchies nationales préexistantes (Blatter, 2001b : « von Hierarchien zu Netzwerken », également Häkli, 1998). Dans la même veine, cet ensemble institutionnalisant des échanges transfrontaliers a également été qualifié de « inter-localization » ou même d'« interregionalization » (Jessop, 2002 : 34-35). Emerge également la notion de « transnationalisation » comme un terme générique illustrant « the growing quantitative and qualitative importance of pluri-local and transnational social relations, networks and practices » (Pries, 2004 : 13). Dans ce contexte, l'assemblage de plusieurs entités spatiales relevant de différents états mais faisant face aux mêmes enjeux spatiaux fait émerger un nouvel « espace de négociation » entre acteurs (Schmitt-Egner, 2002). Schmitt-Egner voit ainsi dans l'institutionnalisation de la coopération le développement de « régions transnationales » qu'il définit comme « grenzüberschreitender Handlungsraum subnationaler Gebietkörperschaften aus mindestens zwei Nationalstaaten – als emergende Handlungseinheit » (Schmitt-Egner, 2002 : 521). Dans le même sens, Knott interroge l'émergence de « transnationale Räume » (Knott, 2002 : 18).

Cette littérature prolifique témoigne de la structuration d'espaces transfrontaliers et d'institutions de coopération. Sa variété montre également la complexité à conceptualiser

cette étude. On peut toutefois en déduire que l'intégration européenne, notamment par le biais de sa politique régionale facilite la structuration d'une coopération transfrontalière se manifestant dans l'espace et dans des institutions.

Après avoir montré que la régionalisation questionne le développement de réseaux et d'institutions transnationales sur plusieurs niveaux, nous proposons d'étendre notre approche. Il ne s'agit pas uniquement de s'interroger sur ses manifestations spatiales ou institutionnelles, mais aussi de mettre en évidence l'intention à son origine.

1.1.2.c. La régionalisation, « appropriation du monde » (Werlen)

Werlen propose un changement de perspective en géographie humaine pour mettre au cœur de l'analyse la « geography of subjects » plutôt que la « geography of things ». Il s'agit en fait de ne pas étudier l'utilisation de l'espace comme une fin, mais de l'étudier comme étant le marqueur d'une représentation symbolique (Werlen, 2005). Les études de la régionalisation mettent en évidence un processus d'appropriation politique conduisant à une délimitation spatiale. Aussi, considère-t-il que la régionalisation a trois fonctions. Tout d'abord, il s'agit moins d'une délimitation spatiale que d'une « appropriation du monde ». Cette pratique, aussi appelée « world binding », est un processus de réappropriation (« praxis of re-embedding »): « bring the 'world' within reach - and above all under the domination - of actors through the use of their culturally, socially and economically uneven capacity to hold sway over spatial and temporal references » (Werlen, 2005 : 55). Cette appropriation concerne tant les biens, les personnes que les objets (« allocative, authoritative and symbolic », Werlen, 2005 : 56). En ce sens, le cœur de l'analyse n'est pas la délimitation de l'espace, mais plutôt comment les différents modes d'appropriation se structurent dans l'espace et le temps.

Cette définition est proche de la notion de territorialisation sur laquelle nous reviendrons dans le détail plus loin. Toutes deux invitent à s'interroger sur l'objectif des acteurs à l'origine de l'appropriation d'un espace ainsi que sur le processus spatial et temporel au cours desquels différentes formes d'appropriation sont développées. En ce sens, la régionalisation est une forme de territorialisation. Pour la suite de notre analyse, nous proposons de mettre l'accent sur l'intention des acteurs, sur le processus spatial et temporel ainsi que sur les pratiques institutionnelles développées afin de mener à bien leur action.

1.1.2.d. La définition de la régionalisation adoptée dans cette étude

L'ensemble de ces éléments permet de circonscrire notre approche de la régionalisation. Elle consiste en un processus commun d'appropriation qui se manifeste par une emprise symbolique, culturelle, sociale sur des sujets et objets. Cette emprise se manifeste par un processus de délimitation spatiale et par l'institutionnalisation de modes de régulation dans la prise de décision. Il résulte de ce processus une intégration entre les entités associées.

Cette approche vise ainsi à éclairer tant les intentions à l'origine d'un processus de régionalisation que ses manifestations spatiales et institutionnelles à plusieurs niveaux.

Avant de préciser les questions posées par cette définition dans le contexte de cette étude, il nous faut noter que le concept a été utilisé dans la littérature pour qualifier des associations interétatiques laissant émerger des entités supranationales, mais aussi pour qualifier l'émergence d'entités infranationales. La dialectique « top-down regionalisation » et « bottom-up regionalisation » exprime ces deux sens (Häkli, 1998). L'importance prise par ce concept s'explique en partie par les discussions autour de la thèse de l' « Europe des Régions » qui a occupé les années 70-80. Alors que la politique régionale prend ses marques, la région est au cœur de nombreux débats pour plusieurs raisons. Adossées aux villes, les régions sont peu à peu considérées comme des espaces centraux dans l'économie mondiale globalisée (Agnew, 2000 : 105). D'un point de vue institutionnel, elles sont considérées comme étant une échelle adéquate pour mettre en œuvre des décisions proches du citoyen. Le principe de subsidiarité instauré par le Traité de Maastricht n'est qu'un exemple de cette tendance qui visait aussi à limiter l'attribution de compétences nouvelles à l'Union. Aussi, le rôle des régions va-t-il se modifier sous l'impulsion de la politique régionale européenne. Une possible « recomposition de la sphère politique » est évoquée (Keating, 1997). Certains états européens ont accompagné ce contexte économique et européen en privilégiant l'entreprenariat local par des vagues de décentralisation dans le courant des années 70-80. Par exemple, la France a engagé sa première vague de décentralisation tandis que la Grande-Bretagne a initié sa « devolution » (Le Galès, 2000). Ces tendances sont tantôt considérées comme des « top down modernizing regionalisations » (Keating, 2003) ou encore comme participant à l'émergence de « semi independent state regions » (Soja, 2005: 33).

Est alors directement interrogée la place de l'état dans cette nouvelle architecture Europe – Etat – région ('three-tier system', Tömmel, 1997). La thèse du « vidage » de l'état ('hollowing out', Jessop 1997, MacLeod, 1999) est symptomatique de ce débat. Ce contexte est alors propice au développement de stratégies de positionnement national et international propre aux entités infra-nationales (Lagendijk, 2005 : 79). Cette dynamique a ainsi pu être qualifiée de « regionalism as form of advocacy » ou de « régionalisme ravivé » (Soja, 2005 : 33).

Il résulte de l'ensemble des emplois du terme de régionalisme ou régionalisation une certaine confusion. Résultat du processus de régionalisation, la région est par exemple tantôt utilisée pour qualifier un ensemble d'états ayant perdu de leur importance dans le contexte mondialisé (« the rise of the region state », Ohmae, 1993), tantôt pour qualifier les ensembles suprarégionaux eux-mêmes (ex. : UE, ALENA), ou encore bien sûr pour qualifier simplement des régions, en tant qu'entités infranationales. La diversité des usages du terme régionalisation montre que celui-ci, en tout cas dans le contexte d'une analyse territoriale, implique pour nombre d'analystes qu'un ensemble homogène s'associe pour que certaines décisions soient prises dans le contexte de cette nouvelle association. Le processus de régionalisation sous-entend ainsi que le processus de négociation entre les entités associées est exercé à une autre échelle (infra ou supra) qu'à celle où le processus a été initié (« rescaling »). Cet élément nous semble être important dans la définition d'un processus de

régionalisation puisqu'il est symptomatique des intentions des acteurs et de la façon qui leur semble être la plus pertinente pour s'approprier ou traiter d'une thématique.

Avec le terme de « suprarégionalisation transfrontalière », nous questionnons les motivations ainsi que les moyens stratégiques, institutionnels et territoriaux mis en œuvre par les acteurs dans la structuration du contexte transfrontalier. Ce terme a pour but d'étudier si et dans quelle mesure la coopération transfrontalière, plateforme interrégionale, construit une entité régionale portant la stratégie commune. Le préfixe « supra » n'a donc pas pour vocation d'exprimer une hiérarchie, mais d'exprimer le processus de construction d'une entité régionale transfrontalière se distinguant des membres à son origine.

Afin de préciser dans quelle mesure nous mobiliserons cette définition dans le contexte frontalier, revenons sur les derniers développements conceptuels marquant ces espaces.

1.2. Mondialisation et régionalisation : défis dans la conceptualisation de la frontière

Tout d'abord, il nous faut rappeler que l'étude des frontières n'est bien sûr ni une discipline ni même une sous-discipline même si elle a été institutionnalisée sous le label des « border studies ». Si la géographie s'interroge depuis ses origines sur cet objet spatial (Minghi, 1963), elle n'en a pourtant pas le monopole: science politique, sociologie, philosophie lui ont apporté des contributions essentielles (Johnson et al. 2011 : 61-62). Étant donné la diversité des frontières, de leur configuration mais aussi du caractère interdisciplinaire des études actuellement en cours, aucune théorie ne fait référence. Les « borders studies » se nourrissent de nombreuses écoles de pensées et de plusieurs disciplines. Cet état de fait est regretté par certains qui souhaiteraient aller précisément au-delà de ces différentes perspectives disciplinaires. Un socle conceptuel solide permettrait d'appréhender les processus de formation des frontières (« bounding », « bordering ») (Newman, 2003 : 134 ; Kolossov, 2005 : 612). D'autres considèrent au contraire que le caractère contingent des frontières rend hasardeuse, voire peu souhaitable la mise sur pied d'une théorie commune (Paasi, 2010). Une telle théorie reviendrait à omettre que les frontières résultent d'une construction socioculturelle complexe (Paasi, 2010 : 27).

1.2.1. La récente mutation du rôle des frontières

L'étude des frontières et des espaces frontaliers a connu d'importantes modifications depuis les vingt dernières années. Il est certainement inutile ici de revenir sur l'histoire de l'étude des frontières, certains l'ont déjà fait de manière remarquable (Newmann & Paasi, 1998 ou pour une littérature plus récente : Jones, 2009a ; Vaughan-Williams, 2009 ; Kolossov, 2005 avec notamment un tableau récapitulatif par époque, Newman, 2003). Rappelons

simplement que traditionnellement, les frontières sont analysées comme la manifestation dans l'espace d'un pouvoir étatique. La frontière délimite le territoire sur lequel l'état exerce sa souveraineté (Traité de Westphalie). L'étude des frontières a d'abord émergé de la volonté de limiter les conflits territoriaux. On s'interroge alors de manière normative sur la frontière la plus appropriée. Nait ainsi la notion de « frontière naturelle » (pour une application de ce type d'étude, voir : Minghi, 1963). Cette étude est donc l'affaire de la géographie, mais surtout de la géopolitique et de la science politique. Les propos de Johnson permettent de situer l'état du débat en 1917 :

« The political boundary must be a formidable barrier. It may be either natural or artificial, but in either case it should be continuous and as unbroken as circumstances permit. Prevention of wars better than cure, and one of the best preventives is an international boundary which limits the capacity of angry disputants to get at each other » (1917: 208).

« The boundary is the place of intercourse with the foreigner » (Fawcett, 1918).

En presque un siècle, les frontières se sont transformées. La mondialisation et l'accélération des moyens de communication ont relativisé le rôle de la distance et des frontières, de sorte que les frontières se sont déplacées ; elles peuvent être aussi culturelles ou linguistiques (Morley & Robins, 1995: 1).

Au cours des vingt dernières années, les frontières ont été particulièrement bouleversées. La fin de la guerre froide a facilité l'expansion des démocraties libérales et la liberté des transactions économiques. Dans ce monde dit « libre », l'idée se répand que les frontières joueraient un rôle de plus en plus insignifiant (« borderless world »), qu'ainsi l'homme connaîtrait la fin de l'histoire (« end of history », Fukuyama, 1992 ; Ohmae, 1996). Dans ce contexte, certains ont mis en avant les limites de l'organisation étatique, jugée obsolète, pour aller vers un monde cosmopolite, une communauté mondiale (Appadurai, 1996 : 158). Dans cette veine, la notion même de territoire est remise en question (« La fin des territoires », Badie, 1995). « Borderless world » ainsi que « déterritorialisation » sont alors des termes complémentaires manifestant certains effets de la mondialisation. L'ensemble de ce contexte géopolitique a bouleversé les études sur les frontières, obligées d'en revoir la conceptualisation. Ainsi, centres d'études (ex. : « Nijmegen Centre for border research »), revues spécialisées (« journal of borderland studies ») et discussions ont planché sur le renouveau des « borders studies ». Une conceptualisation plus importante a été développée. L'importance des cas d'études a aussi été relativisée pour tenter d'approcher la frontière comme la manifestation spatiale d'un contexte politique, social, culturel. Ce domaine d'étude s'est donc largement ouvert à l'interdisciplinarité. Newman et Paasi plaident pour une prise en compte multidimensionnelle de la nature des études sur les frontières, ils souhaitent envisager l'émergence et la disparition des frontières dans un contexte spatial, temporel, historique, en tant que processus dynamique (Newman, 1998 : 200). Mais comme le précise Jones (2009a : 182), peu de géographes ont effectivement adhéré à la théorie d'un monde sans frontière (Ohmae, 1990 ; O'Dowd, 2010). Keating indique ainsi : « globalization, European integration, and the wider processes of economic

change did not suppress territory as such but have in important ways dissociated it from the nation state. "We are not seeing so much the end of territory as its re-invention and reshaping » (Keating, 2012: 26). La question du rôle des frontières dans les ensembles suprarégionaux, notamment dans le contexte de l'UE a alors émergé comme symptomatique de la place et du rôle du territoire dans ces nouvelles formes d'intégration. À titre d'exemple, Balibar a ainsi considéré que les frontières de cette intégration supranationale qu'est la « forteresse Europe » ne s'effaçaient pas mais qu'elles se déplaçaient pour s'intensifier à certains endroits (Balibar, 2003). Tout un pan de la littérature s'interroge ainsi sur le paradoxe entre un monde réputé sans frontières et l'imperméabilité de ces dernières aux portes de l'Europe (notamment : van Houtum & Boedeltje, 2009 et 2011). Par ailleurs, nombreuses ont été les analyses montrant que dans le contexte de l'intégration supranationale, les pouvoirs traditionnellement conférés aux états étaient en partie transférés à l'échelle supra ou infranationale (Keating, 1997 ; Mac Leod, 1999), voire sur les côtés (« sideway ») pour Perkmann (2002 : 4). Les espaces transfrontaliers sont devenus ainsi des sujets d'analyse privilégiés, permettant d'évaluer leur degré d'autonomie dans le contexte de l'intégration européenne (Johnson, 2009 ; Kramsch & Hooper, 2004 ; Popescu, 2008). À cet égard, les logiques conflictuelles émergentes de la dualité entre échelle supranationale et frontières nationale permettent d'éclairer les difficultés liées à la coopération transfrontalière (Sidaway, 2001).

Ensuite, l'étude des frontières a été bouleversée par les attentats du 11 septembre 2001. Emerge dans la littérature un autre vocabulaire pour qualifier le nouveau rôle des frontières: « sécurisation », « borders fences » (Jones, 2009b). Les frontières sont alors symbole de violence (van Houtum & Boedeltje, 2009) et rappellent qu'elles portent une forte composante émotionnelle et symbolique (Paasi, 2009). En se manifestant dans les lieux stratégiques, aéroports, gares, elles deviennent également mobiles (Salter, 2008). Dans ce contexte, Balibar va plus loin en considérant que sous la pression de la mondialisation, les relations entre frontière et territoire se sont inversées de deux façons. Les frontières sont maintenant omniprésentes (« ubiquitous », « borders are everywhere »), les frontières sont-elles mêmes devenues des espaces importants, disposant de leur propre logique, zone de transition, zone de coopération (Balibar, 1998). Les débats académiques dédiés au renouveau des frontières foisonnent, ce qui témoigne de leur complexité et du besoin de développer un agenda de recherche propre (Johnson et al., 2011).

1.2.2. La construction d'une stratégie de coopération: enjeux pour l'étude des frontières

Plus précisément, l'émergence d'un projet politique tel que celui de construire une RMPT impose des questions conceptuelles relatives à la fonction des frontières.

Si la frontière n'est plus purement séparation mais interface et qu'elle structure certains développements autour d'elle, alors comment analyser cet espace frontalier ? Plus qu'une ligne séparant des réalités imperméables, la frontière devient une zone avec son

fonctionnement propre. Il nous faut alors appréhender comment cette zone frontalière se définit. Ce processus de délimitation (« bordering ») appréhende une partie de la construction de cet espace. S'il est de moins en moins le fait des états (Vaughan-Williams, 2009 : 9), alors qui construit la frontière (« who borders ? », Rumford, 2006)? Dans le contexte transfrontalier, nous constatons que si les acteurs sont multiples (jumelages entre villes, pratiques quotidiennes des travailleurs frontaliers), les entités infranationales participent à ce mouvement en circonscrivant dans l'espace une aire de coopération. La délimitation spatiale d'un espace transfrontalier résulte d'un complexe processus mêlant interdépendances fonctionnelles et représentations idéelles qu'ont les acteurs de cet espace en construction (Hinfray, 2010). Elle résulte enfin de la compétence institutionnelle des acteurs associés. L'objet de cette étude est de mettre en évidence comment l'espace frontalier est progressivement établi autour de la frontière. En plus d'un processus de délimitation spatiale, ce processus interroge la représentation qu'ont les acteurs de ce qui constitue la raison d'être de la coopération transfrontalière. Bien plus que de mettre en évidence les ressorts de ce processus de délimitation spatiale, il s'agit de s'interroger sur les intentions à son origine.

Conclusion de la première partie

Au sein d'espaces fortement imprégnés par une régionalisation supranationale forte, les enjeux auxquels les espaces frontaliers font face se présentent sous un jour singulier. Par certaines initiatives (ex. : programmes INTERREG, règlement du GECT), l'UE contribue à structurer la nature et la forme de la coopération transfrontalière. Par certaines politiques, elle facilite l'intensification de flux transnationaux (ex. : harmonisation et reconnaissance des diplômes, futur brevet européen). Dans le même temps, son inaction dans certaines politiques restant essentiellement de la compétence nationale, l' « effet frontière » fonctionne à plein (ex. : politique fiscale). Des complémentarités entre régions frontalieres se développent ainsi (ex. : travailleurs frontaliers). Il est donc extrêmement délicat d'appréhender l'ensemble des effets de la régionalisation européenne au niveau infranational. Il est toutefois indéniable que ce processus imprègne les espaces frontaliers. Ce processus interroge directement le rôle de la frontière et donc le concept de territorialité. Il contribue également à « recompos(er) la sphère politique » (Keating, 2003) en facilitant l'émergence de relations institutionnelles directes à plusieurs niveaux, notamment entre l'échelon régional et européen. Est ainsi posée la question de la gouvernance horizontale transfrontalière (coopération entre homologues de part et d'autre de la frontière) ainsi que celle de la gouvernance verticale transfrontalière (coopération entre des institutions de coopération transfrontalière et les échelons régional, national et européen). Les concepts de territorialité et de gouvernance semblent donc essentiels pour appréhender le développement de stratégies transfrontalières. Sur base de ce diagnostic, revenons maintenant sur les concepts de territorialité et de gouvernance, avant de proposer notre cadre conceptuel.

2. Territorialité, gouvernance & régionalisation, clés de lecture des stratégies transfrontalières

2.1. Territorialité et gouvernance: définition et enjeux

La territorialité et le territoire, sont des concepts largement mobilisés non seulement en géographie, mais aussi dans d'autres disciplines de sciences sociales. Dans le langage courant, c'est son interprétation juridique qui prévaut. Le territoire est une donnée essentielle de l'état, c'est la manifestation spatiale de sa souveraineté. Elle est le « cadre spatial dans lequel est établi toute communauté humaine, matérialisant sa fixation au sol et déterminant ses contours ainsi que les limites de sa souveraineté » (Badie, 1995 : 9). En ce sens, le territoire est un élément fixe, établi sur le long terme. Contester le territoire d'un état revient à contester son existence. Régionalisation et mondialisation posent d'importantes questions sur la définition de ce concept dans le cadre juridique. Si des réflexions existent sur la validité de ce concept dans l'ordre international contemporain, celui-ci reste éminemment opérationnel et constitue un des fondements de l'ordre international. Aussi, « État et territoire (restent) indissolublement liés quelles que soient les transformations, (ils) se consolident mutuellement et forment toujours la pierre angulaire du droit international » (Flory, 1996: 5). Ce constat mène ainsi Agnew à dénoncer un « piège territorial » méconnaissant la plupart des défis territoriaux auxquels les états sont confrontés ('territorial trap', Agnew, 1994).

En géographie politique de même que dans les sciences sociales en général, le territoire résulte de la construction sociale d'un groupe d'acteurs, elle est donc évolutive dans le temps et l'espace. Ainsi, « territoriality (is) defined as the attempts by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographical area. This area will be called territory » (Sack, 1986 : 19). Plusieurs éléments sont présents dans cette définition. D'abord, le territoire n'est pas donné, il est construit. Cette construction résulte de l'intention d'un groupe d'acteurs d'exercer un contrôle sur l'aire géographique qu'il a préalablement délimitée. L'espace ainsi construit peut donc cesser d'être territoire dès lors que cette emprise disparaît. Raffestin précise encore davantage cette définition en mettant à jour la notion de pouvoir que celle-ci induit.

« Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstrairement (par exemple la représentation) un espace, l'acteur "territorialise" l'espace. [...] Le territoire, dans cette perspective, est un espace dans lequel on a projeté du travail, soit de l'énergie et de l'information, et qui, par conséquent, révèle des relations toutes marquées par le pouvoir. Si l'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent » (Raffestin, 1980 : 129).

Le territorialisation résulte donc de l'appropriation d'un espace par un acteur. Entre l'espace et l'acteur, la territorialisation se manifeste par deux étapes.

- Le développement d'une stratégie : les acteurs définissent une stratégie dont la réalisation est projetée dans l'espace.
- Le processus de territorialisation résulte d'une relation de pouvoirs qui se manifeste par l'emprise sur l'espace. C'est donc à l'aune de cette appropriation qu'un espace devient territoire ou qu'un territoire redevient espace. Cette dimension relationnelle entre un groupe d'acteurs et un espace est fort complexe. Elle a tantôt été qualifiée de « contrôle » (Paasi, 2009 : 124), d'« appropriation » (Debarbieux, 2003 : 911), ou encore de « souveraineté » (Gottmann, 1975 : 44). Cette notion permet donc de mettre en lumière le caractère graduel de la territorialité et par conséquent la possibilité de constater la coexistence de plusieurs formes d'appropriations (Vollaard, 2009). C'est le cas par exemple de l'UE dont l'emprise s'ajoute à celle des états membres.

Appliquée au contexte transfrontalier, cette définition permet de s'interroger sur la possible émergence d'une territorialité transfrontalière⁴ (voir Figure 1). En effet, en définissant des stratégies de coopération transfrontalière ayant l'ambition de se positionner dans un contexte européen, ces espaces transfrontaliers initient-ils un processus de territorialisation transfrontalière ? La singularité du contexte transfrontalier interroge alors deux éléments.

Tout d'abord, le « titulaire » de l'appropriation territoriale transfrontalière. Celle-ci pourrait être exercée par l'ensemble des partenaires par le biais de leur coopération transfrontalière institutionnalisée. Cette hypothèse interroge alors la possibilité d'une appropriation commune sur un espace transfrontalier alors que chaque partenaire institutionnel peut assimiler l'espace sur lequel il est compétent comme relevant de sa souveraineté propre. Ici ressurgissent les deux définitions de la territorialité. La territorialité transfrontalière qui ne peut être que construction, limitée à des questions transfrontalières, interroge donc directement la territorialité des partenaires associés, pris individuellement. L'appropriation territoriale peut également être exercée par chaque partenaire institutionnel sur « son » propre territoire, après que la stratégie transfrontalière a été décidée collégialement. La première étape évoquée précédemment (stratégie) est donc transfrontalière, la seconde (appropriation) est régionale. Peut-on alors parler de territorialité transfrontalière ? Cette question est étroitement liée à la notion d'appropriation.

⁴ Le concept de territorialité est mobilisé dans cette étude comme un élément analytique permettant de cerner les ambitions de la stratégie RMPT en Grande Région. Nous préférons employer le terme de territorialité ou de territorialisation à celui de territoire puisqu'il s'agit moins d'étudier un résultat que la structuration d'un processus.

La prégnance de la territorialité dépend de la nature et du degré de l'appropriation. Dans le cadre d'une stratégie commune de coopération, celle-ci peut se manifester de multiples façons. Elle peut être symbolique comme par exemple la représentation cartographique de la stratégie commune sur le périmètre transfrontalier. Elle peut se manifester plus directement, par le biais de la mise en place de données communes permettant d'établir comment la stratégie devra être mise en place sur chaque espace. Elle peut enfin être visible et avoir un impact plus significatif, comme par exemple la définition d'un plan d'actions transfrontalières mettant en œuvre une stratégie de développement territorial transfrontalier. Se pose dans ce cas immédiatement la question de la gouvernance et du «titulaire» de cette appropriation.

Pour des raisons d'effectivité dans la prise de décision, mais aussi et surtout pour des raisons de légitimité, une mise en œuvre par un organe transfrontalier commun semble peu envisageable ; les partenaires préfèreront alors une mise en œuvre régionale.

Nous constatons ainsi que territorialité et gouvernance sont étroitement liées, en particulier dans le contexte transfrontalier. Nous nous interrogerons donc autant sur la dimension spatiale ou territoriale de la stratégie Metroborder qu'à sa concrétisation, par le biais de la gouvernance. Nous proposons de définir la gouvernance comme l'« ensemble des processus et des institutions particip(ant à) la gestion politique d'une société » (Le Galès, 2003 : 418). Cette définition est assez large. Elle permet de prendre en compte les processus formels et informels participant à la prise de décision politique. Nous proposons ainsi de lire le développement des stratégies de coopération transfrontalière à la lumière des trois concepts mentionnés précédemment, régionalisation, territorialité et gouvernance.

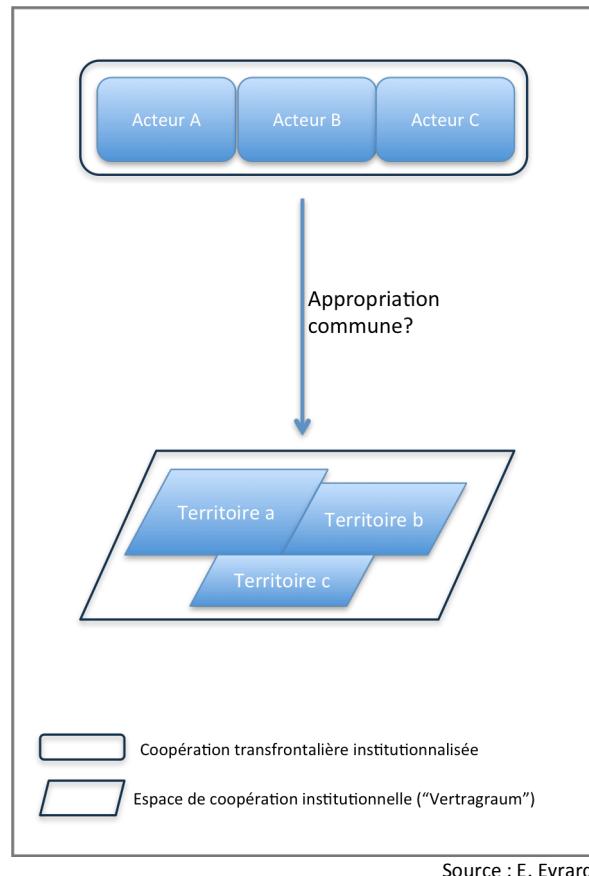
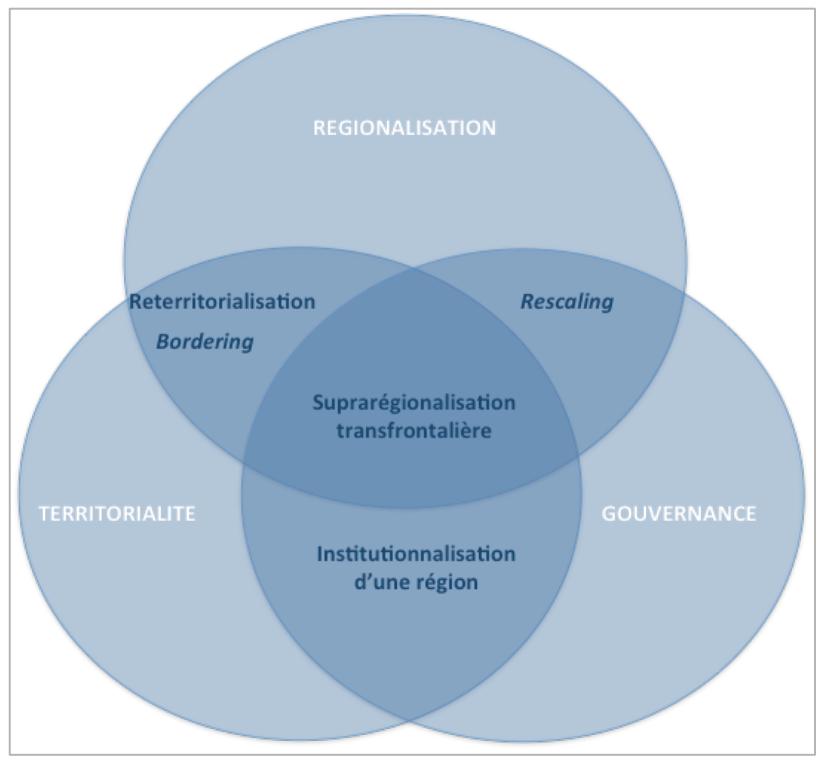


Figure 1: Vers l'émergence d'une territorialité transfrontalière?

2.2. Territorialité, gouvernance & régionalisation : vers une suprarégionalisation transfrontalière ?

Le croisement de ces trois concepts permet d'interroger plusieurs facettes de la structuration d'un processus de suprarégionalisation transfrontalière (voir figure 2).



Source : E. Evrard

Figure 2: Enjeux de l'institutionnalisation d'une région dans le contexte transfrontalier

Ce graphique a pour but d'offrir une vision synthétique des enjeux posés par le croisement des concepts de régionalisation, de territorialité et de gouvernance lorsqu'une institutionnalisation de la coopération transfrontalière s'opère. Nous reviendrons sur l'ensemble de ces concepts avant de proposer notre cadre d'analyse.

2.2.1. « *Bordering* » : délimitation spatiale de l'action transfrontalière

Dans le contexte de l'ouverture des frontières et d'un marché intégré (quatre libertés du marché unique), certains espaces frontaliers font face à des interdépendances fonctionnelles grandissantes. Celles-ci se caractérisent par une intégration des réseaux (ex. : de transport), des densités (ex. : population), des flux (ex. : travailleurs frontaliers), d'une certaine homogénéisation territoriale (de Boe et al., 1999). Un processus de métropolisation est ainsi en cours dans certains espaces (ex. : Luxembourg, Bâle, Genève, Lille : Sohn & Walther, 2009 ; Sohn, 2012a). En organisant une coopération transfrontalière faisant face

aux interdépendances fonctionnelles, les acteurs circonscrivent ainsi dans l'espace le périmètre de leur action. Ils tentent de structurer sur une base pragmatique des modes de fonctionnement en commun pour régler des questions concrètes (Hrbek & Weyand, 1994 : 44).

La délimitation « par défaut » dans le contexte transfrontalier est celle des périmètres institutionnels des entités associées à la coopération (Evrard & Chilla, 2011) ou d'un espace administratif (comme avec les NUTS, Dühr et al. 2010). Ce périmètre résulte alors du hasard de l'organisation constitutionnelle et administrative de chacun des partenaires associés. Il s'agit alors de se demander comment cette délimitation est traitée, quels arguments sont mobilisés pour définir le contour de la coopération. Enfin, qui initie et dirige le processus de « bordering », de délimitation (Rumford, 2006)? Même si la société civile, les entreprises, les travailleurs frontaliers, les associations et syndicats concourent à construire l'espace transfrontalier par leurs pratiques quotidiennes, les acteurs politiques sont les premiers acteurs à prendre en compte pour deux raisons. Tout d'abord en tant qu'élu ou en tant que personnel nommé, ils représentent une entité politique associée au processus, ils participent donc directement à l'institutionnalisation d'un périmètre. Prendre en compte leurs représentations spatiales et institutionnelles permet de mieux saisir le rapport de force entre institutions et donc les éléments constituant une éventuelle territorialité transfrontalière. Ensuite, en tant que représentant d'une entité politique, les acteurs politiques sont dépositaires d'une certaine définition de la territorialité. Le processus de « bordering » nous amène ainsi à étudier les modes de gouvernance structurant l'espace de coopération. Ce processus permet aussi de s'interroger sur la nature et la porosité des frontières du périmètre commun.

Si la définition d'un périmètre participe au processus de territorialisation, elle est également étroitement liée à la dimension institutionnelle de la coopération. Aussi, la définition de ce périmètre est étroitement liée à la représentation qu'ont les acteurs de la raison d'être de cet espace frontalier. Dans le contexte de littérature actuelle, ce processus interroge une reterritorialisation.

2.2.2. Reterritorialisation: appréhension des enjeux dans le contexte transfrontalier

Le concept de reterritorialisation est à lire à la lumière de celui de **déterritorialisation** apparu dans les années soixante-dix. À cette époque, Deleuze et Guattari « font de l'Etat moderne, associé au capitalisme et ses « flux décodifiés », un opérateur d'une dynamique croissante de déterritorialisation » (Haesbert, 2003 : 244). En philosophie, ce concept met en lumière le processus créatif entrepris par un territoire, un acteur, un objet pour se décontextualiser, se libérer de son ancienne identité. Exemple est pris du primate qui « dès son acte de naissance, (...) déterritorialise sa patte antérieure, il l'arrache à la terre pour en faire une main, et la reterritorialise sur des branches et des outils (Deleuze & Guattari, 2003 : 66). Ce processus est conçu comme étroitement lié à la reterritorialisation mise en œuvre

dans un mouvement de réappropriation, définissant une identité. Ce concept a par la suite été étendu en géographie pour interpréter notamment les changements culturels liés à la mondialisation. Une approche politique de la déterritorialisation « signifie qu'il y a un affaiblissement des contrôles d'accessibilité imposés par des contraintes spatiales telles que les frontières internationales » (Haesbert, 2003 : 245). En n'étant plus les seuls acteurs à structurer les espaces, la territorialité des états s'en trouve modifiée. Dans la même veine, ont été thématisés les « spaces of flows » remplaçant progressivement les « spaces of places » et participant ainsi à « l'émergence d'une société en réseau » (Castells, 1996).

La reterritorialisation peut être définie en géographie comme « la disparition des territoires à une échelle s'accompagn(ant) de la recomposition territoriale à d'autres échelles » (Haesbart, 2003 : 245). Par exemple, la régionalisation définit des normes contribuant à libérer en partie l'ancre, autrefois national, des flux de personnes, de capitaux, de marchandises et de services. Leur ancrage territorial est alors défini par d'autres logiques que celles de l'état, la réglementation supranationale contribue à modifier leur ancrage territorial. En concentrant des fonctions économique, culturelle, politique, financière et de transports, les métropoles telles que décrites par Sassen (2008) participent à ce processus de « glocalisation » (Swyngedouw, 1997 ; Jessop, 2004), témoignant du nouvel ancrage territorial de ces flux mondialisés. A la couture de différents systèmes territoriaux, on observe des dynamiques territoriales multiples, pouvant être analysées également sous le prisme de la métropolisation (Vandermotten, 2010). Dans ce contexte, la structuration d'une coopération transfrontalière ayant pour but d'encadrer ou de minimiser ces flux transfrontaliers peut s'apparenter à un processus de reterritorialisation. Elle vise à encadrer, structurer, bref à appréhender certains des effets frontière au niveau transfrontalier.

Les notions de « bordering » et de « reterritorialisation » nous permettront d'interroger la territorialisation d'un espace transfrontalier. Comme nous l'avons vu précédemment, cette dernière notion interroge d'abord le développement d'une stratégie par des acteurs, avant d'envisager sa mise en œuvre spatiale, par le biais d'une appropriation. Dans le contexte transfrontalier, le concept de reterritorialisation nous permettra d'étudier les objectifs de la stratégie RMPT. Ensuite, le concept de « bordering » (délimitation) permettra d'étudier le processus de négociation entamé par les acteurs pour circonscrire leur action transfrontalière, première étape dans un processus d'appropriation de l'espace transfrontalier.

2.2.3. Institutionnalisation d'une région: construction d'une stratégie de positionnement

Au croisement des concepts de territorialité et de gouvernance, se situe le contenu de la stratégie des acteurs. Celle-ci se manifeste dans l'espace (territorialité) et dans les modes de coopération développées pour la mener à bien (gouvernance). Nous proposons de conceptualiser la stratégie des acteurs transfrontaliers dans l'espace comme l'institutionnalisation d'une région. Cette notion est mobilisée comme un outil analytique

permettant de mieux déchiffrer une construction transfrontalière évolutive dans le temps et dans l'espace. Ce concept nous semble pertinent dans la mesure où il va de pair avec la notion de processus tout en mettant en lumière les éléments sous-jacents à une stratégie.

La région est ici comprise comme une construction sociale définie et perpétuée par des institutions, des pratiques quotidiennes et des symboles. Elle résulte d'un processus dans le temps et l'espace (Werlen, 2000 :32 ; Häkli, 1998). Dans le même sens, Paasi la définit comme « one expression of time-space specific relations and structures of society, being formed through the development of the society, the latter with its structures also being a part of the global organization of socio-spatial reality » (Paasi, 1986: 121). Processus par définition continu et non fini, « continuellement reproduit et graduellement transformé à travers les pratiques individuelles et institutionnelles » (Paasi, 1986 : 110), on ne peut que rarement parler de « région » (Prosek, 2009 : 31). Analyser la stratégie RMPT à la lumière du processus d'institutionnalisation d'une région permet de mettre en lumière comment territoire, gouvernance sont construits par les acteurs.

Paasi a apporté une contribution sensible à cette analyse en proposant un cadre conceptuel dédié à l'institutionnalisation d'une région. Au cours de ce processus, « some time-space specific level of spatial structure becomes an established entity which is identified in different spheres of social action and consciousness and which is continually reproduced in individual and institutional practices (cultural, legal, educational, economic, political etc.) » (Paasi, 1986 : 110). *In fine*, l'étude de l'émergence de cette entité révèle comment celle-ci s'intègre dans les différentes sphères de l'action sociale (Paasi, 1986 : 121). Il distingue quatre phases (« stages ») dans l'institutionnalisation :

- Une délimitation territoriale (« assumption of territorial shape »).
- Sur le territoire ainsi défini, l'entité s'institutionnalise autour de symboles, d'un nom, d'une histoire permettant de l'identifier, de la singulariser par rapport à l'extérieur (« development of conceptual (symbolic) shape »).
- Des institutions organisent, structurent et participent à la matérialisation de cette entité (« development of institutions »).
- L'entité-région est maintenue dans le temps par des pratiques institutionnelles et individuelles partagées (« establishment as part of the regional system and regional consciousness of the society concerned », Paasi, 1986 :121).

Lagendijk relève que pour Paasi (1991) le processus de formation d'une région peut débuter de processus territoriaux et administratifs arbitraires. En effet, si un groupe partage la volonté politique et administrative d'engager un processus de formation d'une région, des éléments identifiant l'espace, des symboles et à des images peuvent contribuer à modeler et à promouvoir la région en construction. Cela ne signifie pas pour autant que les régions sont des entités artificielles. De nombreux éléments peuvent freiner ce processus (ex. : langue, barrières physiques, histoire, frontière ; Lagendijk, 2005 : 82-83).

Le mot « stage » peut en anglais recevoir différentes interprétations (Dörrenbächer, 2003 : 20). Il peut signifier une étape, ce qui lui confère une dimension temporelle et donc processuelle. A cet égard, Paasi précise que ces différentes étapes peuvent se succéder ou encore être synchrones. Le mot « stage » peut encore être interprété dans le sens d'une scène et insiste alors sur la dramaturgie de l'institutionnalisation. Elle peut enfin manifester une hiérarchie et permet ainsi de rendre compte des échelles sociale, spatiale et temporelle dans le processus d'institutionnalisation (Dörrenbächer, 2003 : 20). Cette nuance permet de mettre au cœur de l'analyse le processus de structuration, de construction d'une région plutôt que sur les éléments constitutifs de la région. En l'occurrence, cette conceptualisation du processus d'institutionnalisation semble particulièrement pertinente pour le contexte transfrontalier. Elle permet d'interroger la construction d'un discours transfrontalier, propre à faire émerger des symboles, nom, éléments d'identification à une entité. Elle interroge directement le processus de territorialisation d'une stratégie sur un espace commun délimité. Enfin, elle interroge les modes de gouvernance de cet espace.

Si la construction d'une région peut être analysée dans le contexte transfrontalier, émerge alors la question de son intégration dans le système de gouvernance multi-niveaux. Plus précisément, nous nous demandons si la construction d'une région dans ce contexte ne constitue pas une stratégie des acteurs pour reterritorialiser au niveau transfrontalier certaines questions que le contexte régional ne peut appréhender seul. En ce sens, nous questionnons un processus de « rescaling ».

2.2.4. « *Rescaling* » : *institutionnalisation d'une échelle transfrontalière*

Une des conséquences du processus de régionalisation est le déplacement de certaines fonctions ou prises de décisions étatiques (« hollowing-out » : Keating, 1997) vers d'autres échelles de gouvernance (« rescaling »). Ce phénomène a été largement observé dans le cadre de la politique régionale européenne (« Multi-level governance » : Hooghe & Marks, 2001) ou encore dans le domaine de la planification (Allmendinger & Haughton, 2009). Comme notre définition de la régionalisation l'a souligné, il s'agit moins pour nous de mettre en évidence les conséquences de ce processus que ce qui le motive. Comment et dans quel but les acteurs négocient-ils un agenda politique dans le contexte transfrontalier ? Si une échelle transfrontalière est effectivement en construction, elle suppose le déplacement de fonctions de décision d'un contexte régional vers le contexte transfrontalier. Une analyse des processus de prise de décisions transfrontaliers devrait mettre en évidence comment les partenaires institutionnels maintiennent alors leur influence dans cette nouvelle plateforme.

2.2.5. *Suprarégionalisation transfrontalière*

Au croisement de la régionalisation, de la gouvernance et de la territorialité, la suprarégionalisation transfrontalière interroge le processus au cours duquel la région en construction reçoit des moyens institutionnels afin de mettre en œuvre et de perpétuer le

projet transfrontalier. Par le biais de ses institutions, la région en construction s'établie dans son contexte social. Dans le contexte transfrontalier, cette question interroge la capacité effective pour une institution transfrontalière de recevoir ce type de mandat et la volonté des partenaires institutionnels de lui conférer une telle responsabilité. En ce sens, cette question interroge de nouveau la territorialité des partenaires associés.

Dans la littérature, nombreuses sont les analyses des institutions de coopération transfrontalière, qu'elles prennent la forme d'Euregio, d'associations ou encore de programmes INTERREG (Perkmann, 2002 ; Mac Leod, 1999; van der Velde & van Houtum, 2003 ; Brunet-Jailly, 2004 ; ESPON/Metroborder, 2010 ; Clément, 2008). Ces analyses comparent la plupart du temps l'opérationnalité des institutions, c'est-à-dire leur budget, leur date de création, leur nature juridique, l'existence d'un personnel commun ou encore le nombre de projets lancés. Dans certains cas, le degré d'« intégration institutionnelle » est mis en relation avec le degré d'intégration fonctionnelle, offrant ainsi une évaluation d'un potentiel lien entre ces deux dimensions (Sohn & Walther, 2009 : 55). Notre objectif est d'étudier si et dans quelle mesure une gouvernance transfrontalière distincte de celle de chacune des entités membres structure l'espace transfrontalier. Une manière de répondre à notre question est d'appliquer la logique développée dans le contexte de la construction européenne, même si cette dernière s'en différencie en ce qu'elle fonctionne à l'échelle interétatique. Résulte de cette construction un ordre juridique commun dont la particularité est de s'imposer à ses membres. Il est mis en œuvre non pas seulement au niveau de ses membres, mais aussi par des institutions remplissant un mandat communautaire, c'est-à-dire agissant pour l'intérêt de ses membres en toute impartialité (ex. : Commission, Cour de justice, banque européenne d'investissement, banque centrale européenne par les pays de la zone euro). Dans le contexte infranational, il est possible d'analyser la marge de manœuvre effective des institutions transfrontalières. Peuvent ainsi être étudiés la marge de manœuvre effectivement confiée à l'organe commun ainsi que ses fonctions de représentation externe. Institution suprarégionale et rescaling participent de l'institutionnalisation d'une gouvernance transfrontalière.

3. L'espace frontalier, région en construction

3.1. La « résurgence » de la région

Le concept de région permet de conceptualiser les derniers changements affectant les espaces frontaliers. Mais, comme nous l'avons relevé plus haut, cette notion est depuis environ deux décennies au cœur de plusieurs débats conceptuels liés à la régionalisation et à la mondialisation notamment. Il en résulte une certaine confusion (Keating, 1997 ; Schmitt-Egner, 2002 ; Jones & MacLeod, 2004, Paasi, 2009). En même temps, l'impression est partagée que les régions sont en « résurgence » (Jones & Mac Leod, 2004).

Avant d'opérationnaliser notre approche, nous pouvons résumer les différentes conceptions en cours de discussion⁵. Comme nous l'avons mentionné plus haut, une des conséquences de la mondialisation et de la régionalisation est l'émergence de l'échelle infranationale. Elle peut être directement impliquée et moteur de la mondialisation. Elle peut aussi faire valoir politiquement et institutionnellement ses intérêts dans ce nouveau système multi-niveaux. Dans ce contexte où la région se caractérise par différentes formes de mobilisation, une tentative émerge de conceptualiser les régions comme des espaces impliqués dans des réseaux économiques, culturels et politiques plus vastes, capables de faire émerger des processus de production de l'espace (Allen et al., 1998 ; Mac Leod & Jones, 2001 ; Thrift, 1991). Les régions sont à considérer dans leur dimension économique (« functional change »), mais également politique (« political mobilisation »), culturelle, institutionnelle et administrative (« institutional restructuring ») (Keating, 1997; Jessop 2002). La « new regional geography » tente ainsi de dépasser la région comme simple contenant (« container ») d'une réalité sociale, culturelle, économique donnée pour la considérer au contraire comme évolutive dans le temps et l'espace, comme productrice et réceptrice de relations spatiales (Thrift, 1983). Cette approche est apparentée à une analyse relationnelle. « In principle the conception of regions as bounded and undisturbed is incorrect » (Massey, 1995: 64). « Thinking 'a region' in terms of social relations stretched out reveals, not an 'area', but a complex and unbounded lattice of articulations » (Allen et al., 1998: 65). « An adequate understanding of the region and its futures can only come through a conception of places as open, discontinuous, relational and internally diverse » (Allen et al, 1998: 143). Est ainsi mis en avant le caractère actif et dynamique de l'espace dans la constitution de la société. Il en résulte que la formation de la région est contingente au contexte dans lequel elle se situe, ce dernier étant lui-même en constante évolution (Gregory, 1994 : 508-509).

Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous proposons de retenir une conception constructiviste de la région. Celle-ci met l'accent sur le processus de construction de la région, sur son caractère évolutif et résultant d'un contexte spatial et temporel. « Regions should be seen as complicated constellations of agency, social relations and power. Regions are institutional structures and processes that are perpetually 'becoming' instead of just 'being'. They have a material basis grounded in economic and political relations » (Paasi, 2009: 133). On peut résumer ces approches avec Popescu: « (Regions) do not exist within neatly delineated boundaries, rather they are often fuzzy, overlapping, and temporal constructions (Popescu, 2008: 420).

3.2. Originalité de l'approche conceptuelle

Les défis conceptuels structurant les espaces frontaliers semblent pouvoir être analysés sous l'angle des phases d'institutionnalisation d'une région tels qu'identifiées par Paasi. L'analyse des processus d'institutionnalisation d'une région dans le contexte transfrontalier n'a

⁵ Pour plus de détails sur ces débats, consulter: Schmitt-Egner, 2002; Paasi, 2009; Blotevogel, 2002

pourtant pas été approfondie dans la littérature. La coopération transfrontalière a largement été analysée comme manifestant un certain degré d'intégration supranationale largement promu par la politique régionale européenne (Hooghe & Marks, 2001 ; MacLeod, 1999 ; Keating, 2012). Les conditions de ce régionalisme transnational ont ainsi été mises en perspective entre différents espaces supranationaux. Blatter et Scott ont par exemple comparé la coopération en Amérique du nord avec celle de l'UE (Blatter, 2001b & 2002 ; Scott, 1999). Sum a mis en évidence les conditions de la coopération lancées par des réseaux économiques de l' « Open regionalism » en Asie du Sud-est (Sum, 2005). Pourtant, l'institutionnalisation de modes de gouvernance transfrontaliers ne remet pas en question ce constat : « the relationship between region formation and state borders remains in a state of unresolved tension, as the latter retain considerable influence over patterns of spatial interaction » (Popescu, 2008 : 421).

Peu d'auteurs abordent l'espace frontalier sous l'angle de la construction d'une région. En fait, cette perspective apparaît de manière sous-jacente sous le vocable de « cross-border » (Scott, 1999), de « transnational regionalism » (Blatter, 2002 : 262) ou encore de « transnationalisierung » (Knodt, 2002 : 15), tandis que les espaces en résultant sont nommés dans la littérature « cross-border » ou « transborder regions ». En fait, la discussion se structure autour de la définition apportée à la notion de région. La littérature considère que l'espace transfrontalier ne peut être considéré comme une région en devenir si l'on adopte une définition « traditionnelle » de la région. En effet, dans ce contexte, la frontière empêche par nature la constitution d'un territoire sur lequel un gouvernement aurait pouvoir de réglementation et de contrôle. « They are far from being 'regions' in the conventional juridico-political sense. They are not formal administrative units subordinate to a national state bureaucracy nor do they normally have mechanisms that allow for binding popular representation. [Cross-border regions] are therefore not 'governed' in a conventional, territorial sense. » (Perkmann, 2002: 15). La dimension transfrontalière empêche de facto le développement d'une entité régionale. Certains textes normatifs font le même constat pour définir ce qui constitue la région transfrontalière: « transfrontier region is a potential region, inherent in geography, history, ecology, ethnic groups, economic possibilities and so on, but disrupted by the sovereignty of the governments ruling on each side of the frontier » (CoE, 2000). Si cette définition est incontestable, elle reste aussi statique. Elle ne permet pas de mettre en lumière les différentes caractéristiques des espaces frontaliers et leur degré d'intégration. Elle constate simplement l'existence d'une « région potentielle », sans permettre d'analyser les défis conceptuels contribuant pourtant à structurer une dynamique propre à ces espaces.

Une autre partie de la littérature s'accorde sur le point que l'espace frontalier peut être considéré comme comportant une dimension régionale si celle-ci est conçue comme résultant d'un processus de construction sociale. « The point here is that the 'regionness' of a [cross-border region] cannot be taken for granted but has to be understood as the outcome of a process of social construction » (Perkmann, 2003: 156). Perkmann définit la région transfrontalière comme: « a bounded territorial unit composed of the territories of

authorities participating in a [cross-border cooperation] initiative [...]. This implies that a [cross-border region] is not only understood as a functional space, but as a socio-territorial unit equipped with a certain degree of strategic capacity on the basis of certain organizational arrangements » (Perkmann, 2003: 156). Trois dimensions sont considérées comme pertinentes pour affiner cette définition : 1) « geographical scope: small-scale [cross-border cooperation] initiatives can be distinguished from Working Communities that usually involve five or more regions ; 2) co-operation intensity: referring to the strategic capacity gained by the cross-border body and its degree of autonomy vis-à-vis central state and other authorities ; 3) type of actors: local (municipal) authorities can be distinguished from regional ('meso-level') authorities » (Perkmann, 2003 : 159). Cette définition est intéressante dans la mesure où elle met en perspective plusieurs espaces frontaliers les uns avec les autres tout en comparant leur dimension institutionnelle, spatiale et stratégique. Ce type de raisonnement a été largement mobilisé dans la littérature. Plusieurs conceptualisations des espaces frontaliers ont été proposées. La dimension fonctionnelle est ainsi régulièrement croisée avec une dimension institutionnelle ou de gouvernance (Brunet-Jailly, 2005 ; Decoville et al., 2010 ; ESPON/Metroborder, 2010a). Plusieurs autres conceptualisations ont été développées, notamment dans le but de prendre en compte la dimension identitaire véhiculée par la frontière. Van Houtum a ainsi étudié les interactions aux frontières en prenant trois éléments en compte (« flow approach, cross-border cooperation, people approach »; Van Houtum, 2000). Gualini a quant à lui proposé un cadre plus complexe et nuancé croisant ces trois dimensions pour analyser la gouvernance transfrontalière en Europe : « 1) political economic : constitution of paradigms for policy action and legitimization ; 2) institutional : organisational settings and institutional frameworks in co-evolution ; 3) symbolic-cognitive : governance and process of territorial identity formation – inventing communities and projecting spaces » (Gualini, 2003). Définir la région transfrontalière comme une construction sociale et politique permet donc de mettre en évidence certaines des caractéristiques de ces espaces. Nous pouvons ainsi résumer l'état de la littérature avec Jones : « Region building thus involves the maintenance and construction of geopolitical, legal-institutional, transactional, and cultural boundaries in which relations are defined and institutionalized and the material games of political action determined » (Jones, 2011 : 41).

L'intérêt d'interpréter l'espace frontalier en tant que processus d'institutionnalisation d'une région permet d'ajouter certains éléments aux cadres conceptuels précédemment évoqués.

- Envisager les interdépendances entre dimensions spatiale, institutionnelle et positionnement stratégique

Appliquer l'institutionnalisation d'une région telle que développée par Paasi au contexte transfrontalier permet d'envisager tant les dimensions institutionnelle, territoriale qu'identitaire au sein d'une même approche, celle de l'une région en construction. Il s'agit d'interpréter la région comme une construction sociale et discursive, symptomatique d'une volonté politique.

- Considérer la coopération transfrontalière en tant que processus dynamique, non linéaire évoluant dans le temps et l'espace

Cette approche permet également de croiser ces différentes dimensions pour les envisager comme résultant d'un processus de construction non linéaire, évolutif dans le temps et l'espace. L'espace frontalier n'est pas envisagé en tant qu'élément donné et fixe, mais comme le résultat d'un processus, comme une construction. « Spaces/places are constructed both materially and discursively, and each modality of this construction affects the other. Moreover, every place or region 'arrives' at the present moment trailing long histories (...). The complex ways in which a region is constructed and read at any time is a result of these histories and of what is made of them » (Allen et al., 1998: 9).

- Considérer la coopération transfrontalière comme une construction politique, empreinte de relations de pouvoir

Régionalisation et territorialisation résultent d'une relation de pouvoir. Considérer l'espace frontalier à l'aune d'un processus de construction permet également de mettre en évidence une relation de pouvoir. « Regions do not rise in a vacuum. The institutionalisation perspective puts stress on the historical process, the division of labour and power relations in the production and reproduction of regions: some actors (...) contributing to the 'institutional thickness', may actively produce regional spaces while others rather reproduce them. And this complex matrix of power relations is subject to a perpetual change that normally results from both internal and external transformations » (Paasi, 2009: 136). L'institutionnalisation d'une région n'est donc pas une fin, mais une perspective permettant d'analyser la complexité des relations de pouvoirs au sein d'un espace frontalier.

- Envisager la coopération transfrontalière dans sa dimension multi-niveaux (interne et externe)

Analyser un espace frontalier à l'aune de la construction d'une région invite également à étudier son positionnement tant interne qu'externe. D'un point de vue institutionnel, cela permet de mettre en avant l'émergence d'une capacité d'action entre des acteurs. A l'extérieur, cette approche permet d'analyser comment cette entité se positionne par rapport aux autres instances de gouvernance, nationales et supranationales.

Sur cette base, nous pouvons maintenant préciser comment notre étude sera structurée pour mener à bien l'analyse de notre cas d'étude.

3.3. Questions de recherche

Nous proposons d'analyser la stratégie d'établir une RMPT au sein de la GR à l'aune de la construction d'une région, telle que proposé par Paasi. Les questions de recherche identifiées précédemment peuvent être analysées sous l'angle des quatre étapes identifiées par Paasi.

Institutionnalisation de la région (Paasi, 1986)	Défis conceptuels identifiés dans le contexte de la construction d'une stratégie commune transfrontalière
« Conceptual shape »	<p><i>Institutionnalisation d'une stratégie de positionnement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Quelles sont les motivations à l'origine de cette stratégie de positionnement ? – Quels éléments d'identification sont développés par les acteurs pour construire cette stratégie ?
« Territorial shape »	<p><i>Emergence d'une territorialité transfrontalière ?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – La stratégie de positionnement peut-elle être analysée comme une reterritorialisation des enjeux transfrontaliers sur une territorialité commune ? – Comment la délimitation de l'espace (« bordering ») est-elle négociée par les acteurs ? – La stratégie se manifeste-t-elle par une appropriation commune sur l'espace transfrontalier ?
« Development of institutions » & « Structure of expectations »	<p><i>Vers l'émergence d'institution suprarégionale ?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Dans quelle mesure la stratégie de positionnement commune est-elle décidée et mise en œuvre dans le contexte transfrontalier ? (« Rescaling ») – Si la stratégie de positionnement vise à établir la région dans son contexte régional et européen, celle-ci est-elle dotée d'instances uniques ayant pour fonction la représentation et la mise en œuvre de décisions communes (instance suprarégionale) ?

Tableau 1: Les questions conceptuelles émergeant du croisement entre régionalisation, gouvernance et territorialité peuvent être analysées sous l'angle de l'institutionnalisation d'une région

Précisons maintenant les enjeux liés à l'analyse de chacun de ces trois éléments.

3.3.1. Institutionnalisation d'une stratégie de positionnement

La « conceptual shape » mise en évidence par Paasi permet d'étudier les processus de définition des noms, symboles et images développées pour identifier et véhiculer les représentations de l'espace frontalier. Ils sont symptomatiques de la perception qu'ont les acteurs de leur propre espace, de l'existence d'une vision partagée de cet espace. Image, nom et label révèlent aussi le positionnement stratégique de l'espace vers l'extérieur (Prosek, 2009 : 17). La coopération transfrontalière est par définition facultative, c'est-à-dire qu'elle résulte d'une volonté et d'un intérêt politique partagé. Si l'espace frontalier peut avoir des racines historiques et culturelles partagées, l'action politique fait face au besoin d'identifier clairement les motivations de la coopération. En ce sens, il ne s'agit pas uniquement de la recherche d'un symbole, d'un logo, d'un nom et d'une image, mais aussi

de la raison d'être de l'espace transfrontalier. Pour évoquer cette construction complexe, nous proposons d'utiliser le terme de « *leitmotiv* ». Qualifiant à l'origine un « motif ou un thème destiné à rappeler une idée, un sentiment ou un état dans une œuvre musicale », la signification de ce mot s'est étendue et désigne également « une formule, une idée qui revient sans cesse dans un discours, une œuvre littéraire, une conversation » (dictionnaire Larousse). Ce mot peut donc qualifier l'ensemble des éléments d'identification, symboles et mots mobilisés dans le but d'identifier et d'établir une stratégie de positionnement.

L'image véhiculée par l'espace transfrontalier vient s'ajouter pragmatiquement à plusieurs identités régionales préexistantes sans pour autant, au moins dans un premier temps, prétendre construire une nouvelle identité. Or, identité et image sont étroitement liées: « Constructing both a regional image and an identity (especially, the identity of a region) are fundamentally similar processes, as territorial boundaries, symbols and institutions are being produced in both » (Paasi, 2003: 478). Par ailleurs, l'établissement d'un *leitmotiv* a lieu dans un contexte où le positionnement des espaces frontaliers peut être vaste : il s'agit de se différencier par rapport aux autres espaces transfrontaliers, tout en véhiculant un message politique clair à l'égard des autres instances infranationales mais aussi nationales et européennes. « Instead of a fixed, contextual dimension, identity is now understood as an important vehicle in the shaping of stories and images of the region, and, more specifically, in applying the 'logics' of regional-economic positioning and regional governance » (Lagendijk, 2005 : 82). Il en résulte une relation ambiguë entre l'identité régionale et la région en construction. D'un côté, les processus accompagnant la formation d'une région sont légitimés sur base de notions telles qu'une culture, des valeurs, une histoire et un destin partagés (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). De l'autre, « ces notions sont (re)construites et (re)présentées à travers des présupposés identitaires associés à une région en formation, la construction d'institution, le développement d'une stratégie et d'un marketing territorial. L'ensemble étant ensuite légitimés, pas forcément sur base de l'existence de certaines caractéristiques régionales, mais sur base d'une compréhension générique de la région » (Lagendijk, 2005 : 82). Dans le contexte de la compétition croissance entre territoires, mais aussi compte tenu de l'importance de l'échelle européenne, les espaces frontaliers et régions sont incités à développer leur propre positionnement et stratégie (« auto-development » : Sykes & Shaw, 2008 : 60-61). Il ne s'agit donc pas uniquement de développer une image porteuse pour la région en interne, mais aussi de viser la dimension externe (« promotional shift » : Zimmerbauer, 2011 : 257). Van Houtum va plus loin en mettant en avant le caractère superficiel de ce « branding ». « We increasingly live in the time of the mask. Quite literally, cities, regions and nations nowadays mask and brand themselves with slogans and fitting flags and emblems that mean to showcase the city as unique and attractive. (...) The exterior is becoming more important: the mask the own identity » (Van Houtum, 2010: 55).

Notre étude aura pour but de mettre en évidence comment un *leitmotiv* est construit dans l'espace de la Grande Région et à quelles fins. Que révèle-t-il du positionnement stratégique que la région en construction veut se donner ?

3.3.2. Reterritorialisation & bordering : vers l'émergence d'une territorialité transfrontalière ?

La « territorial shape » mise en évidence par Paasi identifie l'espace sur lequel la région s'institutionnalise. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le développement d'une stratégie commune de coopération interroge les acteurs quant à sa manifestation spatiale. Elle interroge ensuite l'appropriation que ces acteurs en commun ou individuellement mettent sur pied afin de l'exercer. En ce sens, nous devrons mettre en évidence le processus de délimitation spatiale entrepris afin de circonscrire la stratégie dans l'espace. Nous devrons ensuite mettre à jour les éléments participant à l'application de cette stratégie dans l'espace.

3.3.3. Vers l'émergence d'institutions suprarégionales?

La troisième partie vise à interroger tant les institutions que les « structures of expectations » telles que définies par Paasi. L'une et l'autre mettent en évidence comment la région s'institutionnalise pour se perpétuer dans le temps et l'espace. Dans le contexte transfrontalier, il s'agit d'étudier si et dans quelle mesure les institutions transfrontalières disposent d'une autonomie et d'une marge de manœuvre par rapport à ses membres (Perkmann, 2003 ; Gualini, 2006). Nous proposons d'aller plus loin en nous demandant si et dans quelle mesure une institution transfrontalière pourrait être intégrée et disposer de compétences propres visant à mettre en œuvre au nom et pour le compte de la région transfrontalière son leitmotiv sur l'espace de coopération (dimension suprarégionale). Il s'agirait en ce sens de la mise en place d'une nouvelle échelle de gouvernance, disposant d'une certaine autonomie pour traiter des questions transfrontalières ('rescaling').

Conclusion du chapitre 1

Les espaces frontaliers cristallisent les enjeux complexes de la régionalisation et d'une territorialité aux contours sans cesse questionnés. Ils sont le théâtre de l'intégration du marché unique européen et sont d'autant plus marqués par des interdépendances fonctionnelles qu'ils se situent aux coutures d'états aux régimes économiques, fiscaux ou sociaux différenciés. Dans le même temps, la politique régionale européenne fait des régions frontalières les actrices participant au système de gouvernance multi-niveaux. Enjeux horizontaux sont donc imbriquées aux enjeux verticaux. Nous considérons le projet de construire une RMPT au sein de la Grande Région comme symptomatique de la reterritorialisation de questions régionales au niveau transfrontalier. Analyser ce projet politique à l'aune de la construction d'une région permet de mettre en évidence les motivations structurant ce processus. La région est interprétée dans ce contexte comme une construction sociale résultant d'un processus spatial et temporel. Trois éléments interdépendants semblent participer à cette construction. Tout d'abord, cette construction participe de la mise sur pied d'un leitmotiv. Ayant pour but de conférer un positionnement stratégique à la région en construction, les acteurs concrétisent leur vision par la mise sur pied de symboles, de discours et d'éléments d'identification. Concrétisé sous forme de projets et de priorités thématiques, ce projet s'inscrit ensuite sur un espace commun. Il nous faudra déterminer si et dans quelle mesure ce processus de délimitation d'un espace commun (« bordering ») peut être analysé comme la territorialisation d'une stratégie commune. Pour ce faire, nous nous questionnons sur une éventuelle appropriation commune de l'espace transfrontalier. Enfin, s'interroger sur la construction d'une région nous invite à interroger la mise en place d'institutions communes qui seraient chargées de porter le projet transfrontalier, non pas seulement dans l'espace défini, mais aussi vers l'extérieur. Afin de déterminer le rôle effectif de ces institutions dans le portage de cette construction politique, nous proposons de différentier deux types d'institutions. D'un côté, les institutions interrégionales sont assimilables à des plateformes organisant la prise de décision entre les acteurs. D'un autre côté, les institutions suprarégionales seraient en charge de mettre en œuvre au nom et pour le compte des partenaires associés leur vision commune. Nous mobiliserons ce cadre conceptuel par le biais d'une analyse empirique, dédiée au cas d'étude de la Grande Région.

Chapitre 2 : Cadre de recherche empirique

Deux études seront développées dans ce chapitre. Dans un premier temps, nous présenterons le cas d'étude Grande Région Saar-Lor-Lux avant d'exposer les méthodes retenues pour mobiliser le cadre conceptuel.

Section 1: La Grande Région Saar-Lor-Lux, un espace aux enjeux multiples

Analyser la construction d'une région dans le contexte transfrontalier presuppose l'étude des processus participant à sa construction politique dans le temps et dans l'espace. Aussi, un certain recul temporel est nécessaire. Le cas de la Grande Région est intéressant dans la mesure où il s'est structuré au cours de plusieurs vagues d'institutionnalisation.

La Grande Région est l'un des espaces en Europe ayant initié le plus tôt un processus de coopération transfrontalière (1971). Au niveau régional, seul le Rhin-Supérieur a initié sa coopération plus tôt (1963). Dans le même temps, cette coopération a considérablement évolué et s'est progressivement étendue. Des partenaires sarrois, luxembourgeois et lorrains impliqués dès le début, elle associe désormais la Rhénanie-Palatinat et la Wallonie dans leur entièreté. « SaarLorLux » est devenue « SaarLorLux+ » puis « Grande Région ». Cet espace de coopération est devenu le plus vaste en Europe (ESPON/Metroborder, 2010a). Par là même, le nombre de partenaires institutionnels associés a considérablement augmenté en passant de quatre entités en 1971 à douze entités depuis 1995. Les modes de coopération institutionnels ont ainsi connu plusieurs évolutions. Les trois dimensions de notre cadre conceptuel sont donc directement sollicitées.

Une nouvelle étape dans le processus d'institutionnalisation a été lancée en 2008. Face à des défis substantiels en termes de gouvernance, d'aménagement du territoire, de transport et d'interdépendances fonctionnelles, une nouvelle stratégie a été initiée. Le Sommet, instance de coopération la plus significative, a décidé de lancer « un processus visant le développement à long terme d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) au sein de l'espace de coopération » (Sommet, 2009 : 7). Ce processus s'est concrétisé avec le lancement du projet de recherche appliquée dénommé «METRO BORDER GRANDE REGION». Le but affiché de ce projet vise donc à renforcer le positionnement de la Grande Région au sein de l'Europe afin, d'une part, de la rendre plus compétitive et plus attractive et, d'autre part, de lui donner les éléments nécessaires pour mieux la préparer aux évolutions au niveau européen (Sommet, 2009: 3). Ayant pour objectif de comparer plusieurs espaces transfrontaliers métropolitains en Europe et de fournir des pistes de

réflexion aux praticiens associés, le lancement du projet ESPON/Metroborder représente une étape originale dans le processus d'institutionnalisation de la Grande Région.

Ces deux raisons motivent le choix de ce cas d'étude. Aux vues des ambitions affichées par les acteurs politiques de la Grande Région, le processus Metroborder se révèle très ambitieux puisqu'il n'a pas uniquement pour vocation de renforcer la gouvernance interne de cet espace, mais aussi son rayonnement externe d'un point de vue fonctionnel (dimension métropolitaine) et institutionnel (principalement Union européenne). Il se veut donc une étape essentielle dans le processus d'institutionnalisation de cet espace. C'est dans cette perspective que nous proposons de concentrer notre étude empirique sur cette étape d'institutionnalisation pour la considérer comme un élément résultant d'une coopération déjà ancienne et d'une volonté politique. Une analyse des étapes d'institutionnalisation de cet espace dans ce chapitre permettra de faire la lumière sur les principales caractéristiques de cet espace. Comme il s'agit d'étudier les processus participant à l'institutionnalisation de l'ensemble de l'espace Grande Région, nous nous concentrerons sur la coopération interrégionale et sur sa dimension politique, spatiale et institutionnelle. L'intégration fonctionnelle est considérée comme un élément en toile de fond contribuant à motiver la coopération transfrontalière. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les principales étapes de structuration de la coopération. Ensuite, nous reviendrons sur les éléments fonctionnels, l'asymétrie institutionnelle et la recherche d'éléments participant à l'identification de cet espace.

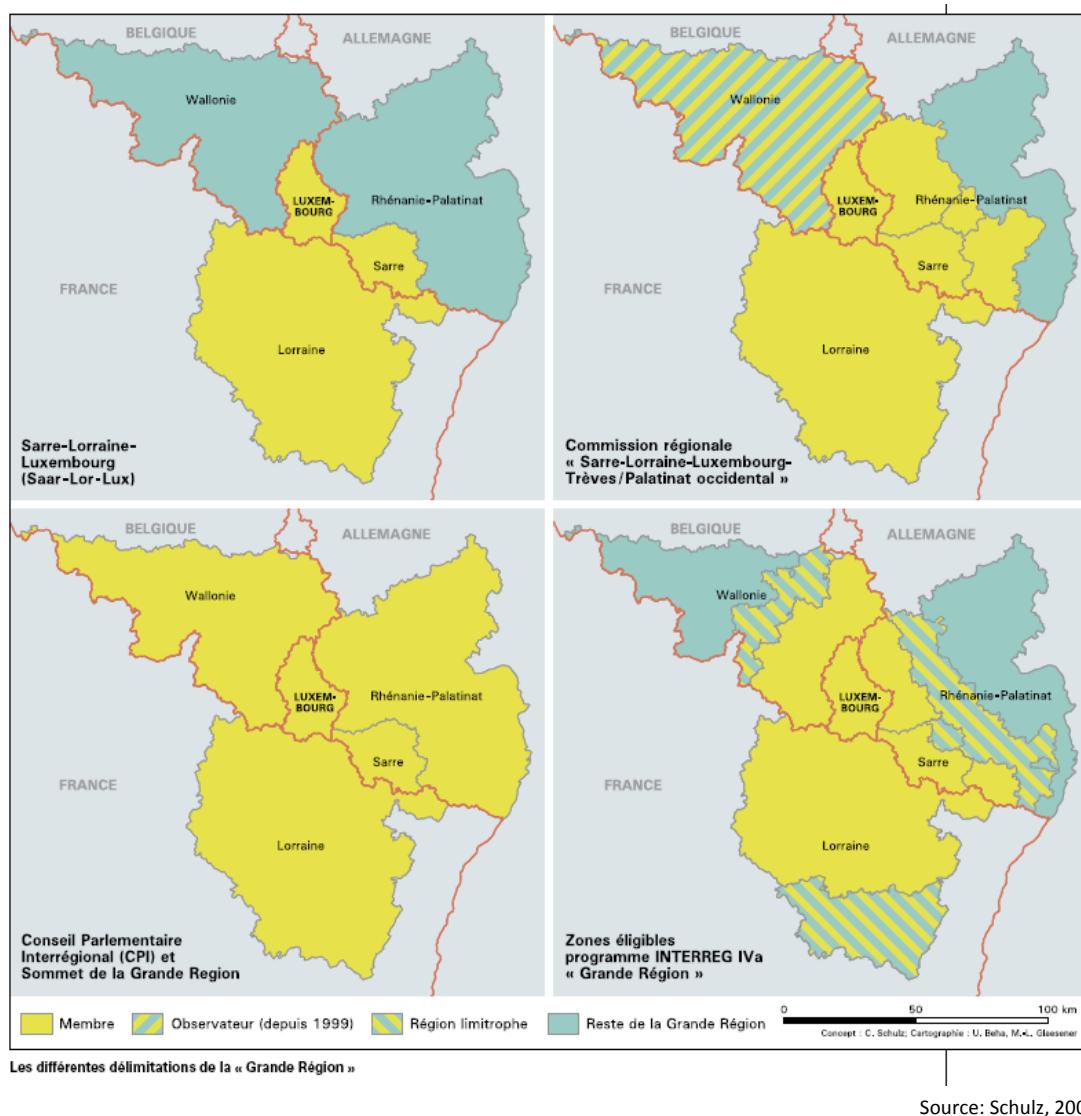
1. La structuration progressive d'institutions de coopération transfrontalière

„Das Saarland und die SaarLorLux-Region standen in den vergangenen 150 Jahren – häufig unfreiwillig – im Zentrum der internationalen Interessen nahmen hier doch die zentrale europäische Kriegen ihren Ausgangspunkt. [...] Das internationale Interesse an der Kernregion SaarLorLux [hat] bis heute erheblich verringert: die Region SaarLorLux – lange Zeit fremdbestimmt – ist seitdem verstärkt gefordert, Handlungschancen selbst zu definieren und zu realisieren“ (Niedermeyer & Moll, 2007: 298-299).

1.1. Les prémisses de la coopération institutionnelle en Grande Région: volonté d'acteurs privés et publics (1962-1980)

D'une part, la coopération transfrontalière en Grande Région tire ses origines de la crise sidérurgique qui a marqué les confins sud-ouest de la Wallonie, du sud du Luxembourg ainsi que de la Sarre et de la Lorraine (« triangle du charbon et de l'acier », « Montandrieck », Schulz, 2009a :12). Par ailleurs, la situation excentrée de ces trois régions par rapport à leur marché national respectif et le manque d'infrastructures de transport efficaces pour

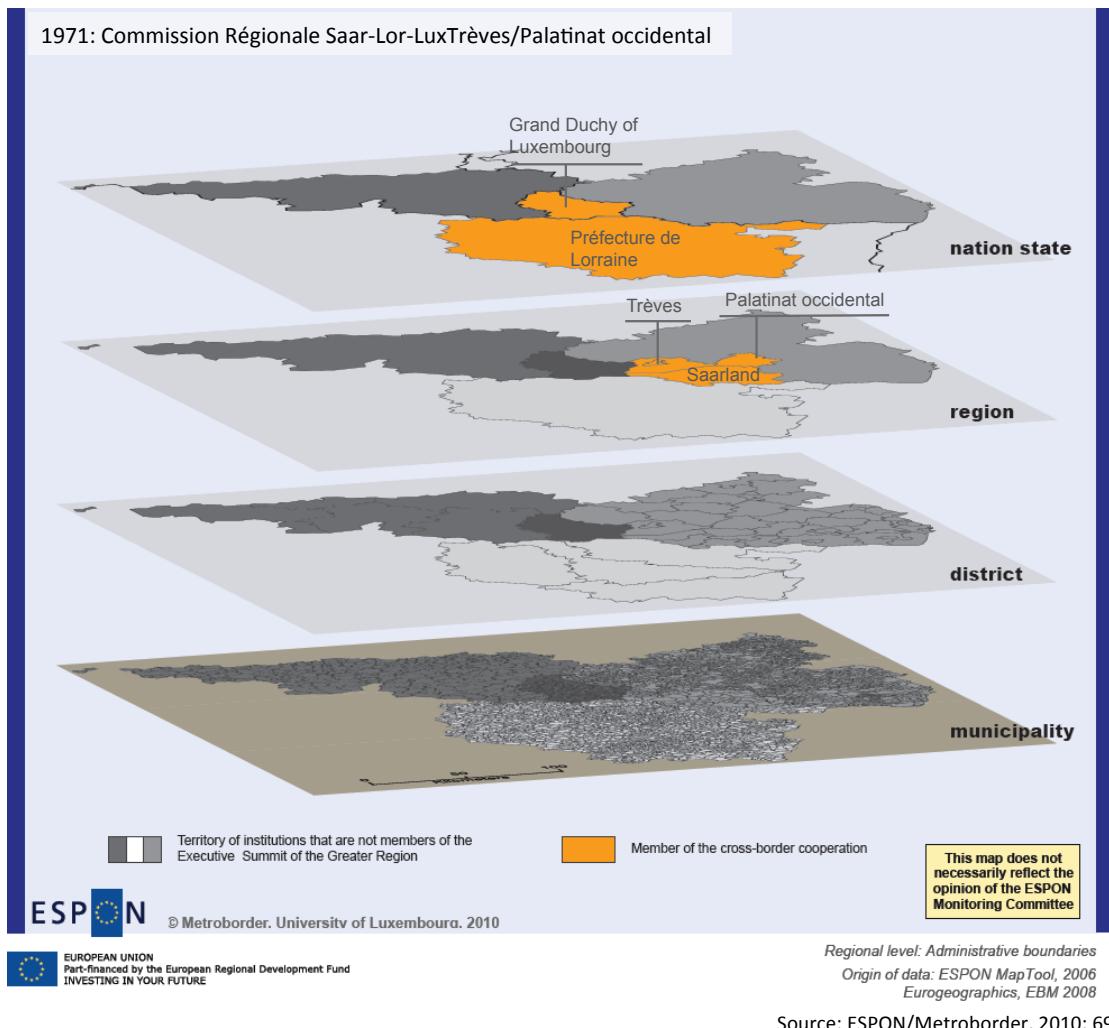
acheminer leurs marchandises a incité les entrepreneurs locaux ainsi que les administrations régionales à envisager une coopération. En 1962, une première réunion associant autant le personnel administratif que des représentants du monde économique est consacrée aux questions de transports, d'aménagement du territoire, de promotion internationale des entreprises (Wittenbrock, 2010 : 123). Le caractère stratégique de ces questions incite les représentants associés venant de Trèves, de Luxembourg, de Metz et de Sarrebruck à se tourner vers leur échelon national respectif. Cette « rencontre de 1962 reste importante, car pour la première fois des représentants des élites politiques et économiques agissent ensemble pour faire connaître leurs intérêts régionaux dans un dialogue avec leurs partenaires de l'autre côté des frontières politiques nationales » (Wittenbrock, 2010 : 124).



Carte 1: Périmètres de coopération en Grande Région

En 1963, le rapprochement franco-allemand, par le biais de la coopération transfrontalière, est scellé dans le Traité de l'Elysée. Dans ce sillage, une réunion informelle est organisée le 19 février 1970 à Bonn. Bien qu'aucun représentant luxembourgeois ne soit présent, cette

réunion a pour but d' « examiner les possibilités de la coopération franco-germano-luxembourgeoise au sein du « triangle minier » » (Chambre des députés, 2007 : 3). C'est en fait la première réunion franco-allemande depuis celle qui s'était déroulée de manière informelle à Paris en juillet 1969 (Chambre des députés, 2007 : 3). A cette occasion, une commission intergouvernementale binationale est créée. Lors de la seconde réunion, le 24 mai 1971, cette commission associant pour la première fois des représentants luxembourgeois prendra le nom de « commission intergouvernementale mixte franco-germano-luxembourgeoise pour la coopération du triangle minier » (Wittenbrock, 2010 :124). À cette occasion, ladite commission crée la « commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves / Ouest-Palatinat ». Elle est chargée de traiter des questions frontalières et de gérer des groupes de travail thématiques. Ensemble, ils ont pour responsabilité d'étudier les problèmes régionaux dans cet espace et de rendre compte de leurs travaux périodiquement à la commission intergouvernementale. Si les prémisses de la coopération sont donc nationales, celle-ci sera ensuite ancrée à l'échelle nationale et régionale. D'un point de vue institutionnel, la commission régionale réunit des délégués de chacune des entités géographiques (représentants de ministères du Luxembourg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre). La délégation française est représentée par la Préfecture de région, la loi Deferre sur la décentralisation n'ayant été promulguée que bien plus tard, en 1982. L'espace de coopération est ainsi circonscrit dès 1971 au Luxembourg, à la Lorraine, à la Sarre, à Trèves et au Palatinat Occidental (Carte 1). Face au périmètre circonscrit par l'appellation « Saar-Lor-Lux » (Sarre, Lorraine et Luxembourg), un nouvel espace vient donc s'ajouter, celui du Regierungsbezirk de Trèves, du Landkreis Birkenfeld et de la Planungsregion Westpfalz (Schulz & Brücher, 1997 ; Niedermeyer & Moll, 2007 ; Thiel & Lorig, 2008 : 365). Cela entraîne une certaine confusion largement commentée dans la littérature (voir chapitre 4). Ce sont les acteurs institutionnels disposant des prérogatives internes les plus stratégiques qui sont directement associés ; les échelles nationale et régionale coexistent ainsi (voir Carte 2). Une différenciation est opérée pour le Land Rhénanie-Palatinat : bien qu'il soit représenté à part entière, seules certaines de ses entités sont associées.



Carte 2: Institutions associées à la Commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental

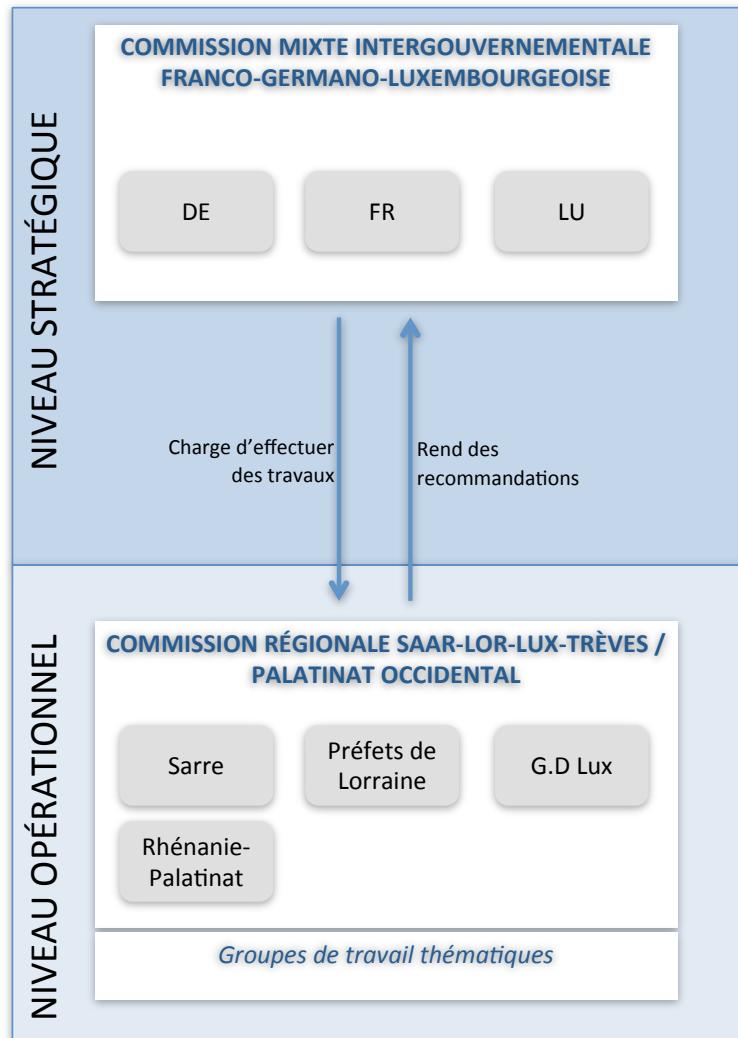
Durant cette période, de nombreux groupes de travail voient le jour : aménagement du territoire et économie de l'eau en 1971, liaisons ferroviaires et liaisons routières et transport en 1972, environnement en 1973, statistiques en 1974, enseignement supérieur en 1975, tourisme et questions sociales en 1978. Ces groupes de travail témoignent des priorités de la coopération transfrontalières : régler des problèmes très concrets d'accessibilité régionale, mieux connaître les caractéristiques économiques et sociales de la région, envisager ses atouts. Ces trois aspects seront peu à peu développés au fil des travaux de la commission régionale. Cette période est charnière dans la mesure où elle circonscrit en partie la raison d'être de la coopération et établit les premières règles de travail en commun. Pourtant, plusieurs analystes considèrent que cette période a vu peu de projets se concrétiser principalement parce que les institutions associées ne disposaient pas toujours des compétences ou par manque de ressources propres. Les projets économiques ont été délaissés pour privilégier des projets concentrés sur d'autres thématiques. L'aménagement du territoire et le tourisme étaient considérés comme importants (Wittenbrock, 2010 : 127 ; Niedermeyer & Moll, 2007 : 300). Si la commission régionale ne dispose d'aucun pouvoir de

décision, « elle devient rapidement le véritable lieu d'action pour la coopération transfrontalière, parce que c'est ici que le savoir et le savoir-faire régional se trouvent concentrés. La commission intergouvernementale, pour sa part, passe vite à l'arrière-plan et se réunit de moins en moins souvent » (Wittenbrock, 2010 :125). Sur cette base, les fondements de la coopération transfrontalière de la Grande Région sont établis.

1.2. Institutionnalisation de la coopération (1980-2005)

1.2.1. La formalisation de la coopération (Accord de 1980)

En 1978, les représentants allemands expriment le souhait « d'institutionnaliser la coopération transfrontalière » (Chambre des députés, 2003 : 3). Pour Wittenbrock, ce souhait résulte de la volonté « de grands industriels du secteur minier qui connaissent déjà bien l'impact néfaste d'un manque de coordination et des obstacles créés par des décisions prises et imposées par l'extérieur » (Wittenbrock, 2010 : 126). Ainsi, le 21 mars 1980, lors d'une réunion de la commission intergouvernementale à Kaiserslautern, l'ébauche d'un accord intergouvernemental sur la coopération franco-germano-luxembourgeoise est discutée. « Destiné à formaliser la coopération et à donner une base juridique aux activités de coopération des commissions intergouvernementale et régionale, la commission gouvernementale décide de soumettre le projet aux gouvernements en leur recommandant d'adopter une convention correspondante » (Chambre des députés, 2003 :3). Un échange de notes en date du 16 octobre 1980 a ainsi suivi entre les trois gouvernements. Il formalise la composition et le fonctionnement des commissions intergouvernementale et régionale. Les membres de la commission intergouvernementale (trois par délégation) sont nommés par les signataires. Elle peut charger la commission régionale de mener des études sur l'espace transfrontalier et a pour fonction d'effectuer des recommandations auprès des états signataires. La commission régionale est composée des représentants du gouvernement luxembourgeois, des gouvernements des Land de Sarre, de Rhénanie-Palatinat et des préfets des quatre départements lorrains et du préfet de la région Lorraine. Elle traite des questions de coopération et rapporte auprès de la commission intergouvernementale.



Source : E. Evrard

Figure 3: Organisation de la Commission Mixte intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise instituée par l'Accord de 1980

À cette structure bicéphale est confiée la fonction de traiter « les activités d'intérêt commun, notamment dans les domaines administratif, technique, social, économique ou culturel, susceptibles de consolider et de développer les relations de voisinage » (Echange de notes, 1980 : 1). Le périmètre de compétence de cette coopération est clairement défini dans l'échange de notes, il est légèrement étendu par rapport à celui défini en 1971. Il s'agit de « la Sarre, la Lorraine, le Luxembourg et en Rhénanie-Palatinat, les régions de Trèves, du Palatinat occidental et [du] Kreis de Birkenfeld » (Commission régionale, 2000 :2 ; voir carte de l'**Annexe I**, p.241). En différenciant acteur associé et espace sur lequel la coopération est exercée, on suit donc le principe développé en 1971 informellement. Au cours des années 80 et 90, la Région wallonne ainsi que les Communauté française et germanophones sont de fait associées à certains domaines de la coopération (ex. Pôle européen de développement, programme INTERREG Wallonie Lorraine Luxembourg, Commission régionale depuis 1999). Le 28 avril 1998, elles formulent le vœu d'adhérer formellement à la Commission régionale (Commission Régionale, 2000 : 3).

Déjà dans cette première structure de coopération, une importante caractéristique de la coopération transfrontalière transparaît:

« La mission de la commission intergouvernementale consiste à établir dans les formes internationales requises, les conditions nécessaires au bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et à contrôler cette coopération sous l'angle de la politique étrangère » (Chambre des députés, 2003 : 3).

Les institutions locales et régionales sont certainement les plus à même de traiter des questions transfrontalières. Toutefois, par principe, ces questions relèvent de la compétence des Ministères des affaires étrangères respectifs. Sans cet échange de notes, la coopération transfrontalière n'entre donc pas formellement dans le cadre des compétences des acteurs infranationaux. Cela explique la nécessité de disposer, en droit, d'une structure bicéphale : la Commission intergouvernementale (encadrant la coopération en droit) et la Commission régionale traitant de la coopération dans sa mise en œuvre. Dans la pratique, cette structure bicéphale peut également se révéler essentielle quand il s'agit de matières ne relevant pas directement de la compétence infranationale comme par exemple l'harmonisation des réglementations ou la fiscalité. Cette structure juridique est donc également pertinente d'un certain point de vue stratégique pour inciter l'échelle nationale à s'impliquer dans les questions transfrontalières. Remarquons ici l'importance de la différence induite par les différents systèmes constitutionnels. Pour la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Luxembourg, sont associées des personnalités politiques élues au suffrage universel direct disposant d'un appareil d'état. En Lorraine, sont associés des représentants nommés par un état centralisé.

Entre 1980 et 1995, de nouveaux groupes de travail sont venus s'ajouter aux groupes existants. Sont ainsi traitées les questions économiques à partir de 1982, les affaires culturelles dès 1986, le bilan et les perspectives de la coopération transfrontalière dès 1989 et les friches industrielles et militaires en 1992. Le nouveau groupe concernant la coopération transfrontalière montre que les acteurs régionaux entendent jouer un rôle actif dans les évolutions institutionnelles en Grande Région. D'un point de vue thématique, les groupes de travail créés indiquent l'importance que commencent à prendre les travailleurs frontaliers et en parallèle les problématiques liées à la crise de la sidérurgie.

1.2.2. *La diversification des instances de coopération*

À partir du milieu des années 1980, nombre d'institutions de coopération à caractère très varié ont été créées. Nous reviendrons sur celles qui se montrent être les plus actives.

1.2.2.a. *La coopération entre les pouvoirs législatifs*

Dans le domaine législatif, le Conseil parlementaire interrégional (CPI ou IPR) a été créé le 16 février 1986 à l'initiative des présidents des assemblées parlementaires des régions associées. Il promeut le « rôle économique, social et culturel de la Grande Région » et a pour objectif de « contribuer à une perspective de coopération transfrontalière dans les domaines de compétence des différentes régions » (www.cpi-ipr.com). Il fait face à la difficulté d'associer des partenaires aux compétences très hétérogènes puisque les

parlements de la Sarre, de Rhénanie-Palatinat, du Luxembourg et de Wallonie sont dotés de pouvoirs législatifs. En Lorraine, les élus associés ont des compétences exécutives. Aussi, dans le cadre de ses commissions (l'équivalent des groupes de travail des autres organes), seules des recommandations peuvent être adoptées. Elles visent soit les partenaires associés, soit les autres organes de la GR. Ses travaux sont rendus publics et transmis aux autres organes de coopération. Toutefois, la coopération avec les autres organes est encore essentiellement informelle et non systématique.

1.2.2.b. La variété de la coopération au niveau communal

Spécialisée dans l'industrie minière et la sidérurgie, l'agglomération des trois frontières au point de rencontre entre la Belgique, le Luxembourg et la France fait face à une crise de la reconversion. Le projet du **Pôle européen de développement** (PED) est une structure unique en Europe en associant trois états (Belgique, France, Luxembourg) et 25 communes. Il vise à promouvoir une approche globale du développement et de l'aménagement du site à travers le projet d'un pôle d'activités tertiaires. Il s'est traduit par la signature d'un accord interétatique en 1985 visant à planter des emplois sur d'anciens sites industriels. Ce dernier a été suivi en 1996 par la mise en place de l'association transfrontalière de l'agglomération du pôle européen de Longwy qui avait pour but d'associer les acteurs locaux à la gestion de ce site. Actuellement, le Luxembourg constitue le principal pôle d'emploi de cette région. L'avenir de cette agglomération dépend en partie également du projet transfrontalier Alzette-Belval situé à quelques kilomètres.

La réunion informelle des communes dans le cadre du COMREGIO s'est transformée en a.s.b.l. de droit luxembourgeois le 12 décembre 1995 pour devenir l'**EuRegio SaarLorLux+** (Wille, 2010). Elle constitue la plateforme de référence pour les communes de la Grande Région souhaitant coopérer dans le contexte transfrontalier. En plus d'activités culturelles, sportives qu'elle organise, elle permet aux communes membres d'entretenir un dialogue permanent. Elle est régulièrement associée à titre consultatif à des groupes de travail dans le cadre d'autres instances au niveau régional.

Par ailleurs, une mobilisation progressive des principales villes s'est structurée. Ainsi, deux réseaux de villes ont vu le jour. **Quattropole**, créée en 2000, réunit les villes de Luxembourg, Metz, Sarrebruck et Trèves. **ToniCités**, créée en 2006 (avant octobre 2011, le réseau se nomme « LELA+ »), associe Luxembourg-ville, Esch-sur-Alzette, Longwy, Arlon, Metz, Thionville. Elles entretiennent un dialogue permanent et travaillent sur des thématiques telles que le tourisme, l'environnement, le E-learning, la mobilité, le haut débit. A titre consultatif, elles sont parfois associées à certains groupes de travail au niveau régional. Non transfrontalière, mais ayant un impact dans les discussions transfrontalières, citons également le pôle métropolitain du **Sillon lorrain** impliquant les villes de Thionville, Metz, Nancy, Epinal.

Enfin, à vocation binationale, citons l'**Eurodistrict SaarMoselle** ainsi que l'agglomération Alzette-Belval. La première est la plus ancienne. Dès 1997, les intercommunalités de

certaines communes de Moselle et de Sarre se regroupent au sein de l'association intercommunale transfrontalière : Zukunft SaarMoselle Avenir. Elle a pour but de développer une agglomération transfrontalière axée sur les questions culturelles et touristiques et vise la population locale. Dans le cadre de la réflexion entamée en France sur les métropoles, des agglomérations avaient la possibilité de faire acte de candidature afin de bénéficier de ce label et d'intensifier leur coopération (chapitre 3). La « métropole Saarbrücken-Moselle Est » a ainsi été labélisée, ce qui lui permet de poursuivre ses activités à proximité des citoyens (ex. : gestion des urgences transfrontalières, réseau d'itinéraire de pistes cyclables). Elle s'est encore davantage institutionnalisée en 2010 sous la forme d'un GECT. Cette structure a pour but d'étendre les domaines de coopération et de traiter notamment des questions d'aménagement du territoire, de transports, de formation et d'énergie. Elle devra permettre de porter des projets communs et d'assurer le marketing territorial de l'Eurodistrict.

Le projet de **GECT Alzette-Belval** est à lire à la lumière de l'ambition du gouvernement luxembourgeois de développer le sud du pays et notamment l'agglomération autour de sa deuxième ville, Esch-sur-Alzette. Le sud du pays a profondément été marqué par la crise de la reconversion sidérurgique. Aussi, y implanter l'université du pays, plusieurs centres de recherche, des administrations et des entreprises a pour but de lui donner de nouvelles perspectives économiques. Développé sur un ancien site sidérurgique, ce projet initié en 2003 fait figure de projet phare. Situé à proximité directe de la frontière avec la France, il interroge aussi directement les complémentarités ou projets de coopération avec la partie lorraine. Après de nombreuses discussions, il a été décidé en octobre 2009 de développer côté français une opération d'intérêt national (OIN). Le projet consiste en la mise sur pied d'une éco-agglomération transfrontalière à l'horizon 2015. En mars 2012, un Etablissement public d'aménagement a été mis en place afin de développer ce projet, d'envisager notamment sa concrétisation en termes de logement, de mobilité et de création d'entreprises et d'emplois. Afin de structurer le développement de ces deux projets, douze communes et associations de communes environnantes ont décidé de mettre sur pied le GECT Alzette-Belval, dont la convention a été adoptée en juin 2011.

La coopération communale est donc plurielle et se structure autour de deux objectifs. Situé à proximité directe d'une frontière, certains projets visent à mettre en place une coopération autour d'objectifs ciblés, déterminés en partie par les spécificités locales (ex. : reconversion industrielle). C'est le cas du PED, d'Esch-Belval, de l'Eurodistrict SaarMoselle. D'autres formes de coopération sont plus généralistes et ont une dimension territoriale plus large puisqu'elles s'organisent au niveau de l'ensemble de la Grande Région. Leurs thématiques de coopération sont parfois plus floues ou moins établies. La dimension transfrontalière est pour ses membres une priorité plus lointaine. C'est le cas pour les réseaux de villes ou encore pour l'Euregio SaarLorLux+. Pour le moment, la coopération entre niveau communal et régional s'effectue de manière informelle et non systématique. Or, dans le cadre d'une stratégie de coopération d'ampleur régionale, le développement d'un partenariat avec les acteurs communaux peut se révéler essentielle. Sont alors

principalement concernés les réseaux de ville. Nous reviendrons sur les perspectives de cette coopération.

1.2.3. L'appropriation des questions transfrontalières par les acteurs politiques régionaux (1995-2005)

A partir de 1995, la coopération n'est plus uniquement technique, diplomatique ou sectorielle, elle devient politique en impliquant les principaux décideurs régionaux. Tous les 18 mois, les plus hauts responsables politiques se réunissent en « Sommets des Exécutifs ». D'abord réunion informelle, les sommets se sont peu à peu institutionnalisés pour devenir le rendez-vous politique de la Grande Région lors duquel les travaux sont impulsés et validés.

L'apparition de cette instance est à lire à la lumière de deux besoins. Tout d'abord, l'essentiel de la coopération transfrontalière s'organisait jusqu'à présent au sein de la Commission régionale qui réunissait des experts et techniciens, la plupart du temps fonctionnaires. La commission intergouvernementale se réunissait moins souvent. Etaient associés des représentants des états associés, même s'ils pouvaient être accompagnés de représentants régionaux. Les acteurs politiques régionaux ne disposaient donc pas d'une plateforme propre pour se concerter et prendre des décisions. De plus, le paysage institutionnel en France a été modifié avec la décentralisation opérée en 1982 qui a conféré aux départements et aux régions des compétences essentielles à la coopération transfrontalière. Le préfet n'est donc plus le seul titulaire des compétences. Le Sommet permet donc de réunir l'ensemble des partenaires régionaux élus (à l'exception du préfet) et exerçant un mandat exécutif. De fait, il associe quasiment les mêmes entités institutionnelles que celles qui sont impliquées dans le cadre de la commission régionale. Seule la nature de la responsabilité diffère. Sont ainsi associés au Sommet le Premier Ministre du Grand-Duché de Luxembourg, le Ministre-Président des Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat. Seule la Lorraine fait figure d'exception puisqu'elle est représentée par le Préfet de la Région dans la Commission régionale alors que s'ajoute à lui au niveau du sommet les collectivités territoriales (Région Lorraine et départements, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges⁶).

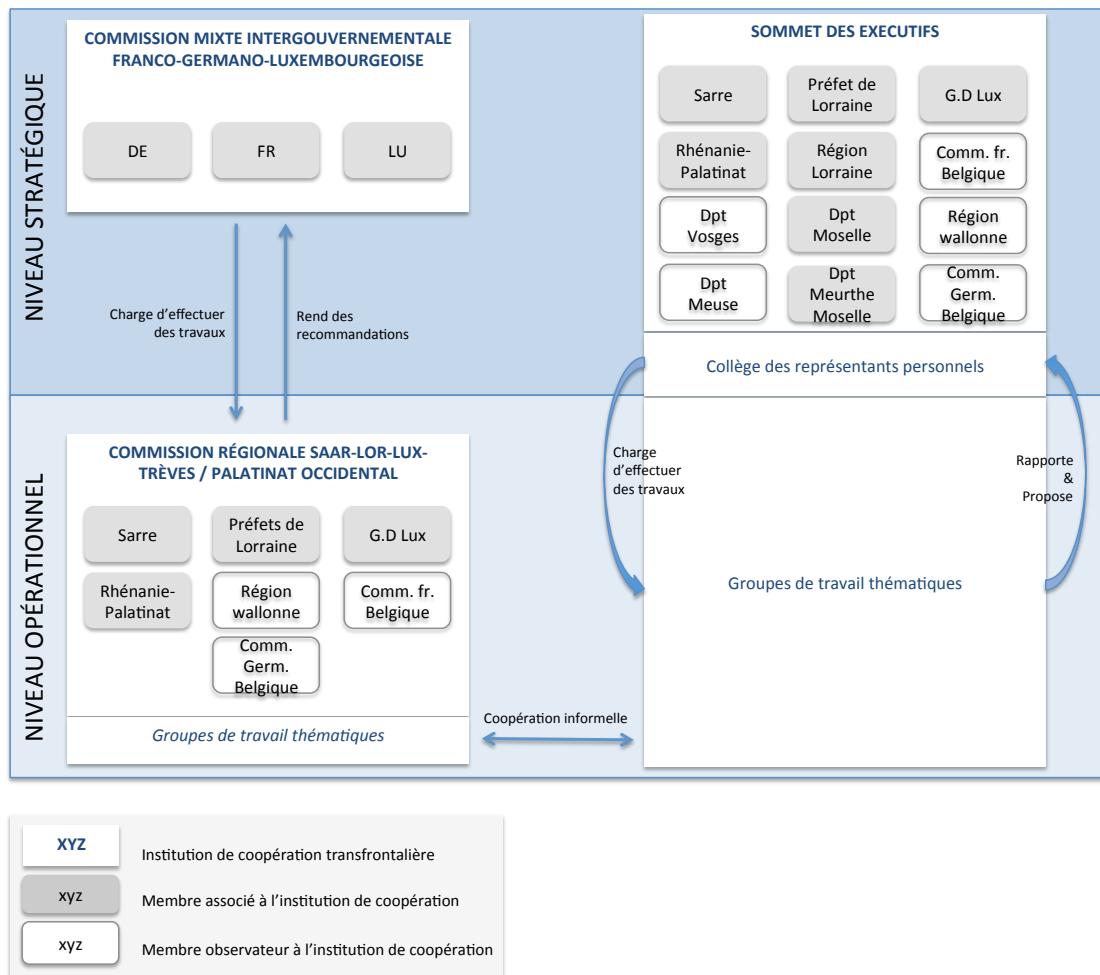
La présidence du Sommet est exercée par rotation tous les 18 mois, ce qui incite chaque partenaire à mettre sur pied un programme de présidence, un peu comme dans le cadre de la Présidence du Conseil européen. Par contre, étant donné qu'à ses débuts notamment, aucun personnel commun n'a pour mission d'assurer le suivi des projets, l'instance fait face à la difficulté de la mise en œuvre des projets sur le long terme. Afin de pallier à cette difficulté, il a été décidé dès le début de confier la présidence de chacun des groupes de travail à un partenaire institutionnel. Cela permet d'assurer la continuité dans les travaux sectoriels. Au fil des sommets, l'organisation des réunions et de leur suivi s'est formalisée. Afin d'inciter chaque partenaire à se mobiliser tout au long du processus de coopération, le

⁶ Les départements de la Meuse et de les Vosges sont associés à titre d'observateurs.

principe de « présidence à responsabilité partagée » instauré en 2001 laisse à chaque partenaire un droit d'initiative. Alors que la présidence détermine un agenda politique, tout autre partenaire peut engager par ailleurs des projets en parallèle sur des thématiques supplémentaires (Sommet 2001 : 6-7). Le Sommet se définit progressivement comme étant l' « organe stratégique d'orientation politique ». « Der Gipfel veränderte sich von einer Plattform der interregionalen politischen Artikulation und Positionierung hin zur obersten politischen Beschlussebene für gemeinsame strategische Projekte in SaarLorLux » (Niedermeyer & Moll, 2007: 301). Afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle des décisions politiques, chaque partenaire institutionnel dispose d'un « représentant personnel ». Se réunissant régulièrement au sein d'un « collège », ils se chargent d'assurer le suivi des dossiers au sein de leur administration ou au sein des différents groupes de travail du Sommet.

Rapidement, le Sommet fait face au défi de coordonner ses travaux avec ceux de la commission régionale et, dans une moindre mesure, avec ceux du CPI. Afin de faciliter la coordination entre les groupes de travail et les priorités politiques, les périodes de présidence ont été unifiées et des échanges informels existent sur la base du volontariat entre certains groupes de travail. Comme leur intensité est variable et fonction des présidents de groupe, il est difficile d'en dresser le bilan. Cette question demeure toutefois récurrente puisque le Sommet rappelle régulièrement dans ses déclarations la nécessité de la coopération (ex. : Sommet, 2012 ; Sommet 2013). En comparant les intitulés des différents groupes de travail transfrontalier, la proximité des thématiques est saisissante. Cela démontre l'importance de certaines questions pour l'ensemble de cet espace, mais aussi la difficulté d'adopter une logique : une institution – un mandat (voir **Annexe II, Comparaison entre les groupes de travail des instances de coopération en Grande Région**, p.242).

Sommet et Commission régionale font rapidement doublon puisque les mêmes institutions traitent de thématiques très proches dans deux instances différentes. Dans le cas de plusieurs entités, ce sont les mêmes fonctionnaires qui assurent le suivi des dossiers au quotidien, ce qui permet un dialogue de fait entre elles, mais impose aussi un double travail de suivi des dossiers. Cela implique aussi que certains dossiers soient tout simplement traités en parallèle (voir Figure 4).



Source : E. Ervard

Figure 4: Structure décisionnelle en Grande Région entre 1995 et 2005

Le corolaire de cette institutionnalisation de la coopération est la tentative de la rendre plus visible auprès des citoyens et des instances européennes. Cet objectif est présent dès les débuts de la coopération. Dans cette perspective, malgré de nombreux débats, la Maison de la Grande Région a été créée en 1999. Elle sert d'interface directe entre la coopération politique institutionnalisée et les citoyens. Elle a également pour mission d'assurer le suivi des travaux du Sommet de la Grande Région. Cette institutionnalisation passe également par la nécessité d'une opérationnalisation. Compte tenu des différences entre les régions, il a été discuté dès 2001 de la mise en place d'un budget interrégional afin de prendre en charge la mise en œuvre de projets communs. Un « fonds qui permettra de financer les actions préparatoires du Sommet ainsi que les travaux administratifs qui en découlent » a ainsi été mis en place suite au Sommet de 2003 (Sommet, 2003 : 6). Ce fonds est cofinancé entre les membres du sommet, réparti de façon égalitaire entre les pays (LU, FR, DE, BE).

Même si aucune mention n'est faite du périmètre dans la première déclaration, celui-ci a fait l'objet de discussions. Le principe pragmatique d'inclure l'ensemble du périmètre sur lequel chaque partenaire est compétent a été adopté, faisant ainsi « s'agrandir » l'espace de coopération. Ainsi, « diese weit über die ursprüngliche Gebietsabgrenzung des

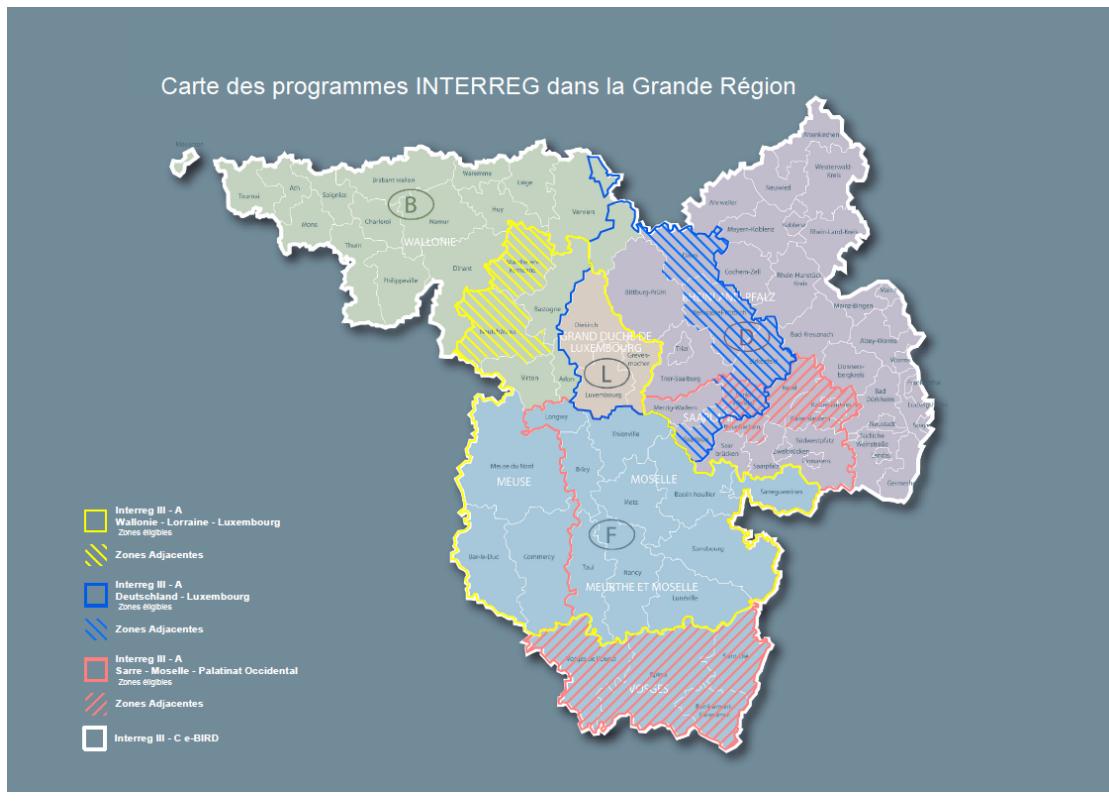
Regionalkommission hinausgehende größtmögliche Ausdehnung wird als "Großregion" bezeichnet » (Niedermeyer & Moll, 2007: 301). Pendant cette période, deux espaces de coopération sont donc utilisés : celui établi dans l'échange de notes de 1980 et celui informellement défini par le Sommet, comprenant la Grande Région telle que nous la connaissons aujourd'hui (voir Carte 1, p.53).

Le Sommet a par ailleurs rapidement fait face au besoin de mieux connaître l'espace de coopération sur lequel il opère et notamment, ses caractéristiques socio-économiques. Un Comité économique et social de la Grande Région (CESGR/WSAGR) a donc été créé le 4 février 1997. Encore le seul organisme de ce type en Europe, il est chargé d'effectuer des études, de rendre des avis et des recommandations à l'attention du sommet pour tout sujet d'actualité économique, sociale ou concernant les transports. Si ses missions sont définies par le Sommet, il dispose aussi d'un droit d'initiative et peut proposer à la présidence du sommet tout sujet d'actualité. Il est composé de 36 membres titulaires. Chacune des entités partenaires nomme ainsi 6 membres. Ils sont issus pour 2/3 à parité d'organisations syndicales et patronales et pour 1/3 composé à la convenance des régions. Il dispose lui-même aussi de ses propres groupes de travail sans qu'ils coïncident pour autant avec les groupes de travail du Sommet (voir la liste de ses groupes de travail, p.242).

Réunions au départ informelles, les sommets ont participé à la formalisation de la coopération, à l'appropriation des questions transfrontalières par les institutions politiques régionales. Elles constituent aussi en Europe un mode de coopération inédit réunissant tant des acteurs de l'échelle locale que des acteurs de l'échelle régionale et nationale. Pourtant, cette instance fait face à des défis spécifiques : celui de mettre en place une coopération efficace avec les autres instances de la coopération et celui d'être elle même effective dans la mise en œuvre de ses décisions, tant au niveau transfrontalier qu'au niveau de l'ensemble des entités associées. A cette coopération politique et technique vient se greffer la coopération issue de la politique régionale européenne.

1.2.4. Le rôle des fonds structurels européens dans la coopération

Un autre acteur est venu appuyer le développement de projets de coopération transfrontalière : les Communautés, puis l'Union européenne. Trois programmes INTERREG successifs ont permis aux acteurs locaux de coopérer sur de nombreuses thématiques (entre 1991 et 1993, puis entre 1994 et 1999, puis entre 2000 et 2006) (Groß, 2006 :56). Il s'agit d'abord de « DeLux » entre l'Allemagne et le Luxembourg. Il s'agit ensuite de « Wallonie, Lorraine, Luxembourg, WLL » associant la Province belge du Luxembourg, le Luxembourg et la Lorraine. Il s'agit enfin de « Sarre Moselle Palatinat occidental ». Leur périmètre est défini en fonction des NUTS, en accord avec la commission européenne (voir carte ci-après).



Source: Granderegion.net

Carte 3: Périmètre de coopération des programmes INTERREG III dans l'espace Grande Région

Que ce soit dans le cadre du Sommet ou de la Commission régionale, l'initiative INTERREG est considérée comme essentielle pour faciliter la coopération. De son caractère européen, il découle pourtant une ambivalence assez claire dès la 1^{ère} déclaration commune du Sommet:

« *Les participants soulignent l'importance de l'initiative communautaire INTERREG II dans le financement de projets concrets en vue du renforcement de la coopération transfrontalière. Ils remercient l'Union Européenne pour la mise à disposition de moyens financiers* » (Sommet, 1995 :4).

INTERREG est un programme européen, financé par les Communautés, puis l'Union Européenne, pour répondre à des objectifs d'abord européens. Pourtant, il est décliné à l'échelle régionale suite à une concertation avec les autorités nationales ou régionales compétentes. Les projets remplissent certaines exigences réglementaires, financières et de contenu. Ne constituant pas nécessairement la priorité des entités politiques de coopération, le financement des actions de coopération transfrontalière peut se révéler délicate. Par ailleurs, considérant leurs projets comme essentiels au développement de l'espace transfrontalier, certains partenaires voient un lien direct entre leur vision stratégique et les fonds européens qui peuvent venir aider à leur concrétisation. D'autres mettent au contraire l'accent sur le caractère européen de ces fonds. Ce débat imprègne la gestion des fonds structurels et la coopération politique (Church & Reid, 1999). En plus de

cette ambivalence inhérente au programme INTERREG, vient s'ajouter en Grande Région l'existence des trois programmes. Dès 1999, un débat est ouvert en Grande Région et avec la Commission européenne sur la pertinence d'un programme unique à la GR ou encore sur la possibilité de financer des projets sur l'ensemble de cet espace. Ainsi, pour la Commission Régionale:

« Dans le programme futur Interreg III, la possibilité de rassembler dans un programme des projets englobant des partenaires de programmes différents. La Commission européenne est priée de ne pas compliquer davantage la procédure administrative et d'agréer une administration compatible au caractère transfrontalier des moyens Interreg» (Commission régionale, 2000 : 42-43).

En l'occurrence, la Commission régionale revendique une certaine légitimité : instance politique, elle connaît les besoins de cet espace tout en assurant la gestion administrative d'INTERREG. Ce vœu a également été relayé par le CESGR (Sommet, 2003 : 126). Pourtant, certains partenaires se sont montrés réticents à cette idée et ce projet n'a pas pu être concrétisé dans le cadre d'INTERREG III (Sommet, 2003:76). Les experts interrogés soulignent la volonté de conserver un lien étroit avec les acteurs locaux, le souci de voir les fonds dépensés sur un certain espace transfrontalier, la crainte de privilégier des projets trop étendus géographiquement au détriment de projets plus modestes ancrés au territoire. La première tentative d'un projet commun à l'ensemble de l'espace a été initiée par le projet INTERREG IIIC – eBird (« electronic based interregional development », Sommet, 2003 : 17).

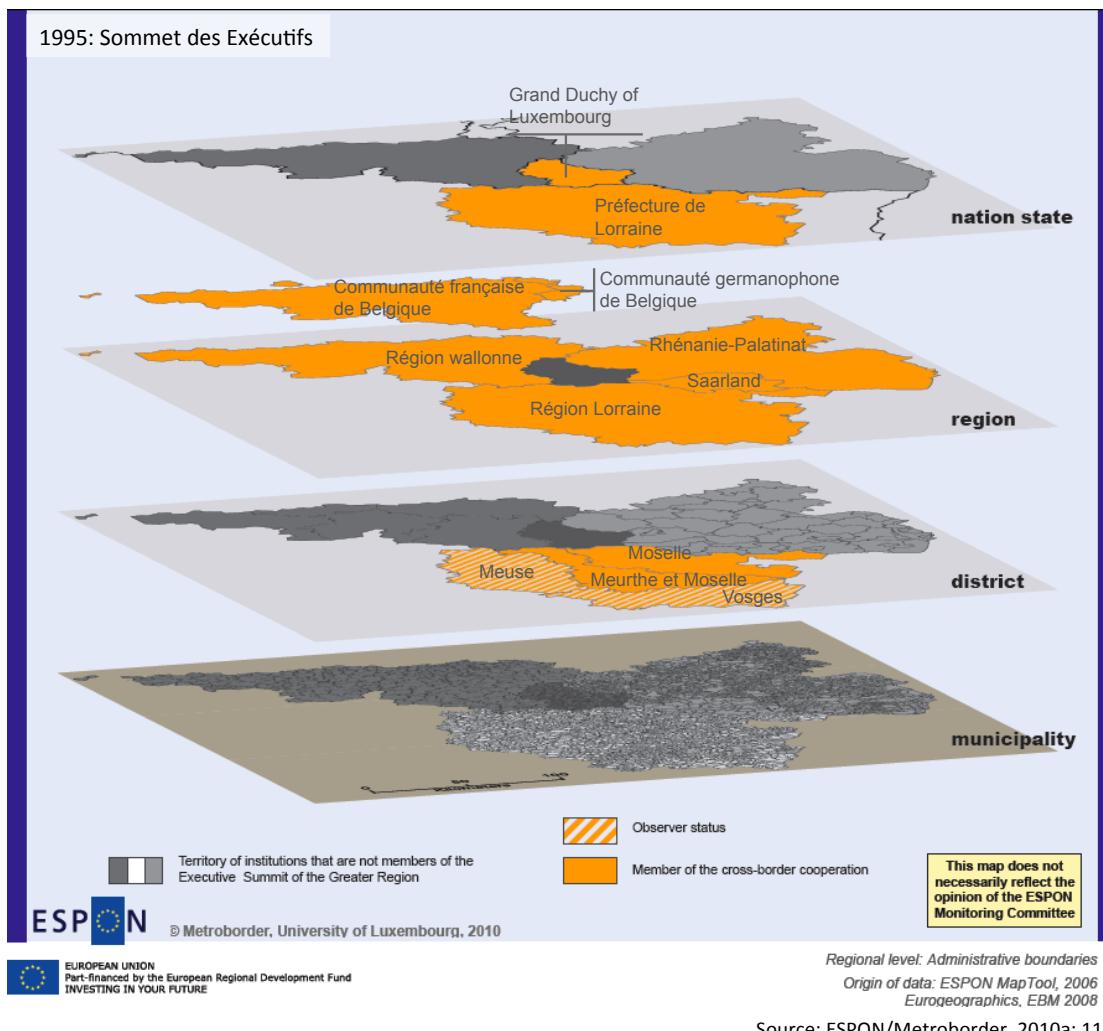
La coopération institutionnelle en GR est donc variée et complémentaire si l'on songe au CESGR, au CPI et au Sommet. Mais, elle réunit de nombreux partenaires et fait face à la difficulté de coordonner l'ensemble de ses instances. Dans le même temps, encore peu institutionnalisée, elle repose essentiellement sur l'engagement constant de l'ensemble des partenaires institutionnels.

1.3. La rationalisation des organes de coopération (2005-2008)

1.3.1. Fusion de la commission régionale et du Sommet (Accord de 2005)

Constatant que les groupes de travail de la Commission régionale et du Sommet traitaient de nombreuses thématiques identiques tout en associant le même personnel administratif, il a été décidé d'opérer un rapprochement entre ces deux structures. Afin de régler les modalités de ce rapprochement, un groupe de travail commun entre la Commission régionale et le Sommet a été mis en place en 2003. Le 8^{ème} sommet a ensuite entériné la « nouvelle architecture institutionnelle » proposée dans un souci de plus grande lisibilité et de plus grande efficacité. Au-delà de ce constat organisationnel, cette révision institutionnelle a également été l'occasion de faire le point sur les membres associés. Siégeant à la fois à la Commission régionale et au Sommet, on retrouve : les représentants du gouvernement luxembourgeois et des Land de Sarre et de Rhénanie-Palatinat. Par contre, du côté français et belge, l'association était différente : étant issue d'un accord étatique, seule la préfecture

siégeait à la commission régionale tandis que pour les acteurs belges, communautés française et germanophone et Région wallonne n'y ont siégé qu'à partir de 1999 à titre d'observateurs (voir Carte 2, p.55). Structure à l'origine informelle avec un ancrage régional, le Sommet associe de fait les acteurs belges dès ses débuts ainsi que les collectivités territoriales françaises (quatre départements et région lorraine) et la préfecture de la région Lorraine (Carte 4).



Carte 4: Institutions associées au Sommet des Exécutifs représentées selon leur échelle de compétence

Les bases de la nouvelle architecture institutionnelle sont fixées dans un échange de notes abrogeant celui de 1980. Sur cette base, un Accord « relatif à la coopération dans les régions frontalières » est conclu entre le Gouvernement du Royaume de Belgique avec la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (Accord, 2005). Les principaux éléments de cet Accord sont les suivants :

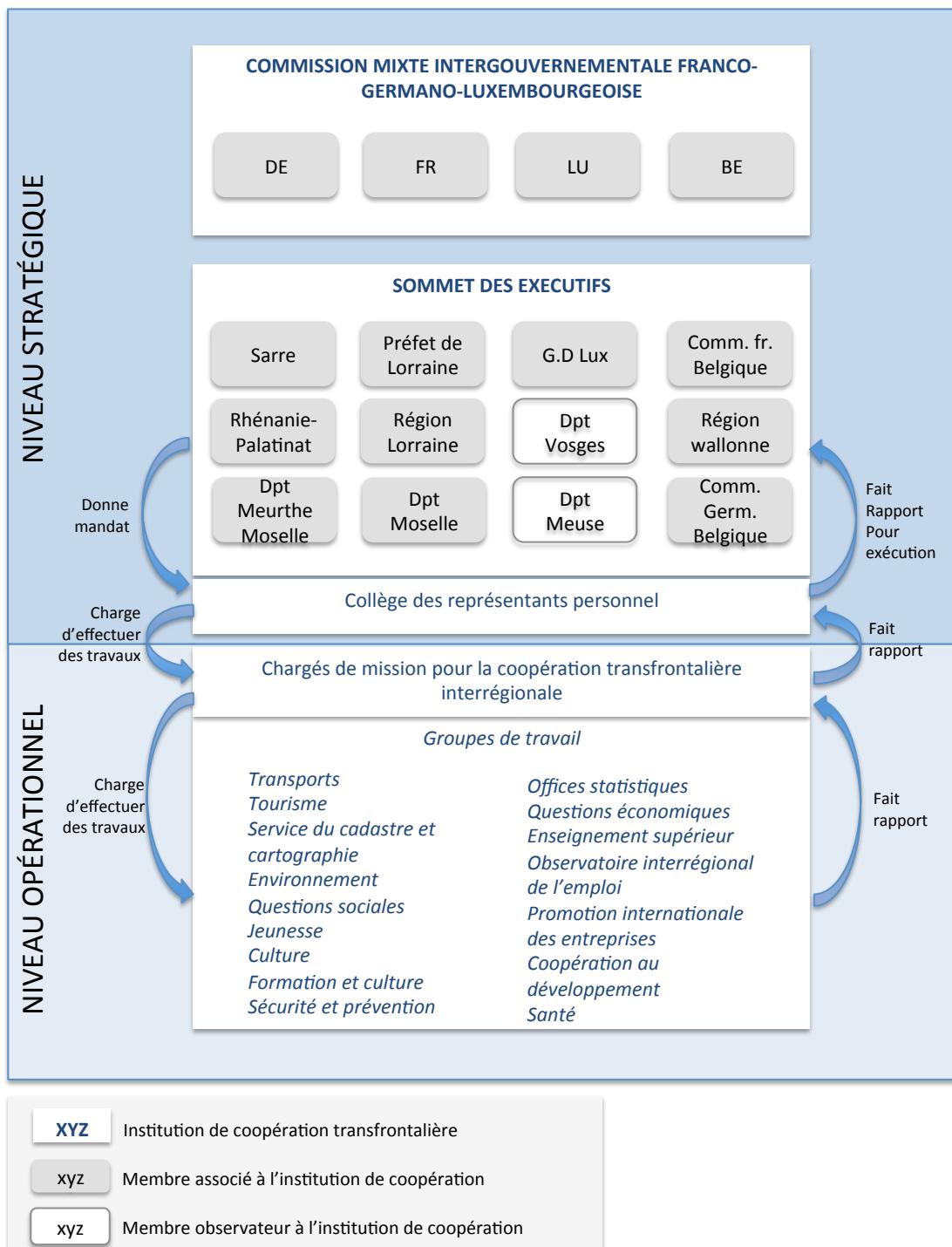
- Les objectifs de la coopération restent exactement les mêmes que ceux fixés dans l'accord de 1980, à savoir « poursuivre l'aménagement de la coopération transfrontalière ».
- Le cadre de cet accord reste également le même puisque cette mission est confiée à une « Commission intergouvernementale et à une Commission régionale qui seront chargées de faciliter l'étude et de proposer la solution des questions de voisinage » (Accord, 2005 : 2).
- Cet Accord associe de plein droit la Région wallonne, les Communautés française et germanophone ainsi que les collectivités locales françaises (région et départements, en plus des « représentants de l'Etat ») à la coopération. Le nombre des participants est ainsi porté à dix partenaires institutionnels, auquel s'ajoutent deux membres observateurs (les départements des Vosges et de la Meuse).
- Une fois de plus est posée la question de l'espace sur lequel ces commissions peuvent conduire leurs activités. Il est ainsi fait mention de « l'espace géographique », tel que délimité par l'Accord de 1980 à ceci près qu'il inclut la totalité de la Région wallonne ainsi que les deux Communautés. Par contre, seules les « régions de Trèves et du Palatinat occidental ainsi que le Landkreis de Birkenfeld » sont comprises pour ce qui est de la Rhénanie-Palatinat (voir **Annexe I**, p.241). Niedermeyer précise ainsi que: „Überdies wurde von Seiten der Nationalstaaten ausgeklammert, das Verhältnis zu nicht-staatlichen Kooperationsgremien (z.B. Gipfel, Interregionaler Parlamentarierat) näher zu definieren, wohl auch deswegen, weil es keine nationale Regelungskompetenz bezüglich dieser nicht-formalisierten Kooperationsverbünde gibt“ (Niedermeyer & Moll, 2007: 302).
- La répartition des tâches entre Commission intergouvernementale et régionale laisse un maximum de libertés à cette dernière. L'application du principe de subsidiarité est en effet de mise: « la Commission régionale traite toutes les questions de coopération concernant l'espace géographique tel que défini au §2 et ne transmet à la Commission intergouvernementale que celles qu'elle ne peut résoudre au niveau régional. Elle fait rapport à la Commission intergouvernementale de ses activités et, le cas échéant, lui soumet des recommandations » (accord, 2005 : 4, §6). La commission intergouvernementale n'est donc amenée à intervenir que par défaut de la commission régionale qui n'est même pas obligée de transmettre ses rapports. Il n'est fait référence à aucun délai. De facto, la Commission régionale est l'organe principal de coopération tandis que la Commission intergouvernementale la supporte en lui fournissant un cadre juridique d'intervention.

Les modalités de la coopération sont fixées dans le règlement intérieur de la Commission Régionale adopté le 10 novembre 2005. Celui-ci revêt une importance particulière car il démontre toute la liberté que prend le Sommet par rapport à la Commission intergouvernementale.

- L'accord de 2005 ne fait aucune mention du Sommet, il lui préfère la « Commission régionale ». Pourtant, dans son règlement intérieur la Commission régionale indique que « le pilotage stratégique, niveau d'impulsion et de décision, est exercé par le Sommet des Exécutifs », composé de ses dix membres (art. 1, règlement intérieur de la Commission régionale, 2005). Commission régionale et Sommet ont donc fusionnés dans un seul et même organe politique qui décide par ses réunions de la teneur de la coopération. Ce règlement formalise le fonctionnement du Sommet dont l'existence et la plus-value est également reconnue par un accord intergouvernemental. La Commission intergouvernementale n'est mentionnée que dans un seul article indiquant qu'elle est destinataire du « relevé de décision de la réunion du Sommet » qui lui est transmis « pour information » (art. 5, règlement intérieur de la Commission régionale, 2005). Il s'agit donc là d'une obligation minimale : il n'est prévu aucune prise de position de la commission intergouvernementale sur le relevé des décisions.
- Par ailleurs, si l'Accord de 2005 reprend le périmètre de 1980 en ajoutant uniquement les espaces des partenaires belges, le règlement intérieur de la commission régionale fait référence à un autre périmètre s'étendant sur ce même périmètre mais aussi sur l'ensemble de la Rhénanie-Palatinat. Il s'agit de « l'espace Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhénanie-Palatinat-Wallonie-Communautés française et germanophone de Belgique ». C'est donc le périmètre, jusque là informel du sommet de 1995, qui est institutionnalisé dans ce règlement. Le périmètre de compétence de la Commission régionale tel que fixé dans l'Accord ne s'étend toutefois pas sur la totalité de la Rhénanie-Palatinat (Accord, 2005 : §2).

Si les états sont à l'origine de la coopération en Grande Région, les entités « régionales » - comprenant également le Luxembourg en tant qu'état – s'approprient de facto la coopération en définissant l'espace et les modalités de coopération. L'Accord et le règlement intérieur institutionnalisent une coopération multi-niveaux.

En pratique, le règlement institue deux niveaux dans la coopération : le pilotage et la mise en œuvre (voir Figure 5). Le niveau de pilotage est lui-même divisé en deux dimensions : le pilotage stratégique qui consiste à impulser et à décider du contenu de la coopération revient au Sommet des Exécutifs. Le pilotage opérationnel est confié au « collège des représentant(e)s délégué(e)s des Exécutifs ». Cet organe constitue le bras droit du Sommet. Il prépare ses réunions, décide des groupes de travail en répartit les présidences, assure la communication entre les groupes de travail (art.7). La mise en œuvre des décisions est confiée aux groupes de travail et « chargé(e)s de mission pour la coopération transfrontalière et interrégionale, dénommés secrétaires, qui sont désigné(e)s par chacune des institutions membres du Sommet » (art.12). Eux-mêmes préparent les réunions du Collège. Quant aux groupes de travail, chaque président définit les conditions de fonctionnement de (son) groupe » (art 16). Les groupes de travail de la commission régionale et du Sommet sont ainsi fusionnés.



Concept: E. Evrard

Figure 5: Fonctionnement institutionnel des instances de décision en Grande Région (depuis 2005)

Les changements induits par l'accord de 2005 sont donc très importants. La Commission intergouvernementale perd de son influence, même si en pratique, on peut observer que les représentants des états respectifs (par le biais des ambassadeurs) sont régulièrement invités

au titre d'observateurs aux réunions du Sommet. Le Sommet en tant que réunion politique régionale de haut niveau est donc progressivement devenu l'organe de coopération principal en GR, celui autour duquel les autres instances organisent leur coopération. Pour autant, presque aucune structure permanente n'assure la continuité de ses travaux. La Maison de la Grande Région n'est qu'un soutien dont les ressources opérationnelles sont limitées. Chaque présidence a la difficile tâche de définir et d'assurer le suivi de ses propres priorités tout en gardant une vision transversale de l'évolution des travaux dans chacun des groupes de travail. Par ailleurs, il est régulièrement souligné que chaque partenaire ayant ses propres contraintes en termes d'agenda politique et électoral, de budget et de personnel, une rupture de charge est observée entre les différentes présidences.

1.3.2. Un programme INTERREG unique pour la Grande Région

Le projet eBird a été considéré comme porteur pour l'ensemble de la région. Il a concerné de nombreuses thématiques (notamment l'aménagement du territoire, la société de l'information, la communication) et a montré la plus-value d'un projet ancré sur l'ensemble de l'espace GR (Sommet, 2005 : 9). Il a servi d'argument à la Commission européenne et à certains partenaires pour finir de convaincre les réticents de la pertinence d'un programme INTERREG commun. Au cours des entretiens effectués, le rôle de la Commission a été considéré comme essentiel pour l'unification des trois zones de coopération. Elle a semble-t-il fortement appuyé cette unification en soulignant l'importance pour cette zone de projets dits « intégrés » ou « stratégiques ».

Le 9^{ème} Sommet du 1^{er} juin 2006 s'ouvre dans un contexte particulier : le Sommet précédent a déjà exprimé le souhait d'unifier les trois programmes INTERREG, la Commission soutient largement cette initiative et le règlement 1082/2006 relatif au GECT est au stade de projet. Il sera adopté un mois plus tard, le 5 juillet 2006. Cet instrument, le premier de ce type en Europe est largement attendu par les analystes de la coopération transfrontalière (Comte, 2006 : 353). Il est déjà considéré comme novateur et certainement porteur de nombreuses améliorations pour les régions frontalières (Comité des Régions, 2007). C'est dans ce contexte que les participants au Sommet décident de saisir cette opportunité pour se prononcer en faveur d'un programme INTERREG unique à la Grande Région dont l'autorité de gestion est assurée par un GECT. Un accord est alors trouvé pour en confier la présidence, dont la création n'est entrevue que pour 2009, au Préfet de la Région Lorraine. Le siège du GECT est donc fixé à Metz et le GECT est de droit français. En attendant, la mise en place du programme INTERREG IVA, sa gestion quotidienne est confiée à la Région wallonne qui a par ailleurs assuré la gestion d'autres programmes INTERREG antérieurement et dont l'administration était chef de file du projet eBird. Il est aussi convenu que le secrétariat de l'autorité de gestion reste situé à la Maison de la Grande Région à Luxembourg qui bénéficie d'une centralité certaine dans l'ensemble de la GR (Sommet, 2006 : 5-7). La complexité de cette structure ne s'arrête pas là : n'ayant pu mettre l'ensemble des partenaires d'accord sur la nécessité de fusionner les trois programmes en un seul, le

Sommet crée des « entités géographiques gestionnaires qui disposent d'une enveloppe budgétaire garantie et correspond aux zones des trois programmes INTERREG IIIA » (Sommet, 2006 :6). De fait, le programme INTERREG IVA n'est donc pas composé d'un budget unique, mais de quatre budgets, chacun étant assigné à une zone géographique. Sur un total de 106 millions, environ 20 millions sont prévus pour les projets impliquant plusieurs entités géographiques. En plus de disposer de son propre budget, chaque entité géographique dispose de sa propre assistance technique (qui deviendra en 2010 « antenne régionale »). Ces trois entités effectuent l'évaluation et la sélection des projets comme elles le faisaient sous INTERREG IIIA. L'approbation finale des projets est effectuée dans le cadre d'un comité de sélection commun, sous l'autorité de l'autorité de gestion. Les points communs à ces trois entités géographiques informelles, car non approuvées par la commission, sont peu nombreux : les priorités thématiques (« l'économie, l'espace et les hommes », Sommet, 2006 :7) et l'autorité de gestion.

Une évaluation intermédiaire du programme réalisée dans le cadre d'un audit en 2011 indique que le GECT ne dispose pas de suffisant d'indépendance, tant par rapport aux partenaires institutionnels qu'aux antennes régionales⁷. La plupart des partenaires associés précisent en entretien que le prochain programme INTERREG devrait être unique à la zone géographique GR et conférer plus de compétences au GECT, notamment en ce qui concerne l'évaluation des projets, leur suivi ainsi que dans les travaux de gestion courante du programme. La délicate mise en place d'un programme INTERREG commun révèle l'importance des fonds structurels pour les partenaires politiques associés. Ceux-ci sont conçus comme devant privilégier aux coopération locales et de proximité. Un programme unique est interprété comme privilégiant de fait les partenariats à une plus grande échelle. Ce sont donc deux conceptions différentes de l'objectif des fonds européens qui se sont opposées. La Commission européen a joué un rôle important dans l'arbitrage de ce débat pour privilégier les projets plus vastes, dits « stratégiques », considérés comme porteurs pour le développement de l'espace dans son ensemble.

1.4. Institutionnalisation et développement d'une stratégie propre pour la coopération transfrontalière (2008-2011)

Depuis la 11^{ème} présidence du Sommet, assurée par le Luxembourg (entre début 2008 et juillet 2009), plusieurs éléments marquent la volonté d'institutionnaliser davantage la coopération et de l'ancrer dans le cadre d'une stratégie commune.

- Présidences de deux ans et réunions ministrielles sectorielles

Afin de donner plus de temps et de visibilité aux présidences, il a été décidé que les présidences dureraient deux ans, au lieu de 18 mois. Il a par ailleurs été constaté que si l'exécutif de chaque entité était impliqué dans le suivi des groupes de travail et de

⁷ A notre connaissance, ce rapport n'a pas été rendu public. Ces informations résultent des entretiens réalisés à l'automne 2011.

l'organisation des Sommets, la mise en œuvre des décisions du Sommet n'était pas optimale, voire lacunaire. Sur le modèle du COREPER européen, des réunions sectorielles des ministres chargés d'une politique particulière sont ainsi lancées. La première réunion sectorielle pour l'aménagement du territoire a eu lieu sous présidence luxembourgeoise en 2009. Cette décision renforce la « politisation » des questions transfrontalières. En revanche, il est encore trop tôt pour juger de l'efficience d'une telle mesure d'un point de vue administratif. Soulignons que cette mesure renforce l'asymétrie existant entre les partenaires. Si les responsables luxembourgeois, wallons, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat sont facilement identifiables en la personne des ministres compétents pour chaque domaine sectoriel, il est plus délicat de déterminer quel responsable d'un département, d'une région ou d'une préfecture est compétent.

- Vers la mise sur pied d'un GECT Sommet

Dans le but « d'optimiser le fonctionnement général de l'architecture institutionnelle », un « GECT secrétariat » devrait être institué (Sommet, 2009 : 5). Sa mise sur pied a été retardée. Toutefois, quelques principes semblent être fixés : il sera établi à la Maison de la Grande Région, sa présidence serait confiée au Grand-Duché et il devrait être chargé de soutenir chaque présidence d'un point de vue organisationnel (appui technique à l'organisation des réunions, traduction des documents, maintien de la plateforme circalux assurant l'accès à l'ensemble des documents). Le GECT devrait aussi suivre en permanence les débats dans les groupes de travail du Sommet et serait en charge d'assurer une veille auprès des autres institutions de la GR (ex. : CESGR, CPI, groupe GR au Comité des Régions). Par ailleurs, il servirait de point d'information pour les citoyens de la GR et soutiendrait l'organisation de réunions et d'actions de communication auprès des institutions communautaires. Bien qu'avant tout technique dans un premier temps, ce secrétariat constituera une étape importante dans l'institutionnalisation progressive de la coopération transfrontalière. Quasiment pour la première fois, les partenaires seraient obligés de débloquer une ligne de crédit pour le financer sur le long terme. Leur engagement ne serait plus uniquement politique, mais aussi juridique et financier. Une véritable instance de coopération commune incarnerait la coopération politique en GR en venant s'ajouter aux instances régionales actuelles. Les possibilités que représente ce GECT sur le long terme seront analysées dans le chapitre 5.

Nous avons donc montré comment la coopération transfrontalière s'est progressivement structurée entre 1962 et 2011. Une tendance très nette à l'institutionnalisation peut être observée. Celle-ci s'accompagne d'une politisation de la coopération transfrontalière dans le sens où elle n'est plus désormais réservée à l'échelle nationale ou technique mais définie par les acteurs politiques régionaux élus dans les cinq entités de la GR. La coopération se caractérise par plusieurs asymétries notables et inhérentes à la coopération dans cet espace. Par ailleurs, le périmètre de coopération s'est progressivement élargi compte tenu de deux facteurs : l'adhésion de nouveaux membres et l'adoption de la logique selon laquelle la coopération s'étend sur le périmètre de compétence des partenaires. À la différence

d'autres espaces, comme le Rhin supérieur, aucune différence n'est opérée entre le périmètre de coopération et la somme des espaces pour lesquels les partenaires associés reçoivent compétence de part leur ordre interne (ESPON/Metroborder, 2010a : 156). La Grande Région devient ainsi dès 1995 l'espace de coopération le plus vaste en Europe pour couvrir 65.400 km² (Wille, 2010 :1). Une fois ce décor planté, nous proposons de revenir sur quelques caractéristiques imprégnant la coopération en Grande Région et qui en font un espace de coopération original en Europe.

2. Caractéristiques fonctionnelles et identitaires de la Grande Région

Trois éléments semblent caractériser cet espace de coopération. Tout d'abord, les interdépendances fonctionnelles sont d'une ampleur particulière et présentent des défis spécifiques. Cette situation, ainsi que la dimension institutionnelle, sont à l'origine d'une asymétrie imprégnant la coopération. Ces deux aspects joints l'un à l'autre présentent des défis particuliers lorsqu'il s'agit de circonscrire la raison d'être de cette coopération.

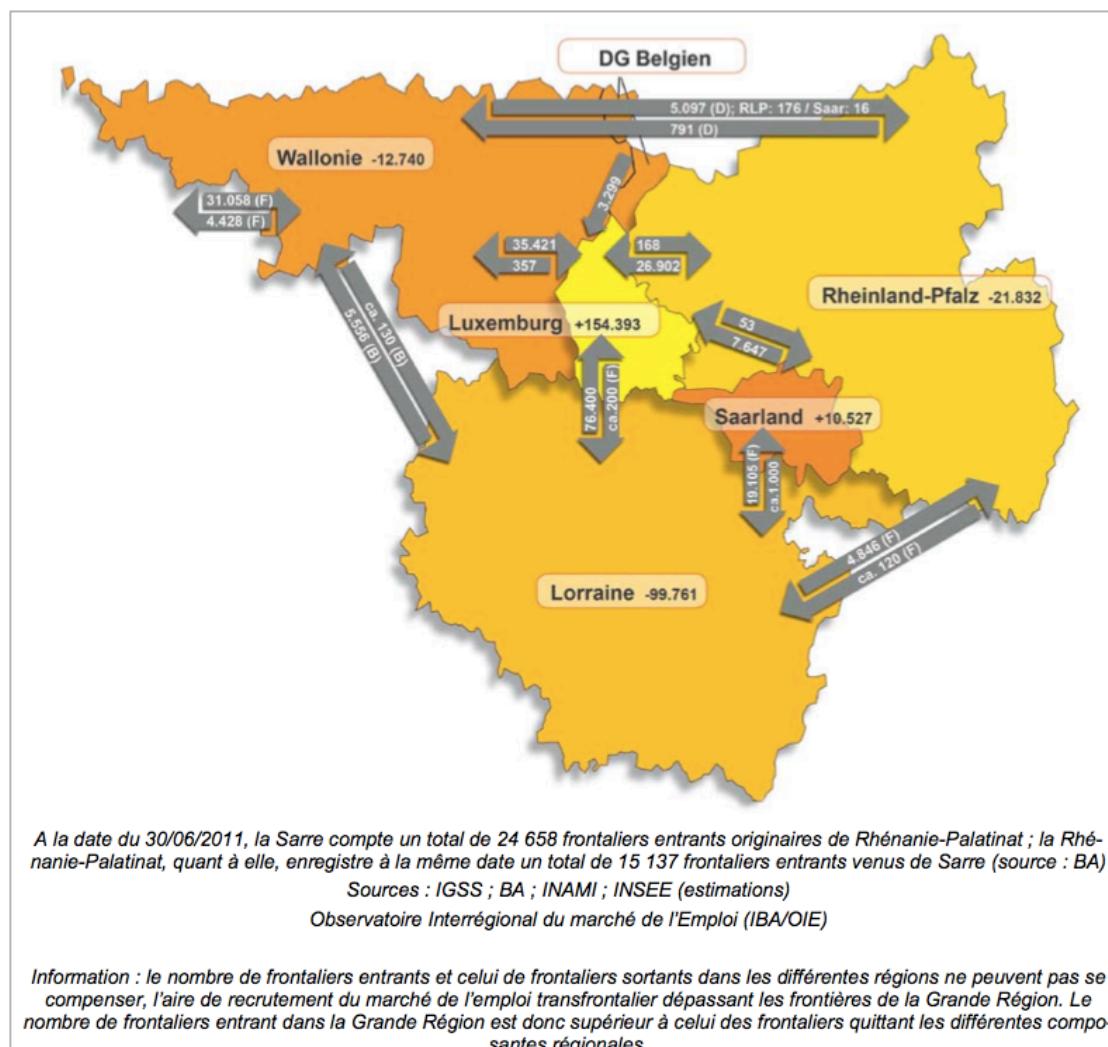
2.1. Interdépendances fonctionnelles grandissantes

Les défis fonctionnels de la Grande Région sont d'une ampleur singulière: chaque jour environ 200.000 personnes traversent une frontière pour se rendre sur leur lieu de travail. Pour l'ensemble de la région, cela représente des questions inédites en termes d'aménagement du territoire, de transport, de multilinguisme, mais aussi de fiscalité, d'environnement ou encore de logement. Par ailleurs, le degré de coopération en Grande Région est symptomatique d'un débat plus large : celui d'enjeux nationaux et européen. La réalisation des quatre libertés du marché intérieur transforme les espaces frontaliers autrefois zones tampons en zones de contact, d'intégration, voire en nouveaux nœuds.

2.1.1. A l'intérieur, des interdépendances grandissantes toujours plus variées

La particularité de la Grande Région réside dans le fait qu'elle comporte le plus grand nombre de travailleurs frontaliers en Europe (ESPON/Metroborder, 2010a : 39 ; Belkacem & Pigeron-Piroth, 2012). Au total, en 2011, on dénombre 213.386 frontaliers dans l'ensemble de cet espace (CESGR, 2012 : 70). Si la situation est très hétérogène en fonction des régions, « plus de la moitié d'entre eux (55,4%) sont originaires de Lorraine et presque les trois quarts (72,6%) travaillent au Luxembourg. Par ailleurs, la Wallonie joue un rôle important. Elle rassemble un quart (24,6%) des frontaliers sortants et 15,1% des frontaliers entrants. 14,8% (Rhénanie-Palatinat) et 4,7% (Sarre) des frontaliers dans l'espace de coopération sont installés dans les deux régions allemandes ; selon les régions d'accueil, les pourcentages s'élèvent à 9% pour la Sarre et à 2,4% pour la Rhénanie-Palatinat » (CESGR, 2012 : 69, Carte

5). L'autre particularité de cette situation réside dans le fait que la GR comporte deux bassins d'emploi transfrontalier congruents. L'aire fonctionnelle du Luxembourg dépasse largement ses frontières nationales pour s'étendre sur ses trois pays voisins. Cette situation est tout à fait exceptionnelle en Europe. Le bassin d'emploi de Sarrebruck quant à lui s'étend essentiellement en Moselle. De fait, la population de travailleurs frontaliers est issue des 5 entités partenaires de cet espace (voir Carte 5). Depuis 2008 et le contexte de crise financière mondiale, le nombre de travailleurs frontaliers continue d'augmenter, toutefois la croissance est amoindrie (de 7 à 8% avant 2008, contre 1,3% en 2009 et 1,9% en 2010, CESGR, 2012 : 71). Remarquons encore que le seuil de 100 000 frontaliers lorrains a été franchi en 2011, que la croissance du nombre de frontaliers lorrains et wallons connaît une évolution dynamique et qu'en revanche, le recul du flux des travailleurs frontaliers allemands se confirme (CESGR, 2012 : 72-74).

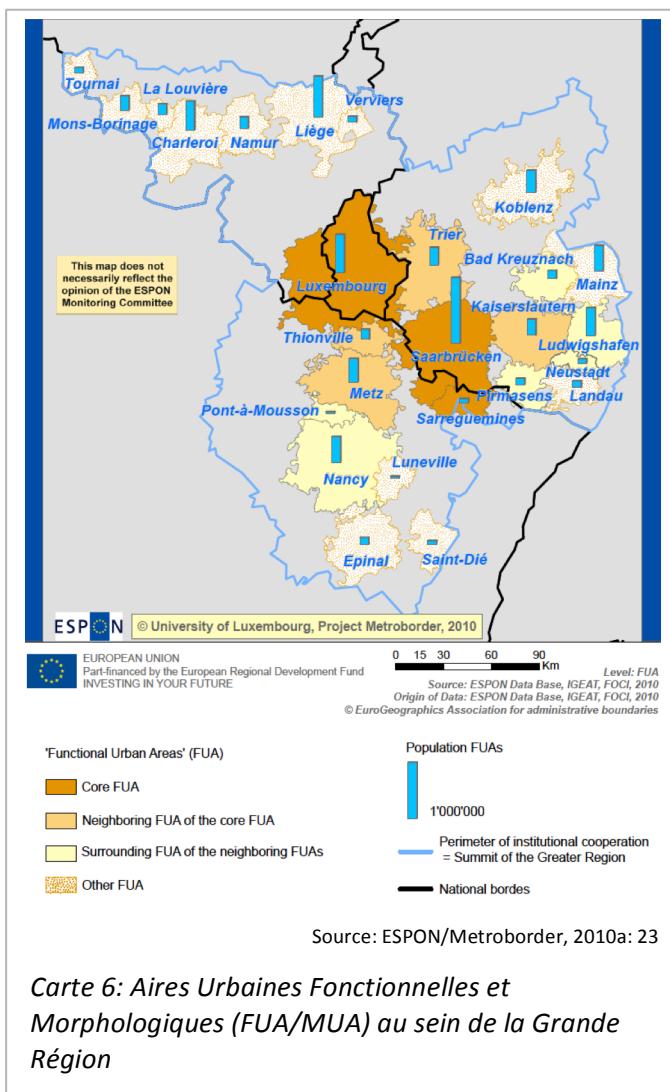


Source : Rapport sur la situation économique et sociale de la Grande Région, CESGR (2012) : 71

Carte 5: Flux frontaliers dans la Grande Région en 2011

Le dynamisme économique de cet espace s'explique principalement par l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, et notamment par l'importance que sa place financière joue en Europe (ESPON/TIGER, 2011 :49). Dans le courant des années 70, le déclin prévisible de la sidérurgie en Europe a incité le gouvernement luxembourgeois à envisager d'ouvrir son économie pour se positionner comme place financière de référence en Europe. Dans le même temps, les régions avoisinantes ont souffert de la même crise et ont également fait face aux difficultés de la reconversion. En adoptant une série de réglementations fiscales favorables au secteur des assurances en 1991 et au secteur financier en 1993, le Luxembourg est progressivement devenu une place financière incontournable en Europe. Cette politique de niche assure ainsi au pays depuis les années 80, une forte croissance, atteignant jusque 5% certaines années. La main d'œuvre nationale ne suffisant pas à pourvoir les besoins en personnel, l'attraction du marché de l'emploi luxembourgeois est *de facto* devenue progressivement transfrontalière. Ainsi, « alors qu'ils étaient moins de 12.000 en 1980, le nombre de travailleurs frontaliers atteint 123.568 personnes en 2006, soit près de 40% de l'emploi intérieur » (Sohn & Walther, 2009 : 57). Si la place financière luxembourgeoise a joué, et continue de jouer un rôle essentiel dans le dynamisme économique de cet espace, l'état luxembourgeois est conscient des limites de ce modèle, ainsi que de son essoufflement. Il tente de diversifier de plus en plus son économie. La recherche (Université du Luxembourg et centres de recherche) ainsi que la logistique sont les principaux domaines concernés.

Il résulte de ces constats une certaine « pression fonctionnelle » sur les décideurs publics concernant bon nombre de dossiers. Le prix de l'immobilier au Luxembourg, mais aussi dans les communes frontalières avoisinantes, est en constante augmentation. Les principaux axes de transport sont très régulièrement encombrés. Les besoins en termes de transports publics sont trop souvent



insuffisants ou mal adaptés. Enfin, l' « effet frontière » est largement utilisé quand il s'agit de décider de l'implantation d'un centre commercial bénéficiant d'une surface locative moins onéreuse et d'une fiscalité attractive. Cette région permet de cibler à la fois une clientèle de frontaliers empruntant la route quotidiennement, tout en accédant à une population bénéficiant d'un plus important pouvoir d'achat. Ainsi, les effets en termes d'aménagement du territoire et de développement durable sont palpables (Affolderbach & Becker, forthcoming). Il en résulte de nombreuses tentatives de coopération entre acteurs publics.

Face à ce constat, les acteurs publics font un diagnostic variable. Le Luxembourg a créé un Ministère de l'intérieur et à la Grande Région. Bon nombre de politiques nationales se voient décidées sur base de projections des flux frontaliers (ex. : Concept pour le transport et l'aménagement du territoire, IVL: « Integratives Verkehrs-und Landesentwicklungskonzept » adopté en 2004 et la stratégie pour la mobilité durable, MODU adoptée en 2012). En France, il a récemment été constaté que « le travail frontalier est en croissance rapide [et que] la France exporte travailleurs et entreprises ». Cela est analysé comme symptomatique d'une réalité: la « perte de compétitivité quasi générale » de la France par rapport à ses voisins (Blanc, 2010 : 1-2). La Présidence lorraine de la Grande Région a par ailleurs été particulièrement active en 2011 et 2012 en essayant de faire valoir les intérêts de la GR à Bruxelles en vue de la préparation du fonds structurels 2014-2020.

2.1.2. A l'extérieur: tenter de renforcer un positionnement européen

La Grande Région occupe une position singulière en Europe : au cœur du pentagone (SDEC, 1999 :9), elle s'est construite à la même période (années 1970) que les espaces transfrontaliers situés dans ce corridor aux frontières du Benelux, franco-allemandes et suisses. Pourtant, elle est moins densément peuplée et en retrait en termes de connectivité (Programme directeur, 2003 :22). Un des enjeux de la coopération transfrontalière est donc clairement de ne plus être « contournée » par les principaux axes de communication et de transport, pour devenir progressivement un point mieux connecté, un lieu de passage. Cela vaut principalement pour l'accessibilité ferroviaire et aéroportuaire. Pour le moment, une seule liaison de train à grande vitesse, Paris-Metz-Luxembourg, joint le cœur de la Grande Région avec ses périphéries ou régions métropolitaines externes. La liaison nord-sud (Bruxelles, Luxembourg, Metz, Strasbourg, Bâle, dite « Eurocap-rail ») reste lacunaire, même si elle est au cœur de l'attention politique depuis de nombreuses années. Les liaisons vers l'est (après Trèves et Sarrebruck) restent peu attractives, le relief de la Moselle rendant la mise en place d'une liaison à grande vitesse délicate. La situation des aéroports n'est guère plus enviable. Les sept aéroports de la GR sont partiellement complémentaires (Francfort Hahn et Charleroi se positionnent sur le *low cost* ; tandis que Luxembourg se positionne sur les vols d'affaire, Metz sur les liaisons internes à la France, Sarrebruck et Zweibrucken offrant des liaisons vers l'est). La concurrence s'est encore accrue depuis l'automne 2012 où pour la première fois une compagnie à bas coûts (Easy jet) s'est installée à l'aéroport luxembourgeois du Findel. Cette concurrence est donc régulièrement commentée dans la

presse régionale (ex. : Le Jeudi, 27.11.08 ; PaperJam, 30.06.06 ; Le quotidien, 14.12.11 et 08.05.12).

Le positionnement implique aussi le renforcement de l'attractivité de la région d'un point de vue économique. Or, c'est actuellement le Luxembourg qui fait figure de locomotive. Des réflexions sont actuellement en cours pour réfléchir aux complémentarités économiques entre les régions et coordonner leur développement. Certaines d'entres elles rentrent dans le cadre du projet Metroborder sur lequel nous reviendrons plus loin.

Enfin, le positionnement externe est fortement lié à la visibilité internationale et donc au marketing territorial. Si certaines initiatives ont été lancées en ce sens (ex. : participation commune à la foire internationale de Shanghai, groupe de travail attractivité économique mondiale), la région reste encore méconnue à l'interne comme à l'externe. Cela s'explique notamment par la difficulté de lui trouver un symbole ainsi qu'un nom unificateur et porteur (chapitre 4).

2.2. Les asymétries entre les partenaires ('*Multi-level mismatch*') et la situation particulière du Luxembourg

Situation économique, contexte constitutionnel et morphologie de la GR constituent autant d'asymétries entre les régions associées à la coopération transfrontalière. Par rapport à l'ensemble de ces éléments, le Luxembourg se situe dans une position singulière (Schulz, 2009a : 12). Dans une situation économique unique en Europe, il continue d'attirer vers lui les flux de travailleurs frontaliers. D'un point de vue morphologique, il est le seul à voir l'ensemble de ses frontières concernées par cette coopération et à être adjacentes à tous les partenaires institutionnels. Par ailleurs, en tant qu'état souverain, il dispose d'une visibilité internationale et d'un rayonnement singulier avec les fonctions qui y sont associées (ex. : visibilité, représentation dans les instances internationales – siège en tant que membre non permanent 2013-2014 au Conseil de Sécurité de l'ONU, fonctions économiques). Plus concrètement, d'un point de vue institutionnel, ne disposant pas d'échelle régionale, les Ministères sont directement impliqués dans la coopération, cela confère aux rencontres en Grande Région une certaine envergure politique. Il est également représenté dans l'ensemble des discussions européennes, tant du Conseil européen qu'au Parlement européen. Les Ministres luxembourgeois peuvent ainsi relayer les évolutions les plus importantes en matière de politique régionale européenne. Pendant la présidence luxembourgeoise de la Grande Région, une prise de position commune sur l'agenda territorial de l'Union européenne a ainsi été adoptée. Comme il n'est pas rare que les fonctionnaires en charge de certains dossiers européens soient également responsables de dossiers similaires sur la Grande Région, ces thématiques sont traitées de façon similaire et le même message est relayé dans les deux instances en faisant bénéficier des deux côtés de l'expertise acquise. Au sein des instances communautaires, le Comité des Régions constitue une arène de concertation entre les représentants des cinq entités territoriales qui se réunissent au sein d'un groupe de travail mis exprès sur pied. Un autre groupe informel de

consultation existe entre les parlementaires issus de ces cinq entités au Parlement européen.

Les partenaires en Grande région portent à cette situation un regard ambivalent : ils attendent que le Luxembourg joue un rôle particulier dans la construction et la visibilité de la Grande Région et apprécient bénéficier de ce relai direct auprès des plus hautes instances communautaires. En même temps, ce rôle moteur est parfois décrié et considéré comme étant trop présent dans le quotidien de la coopération ; certains souhaitant également bénéficier de cette visibilité et jouer un rôle actif au sein des instances communautaires. L'importance politique que le Luxembourg accorde aux questions frontalières – son Ministère de l'Intérieur a été rebaptisé en « Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région » en 2009 – témoigne aussi des défis face auxquels il doit faire face. Etant donné les interdépendances entre les régions, le Luxembourg doit une partie de son développement à la main d'œuvre frontalière qui alimente quotidiennement son marché du travail. Au-delà de cette caractéristique économique, sa situation géographique rend ses politiques en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et de transport largement tributaires de celles de ses voisins. Cela explique en grande partie son volontarisme politique, parfois qualifié d'activisme.

2.3. A la recherche d'une identité commune

Construction politique, la Grande Région est à la recherche de symboles, d'un nom, d'un leitmotiv véhiculant son identité. L'espace, le périmètre de la région participent aux facteurs d'identification et à la construction de cette région. « The essential thing is the symbolic differentiation from other regions of the same kind, and this differentiation is built up by bordering and to a great extent by highlighting aspects of the regional identity and qualities that are thought to be somehow unique. The 'us' and 'them' distinction exists in many forms at the core of both regional identity and image » (Zimmerbauer, 2011: 254). La recherche d'éléments d'identification communs est très claire depuis le début de la construction de la Grande Région. En particulier, dans les déclarations des Sommets, qui reflètent l'appropriation et la perception de l'espace transfrontalier par les acteurs politiques régionaux. Dès la 1^{ère} déclaration du Sommet de 1995, plusieurs éléments véhiculant l'identité de cet espace sont débattus ; ils font encore l'objet de débats intenses.

Tout d'abord, l'identité commune résulterait d'une histoire partagée : les régions revendiquent un « héritage largement partagé », notamment celui de l'« ancienne Lotharingie » et de son « industrialisation ». Sur ce socle, les participants constatent l'existence d'un « sentiment d'appartenance commune ». Tentative est donc lancée d'identifier les points communs aux cinq composantes de cet espace et d'en faire des facteurs de reconnaissance et de légitimation de l'action transfrontalière afin de lui conférer un sens. Pourtant, un élément essentiel tel que la recherche d'un nom est sujet à débat : il est tantôt fait référence à la « Grande Région » et à la « région « SaarLorLux » qui comprend également la Rhénanie-Palatinat, la Région wallonne ainsi que les Communautés française et

germanophone de Belgique ». On remarque ici à quel point la recherche d'un nom est liée à la définition du périmètre de la coopération. Dans le contexte transfrontalier, ce sont souvent des repères géographiques (ex. fleuves, montagnes) qui sont utilisés pour constituer le nom et le symbole de la région (ex. : Conférence du Rhin supérieur, Conseil du Léman, Öresund, Internationale Bodenseekonferenz). A défaut, ce sont des villes qui sont utilisées (ex. Lille-Kortrijk-Tournai). Dans l'espace qui nous occupe, aucun symbole géographique propre à identifier l'ensemble de l'espace n'a pu être identifié. L'appellation 'SaarLorLux' identifiait clairement l'ensemble des partenaires associés et permettait de conférer un profil à cette entité dont l'histoire politique a été profondément mouvementée. Après la guerre de 1870-71 et les deux guerres mondiales, l'industrie sidérurgique a marqué son économie et ses paysages. Le terme « Saar-Lor-Lux », inventé par Hubertus Rolshoven en 1974 fait référence à cette affinité économique entre la Sarre, le Luxembourg et la Lorraine (Niedermeyer & Moll, 2007 : 298). « Somit wurde die Wortschöpfung Saar-Lor-Lux auch zum Symbol der Hoffnung für eine Schicksalsgemeinschaft peripherer, wirtschaftlich schwacher Grenzräume, die in einem heranwachsenden « Europa der Regionen » eine neue Identität und eine bessere Zukunft suchen » (Schulz, 1998 : 269). Toutefois, les partenaires belges et de Rhénanie-Palatinat ne se reconnaissent pas dans cette appellation, même si une tentative de modification a été effectuée avec « SaarLorLux+ », celle-ci a été mise de côté. A défaut d'une terminologie plus précise, on préfère tout en la critiquant l'appellation de Grande Région. « Weder die räumliche Lage in Europa identifizierbar ist noch die Tatsache berücksichtigt wird, dass es in Europa eine ganze Reihe von Großregionen gibt » (Niedermeyer & Moll, 2007: 298). Si on s'accorde désormais sur le périmètre institutionnel actuel, le nom « Grande Région » reste controversé (chapitre 4).

Le deuxième aspect caractéristique de l'identification d'une région est aussi la recherche d'un positionnement particulier autour d'un projet fédérateur. Il s'agit de définir la raison d'être de la coopération. L'importance de la politique de cohésion européenne pour les régions les incite de plus en plus à développer des projets en adéquation avec les exigences européennes (Sykes & Shaw, 2008: 61). Il ne s'agit plus uniquement d'assurer lisibilité et visibilité à l'intérieur de la région. L'institutionnalisation « interne » de la région (à l'égard de sa propre population) passe parfois au second plan au profit des opérations de marketing territorial externe (Zimmerbauer, 2011 : 257). En Grande Région, dès la première déclaration du Sommet de 1995, la dualité de ce positionnement apparaît clairement. La « Grande Région économique » nécessite de coopérer en matière économique, de transports, de tourisme, de culture. Cela devrait contribuer à développer un sentiment d'appartenance commune. Il s'agit aussi de donner une plus grande ampleur au projet pour devenir une « région modèle » et jouer un « rôle de précurseur » en Europe. En somme, les régions frontalières ont une contribution particulière à faire à la construction européenne puisque « c'est surtout ici que l'Europe se construit » (Sommet, 1995 :1-2). Ces deux vastes ambitions sont à la fois claires et très floues, elles interrogent les moyens de leur concrétisation. Depuis 1995, de nombreux projets symboliques sont venus apporter une plus grande visibilité à la fois interne et externe de la Grande Région. « Luxembourg – Grande Région,

capitale européenne de la culture 2007 » a certainement été le plus significatif d'entre eux. Pourtant, cet espace de coopération reste encore largement méconnu auprès de ses habitants et encore plus à l'extérieur.

Ces trois éléments expliquent en partie pourquoi le projet Metroborder fait l'objet d'une attention politique certaine et semble jouer un rôle important dans la structuration de la coopération. Il ne se positionne pas uniquement comme un projet de coopération, mais également comme un outil pour répondre à certains défis fonctionnels, élaborer une gouvernance multi-niveaux et structurer l'ensemble autour d'un nouveau leitmotiv.

3. Vers une région métropolitaine polycentrique transfrontalière en Grande Région ?

La stratégie « Metroborder » lancée en 2008 part d'un double constat. La Grande Région ne possède pas de métropole capable de rivaliser avec les principaux espaces métropolitains en Europe. Elle doit pourtant faire face à des interdépendances fonctionnelles transfrontalières inédites. Par ailleurs, ses structures de gouvernance nécessitent d'être consolidées (Sommet, 2009 : 7 ; ESPON, 2008 : 5-6). Sous le vocable, « région métropolitaine polycentrique transfrontalière », il s'agit de reconnaître les interdépendances entre les partenaires institutionnels pour miser sur leurs complémentarités (polycentrisme) tout concentrant les efforts sur un vocable porteur au niveau national et européen (métropolitain). Le soutien européen étant essentiel dans le contexte transfrontalier, mobiliser un discours porteur et compatible avec les objectifs européens est essentiel. La stratégie Metroborder vise à installer un mode de gouvernance ciblant l'ensemble de ces objectifs.

Dans cette perspective, l'une des questions clé posée par ce projet est de déterminer si un potentiel métropolitain existe dans cet espace et si son expansion peut être renforcée avec une coopération accrue et coordonnée (ESPON, 2008 : 5). C'est dans cette perspective que les participants du Sommet intermédiaire du 19 novembre 2008 ont décidé de lancer une démarche auprès du programme ESPON. Elle devait leur permettre de bénéficier d'une analyse ciblée sur les potentiels à la fois fonctionnels et institutionnels de la Grande Région. En tant que tel, l'usage du programme ESPON pour effectuer cette analyse est symptomatique de l'état du débat en Grande Région :

– Le choix de faire appel au programme ESPON témoigne tout d'abord du positionnement original du Luxembourg. En 2007, ESPON entrait dans sa deuxième période de programmation avec des moyens plus que triplés⁸. Afin de répondre plus directement aux questions des décideurs politiques régionaux et nationaux, une nouvelle priorité («

⁸ Doté de 14 millions d'euros entre 2002 et 2006, le programme s'est vu accordé 47 millions d'euros pour la période 2007-2013 (Source: espon.eu)

targeted analysis ») a été mise en place. En tant qu'autorité de gestion de ce programme, il importait au Luxembourg de montrer la plus-value de cette nouvelle priorité. Si les résultats de l'analyse se révélaient utiles pour la Grande Région, le programme ESPON en serait conforté et la Grande Région bénéficierait encore plus directement d'informations sur son positionnement européen. *A fortiori*, cela pouvait permettre de renforcer la visibilité et la plus-value du programme ESPON au Luxembourg. En ce sens, le positionnement du Luxembourg en tant qu'état souverain lui a permis de proposer à ses partenaires en Grande Région de s'appuyer sur un programme européen pour répondre à certaines questions de recherche régionales. La politique régionale européenne contribue ainsi directement au rapprochement entre les différentes échelles de gouvernance. Enjeux régionaux, transfrontaliers et européens se retrouvent pêle-mêle intégrés dans une même stratégie.

- Retenir le programme ESPON comme cadre pour effectuer cette analyse permettait de contourner le difficile obstacle de l'ouverture d'un financement. Le programme ESPON a financé la recherche ciblée tandis que les partenaires institutionnels se sont engagés à respecter le cadre de ce programme. Ils ont investi en personnel interne pour assurer le suivi de l'équipe de recherche en créant un groupe de travail spécifique.
- Enfin, les acteurs de la Grande Région avaient déjà coopéré dans le cadre de projets INTERREG pour mieux connaître les interdépendances économiques de la région (projet eBird). Mais cette étude ESPON dénote le besoin général dans le contexte transfrontalier, de bénéficier de données socio-économiques transfrontalières. Au-delà, si ces données existent et sont exploitables, il est essentiel pour les différentes parties prenantes de bénéficier d'une analyse indépendante. À cet égard, le caractère de projet de recherche appliquée effectué par des universitaires a certainement joué un rôle dans l'appréciation des résultats. Comme l'étude devait constituer la base d'une nouvelle stratégie transfrontalière, les enjeux étaient importants pour les acteurs qui ont suivi très activement ce processus. En dernier lieu, la comparaison de la Grande Région avec d'autres espaces transfrontaliers en Europe permet également une projection extérieure qui se révèle être de plus en plus intéressante pour les parties prenantes.

Ce constat fait, nous proposons d'analyser le processus de construire une « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière au sein de la Grande Région » (Sommet, 2009 :7) sous l'angle de la construction d'une région, tel qu'explicité dans le chapitre conceptuel. Nous proposons de structurer notre analyse à travers trois postulats de recherche.

3.1. La construction de la RMPT constitue un leitmotiv visant à positionner la GR sur les scènes nationale et européenne, tout en structurant une stratégie interne de coopération

Ce premier postulat vise à étudier comment la construction de la stratégie Metroborder en tant que leitmotiv. Il n'a pas seulement pour ambition de réunir l'ensemble des partenaires institutionnels autour d'une même ambition partagée, mais aussi de développer des

éléments d'identification la Grande Région. Cette stratégie viserait le positionnement des partenaires institutionnels sur deux niveaux. D'abord, l'objectif est interne : canaliser et orienter la coopération, lui donner une direction et faire en sorte que celle-ci puisse permettre de traiter les questions les plus pressantes, tout en étant porteuse pour le futur. La construction de cette stratégie a pour but de porter un développement territorial équilibré en Grande Région ; le Ministre Halsdorf a pu parler de situation « win-win » (discours du 3 mars 2009, Abbaye de Neumünster). Il s'agit donc de mettre de côté les déséquilibres existants entre partenaires pour mettre l'accent sur leurs complémentarités. Les documents de travail de la présidence luxembourgeoise constatent qu'aucun espace en Grande Région ne peut prétendre jouer le rôle de métropole (Présidence du 11^{ème} Sommet, 2009). Ce constat permet aux acteurs de mettre en avant les complémentarités entre plusieurs pôles urbains dans l'espace frontalier, tout en reconnaissant de fait l'importance structurante de Luxembourg-ville dans cet ensemble. Il s'agit ainsi de reconnaître les interdépendances transfrontalières et la nécessité de les traiter de manière coordonnée. Le leitmotiv métropolitain permettrait alors de s'interroger sur les différentes fonctions (ex. : économique, scientifique, politique, démographie, culturelle) que peuvent réunir cet espace frontalier, tout en développant un nouveau leitmotiv propre à incarner cette stratégie.

Ce leitmotiv a également pour ambition de répondre à des questionnements actuels dans le contexte européen ainsi que dans les différents contextes nationaux. La prégnance du débat sur les métropoles incite Union Européenne et états membres à développer des politiques ciblées en la matière : « placed-based policies » et instruments financiers européens sont les éléments qui structurent considérablement le débat actuel au niveau national et européen. Les espaces frontaliers, directement soumis aux exigences communautaires et bénéficiaires de fonds européens sont sensibles à cette évolution et tentent de la prendre en compte dans le développement de leurs stratégies. Ce n'est pas un hasard si les acteurs de la Grande Région – à l'instar de ceux du Rhin supérieur ou de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai – ont choisi d'axer leur stratégie de développement sur un leitmotiv métropolitain (Chilla et al, 2010).

L'analyse empirique aura pour but d'analyser les ressorts de ce discours et de déterminer si et dans quelle mesure celui-ci peut être assimilé à la construction d'un leitmotiv.

3.2. La construction du leitmotiv se concrétise par l'institutionnalisation d'une territorialité transfrontalière

L'espace de coopération de la Grande Région a progressivement évolué au gré de l'adhésion de nouveaux partenaires institutionnels. Il s'est progressivement défini comme étant la somme des espaces sur lesquels chaque partenaire est compétent. Cet espace résulte donc du hasard des découpages administratifs. Il s'agira de se demander si et dans quelle mesure celui-ci peut être considéré comme une territorialité. En s'accordant sur l'inclusion systématique du périmètre institutionnel de chacun, les partenaires institutionnels ne définissent-ils pas l'appropriation potentielle de la coopération transfrontalière sur cet

espace ? La territorialité devrait permettre d'analyser ce processus de 'bordering'. Dans le même temps, cet espace ne fait pas toujours l'unanimité. L'enveloppe spatiale de la GR est réputée trop grande : le Sommet se donne pour objectif de structurer « une RMPT au sein de la GR » (Sommet, 2009 : 7), celle-ci devant se structurer autour d'un « espace noyau polycentrique » (Sommet, 2011 : 9). Nous nous demanderons si ce processus peut être interprété comme une « territorialisation » de l'action transfrontalière. L'enveloppe institutionnelle et le contenu territorial permettent de s'interroger sur la notion de territorialité à l'heure où les frontières se trouvent relativisées.

3.3. Afin de conserver une influence substantielle, les modes de régulation interrégionaux sont privilégiés aux instances suprarégionales

L'institutionnalisation d'un leitmotiv et d'un espace transfrontalier s'accompagne d'un renforcement institutionnel permettant de porter et de mettre en œuvre la vision stratégique. Au niveau transfrontalier, cette institutionnalisation se manifeste par la mise sur pied d'institutions transfrontalières communes porteuses de la stratégie et disposant donc d'une certaine autonomie des particularismes régionaux. Celle-ci est analysée par le biais de la dualité interrégional/suprarégional. L'analyse empirique devrait permettre de mettre en évidence si et dans quelle mesure un degré de « suprarégionalisme » existe dans le contexte de la GR. La présentation du cas d'étude a montré que les institutions existantes actuellement reposent sur une stricte représentation de l'ensemble des partenaires qui sont eux mêmes chargés de la conduite des travaux. La coopération institutionnalisée reste profondément interrégionale. Le projet Metroborder semble si important politiquement que les régions associées devraient se révéler réticentes à la mise en place d'institutions suprarégionales de coopération.

Ces trois postulats devront nous permettre dans un dernier temps de faire le point sur le processus d'institutionnalisation d'une région dans le contexte transfrontalier de la GR. Ainsi, nous pourrons évaluer notre cadre conceptuel et revenir sur les trois notions précédemment exposées: territorialité, gouvernance et régionalisation.

Avant d'exposer les éléments de notre analyse, nous développerons maintenant les méthodes de recherche mobilisées pour mettre en œuvre le cadre conceptuel.

Section 2: Les méthodes

Avant de rentrer dans le détail des méthodes développées pour analyser notre problématique, revenons sur certaines modalités du projet ESPON/Metroborder, cadre dans lequel nos recherches se sont concrétisées.

1. Les enjeux méthodologiques

Le développement du projet ESPON/Metroborder a été marqué par le contexte du programme ESPON qui comporte depuis 2007 des projets basés sur la demande des utilisateurs du programme. La priorité 2 (« targeted analysis based on user demand ») a pour objectif d'apporter à une demande politique des éléments de recherche appliquée. Ces projets présentent essentiellement deux caractéristiques.

1.1. Le contexte du projet ESPON/Metroborder

Tout d'abord, le consortium de chercheurs travaille en interaction avec les praticiens, dénommés « stakeholders ». Le programme ESPON donne l'opportunité à des organes locaux, régionaux et nationaux d'initier eux-mêmes des projets de recherche. Le cahier des charges est rédigé à quatre mains, par le programme et les praticiens sélectionnés. Ils sont aussi tous deux associés au suivi du projet pendant sa durée, notamment en faisant part de leurs remarques sur les différents rapports de recherche. Dans le cadre du projet ESPON/Metroborder, deux groupes d'acteurs ont été particulièrement impliqués en plus du programme ESPON. Le « comité de consultation » qui était à l'origine de la proposition réunissait des acteurs nationaux (Ministères en charge de l'aménagement du territoire en Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et en Suisse). Le « comité de suivi » avait été spécialement mis en place au niveau de la GR pour assurer le suivi de la démarche politique Metroborder. Si ce dernier n'avait pas d'impact formel dans le processus de suivi du programme ESPON, celui-ci s'est fortement impliqué dans le processus en rendant des avis et en organisant des réunions de concertation sur les rapports soumis (pour une visualisation de cette structure, voir **Annexe IV**, p.244). Une analyse du contenu de ces échanges est disponible dans l'habilitation de T. Chilla (2011). Cette structure complexe montre l'engagement de la Présidence luxembourgeoise du Sommet qui avait lancé cette initiative. Dans son rôle de Présidence du groupe de travail « Comité de suivi Metroborder », elle s'assurait que les remarques effectuées par son groupe soient prises en compte dans les observations faites par le programme au groupe de chercheurs. Intervenant au niveau national, elle était aussi la seule à siéger dans les deux groupes de praticiens.

Les projets d'analyse ciblée ont par ailleurs la spécificité de recouvrir une dimension européenne et transnationale. L'objectif de ces projets est en effet d'offrir un diagnostic des

forces et faiblesses d'une région dans le contexte européen. A cette fin, la région d'étude est comparée avec d'autres espaces similaires et replacée dans le contexte européen. Cela permet tant de disposer d'un diagnostic scientifique que d'offrir aux acteurs politiques une plateforme de discussion avec d'autres régions européennes. Dans le cas du projet Metroborder, Grande Région et Rhin supérieur étaient comparées tandis que des analyses plus générales sur sept autres espaces métropolitains frontaliers européens ont été effectuées (ESPON/Metroborder, 2010a : 4). Le comité de consultation a aussi eu l'occasion d'organiser des échanges plus structurés avec d'autres acteurs politiques ou administratifs participant à la réflexion sur ces espaces (ex. MOT, AEBR, MORO). Ce type de projet se veut donc facteur d'échanges transnationaux, qu'ils soient politiques ou scientifiques.

Dans ce contexte, l'analyse sur la dimension institutionnelle de la coopération transfrontalière en Grande Région a fait face à plusieurs défis :

- Analyser deux cas d'étude en parallèle tandis que ceux-ci présentent des similarités, mais aussi des différences importantes (ESPON/Metroborder, 2010a).
- Trois langues de travail (anglais pour les rapports, français et allemand pour les cas d'étude).
- La durée relativement courte du projet (deux ans, de décembre 2009 à décembre 2010) compte tenu du nombre de rapports à soumettre (inception, interim, draft final et final reports) et de l'intensité des échanges avec les praticiens (Chilla, 2011).
- La phase analytique du projet a initié une phase interactive de soutien à la prise de décision durant les derniers mois du projet (« strategy building », ESPON/Metroborder, 2010a).

Afin de faire face à ces exigences et dans le but de conduire l'analyse empirique de la présente étude, plusieurs choix méthodologiques ont été effectués. Pour ce faire, les étapes suivantes ont été suivies.

1.2. Circonscrire l'objet, l'espace ainsi que les institutions et acteurs de coopération

La première étape méthodologique a pris la forme d'une recherche documentaire afin de déterminer les principales caractéristiques du cas d'étude. Cette recherche documentaire effectuée dans la littérature académique et dans les textes de la coopération transfrontalière s'est accompagnée d'exercices d'« institutional mapping » (Chilla et al, 2012). Ces premières analyses ont permis de préciser la direction de l'analyse compte tenu des trois dimensions à l'étude.

1.2.1. Déconstruire les objectifs de la RMPT

Comme la RMPT est un projet des acteurs de la coopération institutionnelle en GR, l'objectif de notre étude a été non seulement de mettre à jour les ambitions de ce projet, mais aussi

de révéler comment il participe à la construction de la coopération transfrontalière. Pour ce faire, il nous fallait mettre sur pied des méthodes :

- permettant de cerner l'état de la coopération au moment de l'étude ;
- mettant en lumière les objectifs associés au projet Metroborder et donc les ambitions que ce projet nourrissait chez les acteurs.

L'étude empirique ne s'est donc pas concentrée sur le projet Metroborder, mais elle avait pour but de dresser un diagnostic de la coopération politique. Comme le projet Metroborder s'articule autour du potentiel métropolitain du cas d'étude, nous avons décidé de mener l'analyse empirique sous cet angle d'analyse. Cela a permis de mettre en lumière les ambivalences de cette ambition. La Grande Région est hétérogène. Si un processus de métropolisation est à l'œuvre dans certaines zones (Sohn et al., 2012), cet espace est aussi marqué par l'importance des zones rurales (parc naturel dans chaque région associée, voir annexe IX, p.87, importance du secteur primaire en Wallonie). Il est aussi marqué par la reconversion de friches industrielles en Sarre et en Lorraine.

1.2.2. L'espace de coopération : entre le centre et la périphérie

La Grande Région est réputée « trop grande » dans nombre de discours, qu'ils soient journalistiques ou institutionnels. Si une dynamique transfrontalière claire s'affiche « à proximité des frontières », celle-ci semble moins prégnante aux « périphéries » de cet espace. L'étude empirique avait donc aussi pour objectif d'interroger la réalité de cette dualité.

1.2.3. La dimension institutionnelle face à une double dynamique : transfrontalier / domestique – local / régional

Transfrontalier / Domestique : si nous étudions la structuration d'une gouvernance dans l'espace frontalier, celle-ci se structure également, voire en grande partie, dans le contexte des intérêts domestiques des acteurs associés. D'ailleurs, contrairement au Rhin Supérieur où les instances de coopération semblent disposer d'une certaine marge de manœuvre, les partenaires institutionnels jouent en GR un rôle essentiel. Dans le même temps, d'importantes asymétries les différentient : elles sont tantôt issues de l'échelle locale, régionale ou nationale, tantôt ancrées dans un état centralisé, tantôt fédéral (Chilla et al., 2012). Il s'agit donc de se demander comment l'agenda régional structure-t-il le contenu et le calendrier de l'agenda transfrontalier.

Ensuite, l'instance de coopération dont les décisions sont les plus discutées et commentées est le Sommet des Exécutifs. Pourtant, celui-ci fait face à des défis spécifiques, comme par exemple le nombre de partenaires impliqués. Il s'agira donc d'évaluer le poids effectif du Sommet par rapport aux autres institutions de coopération et par rapport aux entités le composant.

Enfin, le programme INTERREG IVA Grande Région reste largement défini par le contexte européen. Aussi, nous ne le considérons dans le contexte de cette étude que dans la mesure où il est utilisé par les acteurs politiques pour remplir certaines des fonctions dévolues à la RMPT.

Local / Régional-national : la stratégie Metroborder est initiée par le Sommet⁹. Toutefois, ses ambitions métropolitaines peuvent prendre des accents locaux. L'étude devra mettre en évidence comment les acteurs locaux s'approprient la stratégie Metroborder. A l'inverse, quelle importance prend l'échelle locale pour les acteurs régionaux ?

Sur base de ce diagnostic, des entretiens d'experts ont été lancés afin d'affiner ou de revenir sur ces premiers éléments d'analyse. Les résultats des entretiens ont permis ensuite de lancer une étude Delphi.

2. Entretiens d'experts

La méthode de l'entretien d'expert individuel a été choisie dans le but de vérifier la pertinence des questions de recherche précédemment mentionnées et de leur apporter des premières réponses.

2.1. Mode opératoire

Sur base de ces premiers éléments de recherche, des questions ont été opérationnalisées et développées dans le cadre d'un guide d'entretien adapté à chaque expert interrogé. L'approche suivie pour mener les entretiens était celle d'un entretien semi-direct afin d'obtenir des réponses couvrant le plus de thématiques possibles mais aussi afin de laisser une certaine liberté à l'interlocuteur et de ne pas exclure a priori des éléments qui n'auraient pas été détectés dans la première phase de l'analyse. Pour des raisons de temps, mais aussi du fait que ces entretiens étaient exploratoires, ceux-ci n'ont pas été retranscrits. Une synthèse a été systématiquement effectuée après chaque entretien. Celles-ci ont servi de base au développement de l'étude Delphi.

2.2. Sélection des experts

La sélection des experts a été effectuée afin de balayer l'ensemble des dimensions mentionnées ci-dessus, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité compte tenu de la variété et de l'ampleur des échelles, domaines et acteurs potentiellement concernés. L'objectif était de rencontrer au moins un représentant par échelle de compétence et par région et de conserver un équilibre concernant les responsabilités des interlocuteurs (entre

⁹ Par commodité, nous nommons dans cette étude coopération régionale les institutions associant une majorité d'acteurs régionaux (ex. Sommet, CESGR), les acteurs agissant au niveau communal et de l'association de communes sont nommés acteurs locaux.

représentants politiques, fonctionnaires, personnes travaillant pour un organisme transfrontalier ou ayant une affiliation régionale, personnes travaillant dans la société civile ou des représentations professionnelles, voir liste des experts **Annexe V**, p.245. Après le projet Metroborder, notre implication dans un autre projet ESPON, le projet TERCO (traitant de la coopération territoriale) nous a permis de mener d'autres entretiens d'experts. Etudiant notamment le GECT INTERREG IVA Grande Région, ce projet a permis d'interroger des experts sur l'articulation de ce programme dans la gouvernance de la Grande Région. Dans ce contexte, d'autres entretiens d'experts ont été réalisés à l'automne 2011. Tout en répondant aux exigences de ce projet, l'objectif était dans le cadre de cette thèse de déterminer dans quelle mesure le GECT était interprété comme un outil permettant potentiellement de déléguer des compétences gérées habituellement au niveau régional. Les entretiens ont donc largement contribué à notre troisième postulat. Les experts ont principalement été choisis compte tenu des responsabilités qu'ils exerçaient dans la mise en place, dans la gestion et la supervision du GECT. L'**Annexe V** présente une synthèse des personnes rencontrées en 2009 et en 2011.

3. La méthode Delphi

3.1. Définition et principales caractéristiques

La méthode Delphi a été développée dans les années cinquante par la RAND corporation, en Californie. Elle s'apparente à une méthode subjective et intuitive de prédiction (Cuhls : 93). Le nom de cette méthode fait référence à la Pythie, oracle de Delphes, dont la fonction était moins celle de prédire l'avenir que de révéler les aspirations divines afin d'influencer de façon normative le cours des événements (Cuhls : 94). Il ne s'agit donc pas de « prévenir », mais plutôt de définir les « possibles futurs » (Gordon & Helmer, 1964 : 1). Cette méthode part du postulat que dans certains domaines, comme par exemple dans le domaine politique, certaines décisions ne peuvent être anticipées par une chaîne causale logique ou par des régularités statistiques stables (Kaplan et al., 1950). Orientée vers l'avenir, dans ses premières application, elle a pour but d'aider à la prise de décision et, ce faisant, de faire émerger un consensus entre les experts interrogés. Elle peut être mobilisée à plusieurs fins :

- « to determine or develop a range of possible alternatives,
- to explore or expose underlying assumptions or information leading to differing judgments,
- to seek out information which may generate a consensus of judgment on the part of a respondent group,
- to correlate informed judgements on a topic spanning a wide range of disciplines,
- to educate the respondent group as to the diverse and interrelated aspects of the topic » (Turoff, 1970 : 149).

Son mode opératoire se caractérise par plusieurs éléments :

- un groupe d'experts est consulté dans le cadre d'une série de questionnaires lui permettant d'approfondir, de modifier et de confirmer son analyse. Les échanges entre experts ne sont pas libres, ils s'effectuent par le biais des questionnaires dont les résultats sont filtrés entre chaque tour par le groupe de recherche (« controlled feedback »).
- Entre chaque questionnaire, le groupe de recherche synthétise des résultats, filtre les contradictions des réponses et assure la cohérence de l'étude.
- Les experts sont consultés à titre individuel ; leurs réponses sont traitées de manière anonyme. Ces deux éléments ont pour but d'obtenir l'analyse individuelle et non institutionnelle de l'expert tout en s'assurant que chaque expert a le même poids, sans distinction de hiérarchie, de personnalité ou d'âge. L'inconvénient majeur d'un processus de consultation en groupe réside dans le fait que les experts limitent eux-mêmes leur prise de position du fait de la composition du groupe.

Si cette méthode a été mobilisée dans de nombreux domaines (ex. : militaire, commercial, technologique), elle a particulièrement été utilisée afin d'accompagner des processus de décision politique. Elle est alors nommée « policy Delphi ». Dans ce contexte, il ne s'agit plus nécessairement d'obtenir un consensus entre les experts, mais d'identifier les futures priorités pouvant influencer des processus de décision (Hilbert et al; 2009). Au cours de ce processus, les experts sont invités à réagir aux différentes options et de présenter leurs arguments à leur encontre (Turoff, 1970 : 153). C'est dans cette perspective qu'elle a été mobilisée dans le présent contexte.

3.2. Application au cas d'étude

3.2.1. Intérêt de la méthode Delphi

La méthode Delphi se montre particulièrement adaptée tant au projet Metroborder qu'à l'analyse empirique de cette thèse. Cette méthode a été mobilisée pour plusieurs raisons:

- constituer un « **forum d'idées** » (Turoff, 1970) en recensant les différentes analyses en présence face à un processus politique particulièrement complexe. Ce faisant, elle devait permettre d'envisager les conséquences d'une option et finalement de mettre en avant les ressorts d'un processus politique en construction.
- Associer au processus de consultation un **grand nombre d'acteurs** ancrés dans des contextes variés, des niveaux de responsabilités différents.
- Garantir à chaque expert consulté la **confidentialité** de son analyse tout en lui permettant **d'interagir indirectement** avec l'ensemble des experts. Il s'agissait de s'assurer autant que possible de l'authenticité et de la sincérité des réponses fournies. L'anonymat devait permettre de gérer les relations interpersonnelles, interculturelles, hiérarchiques au sein du groupe d'experts.

- **Associer plusieurs types d'acteurs** : impliquer les personnes directement associées aux processus décisionnels en GR et les acteurs « périphériques » non directement associés au processus de décision mais disposant d'une expertise sur la Grande Région.
- **Interroger l'expertise individuelle plutôt qu'institutionnelle**, dont les positions peuvent être connues par une analyse des documents officiels.
- Obtenir des **résultats quantitatifs et qualitatifs**.

3.2.2. Le statut d'expert

La définition du statut d'expert est un élément crucial de la méthode Delphi. Pourtant, cette catégorie est difficile à définir. Ce statut est davantage lié à une compétence personnelle qu'à une affiliation institutionnelle. « The notion of « expert » is primarily, in its application, a sociological rather than logical category, depending as much as it does on reputation, influence, skills in managing interpersonal relations etc. » (Kaplan et al., 1950: 94). Dans le contexte de cette étude, l'expert est défini comme ayant une **bonne connaissance des enjeux fonctionnels, institutionnels et identitaires auxquels la Grande Région fait face**. Avec cette définition, l'objectif est donc de privilégier les personnes ayant une connaissance globale de la coopération plutôt que des personnes ayant une interprétation purement technique ou sectorielle des dossiers (ESPON/Metroborder, 2010a ; Häder, 2000).

L'écueil de cette définition est qu'elle peut très bien n'associer que les personnes gérant le contexte transfrontalier dans son quotidien en participant à différents groupes de travail. Ce type d'expertise est nécessaire mais certainement insuffisante dans le contexte de cette étude pour deux raisons :

- Les décisions pouvant être prises dans le contexte transfrontalier sont largement tributaires d'enjeux locaux, régionaux, nationaux et européens qu'il convient de prendre en compte. Les experts tels que définis précédemment peuvent certainement rendre compte de ces enjeux. Toutefois, intégrer des personnes dont les décisions affectent le contexte transfrontalier sans qu'ils n'y soient directement partis prenante permet d'obtenir un diagnostic plus nuancé.
- L'étude Metroborder est large et revendique d'importantes implications pour l'ensemble de la région. Il est donc important de disposer dans l'étude Delphi de l'angle d'analyse de personnes connaissant ce contexte mais ne participant pas directement à la prise de décision transfrontalière.

Concrètement, pour ce qui est de la première catégorie d'experts, il s'agissait de prendre en compte les personnes associées aux processus décisionnels. Comme les décisions sont prises au niveau de plusieurs instances de coopération travaillant elles-mêmes de manière collégiale en impliquant les différents partenaires institutionnels, les principaux participants à ces instances ont été sollicités. Il s'agit des fonctionnaires participant ou associés aux Sommets, des présidents des groupes de travail du Sommet, des personnes impliquées de

manière directe dans les réseaux de villes à l'ampleur de l'ensemble de la GR. Il s'agit encore des présidents des groupes de travail du CESGR. Comme ceux-ci exercent des fonctions dans des organisations patronales ou de représentation des salariés, cela permettait d'associer un personnel de la sphère sociale et économique. Dans le présent contexte, le personnel administratif semble particulièrement pertinent pour répondre aux questionnaires. Dans de nombreux cas, ce personnel suit les dossiers transfrontaliers sur une période relativement longue, assurant une continuité que ne peuvent pas toujours fournir les élus. Il dispose lui-même d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des décisions et connaît parfaitement les ressorts tant administratifs, qu'interculturels et techniques du contexte transfrontalier. Comme le fonctionnement des majorités et priorités politiques lui est familier, le contexte politique est également pris en compte. Cette logique permet d'assurer un parallélisme entre les différents espaces. Dans la mesure où il est moins évident qu'un personnel administratif soit dévolu aux questions transfrontalières à l'échelle communale et locale, davantage d'élus ont été consultés (élus de communes, de communautés de communes, de Kreise) à ces niveaux.

Pour la seconde catégorie d'experts, l'objectif était d'interroger également aux différents niveaux les personnes dotées d'une importante connaissance du contexte transfrontalier. De fait, l'activité de ces personnes peut également être liées aux questions frontalières. Avoir une expertise nécessite d'avoir ou de traiter de ces dossiers. Concrètement, étaient ainsi considérés :

- A l'échelle européenne, les représentations des différentes entités (Wallonie, Lorraine, Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Sarre) à Bruxelles ont été consultées afin d'avoir une analyse européenne sur les enjeux transfrontaliers. Volontairement, aucun fonctionnaire de la commission ou du parlement n'a été impliqué dans le questionnaire Delphi. Seul peut-être le fonctionnaire à la Commission en charge du programme INTERREG IVA Grande Région aurait pu être concerné. Mais ce programme étant avant tout européen plutôt qu'interrégional, il n'était pas au cœur de notre analyse. Par ailleurs, son expertise aurait été plutôt technique et financière. Enfin, cela aurait nécessité de traduire les deux questionnaires en anglais.
- A l'échelle nationale¹⁰, des fonctionnaires chargés de suivre les dossiers transfrontaliers au niveau des ministères compétents.
- Au niveau régional¹¹, les présidents de commissions régionales ou parlementaires traitant des questions proches de la dimension transfrontalière.

¹⁰ Le niveau national comprend dans cette étude, les états allemand, belge, français et luxembourgeois ainsi que la préfecture de la région Lorraine puisque cette dernière a pour mission la représentation de l'état en région.

¹¹ Le niveau régional comprend dans cette étude, du côté allemand, les institutions des Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat; du côté belge, les institutions de la Région wallonne, des Communautés française et germanophone de Belgique; du côté français, les institutions de la Région lorraine; du côté luxembourgeois, aucune institution.

- Au niveau local¹², pour des raisons de capacité, il n'était pas possible de consulter l'ensemble des communes de la GR. Cela n'aurait pas non plus été souhaitable puisque l'objectif était d'obtenir l'expertise de l'échelle locale par rapport aux questions transfrontalières d'ampleur grand-régionale. Face à ces contraintes, l'approche a été la suivante :

Au niveau des communes, il était complexe de déterminer quelle commune était a priori impliquée ou intéressée par les questions transfrontalières au niveau de la GR. La démarche a donc été inductive et ont été consultés les maires ou bourgmestres dont la collectivité est adhérente à EuRegio. Cet organisme est le seul représentant des communes de la GR. Il réunit sur une base volontaire les communes qui souhaitent coopérer dans cet espace. De fait, cela permet de déterminer quelles communes revendiquent une implication concrète dans le contexte transfrontalier au niveau de l'ensemble de la Grande Région. Afin d'élargir cet échantillon, les représentations des communes et villes au niveau régional ont été consultées. Aucun équivalent n'existe en Lorraine, mais de nombreux présidents de communautés de communes ont été consultés par ailleurs.

Au niveau des plus grandes villes ou communautés urbaines, les maires et/ou délégués aux affaires transfrontalières ont été consultés.

Afin de disposer également d'une perspective plus rurale, les personnes en charge des questions transfrontalières dans le domaine des parcs naturels ont été consultées.

Enfin, plusieurs personnes issues du monde de la recherche, travaillant dans des fondations ou des associations relatives à la coopération transfrontalière en Grande Région ont été sollicitées.

Enfin, si les coopération bilatérales ne sont pas considérées directement dans le cadre de cette étude, certains experts ont tout de même été consultés, soit parce que la coopération leur confère une expertise également sur le contexte de l'ensemble de la GR, soit parce que leur coopération bilatérale est importante pour la coopération dans la GR en général. Ainsi, des collaborateurs de l'association Saar-Moselle-est ont été consultés, de même que certains dans le cadre de la coopération Belval-Alzette. Cette coopération étant toutefois plus récente et encore peu institutionnalisée fin 2009, ce sont essentiellement des acteurs politiques qui ont été consultés.

¹² Le niveau local comprend dans cette étude, du côté allemand la Gemeinde, la Verbandsgemeinde, le Kreis, la Plaunungsregion, du côté belge, la commune et la province, du côté français, la commune, la communauté de communes ainsi que toute autre associations ou syndicats de communes, comme les communautés urbaines ainsi que les départements, du côté luxembourgeois, les communes. Cette répartition a pour but de mettre sur le même plan des institutions aux compétences comparables, même si cette comparaison ne peut être que relative dans le contexte transfrontalier.

3.2.3. Mode opératoire

3.2.3.a. Le support technique

NOMBREUSES SONT LES PLATEFORMES SUR INTERNET PERMETTANT DE CONDUIRE UN SONDAge EN LIGNE (equestionnaire, Online-Umfrage, wufoo). AUCUN D'ENTRE EUX NE S'EST TOUTEFOIS RÉVÉLé CAPABLE DE SUPPORTER DES QUESTIONS TRÈS VARIÉES (FERMÉES, OUVERTES, AVEC COMMENTAIRE, À CHOIX SIMPLE ET MULTIPLE OU ENCORE POUVANT INCLURE UNE CARTE). AFIN DE S'ASSURER ÉGALEMENT QUE CHAQUE PARTICIPANT NE SERAIT PAS DÉCOURAGé DE PARTICIPER EN DEVANT TÉLÉCHARGER EN LIGNE UN NOUVEAU LOGICIEL ET LA PLUPART DES ORDINATEURS ÉTANT ÉQUIPÉS D'ADOBEn, IL A ÉTé DÉCIDé D'ENVOYER LE QUESTIONNAIRE SOUS FORME D'UN DOCUMENT PDF. CETTE FORMULE PERMETTait UN ENVOI PERSONNALISé PAR EMAIL. LES EXPERTS POUVAIENT Y TRAVAILLER HORS LIGNE, L'ENREGISTRER SUR LEUR PROPRE ORDINATEUR ET RÉPONDRE DIRECTEMENT PAR COURRIEL EN CAS DE PROBLÈME TECHNIQUE. CETTE DÉMARCHE PERMETTait AUSSI AUX EXPERTS DE TRAVAILLER AVEC UN LOGICIEL FAMILIER.

3.2.3.b. Communication avec les experts

Nombre des experts sollicités connaissaient l'existence du projet Metroborder. Afin de retenir l'attention de l'ensemble des experts, un courrier leur a été envoyé environ un mois avant l'envoi du premier questionnaire. Ce courrier mettait en avant les objectifs de l'étude, son mode opératoire. Il insistait sur le statut personnel et non institutionnel de l'expert. Le deuxième questionnaire a suivi deux mois après l'envoi du premier. En effet, les experts avaient deux semaines pour renvoyer leur réponse et deux relances ont été effectuées systématiquement. Les résultats partiels du premier tour de l'étude ont été communiqués dans le rapport intermédiaire (28 février 2012), les résultats de l'ensemble de l'étude dans le draft final report (31 octobre 2010).

3.2.3.c. Questionnaires

DEUX QUESTIONNAIRES ONT ÉTé ENVOYÉS. POUR DES RAISONS DE TEMPS, IL N'AURAIT PAS ÉTé POSSIBLE D'ENGAGER UN TROISIÈME TOUR. PAR AILLEURS, LE MATERIEL RECUEILLI À L'ISSUE DU SECOND TOUR ÉTAIT TRÈS RICHE. LA CONCEPTION DES QUESTIONNAIRES A SUIVI LES LIGNES DIRECTRICES EXPOSÉES PLUS HAUT. AFIN DE MIEUX EXPOSER COMMENT LES QUESTIONS DE RECHERCHE, PUIS LES POSTULATS ONT ÉTé OPÉRATIONNALISÉS DANS LES DEUX QUESTIONNAIRES SUCCESSIFS, UN TABLEAU RÉCAPITULE CES ÉTAPES (**ANNEXE VI**, p.246). LES DEUX QUESTIONNAIRES SONT AUSSI DISPONIBLES EN ANNEXE (**ANNEXE VII**, p.248 ET **ANNEXE VIII**, p.259).

3.3. Résultats de la consultation et évaluation de la méthode Delphi

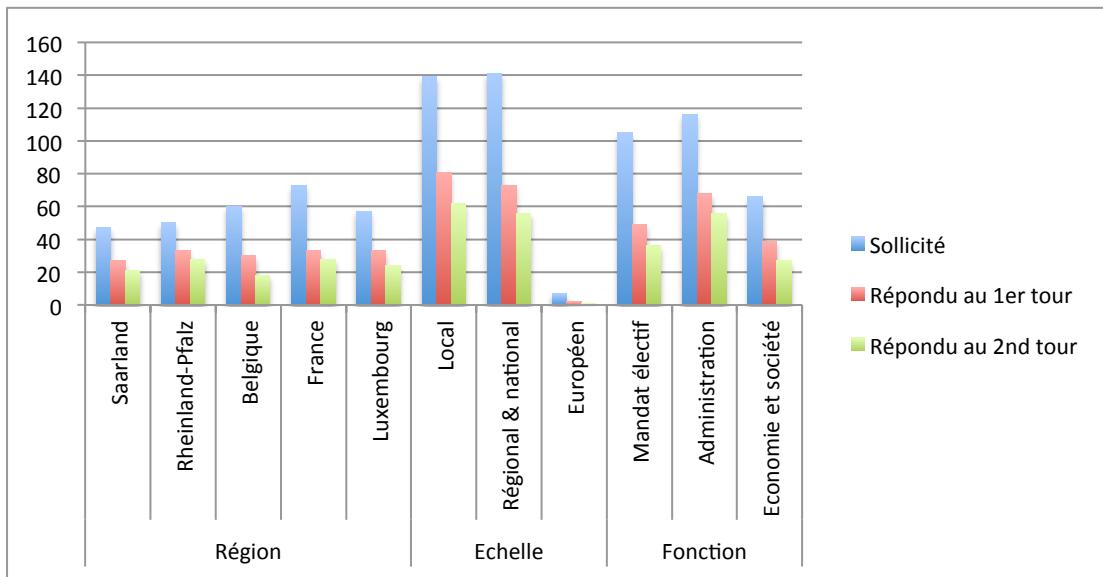
3.3.1. Analyse du taux de réponse

Avec les critères retenus, 287 experts ont été consultés au total, un certain équilibre existe entre les cinq entités, les responsabilités professionnelles (fonctionnaires, élus, socio-

économique) et entre échelles. Au total, 156 experts (soit 54%) ont répondu au premier questionnaire, 119 (soit 42%) au second (Graphique 1). Le taux de réponse est assez élevé pour un questionnaire envoyé auprès de participants aussi nombreux et aussi variés. Ce constat s'explique principalement par l'attention politique portée au projet Metroborder. Généralement, les experts ont accueillis favorablement cette méthode et se sont conformés aux consignes. Le taux de réponse est toutefois à lire à la lumière des informations suivantes:

- Certains fonctionnaires en Rhénanie-Palatinat sont en charge de la GR et du Rhin supérieur (RS). Au titre de leur implication dans au moins un groupe de travail dans l'un et l'autre espace de coopération, ils ont donc été considérés comme étant experts dans ces deux espaces. Nous leur avons donc laissé le choix de participer au questionnaire de l'espace pour lequel ils se sentaient les plus à même de répondre. La plupart ont choisi de répondre pour le RS. Le taux de réponse des experts de Rhénanie-Palatinat au niveau régional est donc moindre que dans d'autres régions.
- En Lorraine, plusieurs fonctionnaires ont considéré ne pas être à même de répondre personnellement au questionnaire, certains membres d'une même administration ont en effet décidé de formuler une réponse commune. Cela s'explique par le devoir de réserve propre aux fonctionnaires de l'administration en France. Cela peut témoigner du reste de l'attention politique portée à cette étude. Dans ce cas, la réponse commune a pesé dans l'analyse comme une seule réponse, même si elle réunissait plusieurs experts.
- Certains experts ayant été associés aux travaux du sommet, mais dont les fonctions avaient changé avant la consultation ont décliné l'invitation de répondre aux questionnaires en estimant être trop éloignés des dossiers actuels.

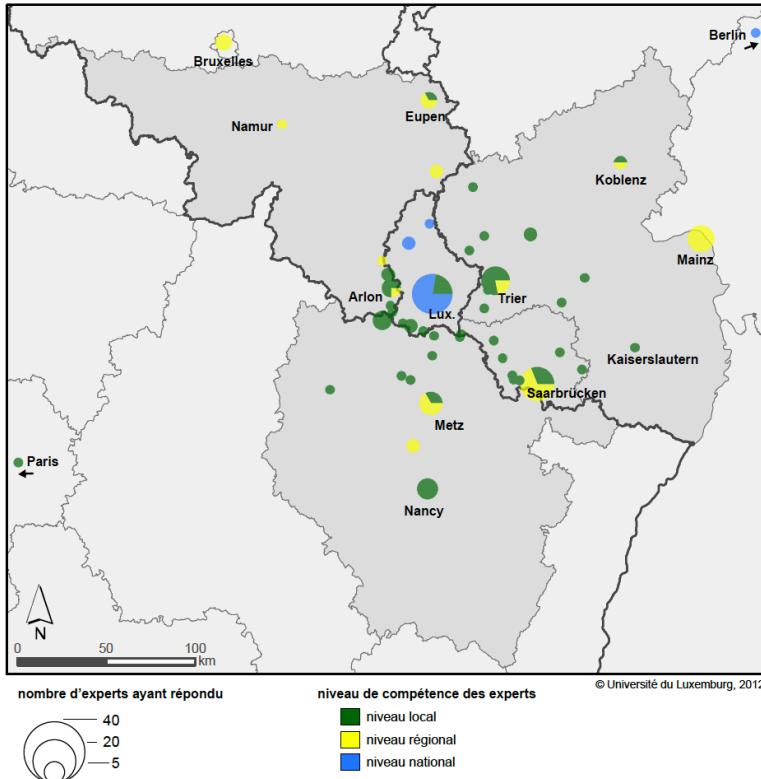
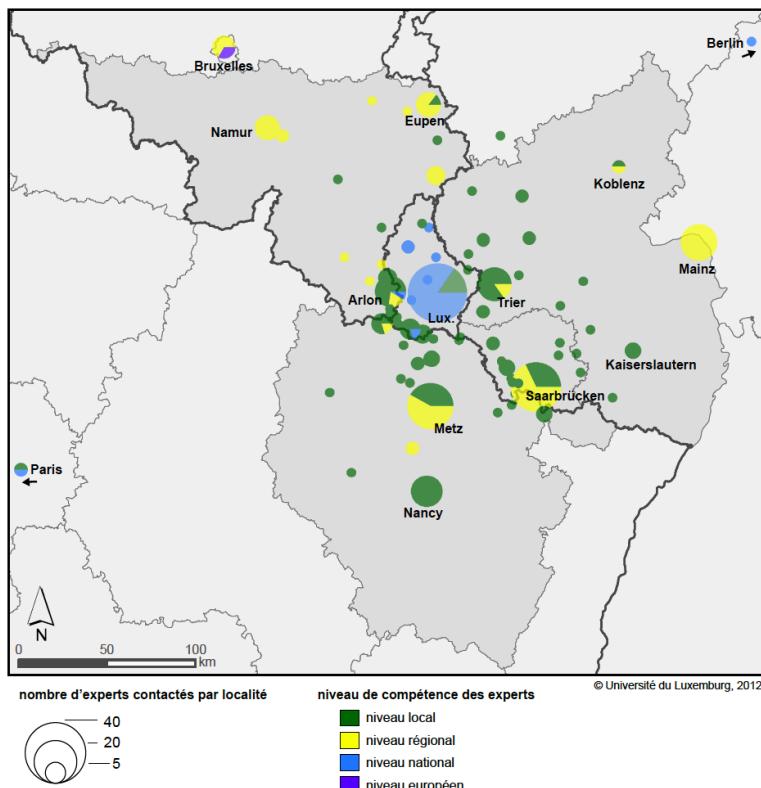
Ces différentes appréciations montrent que les différents contextes nationaux relativisent la définition de la notion d'expert qui se particularise en fonction de l'interprétation qu'en ont eu les experts.



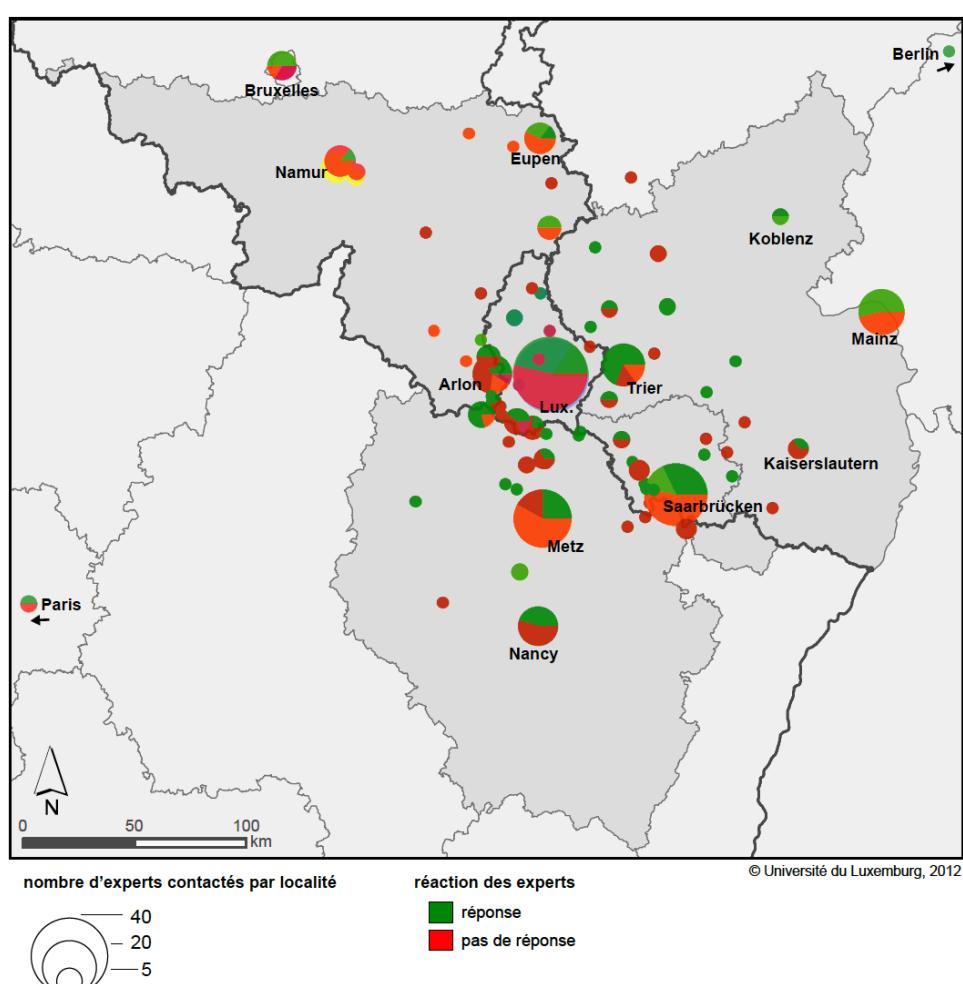
Graphique 1: Participation des experts aux deux tours des questionnaires Delphi, en fonction de leur origine, de leur échelle et de leur profession

Les Carte 7 et Carte 8 permettent de mettre en évidence la provenance géographique des experts ainsi que leur niveau de compétence. La définition du statut de l'expert implique que celui-ci exerce une activité professionnelle courante ou passée en lien avec la Grande Région. Cela explique que la répartition des experts dans l'espace soit relativement hétérogène. Ils se concentrent dans les capitales régionales ou villes secondaires, essentiellement. Pour pallier à un éventuel déséquilibre, nous avons sollicité également les représentations des communes, les présidents de commission départementales, régionales ou encore parlementaire.

Au niveau local, il est clair comme indiqué précédemment qu'ils se répartissent de manière plutôt inégale dans l'espace. Impliqués directement dans la coopération au quotidien, ces experts ont également une certaine proximité géographique avec la frontière. Au niveau régional, la répartition spatiale est plus large et se concentre dans les capitales régionales que sont Namur, Eupen, Mainz, Saarbrücken et Metz. Au niveau national, la plupart des experts se concentrent à Luxembourg. Peu d'experts ont été consultés au niveau national français et allemand. Au niveau européen, ils sont évidemment localisés à Bruxelles. Les trois sièges des institutions européennes se situent aux portes de la GR ou en son sein. La répartition des compétences est ainsi clairement visible dans l'espace. A l'exception de Luxembourg-ville, de Sarrebrück et d'Eupen qui se situent à proximité immédiate des frontières, les capitales régionales respectives sont un peu plus éloignées. Le caractère fédéral ou centralisé vient renforcer l'impression qu'en France les décisions sont prises plus loin.



Au niveau du taux de réponse par localité, la carte ci-dessus est assez éclairante. Au niveau local, dans certaines communes aucun expert n'a répondu tandis que dans d'autres tous ont répondu. Aucune logique ou explication ne peut toutefois être apportée puisque le nombre d'experts par localité à l'échelle locale est relativement faible (une ou deux personnes). Au niveau régional, les éléments évoqués au point précédent sont à prendre en compte. A Namur, une importante rotation des fonctionnaires de l'administration régionale a incité certains à décliner l'invitation de participer. A Mayence, certains ont choisi de participer plutôt au questionnaire du Rhin supérieur. A Metz, certains fonctionnaires ont répondu de manière groupée. Outre cette circonstance qu'il aurait été difficile d'anticiper, le taux de réponse à Nancy, Sarrebruck, Luxembourg, Esch-sur-Alzette et a fortiori à Trèves et à Coblenze s'élève à plus de 50%. Arlon et Eupen font figure d'exceptions.



Concept: E. Evrard, Cartographie: G. Caspar

Carte 9: Niveau de réponse des experts ayant été sollicités pour participer à l'étude Delphi

Les résultats des questionnaires seront présentés dans les chapitres suivants. Nous pouvons toutefois d'ores-et-déjà formuler certaines conclusions à tirer sur cette méthode.

3.3.2. Evaluation de la méthode Delphi

Le projet ESPON/Metroborder a sans conteste permis à cette étude de profiter d'une attention exceptionnelle de la part des experts, que ce soit dans le cadre des entretiens ou encore avec l'analyse Delphi. Un important taux de réponse ainsi que les réponses fournies dans le cadre des entretiens permettent de poursuivre l'analyse sur de solides bases. La méthode Delphi a permis de canaliser l'attention des praticiens. L'anonymat ainsi que le processus itératif ont été des éléments clé pour assurer une participation des experts sans que ceux-ci n'entament pour autant des discussions directes entre eux. Elle a donc permis de récolter des expertises dans un contexte objectif. Au cours de l'analyse des résultats, nous apporterons certaines précisions méthodologiques permettant de revenir sur certains choix et questions méthodologiques.

Au-delà des réponses formulées lors des entretiens et dans le questionnaire Delphi, ce contexte a également permis de participer à de nombreuses réunions (notamment du comité de suivi Metroborder), d'interagir directement et de manière informelle avec plusieurs experts. Si ces éléments ne sont pas directement exploités dans ce travail empirique pour des raisons de confidentialité et parce que le matériel empirique est déjà substantiel, les informations récoltées ont été fort utiles pour mieux saisir le contexte de la coopération et ses règles non écrites.

Chapitre 3: La construction d'un *leitmotiv* métropolitain pour une double ambition

« Faisant le constat de l'absence dans la Grande Région d'une véritable métropole au sens européen du terme, le Sommet appuie résolument le projet METRO BORDER considéré comme primordial pour l'avenir de l'espace de coopération d'autant plus que la Commission européenne souhaite, conformément à la stratégie de Lisbonne, renforcer les métropoles existantes et soutenir les projets de création de métropoles ou de régions métropolitaines. Ainsi, le projet permettra de dégager une stratégie conjointe permettant à la Grande Région :

- *de mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes ;*
- *d'augmenter son potentiel et son attrait économique ;*
- *de promouvoir un développement spatial polycentrique tout en créant de nouvelles relations ville-campagne ;*
- *d'assurer un accès équivalent au savoir et aux infrastructures tout en renforçant les réseaux de formation et de recherche » (Sommet, 2009 : 7).*

Dans cet extrait de la déclaration du Sommet, il apparaît clairement que la stratégie RMPT a plusieurs vocations, au premier rang desquels le positionnement européen de la GR et donc son développement économique. Ce dernier se doit par ailleurs d'être équilibré dans l'espace, ce qui exige une gouvernance appropriée. Ce projet est donc ambivalent. Dans un premier temps, il se revendique essentiellement métropolitain pour mieux se positionner. Dans ce second, il se revendique inclusif en étant polycentrique et thématiquement large en touchant à la fois les infrastructures, la recherche et l'économie. Si cette construction se veut « métropolitaine, polycentrique et transfrontalière », nous saisissons ici que le mot « transfrontalière » est un pléonasme puisqu'il vise essentiellement à rappeler à l'extérieur la singularité de cet espace. Le mot « polycentrique » apparaît essentiellement pour des raisons politiques. Il s'agit d'assurer à tous les partenaires qu'elle que soit leur situation que ce processus n'est pas exclusif. C'est donc essentiellement le mot « métropolitaine » qui contient les choix politiques et la direction stratégique que la GR se propose de suivre. Or, on constate à la seule lecture de ce paragraphe que cet objectif est mobilisé à des fins européennes et économiques. Analyser ce discours sous l'angle de la construction discursive d'un *leitmotiv* devrait permettre de mettre en lumière ses ressorts, ses contradictions ainsi que ses priorités. Pour ce faire, nous prendrons pour base la définition scientifique de la métropole. Nous effectuerons une revue de la littérature afin de déterminer si et dans quelle mesure la GR peut être considérée scientifiquement comme dotée d'une dimension métropolitaine. Nous confronterons cette définition étalon aux définitions normatives

nationales et européenne afin de mettre en perspective le contexte dans lequel cette ambition émerge. Cette base ainsi que les résultats empiriques de l'étude Delphi nous permettront enfin d'apprécier la teneur des ambitions métropolitaines des acteurs de la GR et de mettre en lumière l'éventuelle construction d'un leitmotiv.

1. La métropole : éléments de définition scientifique

Les publications scientifiques relatives à la notion de métropole sont très nombreuses, si bien que prétendre à l'exhaustivité serait présomptueux. Il a même été constaté qu'« il n'existe pas [...] de théorie unificatrice qui rende compte d'une manière satisfaisante des divers aspects du phénomène urbain » (Pumain et Robic, 1996 : 107). L'objet de cette partie n'est donc pas de revenir dans le détail sur ces débats mais de présenter les caractéristiques essentielles d'une métropole afin de proposer une définition de travail. Elle pourra ensuite être confrontée au contexte fonctionnel et discursif à la Grande Région.

1.1. La métropole, produit de la régionalisation et de la mondialisation

Dès la Rome antique, la ville est un espace où se concentrent les fonctions économique, démographique, sociale, culturelle ou encore artistique. Elle est par ailleurs la capitale à la tête d'un système colonial, ce qui établit une hiérarchie entre elle et les autres cités. La ville est donc aussi le siège du pouvoir politique et administratif (Basten, 2009 : 8 et Sassen, 2001). De nos jours, la métropole se caractérise aussi par l'accumulation de plusieurs de ces différentes dimensions. Pour autant, la métropole actuelle a profondément changé de visage : elle n'est plus le centre d'un état, elle joue un rôle mondial. Depuis les années 1990, globalisation et régionalisation redistribuent les cartes au profit des villes qui deviennent des acteurs de premier plan dans les ensembles suprarégionaux, voire mondiaux. L'importance des états est relativisée, ils sont transcendés par les flux mondiaux sur lesquels ils perdent en influence (Keating, 1997 ; Castells, 1996). La métropole prend alors une importance grandissante dans les débats, non pas uniquement académiques, mais aussi politiques et de société.

La mondialisation consacre la fluidité extrême non plus seulement des personnes, des biens et services à l'échelle mondiale, mais aussi l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication. La libéralisation des marchés financiers dans les années soixante-dix et l'expansion de la libre circulation des capitaux ont contribué à intégrer plus que jamais les économies, auparavant largement circonscrites à l'enveloppe nationale. L'accroissement de ces flux globalisés a été analysé comme la perte d'un ancrage territorial et comme un processus de déterritorialisation à travers lequel les relations sociales sont de plus en plus détachées du territoire (Castells, 1996 ; Ruggie, 1993). Dans ce

contexte, l'état n'est plus la seule échelle de référence, les grands ensembles suprarégionaux tels que l'UE, l'ASEAN, le MERCOSUR émergent en tant que nouvelle échelle territoriale, au même titre que les métropoles dans la mesure où elles concentrent services, capitaux, culture, pouvoir politique (Sassen, 2008 : 43). La ville s'affranchit en quelque sorte de son contexte national. Naissent ainsi les « world cities » (King, 1990), les « globalising cities » (Marcuse & Van Kempen, 2000) ou encore les « global cities » (Sassen, 2008). Celles-ci concentrent les principales fonctions d'un ensemble mondial interconnecté tout en étant son vecteur de développement (rôle de noeud, « Knotenpunkt », Blotevogel, 2010). Ainsi, Castells, King et Sassen ont largement étudié comment les villes mondiales organisent et structurent ces flux mondiaux. L'émergence d'un « global network of cities » (King, 1990: 12) est étudiée et Castells diagnostique ainsi « the rise of the network society » (Castells, 1996). Sur cette base, de nombreuses analyses quantitatives ont mesuré les interdépendances entre villes et l'émergence de réseaux urbains mondiaux (Derudder & Taylor, 2005). L'ancre territorial des villes et leur participation à l'internationalisation des flux poussent ainsi certains auteurs à diagnostiquer une restructuration territoriale de l'état à l'échelle locale tandis que la ville interviendrait à l'échelle globale. Cette analyse met résolument en avant un processus de reterritorialisation (Brenner, 1999). In fine, l'espace est appréhendé différemment : la logique territoriale (« spaces of places ») perd de sa pertinence au profit d'une logique de flux et de noeuds (« spaces of flows », Castells, 1996). Ce phénomène semble particulièrement pertinent dans le contexte des sociétés actuelles qui s'organisent autour de la connaissance. Les villes y structurent les nouveaux flux immatériels (information, communication, société de l'information). Ainsi, la contigüité spatiale est relativisée pour laisser sa place aux réseaux.

Ce survol rapide des problématiques soulevées par la globalisation quant à la notion de métropole montre que la définition de métropole est perméable au contexte dans lequel elle évolue. Actuellement, la métropole est comprise comme un espace participant à la structuration d'échanges mondiaux de nature économique, culturel, décisionnel, politique ou encore dans le domaine de la recherche et de l'innovation. En résumé : « damit werden die Metropolen zu den Motoren nicht nur der städtischen, sondern der gesamtvolkswirtschaftlichen oder gar globalwirtschaftlichen Entwicklung hochstilisiert, insbesondere in einer Zeit, in der die nationalstaatliche Ebene tendenziell nach oben wie nach unten an Macht verliert » (Basten, 2009: 13).

1.2. Définition de travail

Aux vues de la littérature, un constat s'impose : la tradition géographique française, allemande et anglophone met en avant l'importance de la dimension morphologique pour caractériser une métropole. « Für raumwissenschaftliche Disziplinen wie die Geographie oder die Raumplanung ist die besondere Räumlichkeit ein elementares Merkmal von Metropolen » (Basten, 2009: 9). Celle-ci est pourtant insuffisante pour aborder la complexité de cette notion. Une définition morphologique reviendrait à mettre uniquement en avant la

densité et la superficie d'un système urbain. Une métropole n'est en effet pas uniquement un « very large urban settlement » (définition apportée à un « metropolitan area » dans le dictionnaire de géographie humaine, Johnson 2000: 502). Cette réalité morphologique est pourtant insuffisante : « Das traditionelle Begriffsverständnis einer Metropolregion bezieht sich auf große, häufig mehrpolige Verdichtungsräume, wobei meist der durch Dichtemarkale (Bevölkerungsdichte, Arbeitsplatzdichte, Siedlungsflächenanteil) gemessene Verstädterungsgrad zur Abgrenzung herangezogen wird. Um Verwechslungen zu vermeiden, sollten solche Räume nicht als Metropolregion, sondern allgemein als Verdichtungsraum oder im Falle großer urbaner Zonen als Megalopolis bezeichnet werden » (Blotevogel, 2010: 3). À la dimension morphologique s'ajoute donc une dimension fonctionnelle, les deux étant interdépendantes. La dimension fonctionnelle invite à positionner les espaces les uns par rapport aux autres et donc prendre en compte des seuils. En fonction de l'échelle à laquelle on se place, le degré métropolitain est plus ou moins élevé. Ainsi, des nuances linguistiques se dégagent entre espace métropolitain, métropole et mégalopole. La configuration de son « système urbain [...] rend possible l'accès à un niveau d'excellence à l'échelle mondiale » (Dagorn, 1996 : 375). Sur cette base, de nombreuses définitions ont été proposées (Basten, 2009 : 11 ; Dagorn, 2003 : 610 ; Reif 2006). Nous retiendrons dans notre analyse celle de Blotevogel qui propose une approche dynamique, mettant l'accent sur le rôle de nœud (« Knoten ») joué par les métropoles. À l'image d'un nœud, la métropole permet la diffusion des flux de personnes, de services, de capitaux et de biens (Blotevogel, 2010). « Fassbar werden die Knotenfunktionen durch die dort lokalisierten metropolitanen Funktionen, wobei üblicherweise (1) die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, (2) die Innovations- und Wettbewerbsfunktion, (3) die Gateway-Funktion und (4) die Symbolfunktion unterschieden werden » (Blotevogel 2002). Si une telle approche est actuellement largement partagée, il n'en demeure pas moins que pour certains auteurs les prémisses de cette définition sont faussées. En considérant que la métropole concentre aussi les fonctions de compétitivité économique et d'innovation, la métropole est définie comme un élément spatial inhérent au système capitaliste (Brenner, 1999).

Dans le contexte transfrontalier, plusieurs tentatives ont été effectuées afin de définir et de mesurer ce qui a été qualifié de « transfrontier metropolis » (Herzog, 1990), de « transborder metropolis » (Bae, 2003) ou encore de « région métropolitaine polycentrique transfrontalière » (ESPON/Metroborder, 2010a). Les premiers travaux en la matière ont ainsi défini la métropole transfrontalière comme une « urbanized area fused into a single functional spatial domain that transcends the international border » (Herzog, 1990 : 139). Ce phénomène spatial interroge donc le rôle de la frontière dans le contexte d'interactions grandissantes entre plusieurs centres urbains. Nombre de travaux s'attachent ainsi à analyser les processus d'intégration fonctionnelle propre à rapprocher plusieurs centres urbains transfrontaliers. Sohn dénombre ainsi « trois types d'approches fondées sur des acceptations différentes de la notion d'intégration » (Sohn, 2012a : 4). D'abord, « l'émergence de métropoles transfrontalières [est mise en évidence] sur la base de l'intensification des

relations économiques et sociales qui s'établissent de part et d'autre de la frontière » (Sohn, 2012a : 5). Classiquement, sont analysés l'intensité des flux de biens, de services et de personnes (notamment de frontaliers) de part et d'autre de la frontière (ESPON/Metroborder, 2010a). Une autre approche consiste à déterminer « si les entités économiques de part et d'autre des frontières d'Etats doivent être considérées comme un ensemble urbain ou au contraire correspondent à deux entités distinctes bien qu'interconnectées » (Sohn, 2012a : 6). Cette approche permet d'appréhender le concept d'intégration sous deux angles complémentaires : en tant que processus d'interaction, mais aussi de convergence entre espaces (Decoville et al., 2010). Enfin, un troisième type d'étude apporterait une analyse institutionnelle de l'intégration transfrontalière (Sohn, 2012a; Perkmann, 2003).

La région métropolitaine transfrontalière fait donc l'objet d'un débat conceptuel riche et continu sans qu'il soit possible de distinguer un consensus dans la délimitation d'une définition ou d'une opérationnalisation. Dans le contexte transfrontalier, les études tentent dans un premier temps de mettre en lumière comment un espace se structure alors qu'il est traversé d'une frontière étatique. Le travail sur des critères fonctionnels permettant de positionner les espaces frontaliers par rapport à des métropoles domestiques se heurte à plusieurs difficultés méthodologiques comme la disponibilité et la comparabilité des données ou encore la délimitation d'un périmètre. Comme ce pan de la recherche nécessiterait un travail à part entière qui n'est pas l'objet de ce travail, nous nous cantonnerons de rappeler les principales étapes de raisonnement qui ont été suivies dans le cadre du projet Metroborder. Cela permettra de mettre en lumière certaines des spécificités fonctionnelles de la GR et de son caractère métropolitain.

1.3. Quel potentiel métropolitain en Grande Région ?

Comme rappelé ci-dessus, opérationnaliser cette définition dans le contexte transfrontalier n'est pas évident. Plusieurs questions méthodologiques sont soulevées :

– Le périmètre institutionnel de la Grande Région est le plus vaste des espaces de coopération transfrontalière en Europe (ESPON/Metroborder, 2010 : 53 ; Schulz & Brücher, 1997). Cet espace de 65.401 km² ne peut être métropolitain dans son entièreté ; il comprend des espaces de moyenne montagne (Vosges au sud, Ardennes au nord) et une vingtaine de parcs naturels (**Annexe IX**, p.273). Dès lors, comment délimiter l'espace métropolitain de la Grande Région?

– Contrairement à un espace métropolitain « classique » se construisant autour d'un pôle principal, l'espace de la GR est multipolaire. Un set d'indicateurs devrait mettre en lumière la nature des interdépendances entre ses pôles. Or, avoir accès à des données comparables pour cet espace regroupant quatre états et cinq entités régionales relève d'un véritable défi.

1.3.1. Plusieurs pôles urbains à rayonnement variable

Le cas de la Grande Région est d'autant plus singulier qu'il est le théâtre d'interdépendances urbaines transfrontalières grandissantes et variables en fonction de l'échelle considérée (Vandermotten, 2010 : 43). À l'échelle locale, les conurbations d'Esch-sur-Alzette et d'Audun-le-Tiche ainsi que celle du PED (Lamour, 2009 : 87) sont des « aires urbaines morphologiques transfrontalières avec une aire urbaine fonctionnelle unique » (Vandermotten, 2010 : 43). Cette proximité fait de la coopération transfrontalière entre ces agglomérations une question évidente. Par exemple, il est apparu essentiel aux acteurs luxembourgeois qu'un pendant français se constitue face au projet Esch-Belval. L'actuelle constitution du GECT Alzette-Belval témoigne de la tentative de structurer une coopération à part entière dans cet espace. Ces conurbations sont elles-mêmes incluses dans l'aire urbaine fonctionnelle transfrontalière de Luxembourg-ville. Par ailleurs, à la frontière franco-allemande, l'aire morphologique de Sarrebruck s'étend au-delà de la frontière. Son rayonnement fonctionnel est de fait transfrontalier incluant largement les aires urbaines de Sarreguemines et de Forbach (ESPON/1.4.3, 2006 : 129-141). Enfin, à l'échelle de la GR, plusieurs villes ont un rayonnement régional (Metz, Nancy, Sarrebruck, Trèves) en termes fonctionnels tandis que Luxembourg-ville est à la fois capitale nationale et européenne. Toutes ces villes sont des « aires morphologiques non contiguës séparées par la frontière, avec des aires fonctionnelles tangentes à celles-ci, voire partiellement sécantes » (Vandermotten, 2010 : 43, voir carte, p.76). La morphologie de cet espace transfrontalier se caractérise donc par ses multiples pôles urbains de taille variée participant à plusieurs aires fonctionnelles transfrontalières et partiellement sécantes.

1.3.2. Des fonctions métropolitaines inégalement réparties dans l'espace

Mesurer les fonctions métropolitaines d'un espace transfrontalier vise à déterminer les interactions entre les centres composant l'espace transfrontalier ainsi que leur rayonnement externe. La mesure de l'intégration spatiale dans le contexte transfrontalier est complexe puisqu'elle nécessite des données statistiques illustrant des interdépendances et donc des flux entre espaces. On se heurte alors à la difficulté de disposer de données comparables. Dans le contexte de l'étude Metroborder, la notion d'intégration transfrontalière a été définie comme un « processus d'interactions croissantes entre différents acteurs situés de part et d'autre d'une frontière » (ESPON/Metroborder, 2010b : 13-14). À l'origine de cette définition, le projet postule que les interactions variées (économiques, politiques, culturelles, institutionnelles, migratoires etc.) existant entre plusieurs pôles n'impliquent pas nécessairement une convergence des espaces. Cette définition met en évidence deux dimensions de l'intégration transfrontalière : convergence et interaction (Decoville et al., 2010). L'interaction consiste en l'analyse des flux et barrières entre plusieurs espaces (ex. : travailleurs frontaliers, fréquence et vitesse des lignes de transport). L'intégration transfrontalière se caractérise par la convergence des espaces : comment ceux-ci tendent progressivement à se rapprocher, s'homogénéiser, comment les discontinuités spatiales s'atténuent dans le temps (Decoville et al., 2010 ; Sohn, 2012a). Celles-ci peuvent être

mesurées à l'aide du PIB par habitant, la croissance de la population et la nationalité des résidents (ESPON/Metroborder, 2010b : 14). De nouveau, cette définition interroge le périmètre sur lequel ces indicateurs peuvent être mobilisés et comment.

Le projet Metroborder a proposé de se fonder sur la délimitation des bassins d'emploi. Cet indicateur présente l'avantage d'être disponible et comparable à l'échelle européenne avec d'autres espaces transfrontaliers et domestiques. Il est largement utilisé dans les recherches académiques (Sohn, 2012a, Decoville et al., 2010, Vandermotten, 2010, ESPON/1.4.3, 2006). Cet indicateur mesure directement le marché de l'emploi et implicitement donne également des indices sur les besoins en termes de transport, la situation en termes de logement et aussi l'attractivité des différentes régions. Sur base du périmètre ainsi défini, les autres indicateurs peuvent être appliqués pour mesurer la convergence de ces espaces. Cet indicateur a permis de mettre en évidence l'existence dans la Grande Région de deux aires urbaines fonctionnelles transfrontalières, celle de Luxembourg et celle de Sarrebruck (ESPON/Metroborder, 2010a : 23). Cette situation est unique en Europe car les deux aires sont presque tangentes. Par ailleurs, celle de Luxembourg déborde sur trois états en comprenant largement la ville d'Arlon, plusieurs communes du nord de la Lorraine, jusqu'aux portes de Thionville et certaines communes de Rhénanie-Palatinat. La structure de la Grande région est donc bipolaire, l'aire fonctionnelle de Saarbrücken en constituant le plus important pôle en termes démographique, tandis que celle de Luxembourg-ville est plus métropolitaine, en termes économiques (ESPON/Metroborder, 2010a : 22). Ce projet propose de prendre pour base ces deux aires fonctionnelles et métropolitaines et d'y ajouter leurs aires fonctionnelles directement adjacentes, incluant celles de Thionville, Metz, Trèves et celle de Kaiserslautern.

Sur base de cette délimitation, il est possible de tenter une comparaison entre cet « espace central » de la Grande Région et certaines métropoles afin de mesurer la qualité métropolitaine de notre cas d'étude. Dans l'étude Metroborder, plusieurs indicateurs ont permis de mesurer la qualité métropolitaine en termes notamment d'accessibilité par les aéroports et d'attractivité économique. Les observations suivantes peuvent ainsi être formulées.

– Le Luxembourg et en particulier Luxembourg-ville est le centre métropolitain le plus important en Grande Région, du fait notamment de sa place financière, mais aussi eu égard à ses fonctions politiques (capitale nationale et européenne) et de son accessibilité européenne (aéroport lié directement aux principales plateformes métropolitaines européennes, par exemple : Paris, Londres, Francfort, Munich, Vienne, Zurich).

– Concernant l'implantation des filiales des 3000 plus importantes entreprises mondiales (indicateur développé dans le cadre du projet ESPON/FOCI, 2010), la position du cœur de la GR est légèrement plus importante que celle de Vienne, Genève, Copenhague ou encore Bâle (ESPON/Metroborder, 2010a : 30).

– Si on accepte la dimension polycentrique d'espaces transfrontaliers comme celui de la Grande Région ou du Rhin supérieur, la comparaison avec d'autres espaces métropolitains « classiques » tels que Barcelone, Oslo, Hambourg est pertinente. En revanche, il est clair qu'une ville comme Francfort a des fonctions métropolitaines nettement plus importantes (ESPON/Metroborder, 2010a).

– En termes d'accessibilité, la Grande Région apparaît très clairement dans l'ombre de villes telles que Francfort, Bruxelles ou Cologne qui sont à la bordure de son périmètre institutionnel (ESPON/Metroborder, 2010a : 35).

Concernant une autre fonction métropolitaine importante, celle de l'enseignement supérieur et de la recherche, les villes de la Grande Région semblent relativement complémentaires. Alors que l'université du Luxembourg est encore très jeune et compte relativement peu d'étudiants (un peu plus de 5.000 en nov. 2010) et doit continuer de s'établir dans les réseaux de recherche internationaux, les universités de Liège (33.973 étudiants en 2005), de Lorraine (regroupement de Metz et Nancy, un peu plus 52.000 étudiants en 2010-2011) ou encore de la Sarre (18.200 étudiants en 2011) et de Trèves (un peu plus de 15.000 étudiants en 2011-2012) sont bien établies dans leur paysage universitaire national, voire européen (Sohn & Jacoby, 2009 : 60). En ce sens, la collaboration dans ce domaine peut constituer une ressource et permettre d'atteindre une certaine masse critique. Le projet INTERREG « UniGR » (Université de la Grande Région) qui établi un réseau universitaire en Grande Région et vise à faciliter la mobilité des chercheurs et des étudiants sera d'ailleurs pérennisé en avril 2013. Il en va de même pour le paysage culturel en Grande Région. Suite à l'initiative « Luxembourg – Grande Région capitale européenne de la culture 2007 », un partenariat s'est mis en place et institutionnalisé sous la forme d'une asbl de droit luxembourgeois. Luxembourg, Trèves, Nancy, Metz et Sarrebruck disposent d'infrastructure culturelles (musées, théâtre, centres de concerts) variées et relativement complémentaires (Sohn & Jacoby, 2009 : 61).

Même si les régions frontalières restent dans l'ombre de métropoles « traditionnelles » telles que Francfort, Bruxelles, Munich, ce sont des espaces qui comptent de plus en plus, de sorte qu'elles ne souffrent pas de la comparaison avec Hambourg, Düsseldorf, Strasbourg (BBSR, 2010 : 15). Cette comparaison reste pertinente si leur dimension polycentrique est prise en compte, ce qui pose des défis singuliers en termes de gouvernance. C'est pourquoi, le projet Metroborder fait de la dimension politique un élément essentiel pour définir une RMPT :

“Political constructions based on cross-border agreements which consider the existence of national borders as a resource for increasing interactions at the local level and based on the embeddedness of the metropolitan centre(s) in global networks. Because CBPMRs are composed if several urban centres located on either side of a border, these regional political initiatives can mobilise different geographical scales in order to utilise the assets and complementarities of the morphological and functional polycentricity” (ESPON/Metroborder, 2010a: 7).

Cette définition met en exergue l'importance d'un potentiel morphologique et fonctionnel de part et d'autre d'une frontière et souligne l'effet de levier que peut constituer une coopération politique. Voyons maintenant comment les acteurs politiques et institutionnels interprètent la notion de métropole.

2. La métropole, enjeu politique et institutionnel

La notion de métropole fait l'objet d'une attention croissante dans les textes aussi bien européen et que nationaux. Nous reviendrons donc sur les définitions retenues à ces deux niveaux afin de déterminer ensuite dans quelle mesure celles-ci ont contribué à construire l'objectif métropolitain dans le contexte du projet politique Metroborder.

2.1. La définition normative de la métropole au niveau européen

2.1.1. Le traitement de la dimension urbaine dans la politique européenne

D'emblée, nous faisons face à une contradiction : comme pour l'aménagement du territoire, l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence explicite pour les questions urbaines. Pourtant, de nombreuses politiques sectorielles européennes ont une dimension territoriale certaine (p. ex. concurrence, environnement, transport, marché unique ; voir : Chilla, à paraître; Dühr et al, 2010 ; Jensen & Richardson. 2003 ; Waterhout, 2008). L'adoption du traité de Lisbonne en 2007 met apparemment fin à cette contradiction puisque l'Union et les états ont désormais une compétence partagée en ce qui concerne le développement et la poursuite du « renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale » (art. 4§2 et art. 174, traité de Lisbonne). Cette disposition du Traité ne fait en réalité que renvoyer à l'application du principe de subsidiarité qui invite l'Union à n'agir que dans des conditions particulières. L'action communautaire n'est justifiée que par application du principe de subsidiarité. Le SDEC avait d'ailleurs posé trois principes au lancement d'une action commune: « functional linkages between European regions that needed coordination at the European level (weather cross-border, inter-regional or transnational) ; the need to coordinate the spatial impacts of so-called sectoral European Community policies ; and the benefits to be gained for social cohesion, sustainable development and economic competitiveness » (Faludi, 2012 : 4). Dans cette perspective, le principe de la « placed-based policy » tel qu'énoncé dans le rapport Barca et concrétisé dans les règlements pour la politique régionale 2014-2020, est une invitation adressée directement aux territoires, les enjoignant de développer leur potentiel endogène capable de leur donner une place dans la mondialisation. Dans cette perspective, les villes et espaces urbains sont considérés comme disposant d'atouts importants. Cette étape récente ne contredit pas les principes jusqu'à présent suivis par la Commission qui soutient de manière ponctuelle les initiatives urbaines par le biais de différents programmes (pour une chronologie des initiatives communautaires

en la matière, voir Elissalde & Santamaria, 2008 :73 et Dühr et al, 2010 : 285). Vient s'ajouter, le soutien accordé à la mise en réseau et l'échange de bonnes pratiques entre acteurs urbains (initiatives URBAN, URBACT, Eukn même si cette dernière initiative n'est pas formellement mise en place par l'Union).

2.1.2. Définition(s)

Le premier document communautaire reconnaissant l'importance des villes est le SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire), approuvé au Conseil informel par les Ministres en charge de l'aménagement du territoire en 1999. Les villes y sont considérées comme importantes dans la mesure où elles participent à un système d'interdépendances multi-niveaux qui leur confère un pouvoir face aux enjeux européens et mondiaux (SDEC, 1999 : 7). Elles permettent aussi la concrétisation du marché unique en étant « facteur d'intégration fonctionnelle transfrontalière » (SDEC, 1999 : 22). Dans ce contexte, les autorités infranationales (indistinctement régions ou villes) deviennent une échelle incontournable de la politique régionale communautaire et les états sont invités à « européaniser la planification nationale, régionale et urbaine » (SDEC, 1999 : 48). Les autorités infra-étatiques sont quant à elles incitées à renforcer leur coopération et à développer un positionnement « stratégique » propre auprès de l'Union (Sykes & Shaw, 2008 : 55).

Dans le dernier document adopté, l'Agenda territorial 2020, la dimension métropolitaine n'est pas en reste, même s'il existe une certaine confusion dans les termes utilisés (« Cities », small and medium sized towns », « urban areas / development / centres »). Le terme se rapprochant le plus de la définition académique de la « métropole » apparaît sous le vocable de « metropolitan region ». Celle-ci est interprétée comme assurant une fonction de noeud, en garantissant un positionnement externe dans les flux mondiaux, tout en participant à l'économie locale (Territorial agenda 2020, 2011: 5). Elle remplit alors une fonction de cohésion à l'égard des espaces l'environnant, ce qui explique l'importance stratégique des transports transeuropéens (Territorial agenda 2020, 2011: 8-9).

De cette courte analyse, nous pouvons déduire que les métropoles sont considérées comme des espaces charnières. Incluses dans la globalisation, sans que leurs fonctions n'apparaissent de manière précise, elles sont tout en étant intégrées à leur contexte local, garantissant ainsi la cohésion territoriale. L'interprétation politique, normative de la notion de métropole se différencie clairement de la définition académique pour laisser comme point commun l'importance stratégique des métropoles dans le contexte global et par là même la mobilisation locale de ce rayonnement international. Les éléments plus sectoriels importants dans la définition académique (p.ex. : développement durable, innovation, transport, culture) n'apparaissent pas dans cette dimension spatiale pour rester du ressort des politiques sectorielles.

Comme les politiques publiques ont de plus en plus tendance à être « territorialisées » (Baudelle et al. 2011 : 133), la politique régionale vise également de plus en plus à s'adapter

aux enjeux locaux quitte à dépasser ses limites administratives. La notion de « metropolitan region » recouvre aussi une réalité fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle. Dans la plupart des états, aucune réalité institutionnelle ne peut se revendiquer comme étant une « metropolitan region » ; ce sont des agglomérats de municipalités, de représentants de l'échelle locale. Dans ce sens, les régions frontalières sont considérées comme disposant d'un certain potentiel si celui-ci est exploité par les acteurs politiques. D'où l'importance de la notion de gouvernance:

“Territorial integration and co-operation can create a critical mass for development, diminishing economic, social and ecological fragmentation, building mutual trust and social capital. Cross border and transnational functional regions may require proper policy coordination between different countries. We support transnational and cross border integration of regions going beyond cooperation projects and focusing on developments and results of real cross-border or transnational relevance. European Territorial Cooperation should be better embedded within national, regional and local development strategies” (territorial agenda).

Tout en reconnaissant l'importance d'une coopération transnationale, l'agenda territorial confirme ici l'application du principe de subsidiarité. La gouvernance proposée consiste à mobiliser les compétences nationales, régionales ou locales. L'Union apporte un soutien.

2.2. Définition normative de la métropole à l'échelle nationale

Prenant acte de la globalisation et de ses impacts à l'échelle nationale, nombre d'états européens ont depuis les années 90 apporté un nouvel ancrage métropolitain à leurs schémas de développement. L'objectif est double : renforcer leur positionnement métropolitain et s'assurer de leur intégration dans leur contexte local et national. Cette évolution résulte également de l'impact des politiques européennes dans le contexte national. En Grande Région, ce sont les politiques belge, française, allemande, et luxembourgeoise qui sont pertinentes dans l'analyse de notre cas d'étude. Comment définissent-elles la notion de métropole et cette définition nationale a-t-elle un impact dans le contexte transfrontalier ?

2.2.1. Belgique

L'aménagement du territoire étant une compétence régionalisée en Belgique, la Wallonie est compétente pour développer son propre plan de développement territorial. Le premier « Schéma de Développement de l'Espace Régional » (SDER), adopté en 1999, s'inspire explicitement des analyses du SDEC ; il est actuellement en révision. Il « exprime les options d'aménagement et de développement pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne » (art 13. Code wallon de l'aménagement et du développement pour l'ensemble du territoire de la région wallonne). L'un des objectifs du SDER est :

« d'insérer la Wallonie dans l'espace suprarégional, et en particulier de la situer par rapport à deux composantes importantes de celui-ci : les aires métropolitaines (régions urbaines comportant une ou plusieurs métropoles et comptant plus d'un million

d'habitants) ; les euro-corridors (couloirs qui relient entre elles des aires métropolitaines) » (SDER, 1999 : 131).

Cette définition normative emprunte donc trois éléments de la définition scientifique de la métropole : le poids démographique, la fonction de nœud et l'attractivité internationale même si elle n'est pas concrétisée par un indicateur clair. Comme plusieurs pôles métropolitains influençant directement le développement territorial wallon sont situés en dehors de Wallonie (Bruxelles, Luxembourg et Lille), la fonction métropolitaine est interdépendante de la « coopération transrégionale » (voir l'annexe « **Projet de structure spatiale pour la Wallonie** », p.274)

« Les parties wallonnes de ces aires métropolitaines sont considérées par le SDER comme des aires de coopération transrégionale. Elles peuvent en effet bénéficier de la proximité de pôles urbains tels que Bruxelles, Lille et Luxembourg pour soutenir leur développement en tissant des liens de coopération » (SDER, fiche thématique 2, 2001 : 1).

Au cours du processus de révision du SDER, les groupes de travail ont renforcé le constat précédemment établi et l'influence de pôles urbains situés en dehors de la Wallonie sur son développement territorial (Luxembourg, Lille, Maastricht, Aachen, Bruxelles). Une question fondamentale dans ce processus de révision est donc : comment mesurer l'ampleur de cette influence et comment adapter le modèle de développement territorial wallon en conséquence. La dimension transfrontalière apparaît de plus en plus comme une question incontournable dans la stratégie d'aménagement du territoire wallon. Pour la partie wallonne influencée par le développement du Grand-duché, les résultats du projet Metroborder présentent un intérêt direct, de même que les discussions au niveau du Sommet pour le mettre en œuvre¹³.

La dimension métropolitaine est un élément structurant en partie le développement territorial wallon, alors que la Wallonie ne l'influence que partiellement. Dans le SDER, il s'agit donc de définir une approche à l'échelle régionale permettant de canaliser les retombées des métropoles voisines sur leur périphérie pour renforcer l'attractivité et le positionnement wallon en Europe. Cela se manifeste par des mesures en termes de « gouvernance », comme une implication active dans les réseaux de coopération transfrontalière et dans les institutions de coopération (ex. : Sommet, INTERREG IVB). L'interprétation normative qui est apportée de la notion de métropole est donc essentiellement externe. La dimension transfrontalière apparaît comme un levier pour influencer le développement des métropoles voisines (proposition de schémas de développement territorial transfrontalier, SDER, fiche 2, 2001 : 3).

¹³ Echanges bilatéraux conduits avec des représentants wallons dans le cadre de séminaires ESPON au moment de la révision du SDER

2.2.2. Luxembourg

Au Luxembourg, un processus de métropolisation transfrontalier est à l'œuvre depuis les années 90 et s'est amplifié au cours des années 2000. Il concerne essentiellement la ville de Luxembourg et le sud du pays. Le « Programme Directeur d'Aménagement du Territoire » adopté en 2003 par le gouvernement du Grand-duché est le document clé posant les orientations futures en matière d'aménagement du territoire. Bien que non contraignant, les orientations qu'il donne sont significatives des priorités adoptées et ont guidé l'adoption de l'IVL ('Integratives Verkehr- und Landesentwicklungskonzept') et des plans sectoriels. Prenant appui sur le SDEC, ce document insiste sur l'importance de la dimension métropolitaine, comme un élément dynamique et structurant dans l'organisation et le rayonnement de l'espace. Il dresse ainsi le constat qu'une dynamique très nette est présente dans les zones métropolitaines, alors que la Grande Région ne présente cette tendance que « très localement (croissant Luxembourg-Metz-Sarrebruck) » (Programme Directeur, 2003 : 154). Est en effet constaté que le « Grand-Duché n'est pas à même d'assumer à lui seul le développement de la GR. Une telle approche ne serait d'ailleurs pas souhaitable, les mesures mises en œuvre dans une optique nationale ne permettant pas d'exploiter des effets de synergies potentiels » (idem, voir **Annexe XI**, p.275). Le développement territorial du Luxembourg est donc interprété comme indissociable de celui de la GR. Est alors proposé de « définir au niveau de la GR SLL+ un ensemble de réseau de villes aux fonctions différenciés et poursuivant des stratégies distinctes » (Programme Directeur, 2003 : 154). Se dessine ainsi l'idée, comme dans la stratégie Metroborder, que les villes en GR doivent constituer une masse critique permettant de renforcer leur visibilité et leur poids européen, tout en existant individuellement et donc de manière complémentaire et polycentrique. *In fine*, le réseau urbain autour des principales villes de la GR devrait permettre « d'améliorer la compétitivité de la Grande Région face au contexte européen et international » (Programme directeur, 2005 : 23).

Dans le contexte luxembourgeois, la dimension métropolitaine est un élément essentiel en permettant un positionnement dans la compétition internationale. Sa réalisation implique en l'occurrence la dimension transfrontalière et par voie de conséquence, la reconnaissance du caractère polycentrique de cet espace. De manière implicite, ce document a une compréhension de la métropole relativement proche de la définition académique puisqu'il met en évidence la notion de seuil économique et démographique nécessaire pour peser à l'extérieur. Il indique également l'importance d'être situé dans les réseaux de recherche, de transport et d'innovation. Comme pour la stratégie wallonne, la stratégie territoriale est étroitement liée aux enjeux frontaliers, et donc à la gouvernance transfrontalière.

2.2.3. France

La notion de métropole a une longue histoire dans l'aménagement du territoire français. Elle est fortement influencée par la dialectique Paris/province. Ainsi, en 1963, par exemple huit villes se sont vues attribuer le rôle de « métropoles d'équilibre » face à la puissance

parisienne (Gervaise et al. 1996). Cette logique est toujours valable puisque les politiques sont différentes que l'on considère Paris ou les autres villes françaises. Ainsi, au début des années 2000, la France a fait le constat que ses villes (exception faite de Paris qui fait l'objet de la stratégie du « Grand-Paris ») avaient un poids économique et dans la recherche relativement peu important à l'échelle européenne, et *a fortiori* à l'international. L'intégration urbaine fonctionnelle et les responsabilités administratives laissent entrevoir des périmètres asymétriques, ce qui conduit à des montages administratifs souvent complexes, comme par exemple les « communautés urbaines » ou « d'agglomération ». Le 18 décembre 2003, le gouvernement a décidé d'engager une politique destinée au rayonnement européen des villes françaises. Un appel à projets pour une coopération métropolitaine a été lancé en juin 2004. Il vise les espaces comptant au moins 500.000 habitants autour d'une aire urbaine d'au moins 200.000 habitants à proposer des projets de territoire concernant plusieurs « thématiques de réflexions » (p. ex. : rayonnement économique, prospection internationale, accessibilité, recherche et enseignement supérieur). Sur base des projets sélectionnés, l'état propose ainsi de soutenir certaines actions métropolitaines. Cette procédure a abouti à la constitution de quinze projets métropolitains, et notamment à la validation du projet du sillon lorrain entre les villes de Thionville, Metz, Nancy et Epinal. Si on voit que les espaces métropolitains sont invités à considérer plusieurs des éléments essentiels à la constitution d'une métropole d'un point de vue scientifique, la carte des « espaces métropolitains » montre que les projets retenus sont hétérogènes. La différence morphologique entre les projets proposés est criante ; certains sont d'un seul tenant autour d'un pôle urbain principal (ex. : aire toulousaine), d'autres sont organisés autour de plusieurs pôles urbaines (ex. : Sillon lorrain, Espace métropolitain Loire-Bretagne), d'autres enfin sont transfrontaliers (ex. : Sarrebruck Moselle est, agglomération franco-valdo-genevoise, voir **Annexe XII**, p.276). Ces projets sont également hétérogènes si l'on considère leur focus thématique et les modes de gouvernance choisis (DATAR, 2006a).

Cette initiative a été complétée récemment avec une réforme administrative visant à donner un cadre institutionnel aux espaces métropolitains souhaitant mettre en œuvre une démarche commune sur un territoire. Les éléments essentiellement administratifs de cette réforme sont analysés dans l'**Annexe XVIII**, p.282. Revenons ici sur la définition normative apportée à ces deux nouvelles entités administratives créées : le « pôle métropolitain » et la « métropole ».

La métropole présente l'avantage majeur que pour la première fois tous les échelons administratifs (communes et communautés de communes, départements et régions) peuvent déléguer certaines de leurs compétences à une structure commune ayant des ambitions métropolitaines. Les entités administratives décident de mettre sur pied une telle structure doivent réunir au moins 500.000 habitants. Le champ potentiel de compétences est donc assez large et peut concerner directement certaines fonctions métropolitaines essentielles (p. ex. : accessibilité, promotion internationale des entreprises, enseignement et recherche). Toutefois, cette innovation est souvent relativisée par les commentateurs pour qui les métropoles « se distinguent mal au final des communautés urbaines, à telle enseigne

que le seuil de création de ces dernières a dû être abaissé à 450.000 habitants » (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 233). Les pôles métropolitains sont des objets hybrides : ils permettent à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ne sont pas d'un seul tenant de développer une stratégie à vocation métropolitaine. Il répond donc directement à la volonté exprimée par certains réseaux de villes (dont le Sillon lorrain) de renforcer leur coopération et de concrétiser des complémentarités. La possibilité de développer des coopérations au niveau régional, voire interrégional pourrait lui apporter un certain succès (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 234). L'objectif de cette structure administrative est de mettre en œuvre des :

« actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...] afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire » (Code général des collectivités territoriales – CGCT, Art. L.5731-1 al.1).

L'ensemble des EPCI associés doit réunir plus de 300.000 habitants et l'un des pôles urbains doit compter au moins 150.000 habitants (CGCT, art. L.5731-2). Les principaux critères permettant de définir d'un point de vue académique une métropole sont mentionnés. Cependant, la marge de manœuvre du pôle métropolitain dépend largement des compétences dont disposent les collectivités membres. Or, malgré les vagues successives de décentralisation, la France reste un état centralisé. Les seuils de population montrent qu'effectivement les ensembles urbains sont relativement modestes si on les compare à l'échelle européenne ou internationale. Cette volonté politique s'approprie donc clairement des ambitions métropolitaines. Si l'objectif affiché est de rivaliser dans le contexte européen et international, il s'agit plus dans les faits d'apporter un fondement institutionnel pragmatique à des ensembles urbains pour leur permettre de développer des complémentarités et une certaine masse critique.

Cette initiative institutionnelle s'accompagne d'une mission de réflexion stratégique lancée par la DATAR en 2010, « Territoires 2040 ». Se basant en grande partie sur des travaux de recherche, elle vise à « proposer une politique nationale en faveur du développement et du rayonnement des systèmes métropolitains et des territoires qui leur sont associés » (site internet DATAR). S'il est difficile d'anticiper sur les résultats opérationnels de ces travaux, notons tout de même qu'ils se fonderont sur des résultats scientifiques prenant en compte la métropole dans sa globalité. En ce sens, il devient de plus en plus difficile de différencier clairement une définition académique d'une définition politique ou normative ; l'un et l'autre s'auto-influencent. Tout comme au Luxembourg et en Wallonie, la dimension transfrontalière est considérée. Même si elle est nettement moins prégnante dans le cas français, des études spécialement dédiées à ces espaces ont récemment été lancées (dans le cadre de « Territoires 2040 », étude récente de la MOT et de la FNAU pour le compte de la DATAR visant à mettre en œuvre le volet transfrontalier de son Observatoire des Territoires). Cet engagement d'un organisme national spécialisé dans ces questions peut

contraster avec l'intérêt qui leur est parfois porté à l'échelle nationale en général (Blanc, 2010).

2.2.4. Allemagne

Il règne depuis le milieu des années 90 en Allemagne une « Metropoliefer » (Leber et Kunzman, 2006 : 58) qui peut sembler surprenante si l'on considère la tradition plutôt « anti-urbaine » de l'aménagement (Blotevogel, 2010). Cette fièvre remonte à 1995 lorsque la MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) a défini les contours d'une nouvelle catégorie de l'aménagement du territoire : la « Europäische Metropolregion ». Six villes allemandes sont considérées comme répondant à ces critères (Hambourg, Berlin-Brandenburg, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart et München). En 1997, elle y a ajouté des « potentielle Metropolregion » (Halle/Leipzig-Sachsenland, Rhein-Nekar, Nürnberg, Hannover-Braunschweig, Bremen-Oldenburg). Les « Metropolregion » sont définies comme :

« räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationale Grenzen hinweg ausstrahlen. (...) Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europa erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen » (BmBau, 1995: 28).

De nombreuses études ont comparé les différentes fonctions métropolitaines des « Metropolregionen » et ont mis en avant l'importance que le label métropolitain avait pris dans le discours politique (Grove & Volgmann, 2010 ; Blotevogel, 2010 ; Schulz, 2012). À partir de 2006, lors de la négociation d'un nouveau modèle d'aménagement fédéral, cette discussion a été étendue aux espaces frontaliers (Grande Région, Bodensee, Trinationale Metropolregion Oberrhein, Euregio Maas-Rhein, BBR/BMVBS, 2006 : 8, voir **Annexe XIII**, p.277). À l'issue du projet MORO (Modellvorhaben der Raumordnung), la pertinence de définir une stratégie à part entière pour les « grenzüberschreitende Grenzregionen » a été confirmée (BVBS, 2011). Une instance spécifique est ainsi chargée d'assurer la valorisation et la prise en compte de ces espaces à l'échelle nationale et européenne, le Groupe d'Initiative « Régions métropolitaines transfrontalières » (« Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen », IMeG). Crée le 17 mars 2011 et conçu comme un réseau d'apprentissage (« lernendes Netzwerk »), il est en charge de renforcer le positionnement des régions métropolitaines transfrontalières tant auprès des instances allemandes qu'europeennes, d'animer tout en menant des études sur les dimensions fonctionnelles et institutionnelles caractérisant ces espaces. Le projet MORO a conclu à la difficulté de définir scientifiquement les interdépendances transfrontalières métropolitaines :

« Es zeigte sich, dass eine (scheinbar) objektive inhaltliche und territoriale Definition der grenzüberschreitenden metropolitanen Verflechtungsräume auf Basis der vorhandenen Statistiken und Daten derzeit nicht möglich ist », BVBS, 2011:40.

Il a par ailleurs noté l'importance d'une volonté politique afin de mettre sur pied un projet transfrontalier partagé :

« Letztlich handelt es sich bei der Frage der territorialen Abgrenzung nicht um eine raumanalytische, sondern um eine politische Frage. [...] Metropolitane Grenzregionen [sollten] als Raumtypus über ein gemeinsames Selbstverständnis definiert werden. Dies bedeutet, dass sich die beteiligten Regionen auf konstituierende Merkmale verständigen müssen. [...] Hierzu zählen:

- *grenz überschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten*
 - *bestehende institutionelle Vereinbarungen über die großräumige grenz überschreitende Zusammenarbeit*
 - *großräumige Regionalisierungsprozesse und polyzentrische Raumstruktur*
 - *metropolitane Standortfaktoren sowie Potenziale für Wachstum und Innovation »*
- (BVBS, 2011: 41).

Reconnaitre qu'aucune définition objective ne peut actuellement rendre compte de la « réalité fonctionnelle » mais qu'en même temps une telle catégorie spatiale est pertinente, c'est laisser une part importante  la dimension institutionnelle et  l'appropriation normative de cette réalité. Cette solution de compromis montre  quel point les espaces transfrontaliers sont en structuration et difficilement palpables, autant d'un point de vue fonctionnel que politique. Car, en effet, pour définir la dimension politique, on ne peut s'en remettre qu'aux coopérations existantes, résultat d'un engagement politique. C'est donc en partie le discours qui fait la « metropolregion » - il s'agit d'une construction. Enfin, soulignons que la spécificité de chaque cas, notamment les différentes constellations politiques, rend l'elaboration d'une définition d'autant plus délicate.

2.2.5. Synthèse

La dimension métropolitaine est devenue un outil mobilisé dans les discours et décisions politiques afin de peser davantage dans la compétition européenne et internationale. Cet engouement montre que les analyses académiques dédiées  la globalisation,  la régionalisation,  l'importance qu'ont pris les réseaux sur les territorialités ont fait l'objet d'importantes discussions et décisions politiques, au point de figurer sur tous les agendas, sous diverses formes. Les quatre tats participant  la coopération en GR considèrent les villes comme un argument constitutif de leur visibilité internationale et européenne. Ce levier politique est  l'origine de nouvelles formes de coopération territoriale. « Métropole », « pole métropolitain », « Metropolregion », « metropolitan region » sont autant de constructions politiques plus ou moins formalisées qui renvoient  une ambition, une stratégie de positionnement interne et externe. Aux arguments fonctionnels revendiqués pour démontrer un certain poids métropolitain, s'ajoute une démarche de marketing territorial.

Le choix européen de renoncer  une définition tout en adoptant des stratégies relativement larges (ex. : Agenda de Lisbonne, Stratégie Europe 2020, cohésion territoriale) facilite la diffusion du jargon communautaire dans les documents nationaux (ex. : « moteur de croissance », « cohésion territoriale », « approche intégrée », « multi-level governance »). Les espaces frontaliers sont une fois de plus  la charniere : plusieurs définitions, voire plusieurs politiques se chevauchent sur les mêmes espaces de coopération. En GR, ce sont

même quatre politiques en matière de région métropolitaine qui se rencontrent. L'approche du SDER est peu détaillée, de sorte qu'il faut avant tout analyser la pratique de la coopération transfrontalière pour saisir la teneur de la définition. L'approche du Programme Directeur est très proche de la stratégie Metroborder qui a d'ailleurs été impulsée par la Présidence luxembourgeoise de la GR. Elle constate que le discours métropolitain est prégnant en Europe avant de remarquer qu'un potentiel métropolitain existe en Grande Région sous condition qu'une coopération transfrontalière efficiente soit mobilisée. Elle vise à renforcer un positionnement économique commun en reconnaissant et en développant une complémentarité entre les différents partenaires institutionnels. L'approche française a jusqu'à présent pris une dimension réglementaire et scientifique. Elle doit s'analyser essentiellement à l'aune du projet du Sillon lorrain qui s'est affirmé comme étant le second pôle métropolitain créé en France, après celui de Mulhouse. En Allemagne, l'approche est semblable puisqu'elle se base en grande partie sur une base volontaire et sur une première analyse scientifique, sans toutefois recouvrir une dimension réglementaire. Ce sont donc des méthodologies distinctes mais proches, montrant que concomitamment, cette question est à l'agenda de nombreux décideurs. De nouveau, une différence d'échelle est à noter. Tandis que les approches wallonnes, françaises et allemandes sont principalement impulsées au niveau régional ou national pour ensuite seulement associer des acteurs « de terrain », proche des frontières, les acteurs luxembourgeois ont déterminé leur politique à la lumière de problématiques bien connues et maîtrisées par le niveau national. La proximité et la familiarité tant du phénomène frontalier que du phénomène européen leur permet de décliner plus facilement la même politique à différentes échelles. Mobiliser un objectif métropolitain en Grande Région permet donc aux acteurs de participer à cet engouement environnant et *in fine*, de revendiquer une place dans ces stratégies nationales et européenne. Il s'agit de figurer sur les différents agendas. Cette démarche proactive au niveau national et transfrontalier est particulièrement développée par les acteurs du Sillon lorrain. Cela peut s'expliquer par le caractère centralisé de la France où un positionnement national peut se révéler essentiel. Voyons maintenant comment ces différentes interprétations normatives s'articulent dans le cadre du projet politique METROBORDER.

3. La construction discursive d'une ambition métropolitaine à l'échelle transfrontalière de la Grande Région

Depuis son 11^{ème} Sommet, la Grande Région tente de définir les contours de ce que pourrait être une « région métropolitaine polycentrique transfrontalière ». Dans le contexte de notre cas d'étude, ce projet retient une importante attention politique précisément parce que la GR dispose jusqu'à présent d'un profil encore flou. Si la GR dispose d'un certain potentiel métropolitain, nous verrons que la métropolisation en tant que telle est loin de faire consensus. Il s'agit bien plus de mettre sur pied un projet qui sied aux attentes européennes

et qui dans le même temps prenne en compte l'ensemble des spécificités de la Grande Région.

3.1. À la recherche d'une stratégie commune

Comme nous l'avons précisé dans le chapitre 2, la GR ne dispose pas d'un profil clairement déterminé. Sa raison d'être politique (coopération transfrontalière) est claire tout en étant vague, imprécise. Son nom et les symboles permettant de l'identifier sont eux aussi imprécis. On se demande ainsi si elle n'est pas une « namenlose Region » (Wille, 2009). Niedermeyer et Moll estiment que le terme « Grande Région » peut être appliqué en Europe à bon nombre d'espaces, transfrontaliers ou non, rendant ainsi l'identification de et à la Grande Région difficile (Niedermeyer & Moll, 2007 : 298). Bien que cette question soit récurrente, elle n'a pas été portée à l'agenda, la dernière tentative ayant échoué. En 2002, la présidence sarroise avait décidé d'axer en partie sa présidence sur le thème de la « vision d'avenir ». Outre la réflexion conduite sous la Présidence de J. Santer, à l'origine de la vision d'avenir, un concours avait incité le public à proposer un nom pour cet espace de coopération :

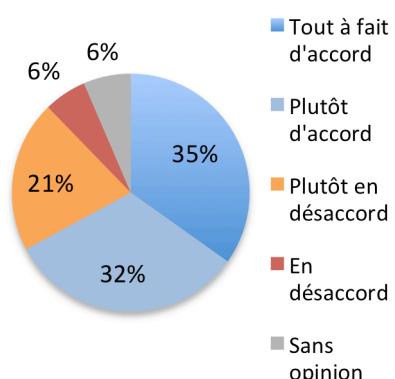
« Pour (...) promouvoir (la GR) dans sa totalité, il faut à l'ensemble de la Région un nom qui lui permettre d'asseoir son identité, qui soit sans aucune équivoque et prenne en compte son image en tant que territoire et l'idée qu'elle s'en fait » (www.granderegion.net).

Il est intéressant de noter que le logo de cette initiative (image ci-contre) ne fait pas du tout référence à la caractéristique transfrontalière de cet espace. Référence est uniquement faite à « la région ». Elle existerait donc belle bien, mais il lui manquerait un nom ? Les seuls éléments permettant de déterminer de quelle région il s'agit, sont le logo qui fait invariablement référence à l'espace commun (nous verrons la valeur symbolique de cet espace dans le chapitre suivant), la police du texte, quoiqu'elle soit assez commune, ainsi que les couleurs utilisées. Ces éléments d'identification sont bien minces pour un œil non averti. Ce logo montre bien qu'une volonté politique est présente, mais que son contenu reste flou.



Source: granderegion.net

Image 1: Logo du concours « Un nom pour la région ! – Ein Name für die Region !

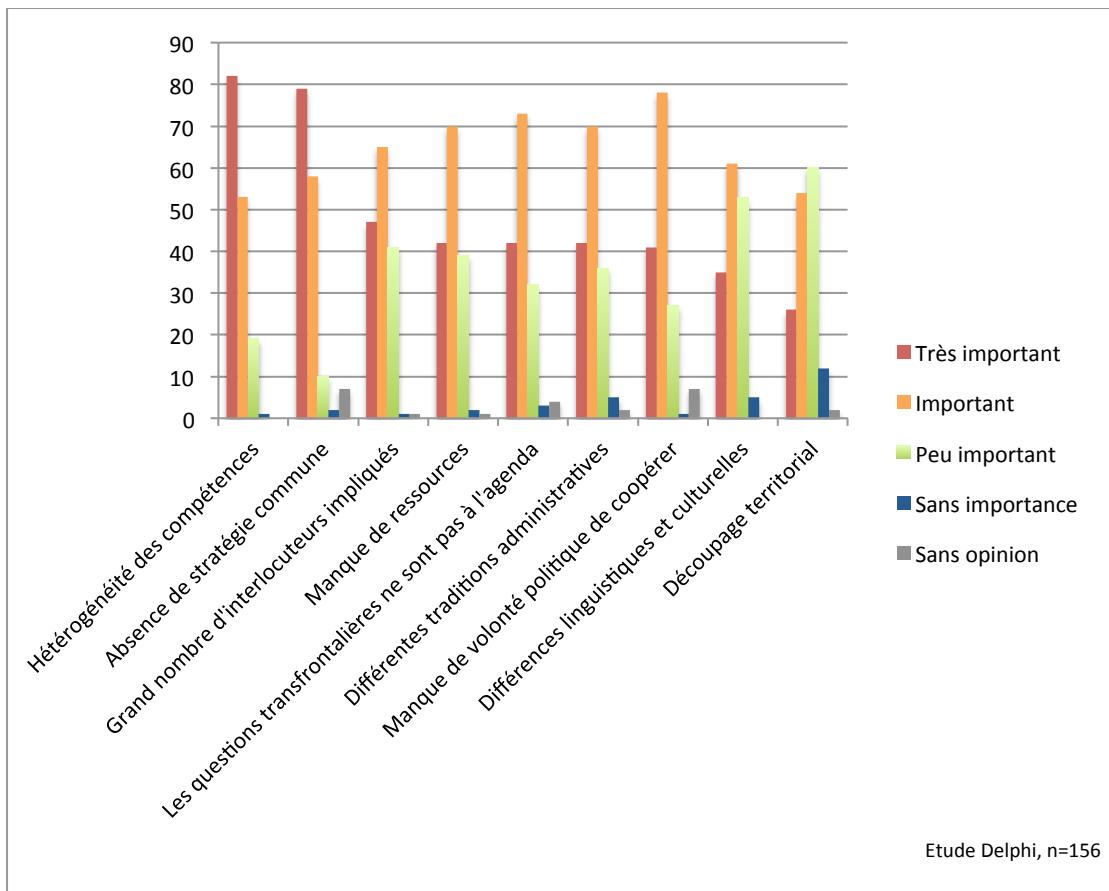


Source: Etude Delphi, n=156

Graphique 2: Le marketing territorial demanderait-il de donner un autre nom à la GR?

N'ayant pas permis de dégager un nom réunissant le consensus chez les partenaires institutionnels, un accord s'est dégagé par défaut autour du nom « Grande Région ». Toutefois, comme le montre l'étude Delphi, cette question subsiste pour nombre d'experts sans figurer à l'agenda étant donné le caractère inextricable de cette question (graphique 2). Il résulte de ce constat que toute tentative de définir un projet fédérateur, circonscrivant le projet de cet espace prend une importante dimension symbolique. La concrétisation d'un projet politique peut contribuer à définir la raison d'être de cet espace. C'est bien la vocation de la stratégie Metroborder, préciser le profil de cette région sans nécessairement s'attarder sur son nom. Cette tentative peut sembler être prudente car le terme métropolitain est contrebalancé par les mots polycentrique et transfrontalier. Elle peut sembler en même temps ambitieuse puisqu'elle questionne implicitement le délicat sujet du périmètre de la GR : « construire une RMPT au sein de la GR » (Sommet, 2009 :7, chapitre 5). Autour de cette construction sémantique, il s'agit donc bien de concrétiser certains éléments de la « conceptual shape » (Paasi, 1986) de cette région, ce que nous avons défini comme le leitmotiv.

L'étude Delphi a montré que les 80% des acteurs se disent en faveur de l'initiative Metroborder, tandis que 87% la juge réalisable dans un avenir plus ou moins proche (de 2015 à 2020). Ce plébiscite manifeste une importante opportunité politique, mais aussi d'importantes attentes. L'importance prise dans le débat politique par la stratégie Metroborder s'explique par le fait qu'elle prétend occuper un terrain laissé jusque là relativement libre. Ainsi, la deuxième barrière à la coopération transfrontalière est « l'absence de stratégie commune » (graphique ci-dessous).



*Graphique 3: Quels sont les freins les plus importants à la coopération transfrontalière?*¹⁴

Précision méthodologique

Tout au long de ce travail, nous reviendrons sur les résultats de ce graphique qui aborde de nombreux aspects de la coopération. Il est remarquable de noter ici que chacune des propositions (issues des entretiens) est considérée comme un frein à la coopération. Aucune d'entre elle n'est neutre ou n'affecte pas du tout la coopération. Ce graphique présente donc une gradation entre les différents freins à la coopération.

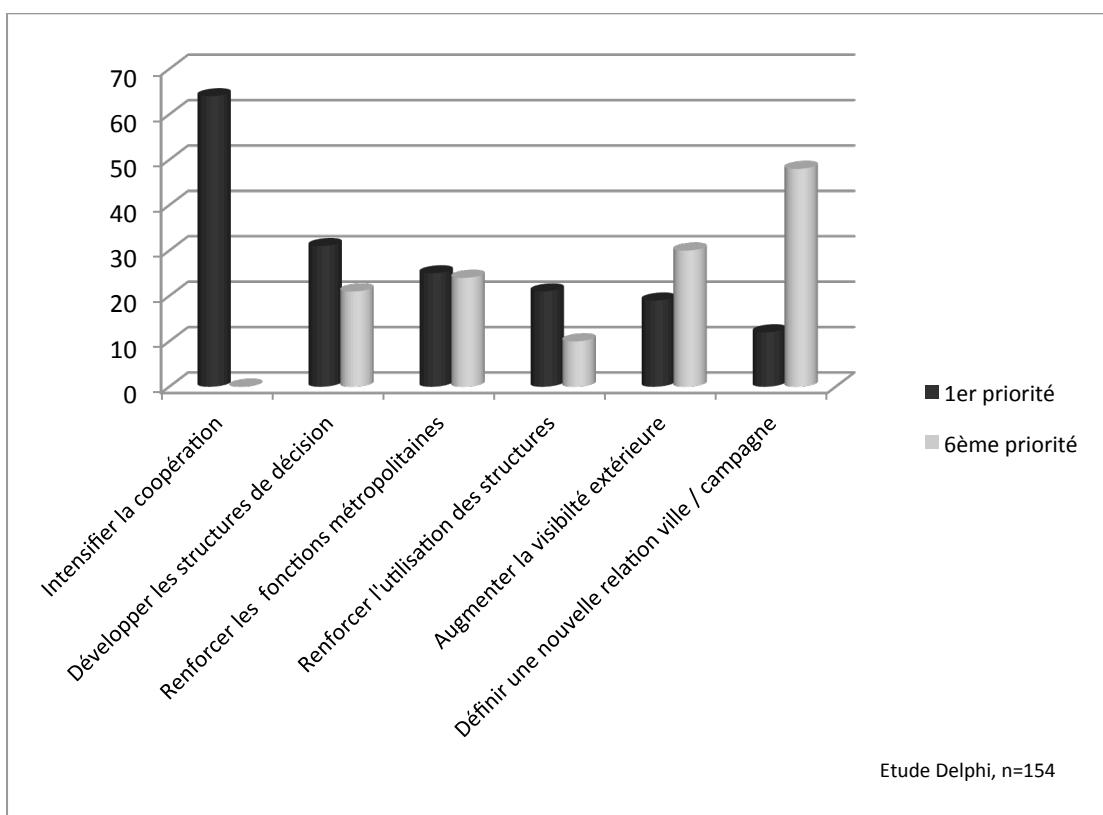
3.2. La métropolisation, un objectif contesté

Si le projet Metroborder suscite d'importantes attentes et s'il est très favorablement accueilli par les experts, certains d'entre eux notent leur scepticisme à l'égard de son accent métropolitain.

« *Le mot ‘métropolitain’ reste étrange pour un tel territoire dont un atout est d’être vert et peu dense* » (entretien).

¹⁴ Pour faciliter la compréhension des résultats de l'étude Delphi, nous faisons mention du titre de la question, telle qu'elle a été posée aux experts dans le questionnaire. Par ailleurs, sauf précision contraire, les chiffres exprimés sont exprimés en valeur absolue.

Tout en étant contrastés, les résultats de l'étude Delphi confirment cette interrogation face au caractère métropolitain de cet espace. Il est difficile de dégager du questionnaire la priorité devant incarner cette future stratégie (Graphique 4). L'unanimité des experts voit dans cette stratégie politique une chance d'intensifier la coopération transfrontalière. Mais les résultats sont moins probants quand on tente de voir laquelle des options est prioritaire entre : dimensions métropolitaine, polycentrique, positionnement extérieur ou encore structure de gouvernance. Pour quasiment le même nombre d'experts, le renforcement des fonctions métropolitaines figure soit comme la première, soit comme la dernière priorité. Le développement des structures de décision est pour 30 experts la première priorité, tandis que c'est la dernière pour 20 autres. De même, la visibilité extérieure qui est un élément constitutif d'une ambition métropolitaine, constitue la dernière priorité pour environ 28 experts.



Graphique 4: La stratégie Metroborder peut se concrétiser de différentes manières. Laquelle des propositions suivantes vous semble être la plus importante ?

Précision méthodologique

Les résultats ont été ventilés en fonction de l'origine des experts, de leur profession ou encore de leur niveau de compétence, sans qu'il ait été possible de dégager des tendances plus fines. On peut alors s'interroger sur les alternatives proposées aux experts : peut-être n'étaient-elles pas assez concrètes ? Cette question nous semblait pourtant importante et claire dans la mesure où les propositions reprenaient les éléments énoncés dans la déclaration commune en tant qu'éléments constitutifs de cette stratégie (Sommet, 2009 :

7). Ces priorités sont tellement différentes, qu'il serait important de dégager lesquelles d'entre elles sont vraiment prioritaires. Les propositions semblent au contraire sources de clivages. Seule la priorité « définir une nouvelle relation ville / campagne » semble être nettement mise de côté.

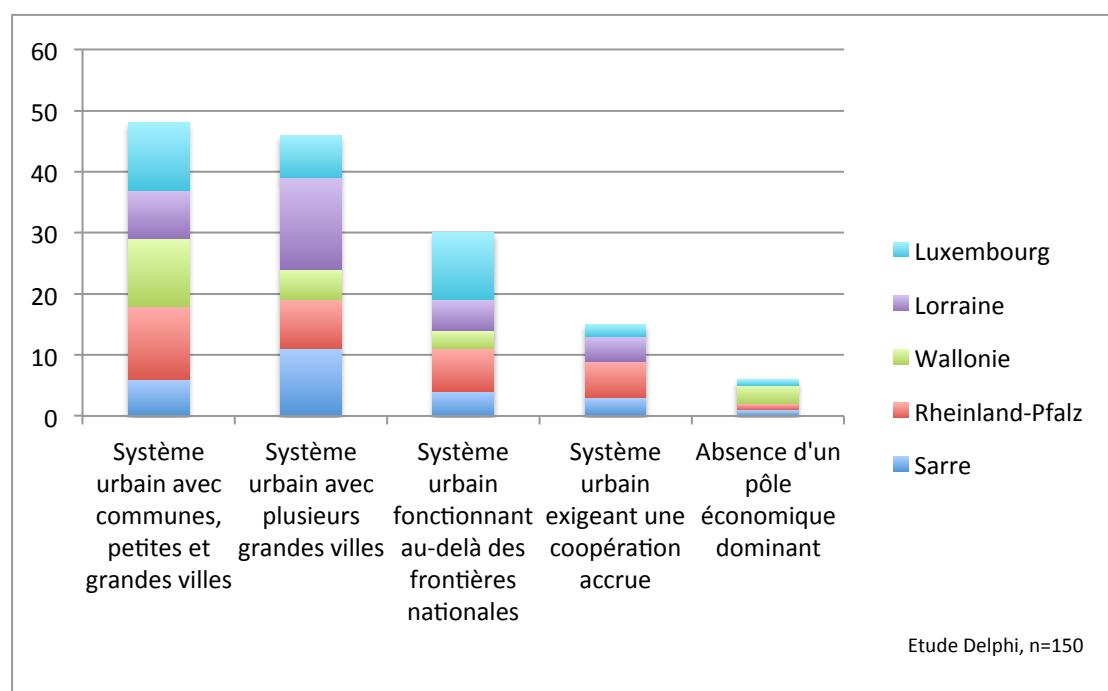
Nous pouvons en conclure que si les experts soutiennent largement cette stratégie, il était au moment de ce sondage encore difficile pour eux de la concrétiser en définissant des priorités politiques claires. Les caractéristiques associées à un processus de métropolisation ne remportent pas l'adhésion, la fonction métropolitaine, de même que la visibilité extérieure se trouvent soumises à discussion. A tout le moins, la dimension métropolitaine de la GR n'est pas évidente aux yeux des experts. Les commentaires de certains des experts viennent valider la thèse d'un soutien à cette stratégie sous réserve de scepticisme concernant sa mise en œuvre :

« Le terme n'est-il pas trop compliqué pour le simple des mortels ? » (Delphi 1, commentaire à la question).

« Das Ziel unterschätzt die Wirkungen des Strukturwandels und der regionalen Arbeitsteilung (bspw. durch Lohndifferenzen), die genauso wichtig ist, wie eine polyzentrisch-gleich (anzustrebende) Entwicklung » (Delphi 1, commentaire à la question).

« Richtig gedacht, sehr schwierig umzusetzen » (Delphi 1, commentaire à la question).

Une autre question avait pour but de clarifier comment les experts définissent la notion de polycentrisme (graphique ci-dessous).



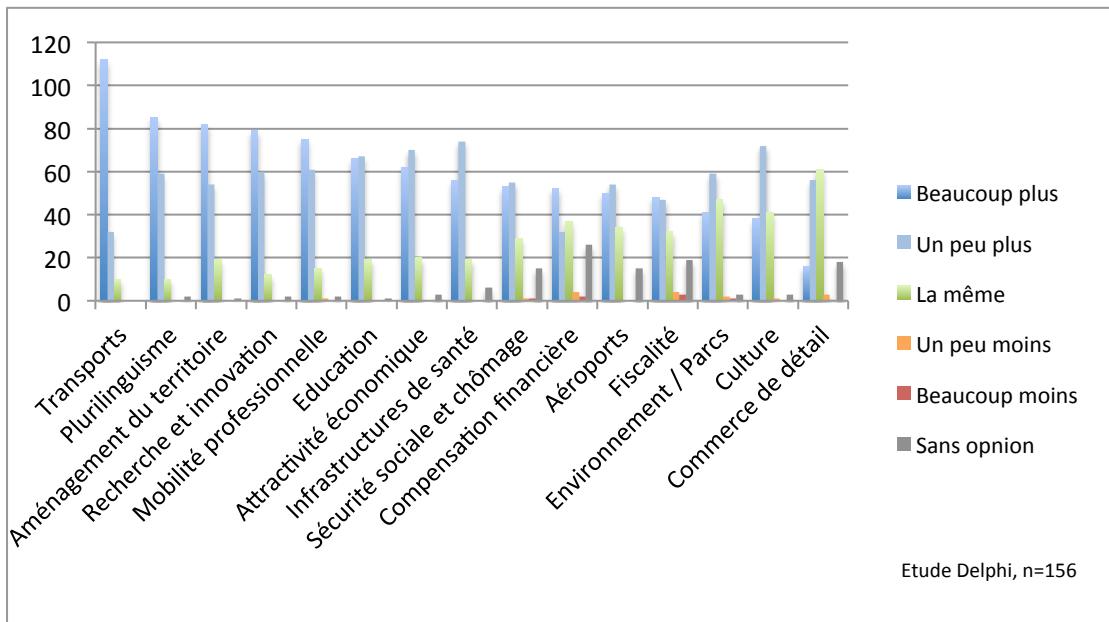
Graphique 5: Qu'est-ce qui définit le polycentrisme selon vous?

Précision méthodologique

Les définitions proposées avaient pour but de révéler l'objectif politique du terme « polycentrique » dans le projet RMPT. Elles devaient donc confronter différentes concrétisations de cet objectif dans ce cas d'étude. Pouvant révéler les attentes politiques à l'égard de ce terme, nous ventilons les résultats en fonction de l'origine des experts afin de déceler un éventuel clivage sur base de la nationalité.

Les experts ont davantage privilégié des réponses morphologiques que celles impliquant une réponse politique (système urbain exigeant une coopération accrue ou absence de pôle économique dominant). Contrairement à la question précédente où la RMPT se définit avant tout par une coopération transfrontalière accrue, le polycentrisme apparaît comme un élément qui n'est pas nécessairement lié à la frontière. Cela ne veut pas dire que le polycentrisme ne peut pas être appliqué au contexte transfrontalier, mais plutôt que la dimension polycentrique est considérée indépendamment du contexte transfrontalier. Les deux propositions retenues se différencient quant à l'échelle à laquelle le polycentrisme est considéré (local pour la première proposition, plus régionale ou nationale avec la deuxième). Pourtant, il n'est pas possible de déceler une approche sensiblement différente entre les experts travaillant à l'échelle locale et ceux travaillant à l'échelle régionale ou nationale ; leur approche se révèle être sensiblement la même. L'intérêt pour l'une ou l'autre proposition ne peut pas non plus être lu à la lumière de la différence entre la nationalité des experts. En fait, ces résultats illustrent une question essentielle du projet RMPT : quel est son ancrage et quels sont donc les acteurs devant être impliqués dans le processus ? Il révèle aussi un enjeu en termes de gouvernance. S'il s'agit d'un système urbain, transfrontalier, comment l'organiser ? Les « déséquilibres » inhérents au caractère transfrontalier doivent-ils être contrebalancés ?

Définir une stratégie politique, c'est finalement décider de renoncer à certains domaines pour se focaliser sur certaines priorités. Cet exercice n'a pas été mené de front par le Sommet, dont les groupes de travail sont composites (voir **Annexe II**, p.242). Dans le même temps, un accord tacite semble se dessiner autour de thématiques prioritaires (Graphique 6 ci-dessous). Celles-ci ne sont pas surprenantes pour un espace transfrontalier : transport, multilinguisme et aménagement du territoire font partie des « incontournables ». Dans le même temps, on peut constater que plusieurs des priorités ne sont pas incompatibles avec une ambition métropolitaine (recherche, transport). Elles sont en même temps fortement liées aux problématiques engendrées par les flux de travailleurs frontaliers (transport de nouveau, plurilinguisme et mobilité professionnelle de façon assez évidente).

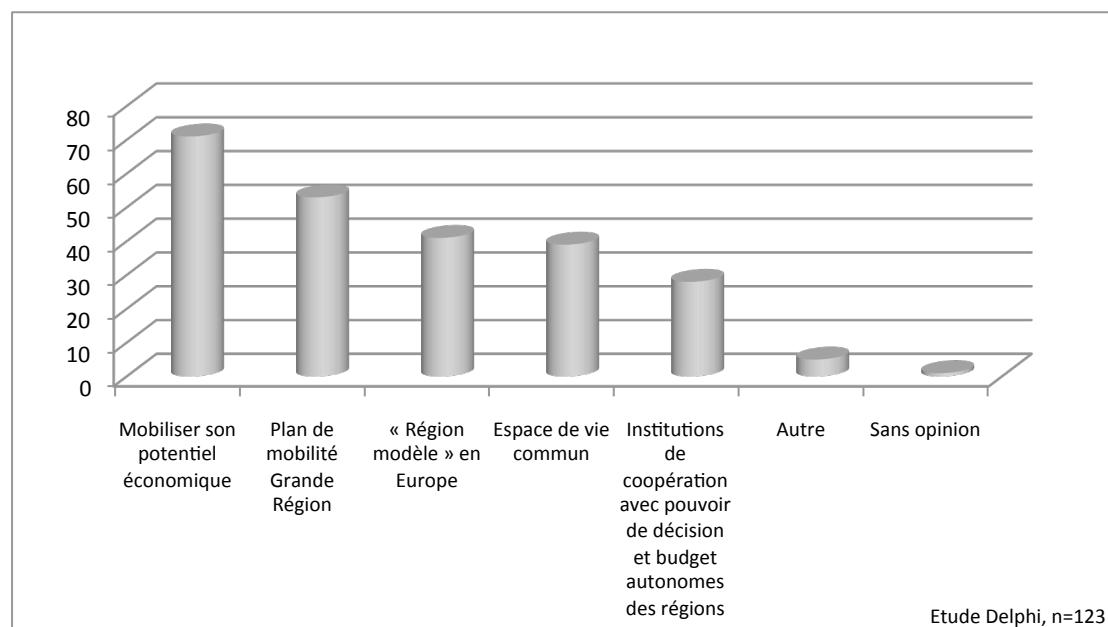


Graphique 6: Par rapport à aujourd’hui, dans quels domaines, la coopération devrait-elle s’intensifier ?

Précision méthodologique

La question posée aux experts introduisait un élément de comparaison puisqu'il leur était demandé dans quels domaines la coopération devait être renforcée *par rapport* au moment où ils répondaient à la question. Cet élément permettait d'introduire une projection dans le futur. En analysant les résultats, il est difficile de déterminer si les experts ont effectivement pris en compte cette nuance. En effet, les domaines plébiscités (ex. : transports, plurilinguisme) sont déjà les sujets retenant le plus l'attention des décideurs. Par contre, la culture par exemple est de manière surprenante une des dernières priorités – c'est aussi un des sujets sur lesquels la coopération est la plus importante actuellement. Il semble dans ce cas que la nuance de la question puisse avoir joué un rôle. Il s'agit de continuer, voire de renforcer la coopération actuelle dans le domaine culturel. Si cette nuance était interprétée littéralement, il faudrait considérer que dans les domaines du commerce de détail et dans une moindre mesure dans le domaine de la fiscalité et des aéroports, la coopération devrait être légèrement renforcée, sachant qu'actuellement, les entretiens ont montré que ces trois domaines étaient considérés comme les tabous de cette région. Il s'agirait donc de les faire passer d'état de tabou à un sujet pouvant être abordé. Sur un tel nombre d'experts, il est difficile de déterminer quelle est la proportion d'entre eux ayant répondu en prenant en compte cette comparaison. Cette remarque méthodologique permet de lire les réponses à cette question de façon plus nuancée. Certains sujets s'imposent d'eux mêmes étant donné l'importance des interdépendances fonctionnelles tandis que d'autres sont volontairement exclus ; les acteurs préfèrent dans certains cas maintenir les différentiels frontaliers. L'effet frontière est donc tantôt accepté, tantôt diminué.

Après ces différents résultats, nous constatons que l'ambition métropolitaine n'est soit pas clairement assumée par l'ensemble des experts, soit elle est contestée ou questionnée par nombre d'entre eux. En même temps, les priorités thématiques qu'ils dessinent ne sont pas incompatibles avec une telle ambition. Par ailleurs, la dimension polycentrique semble essentielle dans cet espace réunissant de nombreux partenaires ; elle pose toutefois des questions quant à l'échelle de son opérationnalisation. Les priorités du projet Metroborder ont été affinées dans le cadre du second questionnaire (graphique ci-dessous).



Graphique 7: Sélectionner les deux thèses qui devraient être au cœur de la stratégie Metroborder

Précision méthodologique

Les propositions formulées dans cette question reposent sur les éléments de commentaires laissés par les experts à la question : « Quelle serait votre vision de la GR dans les 20 prochaines années ? » dans le premier questionnaire. Deux tiers des experts avaient répondu à cette question ouverte ce qui a permis d'approfondir leurs réponses dans le second questionnaire. Ils ont été analysés et regroupés par mot clé. Sur base de la fréquence des mots clés utilisés et de l'intensité de la coopération que chaque mot véhiculait, cette question a été élaborée.

Trois éléments ressortent nettement de cette analyse. Ils ont d'ailleurs servi à opérationnaliser la « strategy building » dans le cadre du projet ESPON/Metroborder. Ces trois éléments ne sont pas surprenants pour un espace frontalier, mais il reste intéressant de les voir se manifester de la sorte. La dimension économique est à l'origine de l'importance des flux frontaliers. La mobilité transfrontalière constitue un moyen déterminant à la réalisation de cet espace frontalier. En résulte ainsi l'idée conjuguée d'une région modèle en Europe, en ce qu'elle incarne l'intégration européenne et d'un espace de

vie commun. Ce graphique reflète bien plus les spécificités d'un espace frontalier que celles d'un espace accentuant sa dimension métropolitaine. Toutefois, nous constatons, que ces caractéristiques ne sont pas incompatibles avec les définitions normatives que les états peuvent donner d'un espace métropolitain. Finalement, l'objectif des experts, par le biais de cette stratégie peut être résumée ainsi :

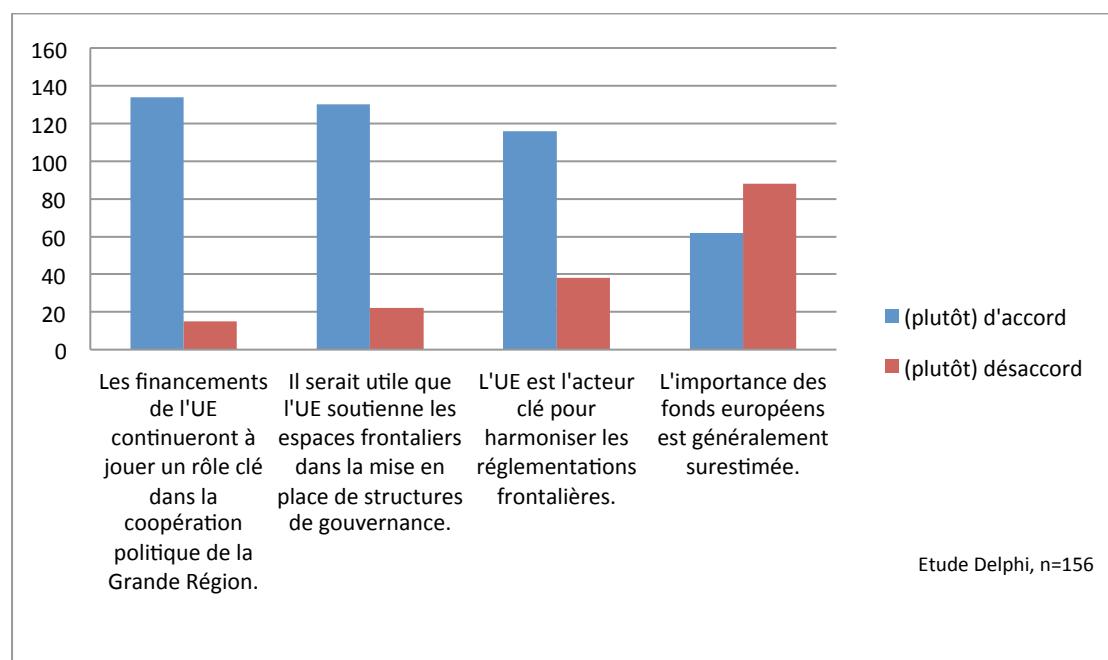
« Un espace de coopération politique, économique, social et culturel phare dans l'Union européenne » (étude Delphi 1, commentaire à la question : quelle serait votre vision pour la GR à l'horizon 2030 ?)

Nous avons donc montré que l'ambition métropolitaine développée dans la stratégie Metroborder est à relativiser et à interpréter avant tout au regard des défis fonctionnels identifiés dans cet espace. L'opérationnalisation de cette stratégie fait face à certains défis. Il s'agit dans un premier temps de mettre sur pied une stratégie de coopération qui réponde aux exigences européennes. Il s'agit ensuite de faire face aux nombreux défis politiques et territoriaux de cet espace.

3.3. Metroborder : répondre aux objectifs européens et faire face aux enjeux locaux

3.3.1. L'importance de l'Union européenne pour la coopération transfrontalière

Tout au long de cette analyse empirique, l'importance de l'UE a été réitérée, comme elle peut l'être d'ailleurs dans la littérature depuis les années 90 (Sykes & Shaw, 2008, Perkmann, 2003; Dühr et al, 2010). L'étude Delphi a permis d'investiguer l'ampleur et les raisons de cette importance (graphique ci-dessous).



Graphique 8: Quel rôle joue l'Union européenne pour les espaces frontaliers ?

L'échelle européenne apparaît essentielle à plusieurs égards. Tout d'abord et de façon plutôt évidente, elle apporte un soutien essentiel au titre de son soutien financier (nous reviendrons dans le chapitre 5 sur les dimensions institutionnelles de cet aspect). Ensuite, elle est attendue en tant qu'acteur pouvant apporter un soutien institutionnel en mettant en place des structures spécifiques, à l'exemple du GECT. Même si ce soutien est moins directement palpable, c'est aussi du fait de l'harmonisation des réglementations, que l'UE facilite la coopération à ses marges. Certains commentaires de l'étude Delphi permettent encore d'affiner ces constats :

« Die Großregion sollte in den europäischen Diskussionen um "Metropolregionen" eine größere und aktiver Rolle spielen » (Delphi 1, commentaire sur la concrétisation de la stratégie RMPT).

« Dans la logique Européenne et mondiale aujourd'hui reconnue du rôle et de la place des grandes métropoles dans le développement et la cohésion territoriale, la grande région en tant que telle n'existera qu'à travers la force de frappe, l'identité et le réseau d'une douzaine d'agglomérations à fort rayonnement tant interne qu'externe » (Delphi 1, commentaire sur la concrétisation de la stratégie RMPT).

« La Grande région comme championne de la coopération transfrontalière en Europe qui aura réussi une intégration politique, économique et sociale exemplaire » (Delphi 1, commentaire sur la concrétisation de la stratégie RMPT).

Pour ces experts, la stratégie Metroborder doit donc être utilisée comme une stratégie de positionnement multi-niveaux. Les experts prennent acte de l'impossibilité pour chacune des entités prise séparément d'exercer un rôle significatif sur la scène nationale, européenne ou encore mondiale. Dans ce contexte, le niveau transfrontalier est perçu comme une échelle pertinente pour devenir un acteur à part entière sur une de ces scènes. C'est la tentative de constituer une masse critique. Par ailleurs, les acteurs sont conscients que la dimension métropolitaine structure bon nombre de débats tant au niveau national qu'européen (voir la deuxième partie de ce chapitre).

« La Commission européenne souhaite, conformément à la stratégie de Lisbonne, renforcer les métropoles existantes et soutenir les projets de création de métropole ou de régions métropolitaines » (Sommet, 2009 : 7).

Le Sommet prend acte de cette importance et élaboré sur cette base un discours politique propre à remplir les conditions posées par la Commission pour recevoir son soutien. De plus, dans la mesure où ces thématiques sont largement mobilisées en parallèle à l'échelle nationale, de toute part, cet objectif semble cohérent et approprié dans l'optique de renforcer une visibilité et un positionnement sur deux scènes essentielles. Ainsi, les membres du Sommet ont signé à Berlin une déclaration précisant cette stratégie et leurs attentes à l'égard de l'Union :

« (Les membres du Sommet) sollicitent la Commission Européenne pour l'engagement d'une coopération renforcée s'appuyant sur des moyens techniques et financiers à la

mesure de (l')ambition (de créer une Grande Région Métropolitaine) qui s'insère dans l'objectif d'une Europe de croissance et de stabilité » (Sommet, 2011 : 2).

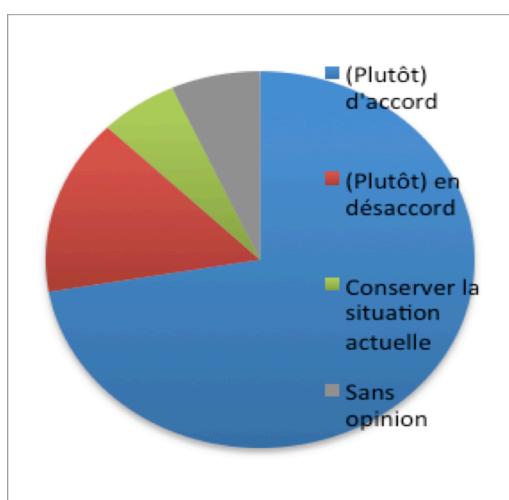
Ces différents éléments montrent l'importance attachée à ce projet. On comprend dès lors qu'il soit important pour l'ensemble des acteurs associés à la coopération d'assurer son association à ce processus. Il en résulte que des enjeux nombreux et variés se trouvent associés à la concrétisation de cet ambitieux projet politique.

3.3.2. Faire face aux enjeux de la Grande Région

Nombreux sont les enjeux de cet espace. En plus de la pression fonctionnelle, telle que démontrée dans la première partie de ce chapitre, cette stratégie se propose de faire face à d'autres enjeux, liés *in fine* à la définition de son leitmotiv.

3.3.2.a. Impliquer davantage les villes dans la coopération régionale

Les échanges entre les institutions de coopération transfrontalière de l'échelle locale et régionale sont assez limités. Ils s'organisent essentiellement à travers la participation à certains groupes de travail ou par le biais d'échanges informels (chapitre 2). Aussi, la stratégie Metroborder a également pour but de renforcer cette coopération tout en conférant un rôle plus stratégique aux réseaux de ville (chapitre 5). En somme, l'idée est bien que la stratégie d'une région métropolitaine ne se résume pas à la région, mais qu'elle comprenne les acteurs urbains. C'est notamment pourquoi plusieurs représentants des villes sont conviés à suivre le projet Metroborder dans le cadre du comité de suivi (Chapitre 5). Un des enjeux de l'étude Delphi était de déterminer si les experts s'accordaient avec cette volonté politique, pour déterminer le cas échéant quelles villes devraient être davantage impliquées et comment. Il s'avère que quasiment les trois quarts des experts approuvent une association plus étroite des grandes villes au processus Metroborder (graphique ci-dessous).

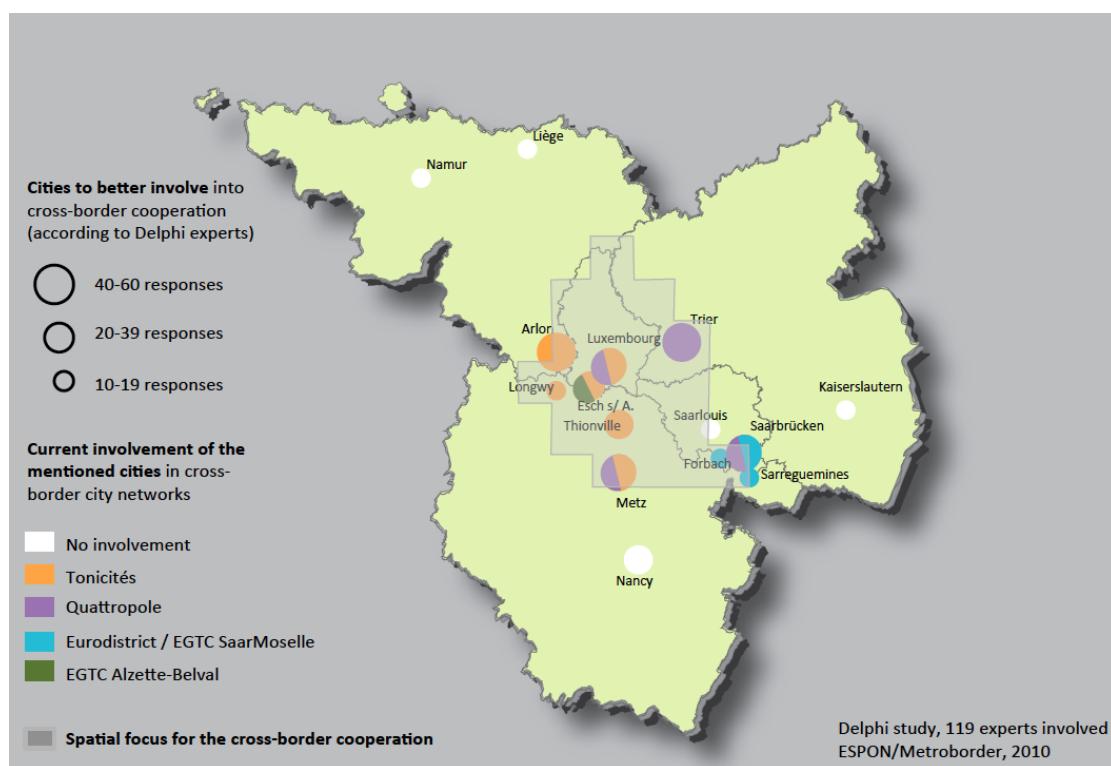


Source: Etude Delphi, n=119

Graphique 9: Les grandes villes devraient-elles être plus étroitement impliquées dans la coopération?

Par ailleurs, comme nous l'avons précisé plus haut, les « capitales régionales » telles que Coblenze, Mainz et Namur sont relativement éloignées de l'espace transfrontalier le plus marqué par les interdépendances fonctionnelles (point 1.3 de ce chapitre). La Carte 10 montre précisément que les villes les plus fréquemment nommées par les experts sont soit déjà impliquées dans des réseaux existants et ont un rayonnement local ou régional, soit plus éloignées, dotées d'un rayonnement régional, sans être associées à

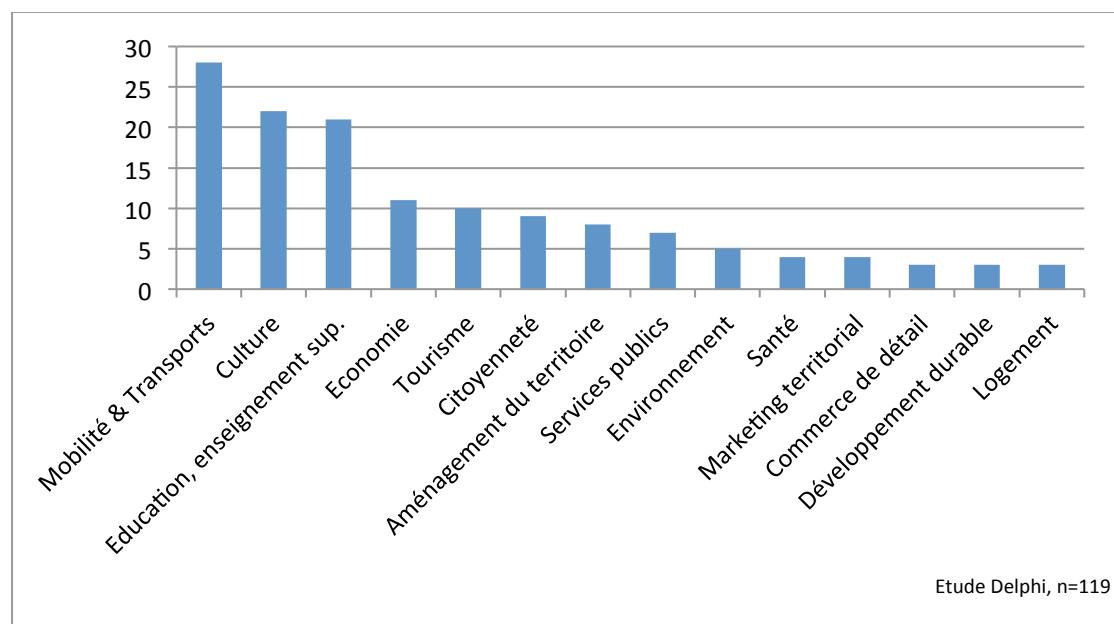
des réseaux transfrontaliers. Ainsi, en plus des villes déjà associées par le biais de réseaux, apparaissent Liège, Kaiserslautern, Namur et Nancy. Si l'ensemble des capitales régionales seraient ainsi associées directement du côté belge (Luxembourg, Metz et Sarrebruck sont associées à des réseaux), Mayence par contre fait figure d'exception. Cette carte montre donc que la dimension métropolitaine du projet RMPT est à comprendre à trois échelles : l'échelle régionale, réunissant les partenaires institutionnels associés au Sommet, l'échelle des grandes villes ayant un rayonnement régional même si celles-ci peuvent être un peu éloignées du « cœur fonctionnel » de la GR et l'échelle des villes plus locales déjà impliquées dans un réseau transfrontalier d'ampleur spatiale plus réduite (ex. : Eurodistrict SaarMoselle, Alzette-Belval).



Carte 10: Villes qui devraient être davantage impliquées dans la coopération transfrontalière et leur implication actuelle dans le cadre de réseaux transfrontaliers de coopération

Par ailleurs, les villes devraient être associées selon les experts pour coopérer principalement sur les questions de mobilité, de culture, d'éducation, d'enseignement supérieur et de recherche. Dans une moindre mesure, les autres domaines mentionnés par les experts sont l'économie, le tourisme ou encore les questions touchant à la citoyenneté, la démocratie participative (Graphique 10, ci-après). Comme nous l'avons relevé dans le chapitre 2, ces thématiques recouvrent partiellement celles qui font déjà l'objet d'une coopération dans le cadre des réseaux de ville. Celles-ci se révèlent toutefois un peu plus ambitieuses, la coopération étant pour le moment relativement limitée. Par ailleurs, si les villes ont certainement une fonction importante pour faciliter la coopération dans ces domaines, elles ne sont pas les seules en charge de ces questions. Les transports impliquent

largement les autorités régionales, voire nationales ainsi que les entreprises concernées. La culture nécessite l'association des musées, centres culturels, ce qui existe déjà largement. L'enseignement supérieur et la recherche est largement du ressort des universités qui coopèrent également. Si ces résultats sont intéressants, ils témoignent d'un besoin d'intensifier la coopération actuelle.



Graphique 10: Dans quels domaines les villes apporteraient-elles une contribution significative si elles étaient davantage impliquées ?

Pour les experts, l'association des villes semble être un élément essentiel dans la concrétisation de la stratégie Metroborder. Ils semblent favoriser des thématiques de coopération assez classiques et déjà traitées par d'autres instances, ce qui laisse présager un besoin de coordination accrue entre échelles de gouvernance. D'autres domaines tel que le marketing territorial, les complémentarités en termes de positionnement économique auraient permis de préciser le positionnement de cet espace, mais ils se révèlent être délicats politiquement.

3.3.2.b. Développer une « stratégie gagnant-gagnant »¹⁵

En tant que stratégie politique, le processus Metroborder a notamment pour but de répondre aux attentes et aux besoins de chaque partenaire. L'exercice est d'autant plus délicat dans ce cas qu'une dizaine d'acteurs est associée directement au processus. Il ressort de l'analyse des textes et des résultats empiriques qu'un élément central pour faire face aux spécificités de ces entités est de mettre l'accent sur leurs complémentarités. En fonction des interlocuteurs, celle-ci est verbalisée différemment : « dépendance », « équilibre », « équitablement ». Quelques exemples illustrent cet impératif :

¹⁵ Cette expression avait été utilisée par le Ministre Halsdorf à l'occasion du lancement du projet ESPON/Metroborder à l'Abbaye de Neumünster, le 3 mars 2009, à Luxembourg-ville.

« Sans ses régions voisines, le Luxembourg n'est rien. Et sans le Luxembourg, les régions voisines ne sont rien » (entretien).

« Diese Städte sind da und haben ihr eigenes Profil. Aber es geht ja auch darum auf eine gesamte Sicht zu sehen, wer hat ja welches Profil und wer kann was zu dieser großen Gruppe Metropolregion beitragen. Daraus lässt sich auch sehen, ob es Schwerpunkte für bestimmte Regionen geben kann » (entretien).

« [Stratégie réalisable en 2030] pour autant que chaque sous-région puisse mettre en œuvre ses potentialités et que les avantages de la métropolisation puissent être répartis équitablement » (Réponse à la question concernant la concrétisation de la stratégie RMPT, Delphi 1)

Ces données empiriques permettent de lire le terme « polycentrique » comme un gage politique pour une stratégie « gagnant-gagnant ». La mise en œuvre du terme « polycentrique » peut aussi recouvrir de nombreuses concrétisations. L'accent peut être mis sur la spécialisation des espaces pour renforcer leur complémentarité. L'accent peut aussi être mis sur les manques à gagner de chaque entité et donc sur une certaine « répartition » des bénéfices. En filigranes, on voit ici qu'il s'agit pour chacun des partenaires de faire des concessions raisonnables en contrepartie d'avantages sur lesquels il pourra s'appuyer en interne. La coopération apparaît comme un élément incontournable de la réalité des régions associées mais comme aussi comme un potentiel pour faciliter leur développement individuel. Dans ce contexte, la frontière est interprétée comme une ressource dont il convient de canaliser les potentiels.

3.3.2.c. Prendre en compte les espaces ruraux

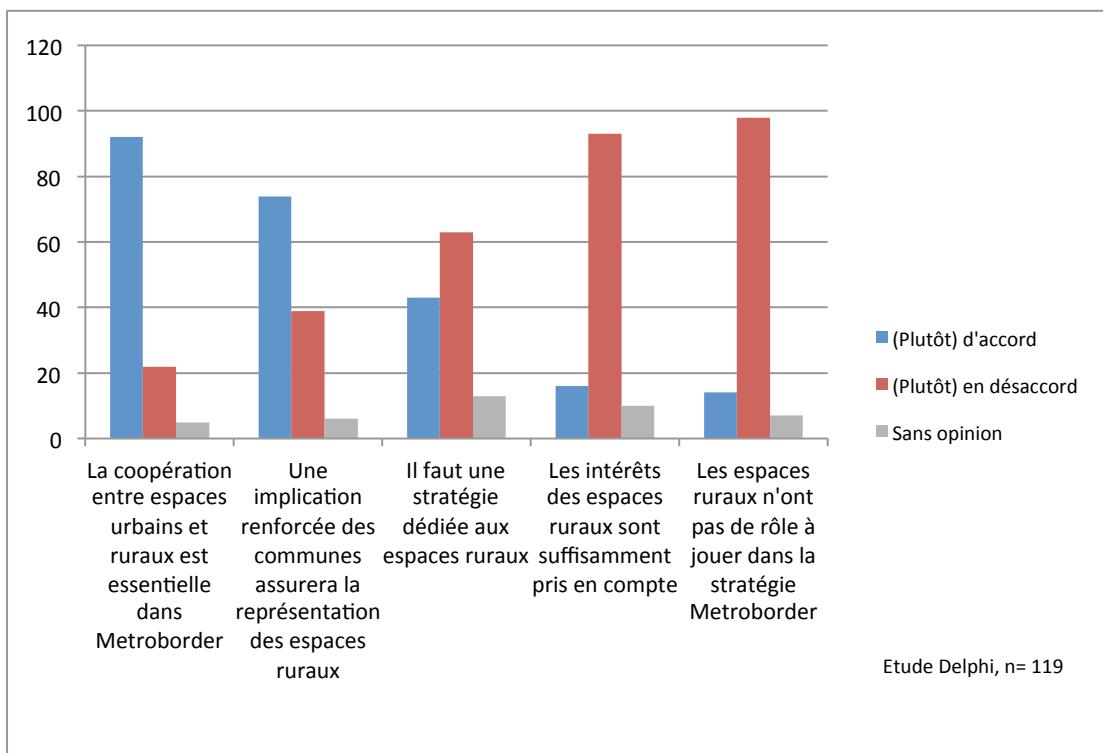
L'ambition métropolitaine suscite de nombreuses interrogations chez les espaces ruraux qui représentent une part importante dans la superficie de la GR.

« Le mot 'métropolitain' reste étrange pour un tel territoire dont un atout est d'être vert et peu dense » (entretien).

« Ne pas opposer urbain et rural mais caractériser les fonctions complémentaires » (Delphi 1, Commentaire à la question : comment concrétiser la stratégie RMPT).

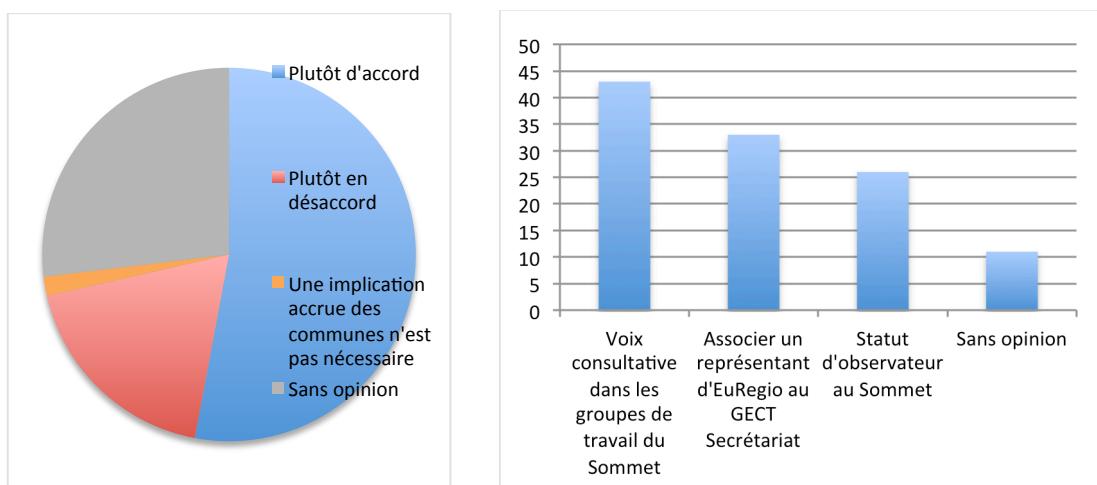
« Ländlicher Raum ist ein unglücklicher Begriff. [...] Die [Metroborder] Untersuchung wird zeigen, dass es ganz ganz enge Verflechtungen mit dem umliegenden Raum gibt. [...] Es wird sich zeigen, dass sich die Räume ergänzen » (entretien).

Le graphique p.133 montre que cette tendance est globalement partagée par les experts de l'étude Delphi qui considèrent majoritairement que les espaces ruraux devraient être associés au projet Metroborder.



Graphique 11 : Quel rôle les espaces ruraux doivent jouer dans la stratégie Metroborder ?

Une autre question a toutefois révélé la difficulté de réunir un consensus sur les institutions à même de remplir ce rôle de représentant. L'EuRegio, qui est l'institution réunissant le nombre le plus important de communes et d'acteurs de l'échelle locale en GR, réunit une majorité d'experts et pourrait constituer un représentant. Le mode de représentation nécessiterait discussion et débat puisque l'association aux groupes de travail du sommet s'accompagnerait d'un certain alourdissement des structures et que le GECT sommet n'a pas encore été créé (chapitre 5).



Graphique 12: EuRegio constitue-t-elle l'organe de représentation des communes de la Grande Région ? Si oui, comment pourraient-elle être davantage impliquée ?

L'importance des espaces ruraux dans la GR relativise le caractère métropolitain de la stratégie Metroborder. En termes de gouvernance, elle laisse également entrevoir une certaine complexification des modes de prise de décision puisqu'elle implique également l'association de l'échelle locale dans le processus décisionnel. Cette même échelle est aussi relativement composite puisqu'elle réunit des villes de taille moyenne ainsi que de nombreuses communes. La question de l'association des espaces ruraux est aussi étroitement liée à celle du périmètre de la GR.

3.3.2.d. Territorialiser les priorités : l'accord tacite mais contesté sur le « cœur de la GR »

Sans remettre en question la pertinence du périmètre institutionnel, les experts de la GR semblent pourtant définir un « périmètre des projets », espace sur lequel les besoins en termes de coopération seraient nettement plus importants (chapitre 4). Ce périmètre, non institutionnalisé, semble pourtant être à l'esprit des experts. Actuellement, une part importante des experts considère que ce périmètre devrait être reconnu, institutionnalisé comme espace de la RMPT. Cette étape permettrait de faciliter l'opérationnalisation des priorités politiques. En même temps, cette opérationnalisation est hautement délicate. Voici deux exemples des enjeux de cette définition:

« Il faut réinventer le territoire: la "Grande Région" n'a en elle-même que très peu de cohésion et les centres de décision de ses parties composantes sont presque toutes tournées vers l'extérieur (Liège, Namur, Mainz, Nancy). D'où la nécessité d'un "recentrage" sur un territoire vraiment métropolitain beaucoup plus réduit » (étude Delphi, réponse à la question : comment concrétiser la vision RMPT).

« [D'accord avec la vision RMPT] A condition de s'intégrer dans le tissu d'ensemble de la région et d'entraîner dans la démarche l'ensemble de la zone y compris dans sa partie rurale » (étude Delphi, réponse à la question : comment concrétiser la vision RMPT).

« La RMPT, c'est quelque chose au niveau du secteur central de la GR. Un des problèmes de la GR, c'est qu'elle soit trop grande. Si on veut réussir ce passage du concept scientifique au concept politique, on a intérêt à utiliser le fonctionnel comme base, pas théorique, mais comme Argumentationshilfe. [...] Arriver à un concept plus opérationnel » (entretien).

Comme nous l'avons vu dans la première partie, le potentiel métropolitain de cet espace peut être délimité autour des aires fonctionnelles transfrontalières de Luxembourg et de Sarrebruck, auxquelles peuvent s'ajouter leurs aires fonctionnelles adjacentes. La structuration d'un discours métropolitain a pour effet immédiat de circonscrire dans l'espace l'essentiel du projet. Dans le même temps, tandis que le mot « polycentrique » vient donner le gage politique que la GR est considérée dans son entiereté, bien qu'il ne soit pas parfaitement clair si ce polycentrisme est local (et donc plus rural) ou régional (et donc plus métropolitain autour des grandes villes notamment). Nous sommes en présence d'un véritable clivage ayant des effets tant sur la gouvernance que sur l'espace (chapitres 5 et 6).

3.3.2.e. La RMPT, élément d'identification à la GR ?

Enfin, comme nous l'avons déjà largement remarqué précédemment, la GR fait face à un manque d'éléments d'identification qu'ils soient nom, symboles ou slogan. Le projet Metroborder a ouvert de nombreuses attentes chez les différentes parties prenantes, de sorte que celui-ci est considéré par certains experts comme devant préciser le profil de l'espace. Pour eux, la Grande Région devrait se positionner en tant qu'espace de coopération modèle, devenir un « espace de vie commun ».

« Das Erreichen eines WIR Gefühls kann nicht allein der Wirtschaft aufgebürdet werden. Gelingt dies, dann könnte auch eine "Großregion" in 20 Jahren Wirklichkeit werden » (étude Delphi 1, commentaire à la question : quelle serait votre vision pour la GR à l'horizon 2030 ?).

« Emergence du sentiment d'une identité de destin des citoyens de la Grande région » (idem).

« Die großen Städte sind die wichtigsten Motoren der Entwicklung der Großregion. Die lokalen Experten kennen sich gut und kooperieren permanent auf der Projektebene. Die Bevölkerung wird kontinuierlich über die Fortschritte informiert und identifiziert sich zunehmend mit der Großregion » (idem).

Le sentiment d'appartenance apparaît ici comme un élément ne se substituant pas aux identités régionales ou nationales respectives mais venant s'y ajouter ; il accompagne des pratiques transfrontalières. Cette dimension apparaît dans l'étude Delphi au rang de « vision », de souhait pour le futur. Ce souhait s'accompagne souvent dans les commentaires de la volonté d'assurer le rayonnement de la région en tant qu'espace modèle. Par contre, il n'est pas fait référence à la notion de marketing territorial. On voit ici que la dimension économique est interprétée comme un facteur important mais non suffisant vers la constitution d'une entité propre.

Conclusion du chapitre 3

La stratégie RMPT structure un discours politique à deux niveaux. Souhaitant jouer dans la compétition européenne, elle pose des jalons discursifs, analytiques et stratégiques qu'elle ambitionne de faire peser au niveau national ainsi que dans la négociation du soutien européen à la Grande Région. Elle a également pour objectif la structuration d'un objectif politique partagé dans l'ensemble de l'espace frontalier. A cet égard, si les ambitions métropolitaines répondent directement aux objectifs fixés tant au niveau national qu'au niveau européen, elle peine à épouser les caractéristiques hétérogènes du vaste espace de coopération qu'est la Grande Région. Les contradictions thématiques soulevées dans le cadre de l'étude Delphi témoignent de la nature des négociations entre partenaires et du caractère encore diffus de cette stratégie. En proposant de circonscrire l'action de la GR et d'affiner son profil, cette stratégie exige en effet de chacun des partenaires associé qu'il développe une vision claire et assumée de sa contribution à cet espace ainsi que de l'espace commun développé. Ce processus s'inscrit largement dans la longue durée.

Ce projet politique a été validé par le 12^{ème} Sommet sous Présidence sarroise et réaffirmé dernièrement par le 13^{ème} Sommet. La Présidence lorraine a lancé le développement de premiers projets (ex. Système d'information géographique en Grande Région). La prochaine étape réside donc dans la concrétisation de projets communs. A cet égard, la négociation du Programme Opérationnel Grande Région dans le cadre du programme INTERREG A devrait se révéler décisive. Si l'approche de la RMPT est validée, elle structurerait en partie la concrétisation des projets. Si ce leitmotiv figure désormais dans les discours comme un élément devant orienter les futures priorités de la GR, il est encore en négociation, en particulier au niveau européen. Loin d'être établi, ce leitmotiv ne constitue donc pas un élément d'identification à la coopération transfrontalière en Grande Région. Il constitue tout au plus un objectif vers lequel la majorité des acteurs souhaitent orienter leur coopération. Il révélateur la tentative d'appréhender des questions transfrontalières en commun.

Le choix de ce leitmotiv, du calendrier et de la méthode (projet ESPON) pour l'établir témoigne de l'importance de l'échelle européenne pour les espaces frontaliers ainsi que de la vivacité du « métropolitain » auprès des décideurs. Si, l'objectif affiché est de « devenir métropolitain », la nature de sa concrétisation est à nuancer. La dimension métropolitaine semble pertinente pour les praticiens dans la mesure où elle permet de mobiliser à la fois projets dans les domaines du transport, de l'économie, de la culture mais aussi de l'aménagement du territoire et de la recherche. Dans le même temps, elle permet de structurer l'ambition de figurer sur la carte européenne. L'ensemble de ces éléments semble témoigner que la « Metropolfieber » que Leber et Kunzmann (2006) avait diagnostiquée en Allemagne, a gagné cet espace frontalier.

Envisager ce processus sous l'angle de la construction d'un leitmotiv permet de le décortiquer dans toute sa complexité. Il se révèle être une étape encore préliminaire dans son établissement. Cette étape est décisive dans la mesure où une éventuelle difficulté à concrétiser les projets pourrait le remettre en question. Dans le même temps, envisager ce

processus comme participant à la construction d'une région a permis de préciser certains des enjeux spatiaux et institutionnels liés à l'institutionnalisation de ce leitmotiv. Les trois dimensions apparaissent étroitement liées. Plus précisément, la dimension spatiale du leitmotiv Metroborder tend à privilégier le cœur métropolitain de la Grande Région. L'opérationnalisation de cette stratégie interroge donc directement le périmètre de cet espace, réputé « trop grand ». Est ainsi suggéré un processus de projection du leitmotiv dans l'espace transfrontalier. L'appropriation sélective de l'espace à des fins stratégiques pose ainsi directement la question de la « territorialisation » du leitmotiv.

Chapitre 4 : Une territorialité transfrontalière ?

Le territoire est la « stabilisation momentanée des relations sociales dans l'espace » (Lussault, 2007). Il résulte d'un processus d'appropriation de l'espace engagé par des acteurs y ayant projeté leur stratégie. La territorialité procède donc d'un rapport de force se concrétisant à deux moments, dans la définition de la stratégie et dans l'appropriation de l'espace (chapitre 1). L'objectif de ce chapitre est d'étudier comment l'espace transfrontalier est construit par la stratégie RMPT et si celui-ci est construit en tant que territorialité transfrontalière.

La construction de ce projet en est encore à un stade liminaire et fait face à des contradictions quant à ses réelles priorités. Ces dernières ont certes trait au positionnement stratégique de chacun des acteurs par rapport à l'espace transfrontalier et par rapport à son contexte interne ; il a toutefois également trait à la dimension spatiale de cette stratégie. Cette dimension spatiale semble catalyser nombre d'enjeux en Grande Région. En tentant de « territorialiser » la stratégie RMPT, les partenaires associés à la coopération se heurtent à deux périmètres de coopération. D'une part, l'espace institutionnel existant est porteur d'identification de l'espace puisqu'il symbolise l'association de l'ensemble des partenaires. D'autre part, un « espace du mandat » se matérialise pour incarner la projection spatiale de la RMPT. Ces deux espaces révèlent deux interprétations de la dimension spatiale de la stratégie RMPT. Leur importance dans le discours politique révèle le caractère stratégique de l'espace de coopération et son influence sur le contenu même du projet. Ces discussions remettent à l'ordre du jour l'hypothèse selon laquelle la « Grande Région est trop grande ». Elle serait trop grande car peu à même d'opérationnaliser des projets. Réduire sa taille reviendrait pourtant à l'amputer de compétences clés. En même temps, la cohabitation de deux espaces non congruents semble délicate pour nombre d'experts.

Si cette étape révèle la tentative d'appréhender en commun un espace transfrontalier, elle interroge les modalités de son appropriation. Les acteurs de la coopération s'approprient-ils en commun l'espace transfrontalier défini ? Quelle est la nature de cette appropriation ? La définition d'une territorialité transfrontalière questionne donc directement son articulation avec la territorialité régionale ou nationale.

Ces deux éléments seront mobilisés afin de déterminer comment la stratégie RMPT contribue à territorialiser l'action des partenaires institutionnels en Grande Région. Pour ce faire, nous envisagerons dans un premier temps le processus de « bordering » enclenché par les acteurs. Celui-ci témoigne de la tentative de circonscrire dans l'espace la stratégie RMPT. Ensuite, nous nous interrogerons sur la possible appropriation de cet espace par les institutions de coopération.

1. L'émergence d'un double processus de « bordering »

Comme nous l'avons vu précédemment, la stratégie Metroborder se fonde sur une base institutionnelle claire et a priori non contestée. Celle-ci résulte d'un processus enclenché depuis 1971 qui visait tant à associer les acteurs ayant un intérêt à coopérer que les acteurs disposant des compétences nécessaires à la mise en œuvre des projets commun. De ce processus de « bordering » institutionnel résulte l'espace de coopération actuel, nommé ici espace institutionnel (« Vertragsraum », ESPON/Metroborder, 2010a). Nous mettrons en évidence comment ce processus a évolué dans le temps. Ensuite, le Sommet appelait de ses vœux en 2009 la « réalisation progressive d'une « RMPT » au sein de la GR » (Sommet, 2009 : 7). Le projet ESPON/Metroborder a donc proposé une possible concrétisation de l'espace sur lequel la RMPT pourrait se réaliser. Un processus politique est actuellement en cours afin de mettre en œuvre cette définition, ce qui enclenche un nouveau processus de « bordering » qui pourrait s'apparenter à l'espace du mandat (« Mandatsraum¹⁶ »). Nous reviendrons successivement sur le développement de ces deux phénomènes de délimitation spatiale.

1.1. « Vertragsraum » : la réaffirmation de l'espace institutionnel

Que ce soit dans le contexte interétatique ou transfrontalier, la logique habituellement suivie pour délimiter le périmètre de la coopération est d'ajouter les territoires de chaque partenaire. L'entité ainsi agrégée constitue un « pooled territory » (Mamadouh, 2001 ; Balibar, 2009 : 193 ; Chilla, 2011)¹⁷. Il est un élément essentiel dans l'identification de l'espace et des acteurs associés à la coopération. Pourtant, ce périmètre institutionnel résulte d'un hasard. Il est le fruit de l'organisation institutionnelle de chacun des pays membres impliqués. Les cartes représentant les institutions associées à une coopération transfrontalière sont ainsi marquées par l'hétérogénéité des unités spatiales (Carte 1, p.53). Elles révèlent aussi des attributions en termes de compétences très variées (« multi-level mismatch », Evrard & Chilla, 2011). Le périmètre de coopération est peu révélateur de la portée de la coopération et de sa nature ; il indique principalement si la coopération a un objet plutôt local ou plutôt régional. Ainsi, pour nombre de coopérations à l'échelle locale, le périmètre de la coopération est défini effectivement par la somme des territoires de chacune des communes associées (comme pour le PED ou le GECT Belval-Alzette). Par contre, les périmètres des acteurs institutionnels situés à d'autres échelles ne sont pas représentés (départements, région, l'état français et l'état luxembourgeois). S'il donne

¹⁶ Nous utilisons la notion d' « espace du mandat » pour nous rapprocher du terme allemand « Mandatsraum » qui nous semble particulièrement convaincant. Nous désignons ainsi l'espace sur lequel les acteurs s'accordent pour concrétiser leur stratégie de coopération. Il s'agit de la manifestation spatiale d'un projet politique. Par symétrie, le terme « périmètre institutionnel » ou « Vertragsraum » exprime l'espace de compétence institutionnelle des acteurs associés à la coopération.

¹⁷ Dans le cas européen, de nombreuses exceptions sont notables : certaines dispositions ne s'appliquent pas ou au contraire s'appliquent exclusivement aux DOM-TOM

l'impression de circonscrire uniquement un périmètre institutionnel, c'est effectivement le l'espace du mandat qui est également défini. Dans le Rhin supérieur, il a aussi été décidé qu'une seule partie du Bade-Wurtemberg serait associée au périmètre de coopération, même si le Land participe pleinement aux processus de décision (ESPON/Metroborder, 2010a : 113). Dans l'ensemble de ces cas, une différenciation entre géographie des partenaires institutionnels et espace de coopération a été effectuée *ex-ante* en fonction de l'objet de la coopération. En Grande Région, cette différenciation n'a pas été opérée. Le périmètre a évolué depuis 1971 sous l'impulsion des changements institutionnels. Nous ne reviendrons pas sur ces modifications institutionnelles (chapitre 2). Toutefois, nous pouvons analyser les différents éléments à l'origine de ces modifications de périmètre et de la confusion qu'ils ont pu susciter.

- Le périmètre s'agrandi à mesure que la coopération s'étend

La région de Trèves et du Palatinat occidental en Rhénanie-Palatinat ont été ajoutées suite à la volonté exprimée par la République fédérale d'Allemagne dans les années 70 de participer à cette coopération. Cette association s'est manifestée dans le cadre de la Commission régionale et a été formalisée dans l'Accord de 1980. Dans les années 1990, la Belgique a également exprimé ce vœu d'être associée à titre d'observateur. Sa participation s'est formalisée avec l'émergence du Sommet en 1995.

- Coexistence de périmètres non congruents

La Commission régionale et le Sommet sont les deux principales instances exécutives de la Grande Région. Leur périmètre a évolué selon le principe évoqué précédemment. Mais, en 1986, le Conseil Parlementaire Interrégional est créé. En associant les parlementaires de Rhénanie-Palatinat, de Wallonie, du Luxembourg ainsi que les conseillers généraux et régionaux en Lorraine, le périmètre s'apparente alors à celui de l'actuel Sommet qui n'existe pas à l'époque. En 1986, le périmètre de la Commission Régionale Saar-Lor-Luxembourg-Trèves/Palatinat occidental, organe principal de coopération est plus circonscrit (Carte 1, p.53). Ainsi, coexistent deux périmètres différents bien que leur institution respective traite de sujets identiques. Il faudra attendre 2005 pour que le périmètre du Sommet soit institutionnalisé et vienne ainsi conférer à la GR un périmètre unique.

- La création du Sommet politise la coopération (1995)

A l'initiative du Grand-Duché, les acteurs politiques élus dans les quatre régions associées sont conviés à participer à un Sommet. C'est ainsi que la coopération essentiellement locale du côté de la Rhénanie-Palatinat passe à l'échelon du Land (régional) avec la participation du Ministre-Président. La recherche de l'homologue de l'autre côté de la frontière aboutit ainsi à la construction que l'on connaît. En plus d'une modification institutionnelle du côté de la Rhénanie, une modification a aussi eu lieu en Lorraine, jusque là représentée par le Préfet. Suite à la 1ère vague de la décentralisation de 1982, ce n'est plus un interlocuteur, mais six (le préfet, la région et les quatre départements) qui sont conviés. Du côté belge, le

parallélisme entraîne la participation de trois interlocuteurs (la région wallonne et les deux communautés linguistiques existant depuis 1975). Sont donc associés au sommet des institutions hétérogènes en termes de compétences et résultant de constructions historiques variées ('multi-level mismatch', Carte 4, p.67). En prenant une dimension plus politique, mais aussi plus visible et d'une certaine façon également plus légitime (puisque le sommet officialise la participation d'autorités élues), le périmètre institutionnel de la GR s'élargit. Si les acteurs institutionnels associés à cette coopération ne semblent pas contestés (voir chapitre 5), le périmètre institutionnel fait face à des réactions ambivalentes. Pour résumer, ce périmètre est globalement jugé « intangible » car il reflète la participation des cinq entités. Pourtant, il est reconnu par tous comme ne reflétant ni les enjeux, ni la réalité de la coopération actuelle. Ce périmètre fait face à un problème d'identification. Ainsi:

« Je crois qu'on ne peut pas découper la GR autrement qu'elle n'est actuellement ». [...] [Ce périmètre institutionnel] laisse le champ ouvert pour avoir une coopération d'ensemble, mais on sait à l'expérience que c'est le cœur qui va recevoir les moyens les plus importants » (entretien).

« La Grande Région est bien trop grande, ça chacun le sait. Parce qu'à Tournai, même à Mainz, on ne connaît pas la GR » (entretien).

Plusieurs éléments sous-tendent l'ambivalence des analyses par rapport à ce périmètre.

Tout d'abord, il serait politiquement délicat de revenir sur le principe : un partenaire apporte avec lui « son » territoire. Si un « découpage » des régions les plus éloignées des frontières avait lieu, il s'agirait concrètement d'associer la province du Luxembourg, certaines parties de la Rhénanie Palatinat (probablement celles définies précédemment) et uniquement certaines parties de la région Lorraine (Moselle et Meurthe-et-Moselle). De fait, ne figureraient plus sur la carte les deux capitales régionales (Namur et Mayence) tandis que l'association du Sillon lorrain qui se structure de plus en plus en particulier sur les questions frontalières ne serait plus que partiellement représentée sur la carte. Symboliquement et politiquement cette suppression serait difficilement acceptable.

Toutefois, la plupart des experts soutiennent que ce périmètre institutionnel coïncide assez peu avec la réalité « vécue » de la coopération transfrontalière, notamment en ce qui concerne la pratique quotidienne des habitants. Un élément de réalisme est alors invoqué : le fait que la GR couvre 65.401 km², ce qui en fait l'espace de coopération transfrontalière le plus vaste en Europe si on le compare avec les neuf autres cas étudiés dans le cadre du projet Metroborder (ESPON/Metroborder, 2010a : 120). Cet argument a été étayé par plusieurs réflexions académiques. Des géographes de Metz et de Sarrebruck ont contribué à cette réflexion en proposant un périmètre de coopération en 1982 (Brücher et al., 1982). Moll considère par exemple que les entités éloignées de plus 40-50 km ne sont plus influencées par les frontières. « Sie belasten vielmehr mit ihren ganz, normalen Problemen die grenzüberschreitenden Diskussion » (Moll, 1994). Cette thématique a continué d'être traitée dans la littérature (Schulz, 1998 ; Thiel & Lorig, 2008: 366).

Enfin, le cadre institutionnel actuel permet de réunir autour de la table les principaux responsables politiques élus des cinq entités associées. Le Sommet bénéficie donc en plus d'une certaine légitimité démocratique, d'une certaine visibilité, mais aussi *a priori* d'un large spectre de compétences pour répondre aux problématiques transfrontalières. C'est particulièrement le cas si l'on considère le fait qu'il réunit trois régions aux compétences fédérales (Rhénanie-Palatinat, Sarre, Wallonie) et un Etat (G.-D. de Luxembourg). Nous reviendrons sur les limites de ce constat dans le chapitre 5, par le biais notamment de l'analyse sur le 'multi-level mismatch' (Carte 4, p.67).

Par conséquent, il n'est pour l'immense majorité des experts pas souhaitable ou envisageable de revenir sur la composition du Sommet ou sur le périmètre institutionnel de la coopération. Par contre, comme ce périmètre est réputé peu opérationnel par de nombreux experts, la question se pose de l'institutionnalisation d'un autre périmètre venant alors compléter ou préciser le périmètre institutionnel. On pourrait pourtant argumenter que la dualité des périmètres est déjà reconnue puisqu'au périmètre institutionnel vient s'ajouter le périmètre défini pour le programme INTERREG IVA Grande Région (voir **Annexe XIV**, p.278). Celui-ci a été négocié par les partenaires au début de la période de programmation 2007-2013 avec la Commission européenne et permet de déterminer quels bénéficiaires sont éligibles à un cofinancement européen. Ce périmètre peut donc être interprété comme un périmètre institutionnalisé et non pas tacite ou informel. Il a été négocié par l'ensemble des partenaires et reflète donc la projection qu'ils se font des bénéficiaires potentiels du programme INTERREG. Ce périmètre n'est toutefois absolument pas utilisé comme référence par les acteurs dans les entretiens ou encore dans l'étude Delphi. Comme nous l'avons noté dans le chapitre 2, cela peut en parti s'expliquer parce que ce périmètre est encore assez récent et susceptible d'évoluer avec la succession des périodes de programmation. Le programme INTERREG IVA 2007-2013 résulte de la fusion de trois programmes INTERREG largement encouragé par la Commission. Ce périmètre sera donc renégocié après 2013 ; il est d'ailleurs qualifié par nombre d'experts comme étant « administratif ». Il reflète les engagements d'un programme européen. Enfin, nous le verrons dans chapitre 5, les tentatives de trouver des synergies entre la coopération politique (Sommet) et le soutien opérationnel et financier (INTERREG) sont nombreuses. Cette approche est toutefois sujette à controverse, certains effectuant au contraire une différence très claire entre ces deux coopérations. Ainsi, utiliser le périmètre d'INTERREG pour opérationnaliser la RMPT ne permettrait pas de recueillir l'unanimité.

Comme l'indiquent en creux les citations d'experts mentionnées ci-dessus, la coopération transfrontalière s'opérationnalise sur un espace informel, tacite, constamment renégocié. Le processus politique ayant accompagné le projet Metroborder a contribué à relancer des discussions sur le caractère informel de cet espace en souhaitant opérationnaliser l'espace sur lequel la RMPT devrait se construire (Chilla, 2011). Le processus politique a largement encouragé l'équipe de recherche à cartographier l'espace de la RMPT, sur base des résultats de l'analyse appliquée (Chilla, 2011, voir **Annexe XV: Une Région métropolitaine polycentrique transfrontalière en Grande Région, présentation synthétique des résultats**

de l'étude **ESPON/Metroborder**, p.279). Il convient alors de se demander comment cet autre périmètre se définit-il et pourquoi certains acteurs voient la nécessité de l'institutionnaliser. Par ailleurs, que représente ce tournant dans la représentation de l'espace transfrontalier ?

1.2. « Mandatsraum » : la construction d'un espace du mandat

Informellement, les partenaires de la coopération semblent travailler avec un espace des projets, tantôt qualifié de « zone noyau », « Kernraum » ou encore de « cœur de la Grande Région » (entretiens et étude Delphi). Pourtant, à y regarder de plus près, cette délimitation informelle fait l'objet d'une reconnaissance partielle dans la mesure où elle figure sur le logo et certains visuels de la Grande Région. La démarche politique Metroborder a relancé ce débat en proposant de travailler à l'espace de la RMPT. Plus qu'une représentation symbolique, cette démarche invite à territorialiser une stratégie de coopération. Le processus de « bordering » se précise.

1.2.1. Un espace du mandat partiellement institutionnalisé par des représentations symboliques

Comme nous l'avons vu dans les chapitres 2 et 3, la Grande Région est depuis sa création à la recherche d'éléments permettant d'identifier et de porter sa coopération non pas uniquement en interne, mais aussi vers l'extérieur. Si, nombreuses ont été les réflexions et les discussions à ce sujet, un élément semble rester constant, son logo. Il figure sur les déclarations du Sommet depuis 2001. Il représente très clairement l'ensemble du périmètre institutionnel en vert. Celui-ci est toutefois nuancé par un cadre dans la couleur complémentaire rouge qui recentre le regard sur le centre de l'espace. Il est décliné pour identifier plusieurs programmes ou projets participant à cet espace de coopération (logo du projet de Système d'information géographique : gis-gr.eu ou encore le programme INTERREG IVA Grande Région : interreg-4agr.eu).

Dans la même logique, la Vision d'avenir 2020 initiée par la Présidence du 7^{ème} Sommet en 2003 fonctionne avec un dégradé de couleurs. Le sud de la Lorraine, l'est de la Rhénanie-Palatinat et l'ouest de la Wallonie



Source: granderegion.net

Image 2: Logo de la Grande Région



Source: granderegion.net

Image 3: Couverture de la Vision d'Avenir 2020, développée à l'initiative de la Présidence sarroise du 7^{ème} Sommet, juin 2003

sont atténués pour toutefois laisser de manière bien présente les capitales régionales et faire porter le regard du lecteur sur son centre dont les couleurs sont plus vives.

Ces représentations graphiques indiquent de manière implicite que la GR entend focaliser son action (Dörrenbächer, 2010). Ce processus consistant à concentrer l'action des partenaires institutionnels dans l'espace n'est pas donc pas récent. Si le périmètre institutionnel sert de référence et constitue un vecteur essentiel d'identification de la coopération transfrontalière dans cet espace, il est accepté tacitement que les projets se concentrent sur un espace plus réduit. Le statut de ce périmètre plus réduit est ambigu pour n'être pas directement mentionné mais mobilisé de fait dans la pratique.

Une étape a été franchie dernièrement puisqu'il a été demandé au projet ESPON/Metroborder de contribuer à la définition spatiale de la RMPT en s'appuyant en particulier sur des « territorial evidence » (Chilla, 2011 : 114-5). Avant de revenir sur la portée de cette volonté des praticiens, revenons sur les ressorts de ce discours et la manière dont les experts justifient et verbalisent l'existence de cette « zone noyau ».

1.2.2. Un espace du mandat défini dans les représentations fonctionnelles et idéelles de l'espace frontalier

Essentiellement, deux types d'arguments sont mobilisés par les experts pour circonscrire ce que pourrait être l'espace de la RMPT ou pour définir un autre espace de coopération. Il s'agit d'arguments fonctionnels et idéels.

- **L'espace du mandat, un espace fonctionnel...**

Pour certains experts, la coopération transfrontalière exige une certaine proximité géographique entre les parties prenantes, et donc avec la frontière. Sans pouvoir pour autant définir cette proximité, une définition *a contrario* est apportée :

« Alle wissen im Moment von der Landkarte, wie [die Grossregion] definiert ist. Aber es gibt Teilräume, die mit Sicherheit sagen: damit habe ich nichts zu tun. Also der westliche Zipfel der Wallonie fast schon am Ärmelkanal ist zwar auf der Karte auch Teil der Großregion aber es ist schon fast bei Lille in Frankreich. Ich kann mir das nicht vorstellen, dass jemand dort etwas mit der GR anfangen kann. Und genauso ist es der Westwald in Rheinland-Pfalz der schon rechts vom Rhein liegt, wird wahrscheinlich sagen: es ist zwar schön und gut, aber wir sind nicht dabei » (entretien).

« Il y a une volonté politique que ces cinq entités [...] coopèrent. Mais quand on fait géographiquement la carte de la GR, on voit que ça ne colle pas. Cette moitié est de la Wallonie doit travailler avec la GR, par contre la moitié ouest de la Wallonie est beaucoup plus tournée vers Bruxelles, voire Lille » (entretien).

Cette approche relativise la portée du périmètre institutionnel pour rappeler que la coopération transfrontalière résulte d'un besoin, d'un intérêt et d'une volonté commune de résoudre ensemble des problèmes concrets (Hrbek & Weyand, 1994 : 44). Typiquement en GR, nous l'avons vu, il s'agit des questions liées à l'existence d'un important marché du travail transfrontalier.

« Von den kommunalen Partnern hier mit Entfernung zur Grenze sinkt das Interesse, weil man einfach nicht im Tagesgeschäft mit grenzüberschreitender Kooperation befasst ist. Also die Bürgermeister in den Orten, bei denen es viele Grenzpendler gibt, sind natürlich viel mehr an allen diesen Problemen und Themen dran, sowie an der grenzüberschreitenden Abstimmung, wie die an dem es nur marginal eine Rolle spielt » (entretien).

« Innerhalb der Großregion gibt es eine kooperative Kernregion, die gebietskörperschaftlich abgegrenzt, aber aufgabenbezogen offen als Motor der Großregion ihre Entwicklung und Außendarstellung betreibt » (Delphi 1, réponse à une question ouverte).

« [La Région métropolitaine polycentrique transfrontalière] se construit au sein de la Grande Région, 60-80 km autour de Luxembourg – maximum 100, même si en fonction des thématiques, l'espace peut être plus large » (entretien).

Dans ces citations, les experts perçoivent la difficulté inhérente d'une définition fonctionnelle de l'espace de coopération. En fonction de la thématique de coopération prise en compte, l'espace concerné est différent. Or, comme nous l'avons vu, ces thématiques sont nombreuses (des transports, à la culture en passant par l'enseignement supérieur). De même, la délimitation fonctionnelle est par définition évolutive dans le temps. Depuis plusieurs années, les flux de travailleurs frontaliers augmentent plus que prévu. Un espace central contraignant et territorialement déterminé se révèlerait vite obsolète. La volonté politique s'oriente donc davantage vers l'institutionnalisation d'un Mandatsraum souple, adaptable aux évolutions fonctionnelles et à la vision politique.

- **...et idéel**

Comme la frontière mobilise à la fois le registre du réel, du symbolique et de l'imaginaire (Foucher, 1991 : 38), Hinfray propose de considérer la « dimension idéelle » de la frontière. Celle-ci fait référence « à des aspects symboliques, historiques, identitaires affectifs, donc à la façon dont est perçue et imaginée la frontière » (Hinfray, 2010 : 34). Cette même dimension participe à la construction d'un espace frontalier. Au-delà des interdépendances fonctionnelles, cet espace est construit en faisant appel à la représentation qu'ont les acteurs de la concrétisation spatiale de leur projet.

« Die kulturellen, politischen, geographischen Grenzen werden nicht mehr sichtbar sein, die sprachlichen Barrieren werden verringert, die Zusammenarbeit wird intensiv und sachorientiert ablaufen » (Commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

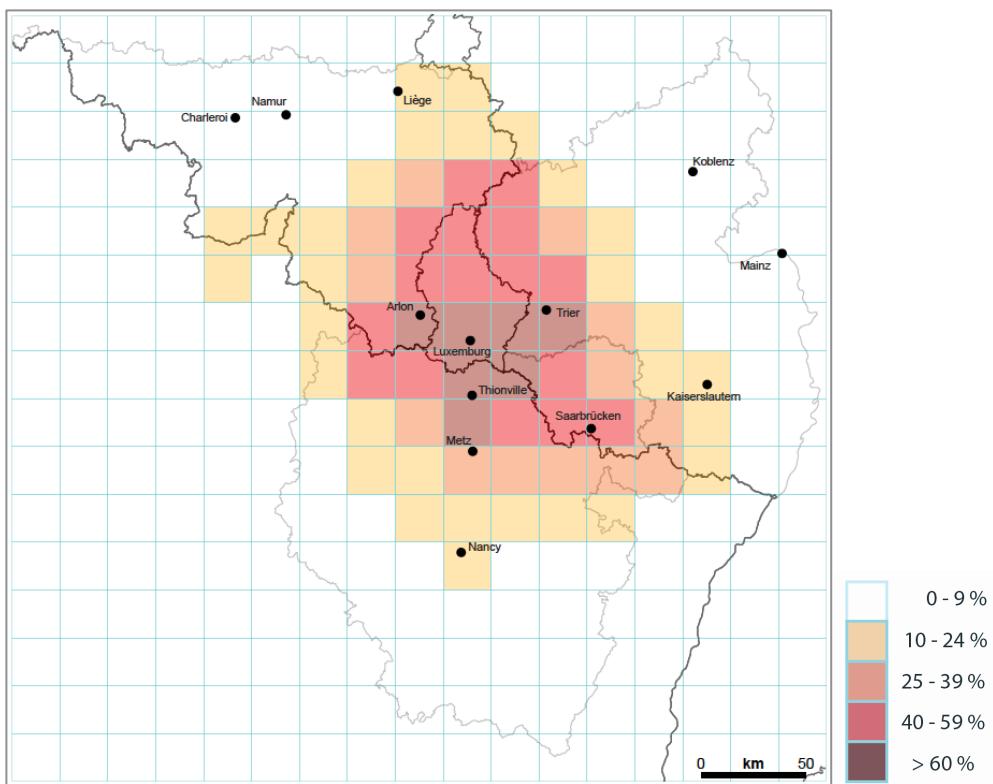
« METROBORDER ist zu administrativ, zu technisch, zu raumplanerisch gedacht. Vielleicht ist das Projekt als Vorstufe für eine wirkliche Integration des Kernraums (nicht der Großregion) notwendig, aber nicht hinreichend. Die Realisierung der zahllosen notwendigen Maßnahmen im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur und die Schaffung gemeinsamer, demokratischer Strukturen wird darüber entscheiden, ob die Menschen in diesem Raum sich zusammengehörig fühlen werden und eine landsmannschaftliche Identität im moselfränkisch-lothringischen-saarländischen Raum bilden » (Commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

La construction de cet espace fait appel non pas seulement à la projection individuelle dans l'espace, mais aussi à une expérience individuelle et donc affective et subjective. Cet espace est perçu comme ne devant pas uniquement être fonctionnel pour les acteurs qui le traverse, il doit, pour certains experts, être également un espace d'identification pour ses habitants. Cette dimension est notamment verbalisée en faisant appel à la métaphore du « laboratoire européen ».

La complexe construction d'un espace des projets fait donc appel à de multiples dimensions. Elle n'est pas la simple représentation spatiale du projet RMPT, elle fait aussi appel à la représentation mentale de la coopération en GR. Aussi variées qu'elles soient, ces citations montrent toutes que la dimension spatiale est essentielle dans la coopération. En plus de participer à l'identification de l'espace, elle véhicule une appropriation subjective. L'espace transfrontalier que tentent de circonscrire les experts est donc rempli d'affect, d'imaginaire, de fonctions, d'institutions et d'intérêts, qui ensemble expliquent la complexité de le circonscrire.

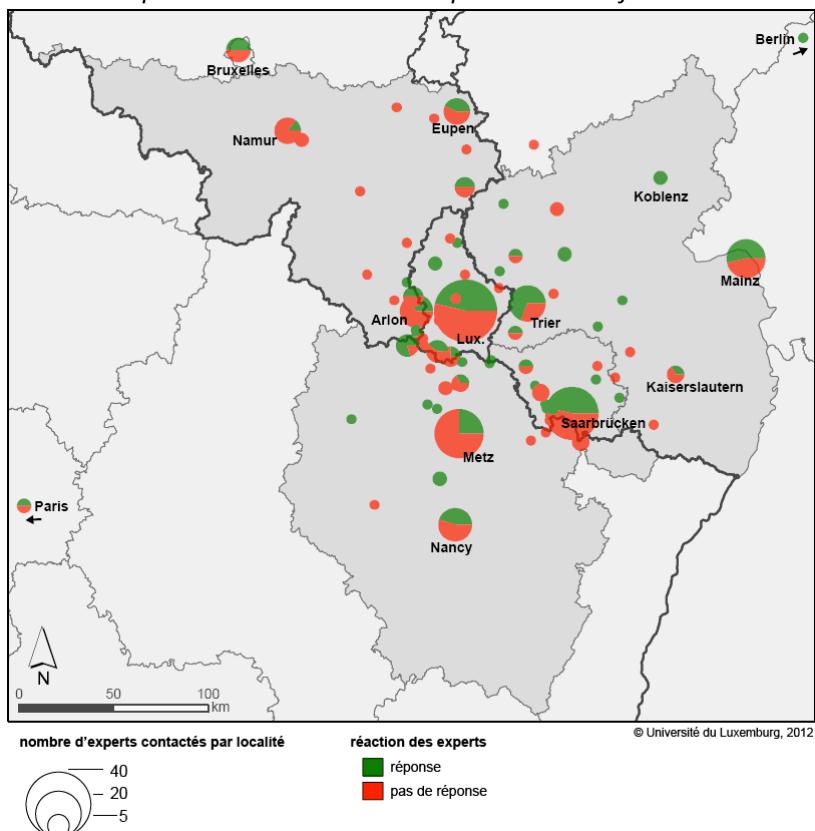
1.2.3. La carte, élément de « construction d'une réalité » (van Houtum, 2010)

Face à la difficulté de définir ce Mandatsraum, l'étude Delphi s'est révélée fort utile. Afin de vérifier la thèse d'une « Grande Région trop grande », les experts étaient invités à préciser « les espaces nécessitant [selon eux] une coopération transfrontalière accrue » (Questionnaire n°1 de l'étude Delphi).



Source: Etude Delphi, n=156, ESPON/Metroborder, 2010a: 56

Carte 11: Espaces nécessitant une coopération transfrontalière accrue



Source: Etude Delphi, n=156, Cartographie: G. Caspar

Carte 9: Niveau de réponse des experts ayant été sollicités pour participer à l'étude Delphi

Précision méthodologique

Face à la complexité et à la variété des éléments participant à la construction mentale de cet espace, cette question a été formulée de la manière la plus neutre possible. L'objectif était d'obtenir autant que possible des réponses dénuées d'un positionnement stratégique et, conformément à la méthode Delphi, d'obtenir une analyse personnelle et non une position institutionnelle. Cette carte n'avait donc pas pour but de définir un Mandatsraum, mais de contribuer à la réflexion et d'apporter à l'étude Metroborder une dimension complémentaire à l'analyse fonctionnelle. L'objectif dans le cadre de ce travail était de visualiser ce que les experts ont pu verbaliser dans les entretiens pour analyser ensuite si cette visualisation contribuerait à leurs travaux.

Cette carte est à lire à la lumière des citations précédentes des experts ainsi qu'à la lumière de la Carte 9 et représentant l'origine spatiale des experts ayant été sollicités et ayant répondu au questionnaire. Comme nous l'avons exposé dans le chapitre 2, le statut d'expert, exigeait une bonne connaissance des enjeux fonctionnels, institutionnels et identitaires auxquels la Grande Région fait face. Il en découle que les participants sont directement ou indirectement impliqués dans les questions transfrontalières et ont également une certaine proximité spatiale à la frontière. Il s'ensuit une répartition hétérogène des experts dans l'espace.

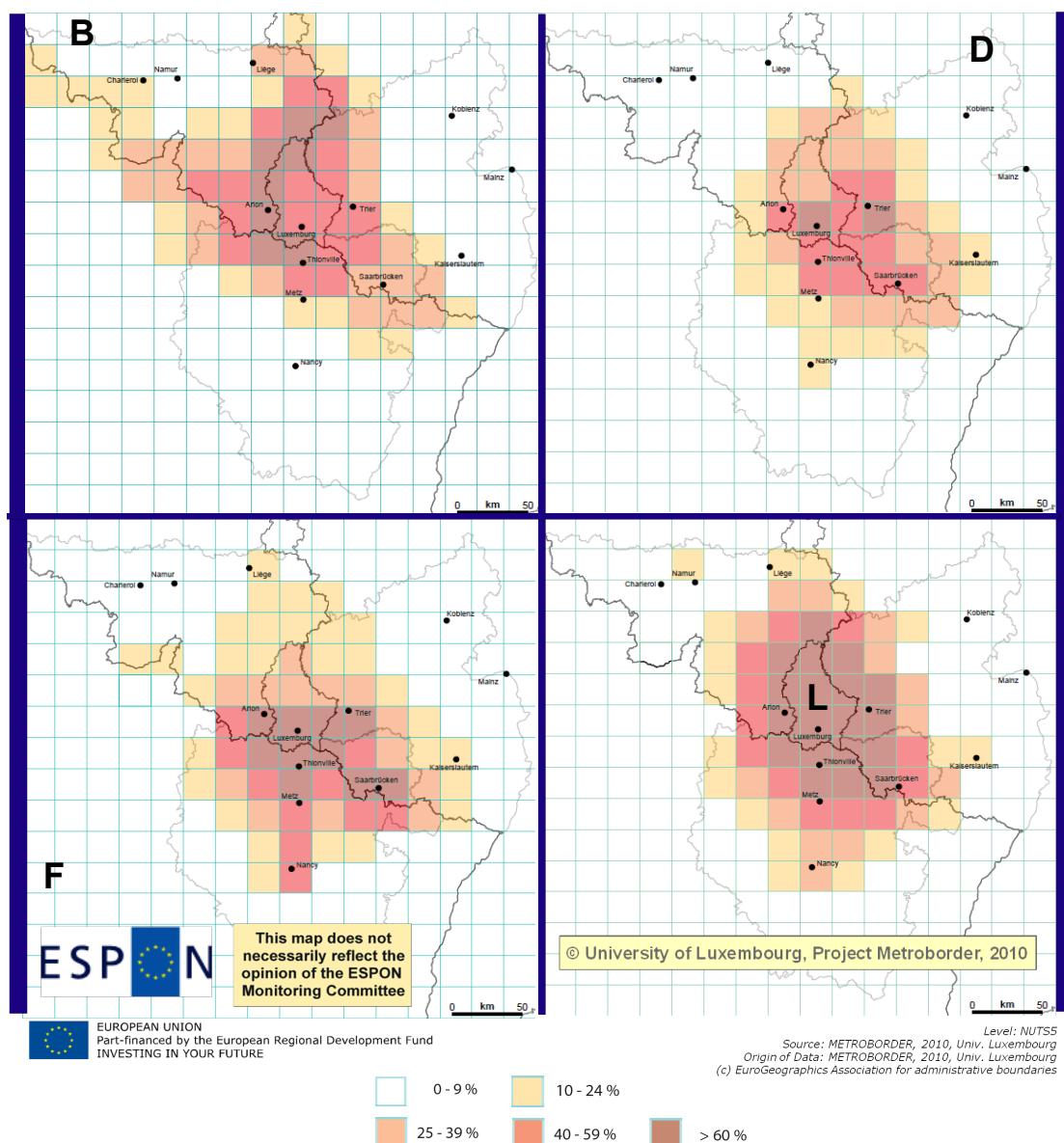
Les résultats de la Carte 11 confirment la tendance qui se dégage de la répartition spatiale des experts. Ils reflètent tout autant ce que les entretiens ont révélé : se dégage un centre de la coopération. Celui-ci se différencie de la répartition spatiale des experts en ce qu'il semble plus ramassé et n'implique pas explicitement les capitales régionales bien que celles-ci soient bien représentées dans le questionnaire. Cela tend à confirmer que les experts différencient espace institutionnel et espace des projets.

Cette carte est intéressante car elle montre que l'espace considéré est *a priori* transfrontalier, comprenant de fait les cinq entités membres. Un « premier cercle » se dégage autour des espaces concentrant le plus de frontières : Arlon, Luxembourg, Thionville, Trèves, Metz, les villes du Quattrobole tandis qu'un deuxième cercle inclut tout le nord du Luxembourg ainsi que ses frontières et s'étend jusqu'à Sarrebruck. Cette carte montre bien un seul centre de gravité, contrairement au Rhin supérieur par exemple qui avec sa forme allongée comporte deux, voire trois pôles selon les experts interrogés ; ceux-ci s'articulant le long du Rhin (ESPON/Metroborder, 2010a : 55). Cette carte confirme ce que les experts ont pu décrire en entretien comme la « zone noyau », le « cœur », le « Kernraum » de la GR. Celui-ci se différencie donc très clairement du périmètre institutionnel qui n'est par ailleurs pas remis en question dans les autres questions. Ce Kernraum vient donc compléter et préciser le cadre institutionnel.

Toutefois, en analysant les cartes remplies par les experts, on peut observer que certains d'entre eux n'ont coché que les capitales régionales ainsi que les espaces impliquant

directement des frontières ou à leur proximité immédiate. Cela montrerait que la différence entre espace institutionnel et espace des projets n'est pas si évidente pour certains d'entre eux. Peut-être ne faut-il pas, pour ces experts, faire la différence entre l'espace où le projet est mis en œuvre et l'espace où il est conçu ou approuvé politiquement. Cela montre à quel point la différence entre espace à mandat et espace institutionnel demeure ténue pour certains. Il est toutefois difficile d'évaluer avec certitude l'ampleur de ce phénomène, il peut être considéré comme marginal sinon il ressortirait de manière claire sur la carte de synthèse.

La différenciation entre la nationalité des experts est fort instructive et nous éclaire également sur ce point.



Source : Etude Delphi, experts belges n=30, experts allemands n=61, experts français, n=33, experts luxembourgeois, n=32
ESPON/Metroborder, 2010a : 58

Carte 12: Espaces nécessitant une coopération transfrontalière accrue, différenciation des résultats sur base de la nationalité des experts

- **Une représentation régionale des besoins en coopération?**

Si les quatre cartes sont clairement transfrontalières et incluent systématiquement les cinq entités associées, nous pouvons remarquer que chaque groupe d'expert considère aussi en priorité la zone frontalière de son territoire d'origine. Ainsi les acteurs belges incluent très clairement les frontières avec la Lorraine et le Luxembourg, en particulier le nord, tout en allant jusque Trèves et en marquant clairement la frontière germano-belge au nord. En plus de noter très précisément Luxembourg et Trèves, les experts allemands considèrent aussi Arlon et Metz. Chez les experts français, le Sillon lorrain ressort très clairement incluant également le sud du Luxembourg, Arlon, Trèves et de façon très nette la Sarre, puisque la coopération bilatérale avec cette dernière est considérée par de nombreux acteurs comme étant essentielle. En général, tout le nord de la Lorraine ressort nettement. Les Luxembourgeois ont quant à eux une perspective très inclusive en impliquant tout leur territoire national, mais aussi presque l'entièreté de la Sarre, tout le nord lorrain, le sud ouest de la Rhénanie-Palatinat et toute la partie belge directement frontalière. Chaque groupe d'expert inclut donc directement les trois autres partenaires, même si l'on distingue très clairement l'ancre territorial des experts ainsi que certains besoins en termes de coopération bilatérale ciblée. A titre d'exemple, citons la frontière belgo-luxembourgeoise au nord du Luxembourg, la frontière franco-luxembourgeoise, ou encore de façon plus précise, entre la Moselle et la Sarre.

En fonction des nationalités, on remarque aussi une perception différente de l'espace. Cette différence est particulièrement sensible chez les acteurs allemands qui ciblent très clairement quelques points du territoire (pour d'ailleurs préférer des villes, Trèves et Luxembourg). Les belges, lorrains et luxembourgeois ont une perception beaucoup plus inclusive en étendant beaucoup plus largement l'espace considéré. On peut y voir ici les marques de différentes traditions nationales en matière d'aménagement du territoire ; les allemands héritiers de la 'Christaller Schule' mettraient en évidence les pôles centraux de l'aménagement, tandis que les traditions influencées par l'aménagement du territoire à la française auraient une vision beaucoup plus inclusive, cohésive (Chilla, 2011). Est représentée dans ces cartes une interprétation subjective de l'espace transfrontalier résultant des connaissances, du vécu, des représentations de chaque expert de cet espace. Il est la représentation personnelle des besoins en coopération de l'espace transfrontalier. Demander à un expert où sont les besoins en coopération, c'est implicitement le lui demander selon sa propre expérience. Dès lors, on comprend aussi le focus sur « ses » frontières. Cette appréciation ne résulte pas uniquement d'une volonté politique, d'un positionnement stratégique, mais aussi d'une expérience subjective de l'espace transfrontalier.

- **Interprétations personnelles des besoins de coopération ou prise de position stratégique ?**

Etant donné que ce questionnaire avait lieu dans le cadre d'un projet de recherche devant alimenter un processus politique, on peut se demander si les réponses ne reflètent pas dans une certaine mesure également un positionnement politique. L'opportunité était en effet donnée de diagnostiquer sur quels espaces les acteurs politiques ne concentrent pas suffisamment leur action et donc, même modestement, d'influencer les priorités politiques futures. En d'autres termes, si un expert renforce « sa frontière », ce n'est pas uniquement parce qu'il diagnostique un manque de coopération, mais aussi parce qu'il souhaiterait que celle-ci figure sur le futur agenda politique. En ce sens, on pourrait même considérer comme légitime le fait d'insister sur « sa » propre frontière. L'interprétation de cette carte est complexe ; l'espace représenté est une photographie à un moment donné de multiples représentations de l'espace frontalier. C'est d'abord le miroir de la représentation qu'ont les experts des espaces devant être prioritaires dans la future coopération. C'est également le miroir spatial des enjeux politiques de la coopération transfrontalière. Il est difficile de déterminer laquelle de ces deux dimensions est la plus présente puisqu'elles peuvent coexister aussi dans l'esprit de chaque expert. On peut conclure qu'elles reflètent l'interprétation subjective des futurs besoins en coopération transfrontalière dans cet espace qui résulte d'une connaissance personnelle et institutionnelle des enjeux politiques à un moment donné.

- **Autres représentations graphiques issues de l'étude Delphi**

L'étude Delphi a permis de différencier d'autres catégories d'experts et d'analyser les réponses en fonction de la profession (fonctionnaires, détenteurs d'un mandat électif ou encore issu d'organismes syndical, de chambres de commerce ou de la société civile) et de l'échelle de compétence (local ou régional) des experts (voir : **Annexe XVI**, p.280 et **Annexe XVII**, p. 281). La différenciation par échelle est instructive. Elle nous montre que plus les experts ont des responsabilités à une large échelle (régionale, nationale), plus l'espace considéré est vaste. À l'inverse, les experts de l'échelle locale concentrent beaucoup plus leur attention sur un espace recentré, qui au demeurant reste le même. Cette différence était prévisible. Elle est assez marquée, elle montre donc que le parcours professionnel influence l'interprétation et la perception de l'espace. Les résultats concernant la profession montrent essentiellement une différence entre les experts élus et ceux travaillant dans l'administration. Pour les élus, le cœur de la coopération se concentre sur les villes du Quattropole, plus Arlon tandis que pour les experts fonctionnaires, l'espace considéré est bien plus large. Cette différence peut s'expliquer par le fait que la plupart des experts élus sont issus de l'échelle locale tandis que les fonctionnaires ont plutôt tendance à être issus de l'échelle régionale ou nationale (Chapitre 2, Section 2).

Enfin, un dernier élément graphique de l'étude Delphi vient confirmer l'existence pour les experts d'un espace concentrant les besoins en coopération. L'étude Delphi a montré que les experts souhaitaient impliquer davantage les villes dans la coopération transfrontalière, notamment dans la perspective de la stratégie RMPT. Ils ont été invités à indiquer quelles villes devraient être davantage impliquées (Carte 10, p.130). Les villes principalement citées

sont celles étant déjà impliquées dans les débats transfrontaliers par le biais d'un ou de plusieurs réseaux de villes et ayant un rayonnement régional, voire national. Remarquons que la capitale régionale Mayence est mentionnée moins de dix fois, tandis que des villes comme Nancy, Namur, Liège, voire Kaiserslautern qui sont aussi plus éloignées du cœur de la GR sont davantage considérées. La situation de Nancy est singulière puisque contrairement aux autres villes wallonnes, elle s'est lancée dans un réseau de villes nationales (Réseau métropolitain du « Sillon lorrain ») ayant des ambitions de coopération à l'échelle régionale et nationale. La question de l'implication plus concrète de Nancy aux débats transfrontaliers est donc essentielle dans les débats lorrains et par ricochet aussi dans les débats transfrontaliers. Nous avons ajouté pour rappel sur cette carte le cœur de la GR, tel quel défini par la carte Delphi. Il y a globalement coïncidence entre les deux périmètres. La question suscitée par la superposition des représentations est plus : où s'arrête la périphérie de ce périmètre ? Cette question extrêmement délicate relève avant tout d'une décision politique. Il s'agit d'une question de recherche dans la mesure où elle interroge la nature de cet espace en construction.

- **Représentations cartographiques, éléments participant à la visualisation de l'espace**

Ces cartes ont suscité un grand intérêt de la part des praticiens qui s'explique tout d'abord par les caractéristiques de la méthode Delphi. Ayant participé individuellement à cet exercice, il est compréhensible que les résultats de cette étude aient suscité une curiosité. Par ailleurs, pour des acteurs travaillant régulièrement à la coopération transfrontalière, cet exercice était assez inhabituel. Il leur a permis d'une certaine façon de confronter indirectement leurs propres analyses à celles de leurs collègues, alors que généralement les échanges se font dans le cadre de petits groupes de travail.

Au-delà de la spécificité de cet exercice, l'intérêt qu'il a suscité réside certainement dans la représentation graphique d'un espace que jusqu'à présent, chacun se représentait mentalement. Cette carte a contribué à « fabriquer une image, une lentille » (van Houtum, 2010 : 52) de ce à quoi un Mandatsraum pourrait s'apparenter. Elle a donné à voir une représentation mentale d'un espace frontalier. Dans son analyse sur la « production symbolique des régions », Prossek fait appel à la notion de géographie imaginaire ('imaginäre Geographie'). Elle serait „das Ergebnisse einer Wahrnehmung, die nicht nur rational, sondern auch irrational ist, nicht nur sachlich, sondern auch emotional, nicht nur faktisch, sondern auch mystisch“ (Prossek, 2009 : 18-19). Comme l'ont montré les citations d'experts, l'ensemble de ces éléments concourt à la définition du Mandatsraum. Ces cartes ont permis de visualiser une partie de cette construction spatiale, à un moment donné. Ce sont des étapes dans le processus de définition d'un espace commun de coopération renforcée.

L'ensemble de ces éléments montre également que les experts valident la différenciation entre cadre institutionnel et espace des projets. L'espace des projets prend une certaine autonomie des cadres institutionnels des entités membres ou du cadre de la GR. Les experts

semblent donc ne pas tomber dans le « territorial trap » décrit par Agnew (Agnew, 1994 ; Chilla, 2011).

La dernière pierre apportée à la réflexion des acteurs politiques est la carte de synthèse du projet Metroborder qui récapitule l'ensemble des éléments empiriques découlant du projet de recherche appliquée (ESPON/Metroborder, 2010 :13, voir **Annexe XV**, p.279). Elle donne un aperçu de ce que pourrait être une RMPT en GR. Le Sommet des Exécutifs a accepté les résultats de l'étude qui sont actuellement concrétisés en projets transfrontaliers.

Tandis que l'espace institutionnel est confirmé, un espace du mandat se structure, selon un processus politique complexe. Or, ces deux espaces concourent à la même construction. En délimitant un espace frontalier sur lequel sont projetées représentations fonctionnelles et idéelles, il s'agit bien de territorialiser une stratégie politique en cours de structuration. Ce découplage entre espace institutionnel et espace des projets pose de nombreuses questions dans le contexte transfrontalier.

1.3. Asymétrie du *Vertrags-* et du *Mandatsraum* : les enjeux de leur coexistence

Bien que l'espace institutionnel et l'espace du mandat ne soient pas de même nature et qu'ils incarnent deux réalités complémentaires et interdépendantes, on peut se demander comment ils coexistent d'un point de vue opérationnel.

1.3.1. *Le Mandatsraum et son espace « périphérique »*

Comment l'espace défini par le Mandatsraum s'articule-t-il avec sa périphérie, située à l'extérieur, mais incluse dans la GR ? Cette question peut sembler très descriptive, voire banale, mais elle est immédiatement posée par tout expert dont les intérêts se situent précisément dans cette périphérie. En fait, cette question interroge la nature exacte du Mandatsraum. Deux pistes de réflexion peuvent être envisagées:

- **La *Mandatsraum*, espace bornant les priorités dans l'espace**

Comme nous l'avons relevé plus haut, le Mandatsraum se structure en complément du Vertragsraum afin d'opérationnaliser la stratégie de positionnement qu'est le projet politique Metroborder. L'essence de cet espace réside dans son opérationnalité à territorialiser une vision politique. Une possible institutionnalisation de cet espace consisterait à considérer le Mandatsraum comme une borne permettant de déterminer les projets essentiels participant à la RMPT et les projets de moindre importance. Cette interprétation pose, à terme, la question de la pertinence du périmètre institutionnel. Elle est assez traditionnelle puisqu'elle consiste à définir un nouvel espace et pour se faire de le borner. Les enjeux institutionnels posés par cette définition ont d'ailleurs été parfaitement saisis par la plupart des acteurs pour qui figurer sur la carte de la RMPT était essentiel. Cette

interprétation du Mandatsraum explique aussi la difficulté à déterminer les priorités effectives de la RMPT.

- **Le *Mandatsraum*, espace « souple » (Allmendinger & Haughton, 2009)**

Si au contraire, on retient que le Mandatsraum est la mise en œuvre spatiale d'un projet politique, alors ce périmètre peut être évolutif et souple en fonction justement des besoins d'adaptation du projet, des fonctions métropolitaines considérées, de l'évolution des interdépendances. Dans ce cas, la notion de « fonction » prend une importance plus grande et exige une définition plus circonscrite du projet politique. S'agit-il vraiment d'une ambition métropolitaine et quelle est la priorité de son positionnement, est-elle interne ou externe ? Ainsi, si les transports étaient considérés comme prioritaires en tant qu'élément essentiel de structuration interne et de connectivité européenne, l'espace périphérique est essentiel. Le Mandatsraum permettrait de représenter les interconnexions entre les principales villes de la GR (essentiellement Quattropole et Tonicités) tout en renforçant leur connexion aux principales métropoles européennes à la marge de la GR (Bruxelles, francfort, Bâle Zurich) (ESPON/Metroborder, 2010a : 132). Cette interprétation conforterait alors le cadre institutionnel. Ce dernier reste un repère spatial fixe dans lequel plusieurs types de coopération sont envisageables. Le Mandatsraum, s'il est institutionnalisé, caractérise une stratégie dans l'espace sans pour autant la figer. Se pose dans cette hypothèse la question de l'opérationnalisation de cet espace en termes de gouvernance. Comment opérationnaliser une stratégie si cet espace est mouvant dans le temps et dans l'espace ? Nous reviendrons sur les enjeux de cette question plus loin.

1.3.2. Vertrags- et Mandatsraum : quid des structures de décision ?

L'institutionnalisation d'un espace de coopération resserré montre qu'une priorité spatiale est définie et même institutionnalisée. Le focus territorial ainsi déterminé déplace aussi le centre de préoccupation des acteurs politiques qui sont amenés à concentrer leurs activités de coopération. En resserrant le focus territorial, la coopération change aussi d'échelle spatiale. Elle reste interrégionale dans le sens où elle s'organise entre plusieurs entités régionales, mais elle se localise aussi. C'est précisément le second enseignement que nous pouvons tirer de la Carte 10 (p.130) sur l'implication des villes. Ce cadre spatial se rapproche des enjeux posés par les interdépendances transfrontalières. Cela implique que certains acteurs institutionnels soient davantage concernés que d'autres ; certains étant impliqués dans le Vertragsraum, d'autres ne l'étant pas. Ces questions interrogent la gouvernance en Grande Région que le Mandatsraum soit défini comme étant souple ou en tant que borne. La définition du Mandatsraum est donc un processus qui n'interroge pas uniquement les acteurs initiateurs et parti prenant au processus, il interroge plus largement tout acteur qui de près ou de loin sent ses intérêts représentés dans le processus RMPT. En ce sens, ce processus interroge aussi les acteurs et les modes de décision en GR. Il participe d'une volonté de renforcer et d'opérationnaliser la coopération institutionnelle. Ainsi, même si dans un premier temps le Vertragsraum est confirmé, il n'exclut pas la structuration d'un

réseau d'acteurs complémentaires dont les attributions pourraient être par exemple la mise en place de la RMPT au niveau local, entre les réseaux de villes et les acteurs locaux en général (p. ex. : agences d'urbanisme, chambres de commerce). Les implications institutionnelles de la RMPT seront envisagées dans le chapitre suivant dans le détail. L'essentiel ici est de remarquer que la structuration d'un nouvel espace de coopération peut avoir d'importantes conséquences sur la coopération institutionnelle en GR.

Conclusion de la première partie

L'espace de coopération de la Grande Région s'est progressivement institutionnalisé depuis 1971, sans toutefois faire l'unanimité auprès des acteurs. La volonté d'opérationnaliser cet espace de coopération en en faisant le support recentré d'une stratégie politique est une raison essentielle ayant présidé au développement de la stratégie politique Metroborder. La tentative de développer un espace du mandat (*Mandatsraum*) venant préciser l'espace institutionnel n'est autre que la concrétisation spatiale de cette ambition politique. Cet espace du mandat résulte d'un complexe processus de délimitation spatiale. Ce dernier allie à la fois des arguments fonctionnels, des ambitions de positionnement stratégique, mais aussi des représentations idéelles. Il est par nature difficilement saisissable, car constamment évolutif. Il nous faut maintenant éclaircir comment l'espace du mandat et l'espace institutionnel s'articulent et quel rôle ils jouent dans l'éventuelle construction d'une territorialité transfrontalière. Pour ce fait, nous nous interrogeons sur la notion d'appropriation. Comment les acteurs d'un espace transfrontalier s'approprient-ils l'espace qu'ils ont délimité ? *A fortiori*, comment les acteurs transfrontaliers établissent-ils une relation avec l'espace qu'ils ont délimité et quelle est la nature de cette relation ?

2. De l'espace au territoire transfrontalier?

Comme nous l'avons vu, la territorialité est un concept à trois variables : les acteurs, l'espace et le rapport de pouvoir, la stratégie mobilisée pour s'approprier l'espace. L'appropriation est l'expression de l'intensité du rapport entre les deux variables acteur et espace ; elle manifeste le processus de territorialisation. Expression d'un « contrôle » (Paasi, 2006 : 110), d'une « appropriation » (Debarbieux, 2003 : 911), d'un « pouvoir » (Raffestin, 1980 : 129) ou encore d'une « souveraineté » (Gottmann, 1975 : 44), l'ensemble de ces termes renvoie à une gradation dans l'appropriation.

La notion d'appropriation est complexe puisqu'elle résulte d'une relation de pouvoirs s'exprimant dans l'espace. Une dimension relationnelle s'institutionnalise entre l'espace et les acteurs y ayant projeté leur stratégie. L'étude de l'émergence d'une territorialité dans le contexte transfrontalier est particulièrement complexe dans la mesure où elle suppose qu'au-delà des dimensions identitaire et symbolique véhiculées par la frontière, les acteurs décident, en commun, d'exercer une appropriation commune sur l'espace déterminé (figure 1, p.35). Or, par définition chacun d'entre eux exerce déjà et indépendamment les uns des autres une appropriation sur les différentes entités composant l'espace institutionnel. Cette appropriation se manifeste concrètement par l'exercice de compétences, attribuées par le droit national. L'hypothèse de la construction d'une territorialité transfrontalière, résultant d'une construction permanente, fait donc face à plusieurs autres territorialités qui, elles, découlent d'un ordre juridique. Précisément, il s'agit d'une part d'une territorialité découlant d'un droit national et du principe de souveraineté et d'autre part, d'une conception du territoire en tant que construction sociale résultant d'un rapport de force. Il s'agit donc moins d'une différence de degré que d'une différence dans la nature de la territorialité. De cette différence de nature découlent différentes manifestations spatiales.

Afin de pouvoir clarifier la nature du processus en cours dans le contexte de la construction de la stratégie RMPT, nous proposons de nous interroger sur la relation que les acteurs de la coopération transfrontalière établissent avec l'espace transfrontalier. Cette dimension relationnelle revêt la forme d'une appropriation. De nouveau, cette dernière notion est complexe. Elle ne fait pas l'objet d'une définition établie dans la littérature (Ripoll & Veschambre, 2005). Elle renvoie tant « aux domaines décisionnels et organisationnels (...) qu'à la force des représentations sociales » Elissalde, 2005). A côté d'une appropriation juridique résultant de l'exercice d'un droit, Ripoll et Veschambre différencient « appropriation à dominante matérielle » et « appropriation à dominante idéelle », l'une et l'autre pouvant interagir. Une appropriation matérielle peut se manifester par différents usages de l'espace. Un individu ou un groupe peut jouir seul d'un espace déterminé (« usage exclusif de l'espace »). L'usage peut également être autonome ; il est usé de « l'espace librement ou du moins sans contrainte sociale explicite ». Enfin, l'exercice d'un pouvoir ou d'une domination sur l'espace peut se manifester par un « contrôle de l'espace et surtout de

ses usages » (Ripoll & Veschambre, 2005 : 4). Cet usage de l'espace peut précisément résulter d'une appropriation idéelle. Il s'agit de s'approprier un espace en « acquérant des connaissances théoriques et pratiques, des savoirs et des savoir-faire qui permettent de (se) mouvoir (dans l'espace) sans s'y perdre, mais aussi d'en user de façon pertinente ou stratégique » (Ripoll & Veschambre, 2005 : 4). Ce mode d'appropriation est donc « inséparable d'intensions, de perceptions et représentations, et même de constructions imaginaires et idéologiques ». Il s'agit d'une « intérieurisation cognitive » (idem).

Précisément, dans le contexte de la Grande Région, nous montrerons que la stratégie Metroborder procède d'une appropriation idéelle, cognitive tandis que son appropriation matérielle demeure exercée par ses membres individuellement. Sur base de cette analyse, nous analyserons le rôle du Mandatsraum.

2.1. La territorialité transfrontalière, construction idéelle

L'analyse empirique permet de mettre en évidence deux formes d'appropriation idéelle liées toutes deux à la concrétisation du projet RMPT.

2.1.1. Un attachement affectif à l'espace transfrontalier ?

Tout d'abord, l'appropriation idéelle se manifeste chez certains experts qui associent l'espace transfrontalier aux pratiques quotidiennes de ses habitants-citoyens. Plus précisément, ils émettent le vœu, à travers le questionnaire Delphi, que le projet politique RMPT véhicule sur le long terme (2030) un sentiment d'appropriation de l'espace chez ses citoyens.

« La Grande région comme championne de la coopération transfrontalière en Europe qui aura réussi une intégration politique, économique et sociale exemplaire. Emergence du sentiment d'une identité de destin des citoyens de la Grande région » (commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

« Die großen Städte sind die wichtigsten Motoren der Entwicklung der Großregion. Die lokalen Experten kennen sich gut und kooperieren permanent auf der Projektebene. Die Bevölkerung wird kontinuierlich über die Fortschritte informiert und identifiziert sich zunehmend mit der Großregion » (commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

« Deutsch- und Französischunterrichtpflicht ab Kindergarten in allen Etagen der schulischen und beruflichen Ausbildung - Nur die Sprache wird die Verschmelzung unserer Großregion fördern. Das Erreichen eines WIR Gefühls kann nicht allein der Wirtschaft aufgebürdet werden. Gelingt dies, dann könnte auch eine "Großregion" in 20 Jahren Wirklichkeit werden » (commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

« Vollkommen integrierte Märkte - auch Arbeitsmarkt; komplett 3-sprachige Bevölkerung, Beginn einer eigenen Identität » (commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

« Eine selbstbewusste, von den anderen Regionen mit Respekt wahrgenommene Region in einem größer gewordenen Europa, in der die Menschen mit Stolz miteinander leben

und arbeiten, ohne sich darüber bewusst zu sein, in welchem Staat sie gerade sind » (commentaire sur la vision de la GR à l'horizon 2030).

Le territoire n'apparaît pour ces experts pas uniquement comme une construction politique et économique, mais aussi comme construction identitaire. Il est lié à un sentiment d'appartenance à une même communauté, ce qui différencie le « nous » du « ils ». Cet attachement identitaire est exprimé par Di Méo comme « un registre de valeurs culturelles et sociales, mémorielles et symboliques » (Di Méo, 2003 : 919). Une étude complète mériterait d'être conduite pour étudier l'éventuelle émergence d'un tel sentiment dans le contexte transfrontalier et notamment auprès de ses habitants. Il s'agit pour nous ici de relever que dans le cas présent, cette dimension identitaire relève du souhait de certains experts. Ce vœu apparaît par ailleurs quasiment systématiquement accolé au vœu d'une coopération politique et économique exemplaire. Comme dans le cas de la construction européenne, cette « attachement affectif » (Ripoll & Veschambre, 2005) résulterait en grande partie d'une dimension économique. C'est la variété et l'intensité des pratiques transfrontalières quotidiennes qui participent à la construction d'un attachement affectif à l'espace. De nouveau, ces commentaires révèlent le caractère processuel de cette construction protéiforme. Cette appropriation affective n'est donc pas actuellement opérante ; elle résulte pour le moment du souhait de certains experts.

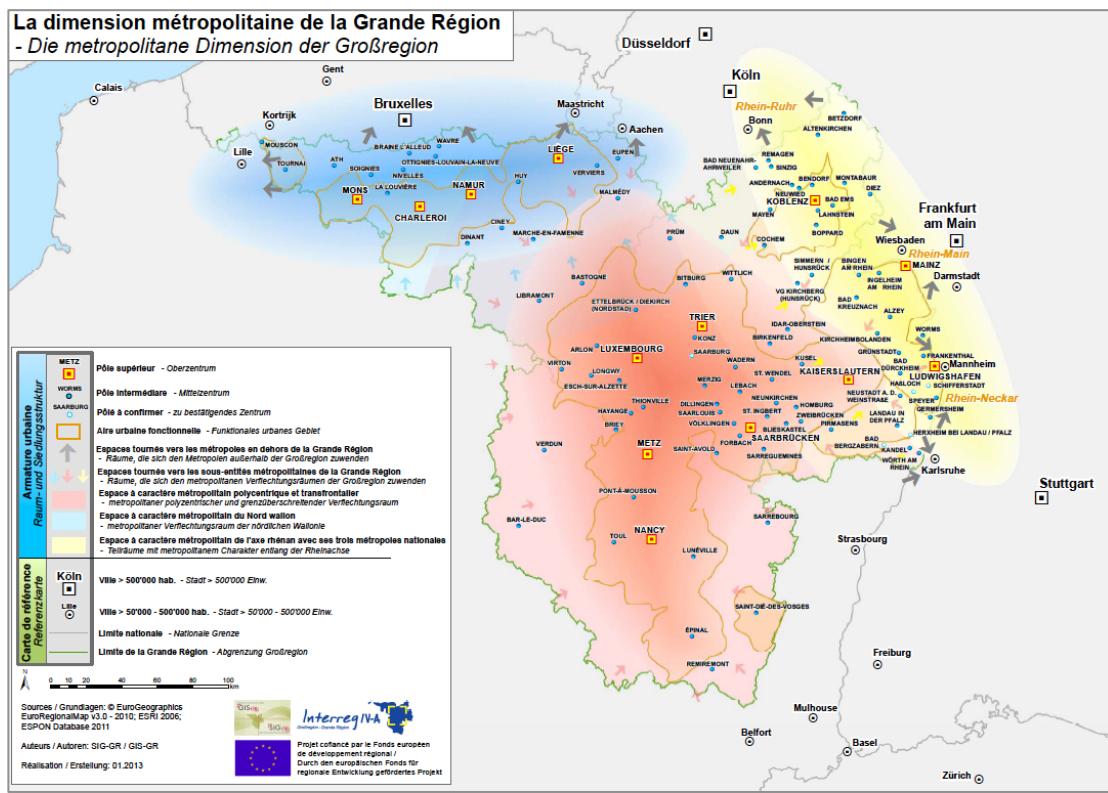
2.1.2. La représentation cartographique : élément cognitif de territorialisation

Une des tâches confiée au projet de recherche ESPON/Metroborder était d'apporter une définition de l'objet géographique soumis à l'étude. Qu'est-ce qu'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière, quelles en sont les caractéristiques, comment se positionne-t-elle en Europe (ESPON/Metroborder, 2010a) ? Il était essentiel pour les praticiens qu'à l'appui de cette définition, une représentation cartographique soit proposée (Chilla, 2011). La représentation cartographique des résultats de cette étude a constitué un élément cognitif permettant d'appréhender certains des enjeux de cette vision politique. Elle donnait à voir une autre représentation de l'espace transfrontalier et constituait ainsi une nouvelle étape dans le débat. Un expert précisait ainsi lors d'un entretien :

« Dieses Metroborder Projekt ist jetzt eigentlich für mich auch der Schlüssel, weil eine Kernzone, so würde ich mal sagen, ist diese Großregion zu definieren, nehmen ich an, und festzustellen, wo finden die wirtschaftlichen Verflechtungen stattfinden, wo gibt es Austausche zwischen zentralen und ländlichen Räumen gibt, und dann ist die Region auch definierbar. [...] Es ist dann auf jeden Fall ein Handlungsrahmen für die Politik. Wenn die Definition da ist, und man sieht, wie weit die Verflechtungen gehen, dann werden die Menschen in diesen Teilräumen sehen: ha ha, wir sind klar nachweisbar betroffen. Viele wissen es sicherlich schon aber dann es ist ein Thema in der die Politik da auch handeln kann, um diese Region etwas stärker zusammenwachsen zu lassen » (entretien).

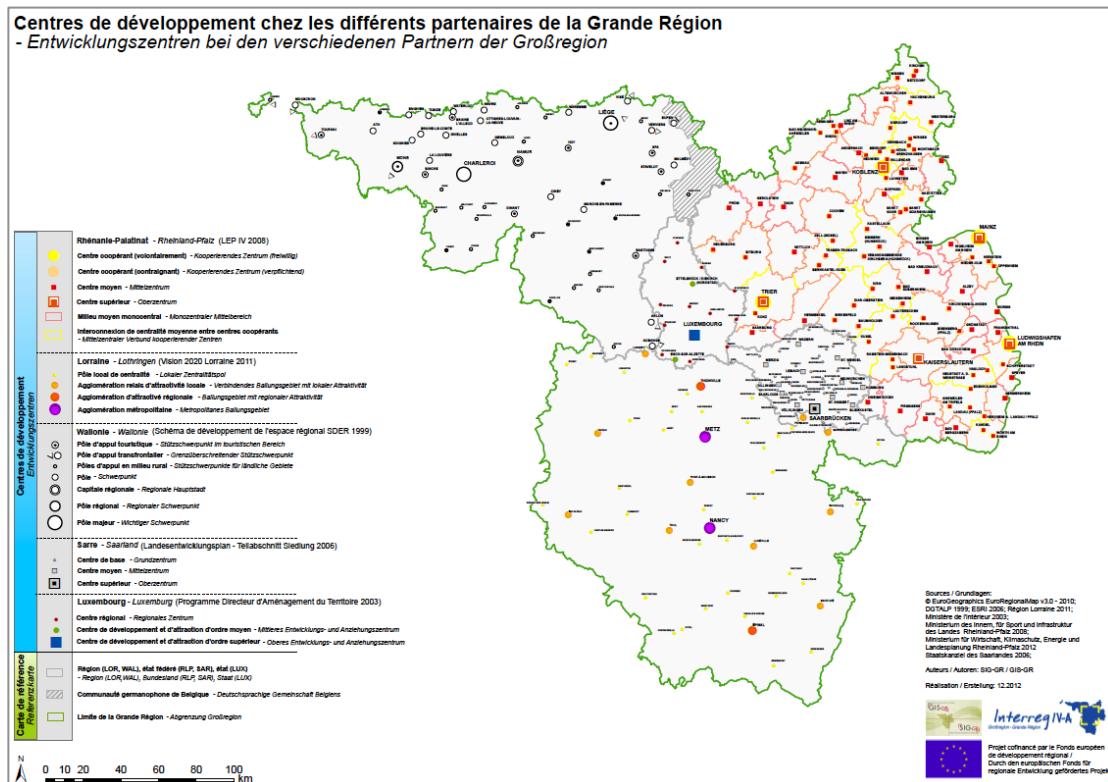
Le rôle de la représentation cartographique dans la suite du processus s'est précisé lors du dernier Sommet des Exécutifs, en date du 24 janvier 2013. Ce dernier a décidé de poursuivre « la définition d'une stratégie de développement métropolitaine portant un développement territorial polycentrique » (Sommet, 2013a : 4). A cette fin, les partenaires ont convenu de réaliser un « programme d'action territorial concerté » (Sommet, 2013a : 4). Dans ce contexte, plusieurs groupes de travail du Sommet ont entrepris de concrétiser la stratégie Metroborder en produisant des études sur la dimension métropolitaine de cet espace (Carte 13 et Carte 14). L'objet est de mieux cerner les complémentarités entre espaces internes et externes à la Grande Région. Cette démarche témoigne d'une tentative de saisir la complexité de cet espace pour lui appliquer ensuite une stratégie. L'action commune consiste pour le moment en la définition d'indicateurs et de méthodes communes afin d'appréhender le fonctionnement d'un espace. L'appropriation passe pour le moment par la connaissance de l'espace, donc par sa représentation graphique. Les éléments graphiques et statistiques apportés au dernier Sommet participent comme le projet ESPON/Metroborder d'une tentative d'établir une base cognitive commune de l'espace transfrontalier.

Les modes de représentation utilisés dans les deux cartes sont complémentaires. Sur la carte des centres de développement, ceux-ci sont comparés sur base de la dénomination de chacun des partenaires (Carte 14: Centres de développement chez les différents partenaires de la Grande Région). En parallèle, sur la carte de la dimension métropolitaine (Carte 13: La dimension métropolitaine de la Grande Région), les frontières internes à la Grande Région s'effacent au passage d'une zone dégradée rouge « espace à caractère métropolitain polycentrique et transfrontalier ». Cet espace secale sur le sud, entre le nord-ouest occupé par un espace métropolitain au nord de la Wallonie et l'est où se profile l'axe rhénan. L'espace métropolitain de la GR n'est pas détaillé dans ses fonctions mais est largement inclusif en allant au-delà du périmètre fonctionnel dégagé dans l'étude Metroborder et en incluant l'ensemble de la Lorraine au sud. La nuance réside dans le dégradé de couleur utilisé.



Source : Sommet, 2013b : 16

Carte 13: La dimension métropolitaine de la Grande Région



Source : Sommet, 2013b : 18

Carte 14: Centres de développement chez les différents partenaires de la Grande Région

Ces cartes semblent indiquer que la thèse d'un périmètre resserré du Mandatsraum n'a pas été retenue par les acteurs. L'inclusion de l'ensemble des espaces et donc de l'ensemble des partenaires est symbolisé par la représentation graphique. On entrevoit ici le résultat d'une complexe négociation politique dont l'objectif a été d'accorder une place à chaque partenaire institutionnel dans cette future stratégie. La dimension spatiale constitue donc un élément essentiel dans le processus décisionnel interrégional. La définition d'une potentielle territorialité transfrontalière se base sur la territorialité de chaque partenaire associé. Autrement dit, la territorialité transfrontalière se constitue en complément de la territorialité de chacun des membres.

Si l'attachement affectif à l'espace transfrontalier se révèle être minoritaire et renvoyant à un futur souhaitable pour certains experts, l'appropriation cognitive de l'espace transfrontalier est tangible. Comme nous l'avons relevé au début de ce chapitre, plusieurs tentatives de définir la dimension fonctionnelle de cet espace transfrontalier avaient déjà été entreprises (ex. : Brücher et al., 1982). La discussion académique que ces travaux avaient initiée a été poursuivie d'une discussion politique sous la forme de la Vision 2020, notamment. Le processus politique Metroborder est à considérer dans cette lignée ; il constitue une nouvelle tentative d'appréhender cet espace complexe. La singularité de ce processus réside dans la méthode institutionnelle qui a été employée. Un projet de recherche a été mis en place, celui-ci a été accompagné d'un comité de suivi *ad hoc*. Ce dernier est d'ailleurs, avec d'autres groupes de travail, en charge d'opérationnaliser le processus Metroborder. Nous approfondirons les éléments de cette institutionnalisation dans le chapitre 5. Nous pouvons noter pour le moment que cet accompagnement institutionnel participe au processus d'appropriation cognitif en commun. Dans la même veine, le projet INTERREG SIG GR a été mobilisé afin de développer les cartes ci-dessus, documents adoptés par le Sommet. Cette démarche d'« apprentissage », de « familiarisation » et « d'intériorisation cognitive » (Ripoll & Veschambre, 2005) résulte donc d'un processus transfrontalier. Cette dimension est importante dans la mesure où elle témoigne de la tentative d'appréhender un espace transfrontalier avec les mêmes outils. Cette démarche n'est pas uniquement entreprise dans un contexte interrégional, entre l'ensemble des partenaires associés, elle est aussi pilotée par un projet transfrontalier. Si l'ensemble des membres y sont associés, il est géré au quotidien par le Luxembourg et la Rhénanie-Palatinat. Cette faible institutionnalisation dénote que la délégation d'un mandat est envisagée dans certains cas, en particulier pour des raisons opérationnelles. Ainsi, nous pouvons en déduire qu'une appropriation cognitive transfrontalière est actuellement à l'œuvre.

Après l'appropriation idéelle de l'espace transfrontalier, émerge la question d'une appropriation matérielle. Si implicitement ces représentations graphiques laissent entrevoir l'importance des territorialités nationales, qu'en est-il de l'appropriation matérielle ? Par quels acteurs est-elle exercée et quel rôle joue le Mandatsraum dans ce contexte ?

2.2. Le Mandatsraum, espace souple vecteur d'une appropriation matérielle interrégionale

2.2.1. Appropriation transfrontalière ou régionalisée de l'espace transfrontalier ?

Dans le but de concrétiser la stratégie Metroborder, appelée « stratégie de développement métropolitaine », le dernier Sommet des Exécutifs a décidé de « réaliser un programme d'actions territorial concerté (...) qui se fonde sur quatre piliers : Economie, Territoires, Hommes et Gouvernance » (Sommet, 2013b : 4).

Sur le moyen terme, la méthode employée est donc la concertation. Par cet accord, les acteurs s'engagent à continuer d'appréhender l'espace transfrontalier en commun. Ils s'engagent à continuer d'échanger sur les enjeux de cet espace. La concrétisation des décisions à prendre sera soumise à une négociation commune. Le mot « concertation » laisse par ailleurs supposer que le mode de réflexion et de prise de décision s'effectue largement au niveau interrégional, pour permettre *in fine* une mise en œuvre régionale ou nationale des projets décidés en commun. En ce sens, l'action commune sur un espace-territorialité commun s'organiseraient en deux temps. Tout d'abord, la fonction d'observation, de diagnostic territorial (appropriation cognitive) pourrait être transfrontalière et interrégionale, comme l'analyse précédente semble le montrer. Ce diagnostic territorial transfrontalier permettrait d'observer, d'analyser et de prendre la mesure des potentiels et interdépendances de cet espace. Ensuite, le Sommet servirait de plateforme à la concertation transfrontalière avant que la mise en œuvre des décisions prises en concertation ne se développe régionalement. L'appropriation matérielle demeure régionale ou nationale, dans le cas du Luxembourg. Dans ce contexte, le Mandatsraum cristallise à la fois le diagnostic territorial transfrontalier (élément fonctionnel) et l'interprétation idéelle qu'en font les acteurs associés à la coopération.

2.2.2. Le Mandatsraum, espace transfrontalier « souple » (Allmendinger, & Haughton, 2007)

Le Sommet de 2009 avait explicitement précisé sa volonté de développer une « RMPT au sein de la GR », laissant ainsi équivoque l'éventuelle volonté d'institutionnaliser un Mandatsraum. Le Sommet de 2013 semble nuancer ou préciser la construction politique que pourrait être le Mandatsraum :

« Si les fonctions métropolitaines supérieures situées dans le noyau central de la Grande Région constituent le moteur de cette stratégie, il convient d'intégrer tous les territoires de l'espace de coopération institutionnelle afin de contribuer à un développement territorial structuré et équilibré. (Sommet, 2013a : 4).

Est ainsi reconnue l'existence d'un noyau central jouant un rôle moteur pour le développement fonctionnel de l'espace. Par contre, il est précisé que celui-ci n'existe que dans son contexte institutionnel et à la condition qu'il implique dans son développement l'ensemble de cet espace. La Mandatsraum résulte de l'espace institutionnel et de la territorialité de ses membres. Il exerce par ailleurs une fonction d'entraînement de l'ensemble de l'espace transfrontalier. La vision politique continue de concevoir l'espace noyau comme moyen de positionnement de l'espace transfrontalier dans un contexte européen. Ainsi, Mandats et Vertragraum sont indissociables. Le Mandatsraum constitue la vision territoriale du moteur de la coopération institutionnelle. Il constitue le moteur de la « voiture » Grande Région. Cette interprétation semble confirmée par un entretien.

« On ne peut pas encore parler d'un espace RMPT, il n'existe pas, n'a pas été inscrit dans un programme d'action et encore au travers des actions, on va éviter de parler de périmètre. On a à travailler sur des thématiques, de sorte à ce qu'à travers des thématiques chaque territoire soit impliqué à un moment ou à un autre. Dans RMPT, on parle pas de territoire, ce sera forcément celui de la GR à l'heure actuelle. A ce stade de maturation, c'est le périmètre institutionnel actuel qui est la référence » (entretien).

Cette citation montre bien la difficulté à conférer des contours fixes au Mandatsraum. Nous avons déjà évoqué les raisons de cette difficulté. L'élément essentiel résulte de la dimension protéiforme de la coopération. Si la stratégie RMPT circonscrit en partie l'objectif de la coopération, celle-ci demeure vaste. Transports, aménagement du territoire, mobilité professionnelle, recherche et innovation sont concernés. L'ambition d'une visibilité européenne impose aussi des thèmes comme par exemple le marketing territorial, l'accessibilité aux grandes métropoles européennes, l'attractivité économique. La plupart de ces thématiques ont une dimension spatiale évidente (Chilla, 2011). Les figer dans une vision spatiale reviendrait à figer l'action transfrontalière. Dans ce contexte, la définition d'un espace souple (« soft space ») permettrait de conserver une flexibilité dans la mise en œuvre du projet politique. Il permettrait de renoncer à des bornes fixes pour préférer des « fuzzy boundaries » (Allmendinger & Haughton, 2009 : 619). L'espace souple est interprété comme « fluid areas (...) between formal processes where implementation through bargaining, flexibility, discretion and interpretation dominate » (Allmendinger, & Haughton, 2007: 306). Il se distingue des espaces « durs », « formal visible arenas and processes, often statutory and open to democratic processes and local political influence » (idem). L'espace ainsi défini s'adapterait aux projets et confèrerait une opérationnalité à l'espace institutionnel. Il représenterait une première étape assurant ainsi à chacun des partenaires la prééminence de « sa » propre territorialité. En revanche, il obligeraient les acteurs à une constante négociation de l'espace. L'institutionnalisation de « fuzzy boundaries » pour ce Mandatsraum conforterait le Sommet en tant qu'instance délibérative de référence tout en ouvrant le cadre institutionnel à des partenaires urbains par exemple (chapitre 6). En fonction des thématiques, des projets considérés, la mise en place de groupes de coopération ad hoc pourrait être envisagée, impliquant par exemple les villes pour les questions métropolitaines ou encore les chambres de commerce pour les questions de

marketing territorial. Cela revient in fine à l'idée des « variable geometries ». En ce sens, il n'y aurait pas une territorialité fixe et déterminée, mais plusieurs exercées de manière concomitante, se chevauchant. Elles seraient aussi de fait plus ou moins coordonnées. Le défi réside dans la définition de manière dépassionnée des ambitions de la coopération, des leviers qu'elle offre et des éléments ne pouvant être réalisés dans le contexte transfrontalier. Cela nécessite une certaine stabilité du contexte national pour chacun des partenaires associé, une importante volonté de coopérer, des méthodes de travail communes éprouvées permettant de respecter les sensibilités de chaque partenaire et un grand niveau de confiance dans la coopération. L'ensemble de ces éléments décisifs montre encore que ce processus ne peut résulter que d'une construction ancrée sur la longue durée, une sorte de sédimentation.

Dans ce contexte, le Mandatsraum constituerait un moyen transfrontalier permettant d'opérationnaliser au niveau régional le diagnostic territorial établi dans le contexte transfrontalier. Il catalyserait le passage d'une appropriation idéelle transfrontalière à une appropriation matérielle régionalisée.

Conclusion du chapitre 4

La dimension territoriale joue un rôle primordial dans la construction politique de la stratégie Metroborder. L'espace transfrontalier constitue un élément symbolique essentiel dans la construction de l'image, voire de l'identité de cette région en construction. Il est surtout le lieu de la manifestation tangible, palpable des interdépendances fonctionnelles et de leur impact dans les sphères économique, sociétale et culturelle. Il est donc le point d'ancrage d'un espace régionalisé où la frontière est interface. L'espace transfrontalier est encore vecteur de projections idéelles en ce qu'il symbolise à la fois la construction européenne, un lieu de rencontre entre cultures et langues, mais aussi la possibilité d'un positionnement commun vers l'extérieur.

Dans ce contexte, la stratégie RMPT apparaît pour les acteurs comme un moyen de définir le périmètre d'action pertinent pour résoudre des problèmes communs. Un phénomène de reterritorialisation s'observe dans le sens où les acteurs font le diagnostic d'interdépendances transfrontalières ne pouvant être résolues sans concertation transfrontalière. Le contexte transfrontalier se structure alors comme étant le cadre dans lequel certaines questions peuvent être traitées au mieux. Ainsi, la stratégie politique Metroborder témoigne de l'appropriation collective d'un problème et de la nécessité de lui apporter des réponses dans l'intérêt commun. Ce processus témoigne d'un processus de rescaling ou « Ebenenwechsel » (Chilla, 2011).

La reterritorialisation des interdépendances fonctionnelles, c'est-à-dire la mise sur pied d'une stratégie commune transfrontalière afin d'y faire face, s'accompagne alors de la tentative de circonscrire dans l'espace la nature et l'ampleur de ces interdépendances. Il s'agit d'une appropriation cognitive et idéelle de l'espace frontalier par l'ensemble des acteurs. La volonté de définir un nouveau cadre permettant d'appréhender des phénomènes transfrontaliers trouve son expression dans le processus de délimitation. Y concourent la mise en place commune d'éléments permettant d'appréhender l'espace transfrontalier avec le même langage. Ce sont notamment des données spatiales, des cartes ou encore le projet ESPON/Metroborder. Ces outils permettent d'initier en commun et de manière objective un diagnostic territorial afin d'asseoir la prise de décision transfrontalière.

Il n'est pour le moment pas possible d'identifier une appropriation matérielle de l'espace transfrontalier qui soit exercée en commun, par l'ensemble des partenaires. Un recul temporel avec ce processus se révèle nécessaire. Nous pouvons constater que le Sommet a réaffirmé la concertation entre partenaires et implicitement la mise en œuvre régionale de l'ensemble des décisions communes. En ce sens, il semblerait que le contexte transfrontalier constitue essentiellement une plateforme de concertation au sein de laquelle des engagements sont pris les uns envers aux autres. La mise en œuvre des décisions est effectuée sur une base régionale ou nationale. Ce constat rappelle l'importance de la territorialité nationale et régionale dans le contexte transfrontalier. Ainsi, même s'il est maintenant admis que l'état en tant que réceptacle (« container ») de l'espace social est une construction sociale, il n'en demeure pas moins qu'il encadre largement notre

compréhension du monde (Ó Tuathail & Dalby, 1998). « When we use these categories, they operate as containers into which people and places can unambiguously be grouped as members of the particular category or not » (Jones, 2009a: 184).

Le cas de la Grande Région montre toutefois les limites opérationnelles de la territorialité régionale ou nationale. A cet égard, le Mandatsraum constitue un outil pour tenter d'y pallier de manière pragmatique. Les limites immédiates que nous percevons dans les caractéristiques de cet espace souple sont aussi ses forces. Il est constamment négocié et donc construit par les partenaires, ce qui lui confère un caractère volatile, d'autant plus accentué dans le contexte transfrontalier qu'il se caractérise par le nombre important des partenaires associés ainsi que par la superposition des différents agendas. Par ailleurs, le caractère effectif des décisions transfrontalières est soumis à la mise en œuvre de chacun des partenaires. L'opérationnalité du Mandats- et du Vertragsraum dépend aussi largement du rôle confié aux institutions de coopération. Or, nous l'avons vu, le processus Metroborder a également initié une réflexion sur la gouvernance de cet espace.

Chapitre 5 : Institutionnalisation suprarégionale ?

L'institutionnalisation d'une stratégie de positionnement et d'une territorialité interroge directement le fondement institutionnel sur lequel elle repose et par laquelle elle est perpétuée (Paasi, 1986). Dans la présente étude, nous avons relevé qu'un leitmotiv transfrontalier est en cours de construction et fait l'objet d'une progressive reterritorialisation au sein d'un espace du mandat. Ce processus de « rescaling » a fait émerger plusieurs questions relatives au portage institutionnel de cette construction. Les partenaires institutionnels se concentrent pour le moment sur la concrétisation du leitmotiv. La possibilité d'impliquer plus étroitement les acteurs locaux, notamment urbains, est interrogée. Le positionnement externe revendiqué dans cette stratégie interroge également le « visage » de cette stratégie, l'ensemble des éléments permettant de l'identifier (représentation symbolique et institutionnelle). Par ailleurs, la territorialisation de la stratégie a fait émerger des questions relatives à l'appropriation cognitive transfrontalière de l'espace. Un processus d'appropriation idéelle commun semble se dessiner, mais le projet INTERREG « Système d'information géographique GR » est limité dans le temps. L'appropriation matérielle des décisions prises en commun est interrégionale. Enfin, le Sommet a rappelé que la construction de la stratégie Metroborder vise également à renforcer les modes de coopération, notamment à travers une plus importante centralisation des travaux mettant en œuvre les décisions du Sommet (Sommet, 2009 ; 2013a). La construction de cette stratégie interroge donc la possibilité de développer une capacité commune transfrontalière capable de supporter la mise en œuvre de certaines décisions transfrontalières. Alors que les institutions de cette coopération sont interrégionales, nous proposons d'interroger la possible émergence d'une institution suprarégionale.

Dans un contexte imprégné par la construction européenne, la politique régionale européenne offre certains cadres institutionnels. Il s'agit du programme INTERREG (Mac Leod, 1999), des Euregio (Perkmann, 2006 ; Kramsch, 2001 & 2002) ou encore du récent GECT (Groupement européen de coopération territoriale). La coopération est ainsi facilitée, promue ou encore fortement incitée (Sykes & Shaw, 2008). L'europeanisation accompagnant la politique régionale contribue à rapprocher les modes de gouvernance formels et informels des différents niveaux (Gualini, 2003). Par contre, dans le contexte d'une coopération transfrontalière indépendante de la politique régionale européenne, très peu de formules juridiques, financières ou techniques viennent lui conférer un cadre. Il s'agit essentiellement des Conventions du Conseil de l'Europe, de certaines dispositions nationales ou accords interétatiques (Comte & Levrat, 2006). Aussi, aucun cadre juridique ou mode de coopération ne vient *a priori* organiser ou structurer la coopération entre les partenaires institutionnels. Ce constat est à relativiser depuis la mise en place du GECT en 2007. Sous

condition que ses objectifs relèvent de la coopération territoriale, celui-ci permet d'établir une entité juridique responsable de conduire des activités communes.

Au cours de ce chapitre, nous proposons d'étudier dans un premier temps le fonctionnement institutionnel de la Grande Région. Elle se singularise par l'association de douze partenaires institutionnels, dans cinq entités, réparties sur trois échelles. L'hétérogénéité des compétences des partenaires est considérée comme étant la plus importante barrière à la coopération (Graphique 3, p.121). Par ailleurs, la coopération transfrontalière se répartie sur deux niveaux, local et régional, l'ensemble des institutions est interrégionale et décentralisée. Cette analyse nous permettra de mettre en perspective la perception qu'ont les experts de ce fonctionnement institutionnel. Nous mettrons ainsi en lumière si une plus importante institutionnalisation de la coopération est souhaitée par les experts. Ensuite, nous définirons les contours de ce que pourrait être une institution suprarégionale. Nous en appliquerons la définition au GECT pour déceler l'usage institutionnel qui peut en être fait dans le contexte d'une coopération transfrontalière qui n'est pas encadrée par la politique régionale européenne. Enfin, sur base de ces deux analyses, nous mettrons en évidence les perspectives institutionnelles ouvertes dans le cadre de la construction de la stratégie RMPT.

1. Les institutions transfrontalières en Grande Région: diagnostic et perspectives

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les principales institutions de coopération transfrontalière en Grande Région avant d'étudier comment elles sont perçues par les experts de cet espace.

1.1. La coopération transfrontalière, « eine kleine Außenpolitik » (Beck, 2010)

Avant de rentrer dans le détail des institutions de coopération qui se sont mises en place, il nous faut rappeler les conditions et le cadre dans lesquels les acteurs de part et d'autre de la frontière coopèrent. La coopération transfrontalière implique le plus souvent des entités infranationales coopérant au-delà de leur frontière nationale alors que cette compétence n'est dévolue selon le droit international qu'aux états souverains (Jouve, 2001). Cette situation implique qu'aucun cadre juridique n'existe *a priori*. On peut même s'interroger sur leur capacité à coopérer au-delà de leur frontière alors que leurs compétences sont définies nationalement. Cela implique dans un second temps que la coopération s'apparente à une forme de relation internationale non codifiée. Elle repose généralement sur des usages ou traditions progressivement établis par les acteurs impliqués et peut donc être décrite comme une « kleine Außenpolitik » (Beck, 2010).

1.1.1. L'absence d'un ordre juridique par défaut

La coopération transfrontalière implique la mise en relation d'au moins deux entités relevant d'ordres juridiques différents. Chacune est dotée de compétences qu'elle exerce sur un territoire déterminé. On a donc longtemps considéré que ces entités ne pouvaient exercer leur compétence en dehors de cet espace et *a fortiori* dans un autre état. Autrement dit, le principe de souveraineté territoriale des Etats limite l'exercice des compétences à la frontière nationale (Woehrling, 2011: 80). On a ainsi considéré que « pour que des relations juridiques puissent s'établir entre une collectivité locale d'un Etat et une collectivité locale d'un autre Etat, il fallait un fondement juridique spécifique qui permette de faire accéder les collectivités locales à des mécanismes de droit international » (Woehrling, 2011 : 79). Selon cette interprétation, seul un accord interétatique autorisant des collectivités infra-étatiques à entretenir des relations juridiques permettrait le développement d'une coopération transfrontalière. Cette interprétation limiterait considérablement l'intensité de la coopération. On lui préfère maintenant une autre interprétation (Woehrling, 2010 : 82). Il s'agit de dissocier la compétence attribuée par le droit national de la territorialité des lois de droit public. Les autorités infranationales peuvent donc agir au-delà de leur territoire dans une certaine limite :

« à partir du moment où une collectivité locale se voit attribuer par la loi une compétence, elle a le plein exercice de cette compétence ; elle peut l'exercer dans le cadre du territoire de l'Etat dont elle fait partie, mais le cas échéant, elle peut aussi exercer cette compétence en développant des rapports juridiques au-delà de ce territoire, dès lors qu'elle reste dans le champ de cette compétence et respecte les règles définies par le droit interne de l'Etat dont elle dépend » (Woehrling, 2010 : 82)

La conséquence directe de ce constat est donc que l'étendue de la coopération transfrontalière dépend des compétences qu'ont les entités associées en commun. Une activité transfrontalière ne peut être exercée que si l'ensemble des institutions compétentes de part et d'autre de la frontière est associée – c'est le « principe du plus petit dénominateur commun des compétences » (Levrat, 2006 : 220). Si les entités infra-étatiques ne peuvent coopérer que dans le cadre des compétences qu'elles ont en commun, l'étendue de la coopération est déterminée par deux éléments : l'organisation institutionnelle des états impliqués et la répartition des compétences interne à ceux-ci. Comme chaque projet nécessite la réunion de compétences différentes et donc d'acteurs différents autour de la table, on peut craindre que, « le droit de la coopération transfrontalière appara[isse] en effet comme une redoutable machine à fabriquer des « projets confettis » ou à tout le moins, considérablement restreinte ou émietter les projets légalement envisageables » (Comte, 2006 : 189).

L'absence de cadre juridique par défaut rappelle que la coopération transfrontalière résulte principalement d'un engagement politique opérant sur un mode exclusivement volontaire. Face à cet élément souple et variable dans le temps, vient s'ajouter un élément dur, invariable : celui de la compétence. L'effectivité de la coopération ne peut être envisagée

que si les différents homologues étrangers sont réunis autour de la table. En Grande Région, la variété des systèmes institutionnels explique la nécessité de réunir de nombreux partenaires.

1.1.2. Une asymétrie institutionnelle particulièrement prégnante en Grande Région (« Multi-level mismatch »)

L'hétérogénéité des compétences des partenaires associés à la coopération est considérée comme le premier obstacle à la coopération transfrontalière par les experts de la Grande Région (Graphique 3, p.121, ESPON/Metroborder, 2010a : 129). Ce constat résulte d'une situation simple. Actuellement, seule l'application d'un droit national réglemente en droit le fonctionnement de la coopération transfrontalière. Même si des conventions en droit international existent, celles-ci se réfèrent à l'application d'un droit national selon le choix des acteurs. Le règlement GECT ne vient que relativiser ce constat puisqu'il fait largement appel au droit national. Cela implique que les ordres juridiques nationaux des entités infraétatiques se positionnent dans la coopération les uns à côté des autres, sans qu'il existe un lien direct entre eux. En Grande Région, cette asymétrie est particulièrement forte puisqu'elle associe trois niveaux : un état souverain, des entités fédérées et les entités décentralisées d'un état unitaire (Quevit, 2005 : 207 ; Evrard & Chilla, 2011 ; ESPON/Metroborder, 2010). Revenons rapidement sur les caractéristiques institutionnelles des partenaires associés.

- Le **Luxembourg** est un état unitaire centralisé avec deux niveaux d'administration : l'état et la commune. Le niveau régional n'existe pas, les trois districts et douze cantons servent à des fins administratives uniquement. C'est la commune qui constitue l'autre niveau d'exercice des décisions (Gengler, 2003 : 384). L'état luxembourgeois est l'interlocuteur principal pour la coopération à l'échelle de l'ensemble de la Grande Région. Les communes sont directement concernées pour les coopérations plus locales (ex. : GECT Alzette-Belval, PED). Comme les communes luxembourgeoises sont nombreuses et les questions frontalières par ailleurs essentielles, l'association des communes, le SYVICOL est lui aussi amené à représenter directement l'intérêt des communes dans plusieurs institutions transfrontalières (ex. groupes de travail du Sommet, CESGR). Ici réside l' « asymétrie » la plus importante en Grande Région : l'état est directement impliqué alors que les autres versants voient davantage l'échelle régionale associée.
- **L'Allemagne** est l'état fédéral par excellence, les états fédérés, Sarre et Rhénanie-Palatinat disposent d'une large capacité d'action. Le régime fédéral implique notamment que l'exercice des compétences internationales est réparti entre les états fédérés et la fédération (Woehrling, 2011 : 80). L'échelle infrarégionale (les 'Regierungsbezirke' en Rhénanie-Palatinat et les 'Kreise' en Sarre) n'est pas systématiquement associée à la coopération régionale. L'échelle de compétence par excellence est située au niveau de l'état fédéré : transport, aménagement du territoire régional, culture sont de son ressort. Disposant de son propre gouvernement, il répartit les dossiers entre ministères en fonction

de leur thématique. L'échelle infrarégionale est chargée principalement de la protection de la nature, de l'administration des transports de proximité, de la santé, de la protection des personnes.

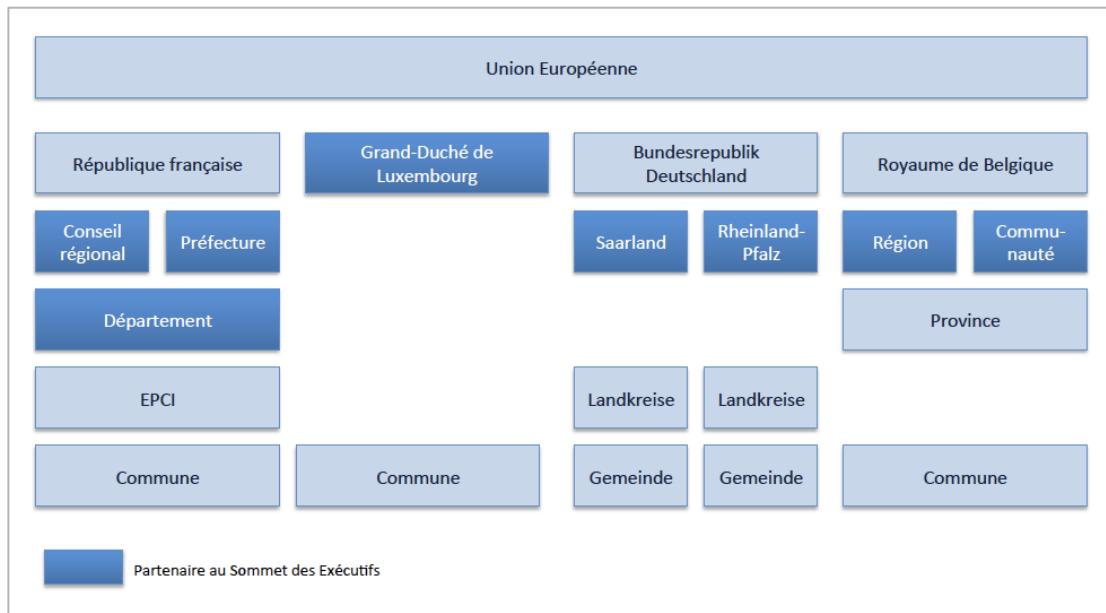
- La **Belgique** est également un état fédéral. Il présente la particularité d'être composé de trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) et de trois communautés (française, flamande et germanophone). Ces dernières disposent principalement de compétences en matière d'enseignement, de culture, de politique de santé qu'elles exercent par le biais de leur gouvernement et de leur parlement. Les communautés française et germanophone sont donc impliquées dans la coopération en Grande Région. La communauté représente une communauté de personnes, elle ne coïncide pas nécessairement avec le périmètre des régions. Ainsi, la Constitution belge différencie 4 régions linguistiques (art.4, Constitution belge) : la communauté flamande, la communauté française, la région Bruxelles-capitale où les deux Communauté ont des compétences et la communauté germanophone. Pour la coopération en Grande Région, les communautés française et germanophone sont concernées, ce qui implique de fait aussi Bruxelles-capitale. Communauté et région exerçant leurs compétences à l'échelle régionale, cela implique l'ajout d'un niveau supplémentaire à l'échelle régionale dans les cartes d'institutional mapping (voir Carte 4, p.67). La communauté française et la Région wallonne coopèrent étroitement concernant la coopération transfrontalière, en délégant régulièrement le même responsable de l'administration. Par contre, il est particulièrement important pour la communauté germanophone d'être représentée dans les réunions relevant de sa compétence. Elle revendique par exemple davantage de compétences en matière d'aménagement du territoire dans les débats internes à la Belgique. Participer étroitement à la coopération transfrontalière constitue pour ses responsables politiques un moyen également d'assurer la visibilité et la représentation de cette institution qui représente moins d'1% de la population belge (quatre communes). L'échelle infrarégionale (province) dispose de compétences comparables à celle des 'Kreise' allemands (principalement protection civile, environnement, politique sociale, route, logement, transports publics). Elle n'est donc pas formellement associée au Sommet.
- La **France** est un pays unitaire de tradition centralisé, ayant entrepris un mouvement de décentralisation depuis 1982, dont la dernière vague a eu lieu fin 2010 (**Annexe XVIII. La réforme des collectivités territoriales françaises : quelles conséquences sur la coopération transfrontalière en Grande Région ?** p.282). Lorsque le Sommet s'est réuni pour la première fois en 1995, il a tenu compte de l'évolution institutionnelle en France en impliquant les quatre départements, la Région et le préfet de région. Dans le système administratif français, le préfet est un haut-fonctionnaire délégué par l'Etat dans un ressort particulier. Il est chargé de mettre en œuvre localement la politique nationale en tenant compte des spécificités locales. C'est pourquoi, il apparaît dans l'institutionnal mapping à l'échelle nationale (ESPON/Metroborder, 2010a : 112, voir Carte 4, p.67). La région est compétente pour « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation

de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » (art. L-422-1 CGCT). Elle négocie le contrat Etat-Région en matière d'aménagement du territoire et gère à ce titre les fonds structurels. Le département est en charge des services à la personne, des transports départementaux et de l'enseignement. A priori, une complémentarité se dessine entre les compétences de la région et du département – c'était bien l'objectif de la décentralisation : définir des « blocs de compétence » (Verpeaux, 2006 :116).

Le système administratif français est souvent décrié comme étant un « millefeuille », manquant de lisibilité. Ce constat s'explique du fait de deux principes inhérents à la décentralisation : le *principe de libre administration des collectivités locales* et la clause de compétence générale. Le principe de libre administration implique l' « absence de dépendance par rapport aux autorités centrales, une absence de tutelle d'une collectivité territoriale par rapport à l'autre » (Dantonel-Cor, 2007: 14). Aucune collectivité n'a l'ascendant sur l'autre (Baudelle et al., 2011 : 194-195). Ce principe assure notamment aux plus petites collectivités, comme les départements, la libre administration de leurs compétences, indépendamment de la région. Ce principe n'exclut pourtant pas le contrôle de l'état, par le biais du préfet, sur l'action des collectivités locales ; ce contrôle a pour but d'assurer l'unité de l'ordre juridique français (Verpeaux, 2006: 54). La *clause générale de compétence* introduite en 1982 permet aux régions et départements de se saisir de toute question concernant « « les affaires de la collectivité » dont les contours sont ceux de l'intérêt public mais local. Elle ne permet pas à la collectivité, quelle qu'elle soit, de tout faire, mais elle ne pose pas d'interdit a priori » (Verpeaux, 2006 : 113). Cette clause permet donc, si tant est que la collectivité est concernée, de revendiquer une implication dans la gestion de certaines affaires, même si celles-ci ne touchent pas directement les compétences attribuées par la loi. Cela explique pourquoi région, département et préfecture sont systématiquement impliqués dans l'ensemble des groupes de travail de la Grande Région. Comme les compétences sont parfois enchevêtrées entre département et région, les acteurs préfèrent tous participer aux réunions. Si l'on considère en plus de ces aspects juridiques les éléments politiques, tels que majorités électorales et les stratégies de positionnement à l'étranger, on comprend pourquoi régulièrement, les acteurs français renoncent à se prononcer en tant que « versant lorrain ». Il est pour eux plus pertinent de participer tous ensemble aux réunions, au risque d'apparaître désunis ou manquant de cohérence.

Il en résulte une grande **asymétrie institutionnelle** (« multi-level mismatch ») entre les états associés à la coopération en Grande Région (Evrard, Chilla, 2011 ; Figure 6). Ce diagnostic est largement partagé dans la littérature où on croise les notions de « multiple levels of government on adjacent borders » (Brunet-Jailly, 2005), « systèmes à niveaux multiples dans les régions frontalières » (Nagelschmidt, 2005). Dans la littérature juridique, cette problématique est largement mise en évidence, sans toutefois faire appel à la notion de gouvernance : « dissymétrie institutionnelle des systèmes administratifs » (Comte, 2005), « problèmes résultant nécessairement de relations où se mélangent deux systèmes de droit »

(Woehrling, 2001). Nous préférons le terme d'asymétrie en français, *mismatch* en anglais car il pose un diagnostic sans préjuger d'un lien causal entre différentiel institutionnel et développement d'une gouvernance.



Source : Chilla et al. 2012

Figure 6: Comparaison de l'organisation institutionnelle des Etats associés à la coopération en Grande Région et de la participation de leurs institutions au Sommet des Exécutifs

Cette configuration institutionnelle permet aux partenaires associés de réunir autour de la table le spectre de compétences le plus large afin de traiter des thématiques de coopération extrêmement variées identifiées dans les groupes de travail (Graphique 6, p.125). Au-delà de ce constat formel, ce graphique laisse entrevoir en creux des différences en termes de traditions administratives, d'agenda politique, de possibilités financières, mais aussi, des différences interculturelles et linguistiques. L'ensemble de ces éléments sont à lire comme influençant la volonté politique de coopérer. Le manque d'engagement est d'ailleurs considérée comme étant la deuxième barrière à la coopération (Graphique 3, p.121). Dans ce contexte où les cadres nationaux sont posés les uns à côté des autres sans lien direct, comment la prise de décision transfrontalière est-elle organisée?

1.1.3. La construction de « modes de régulations »

En l'absence de cadre formel *a priori*, les acteurs se trouvent devant un « vide institutionnel » (Hajer, 2006). Cette situation découle de ce que Hajer appelle une « ambiguïté institutionnelle » qu'il décrit comme l'absence de cadre qui prédétermine comment une décision légitime devrait être prise. Les acteurs apportent avec eux leurs propres suppositions sur les règles et l'autorité. En conséquence, le processus politique consiste en la négociation des règles (Hajer, 2006 : 43). Il différencie cette situation d'un vide institutionnel (« institutional void »). Dans ce cas extrême, il n'y a pas de point de départ évident à la négociation ; des règles communes doivent être développées *ex nihilo*, comme

par exemple dans le cas de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Hajer, 2006 : 43).

Plusieurs notions sont mobilisées dans la littérature pour examiner comment des règles non écrites apparaissent et permettent de structurer la négociation. March et Olsen adoptent la notion de « routine » :

"Routines help avoid conflicts, they provide codes of meaning that facilitate interpretation of ambiguous worlds; they constrain bargaining within comprehensible terms and enforce agreements; they help mitigate the unpredictability created by open structures" (March & Olsen, 1989: 24).

Hajer assimile quant à lui « routines » et « rules ». Toutes deux permettent d'éviter ou de transformer les conflits en mettant sur pied une confiance (Hajer, 2006: 42). Dans le contexte de la gouvernance territoriale, Le Galès recourt à la notion de « modes of regulation » qui prend trois dimensions. Tout d'abord, les modes de régulation mettent en avant la méthode qui coordonne différentes activités ou relations entre des acteurs. Celle-ci permet d'allouer des ressources. Cette méthode permet de prévenir ou de résoudre les conflits (Le Galès, 1998 : 483). Ce concept comprend ce que peuvent recouvrir les routines et règles : l'ensemble des moyens établis par les acteurs pour organiser un mode de travail en commun alors qu'aucun cadre n'y préexiste. Nous adoptons la notion de *modes de régulation* dans la mesure où elle envisage autant une dimension informelle (modes de prévention et de résolution des conflits) que formalisée (la mise à disposition de ressources). Les institutions résultant des modes de régulation mises en place prennent une dimension duale. L'institution organise, met en place, contrôle la coopération (dimension instrumentale). Celle-ci prend également une charge symbolique en véhiculant une représentation des membres associés (Blatter, 2001 : 181-182). L'émergence d'institutions de coopération résulte donc d'un processus complexe faisant appel aux capacités de 'networking' des acteurs et à leur capacité de développer des coalitions d'acteurs. Le volontarisme joue donc un rôle important, même s'il n'est pas le seul à contribuer à l'émergence des modes de régulation (Gualini, 2006: 45).

Dans le contexte de la Grande Région, l'initiative de la coopération est née d'acteurs privés qui, profitant du contexte de la réconciliation franco-allemande, avaient attiré l'attention de leurs gouvernements respectifs sur la situation de la crise de la sidérurgie au niveau des frontières. L'appropriation politique de la coopération au niveau régional est relativement récente. Celle-ci s'est d'ailleurs construite sur des bases très proches de celles de la Commission intergouvernementale. Un organe politique se réunit périodiquement pour décider des orientations de la coopération tandis que des groupes de travail permanents composé de fonctionnaires réunissant les représentants des différents partenaires se chargent de la mise en œuvre technique. Par ailleurs, si la coopération transfrontalière reste spécifique à chaque région, elle s'est largement répandue en Europe. Les acteurs de la Grande Région ne font donc pas face à un vide institutionnel, mais plutôt à une ambiguïté institutionnelle en ce qui concerne la pérennisation de leur coopération. Les institutions

actuellement en fonctionnement ont des modes de régulation bien établis dans le temps. L'absence de cadre juridique contraignant leur permet d'adapter relativement facilement la pratique institutionnelle aux besoins. Dans la mesure où celle-ci n'exercent pour le moment que très peu de fonctions symboliques (représentation, marketing territorial), elles sont essentiellement instrumentales. Or, dans le contexte de la construction d'une stratégie commune, la question d'une fonction symbolique émerge progressivement. Voyons plus précisément comment ces modes de régulation s'organisent, tant au niveau des institutions régionales que locales.

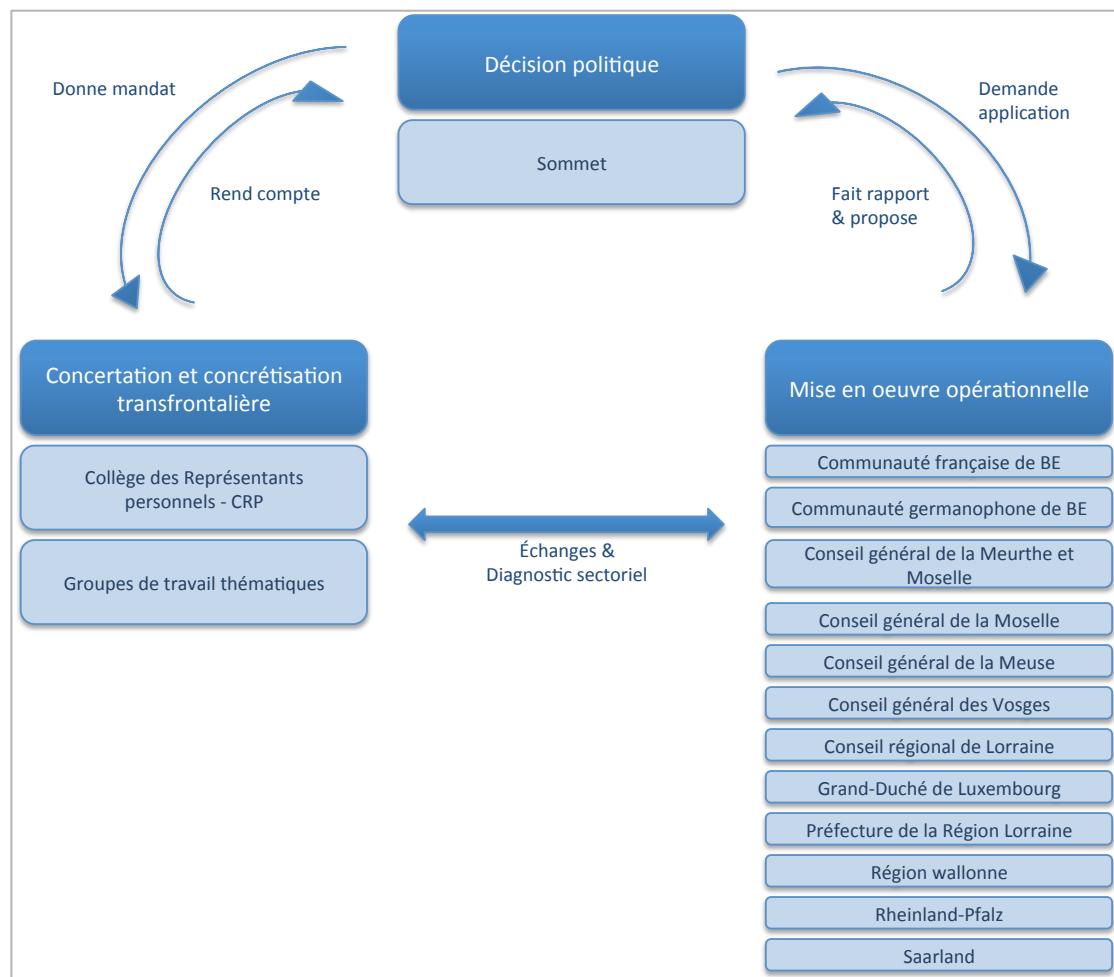
1.1.3.a. A l'échelle régionale : stricte égalité entre les partenaires, subtile équilibre dans le processus de décision

L'échelle régionale rassemble les institutions stratégiques d'impulsion de la coopération. A vocation généraliste, on dénombre le Sommet et le CPI (Conseil Parlementaire Interrégional). Leur particularité est d'avoir été créées *ex nihilo*, à l'initiative d'acteurs politiques élus. Les institutions sectorielles résultent le plus souvent d'une décision politique. Elles sont assez nombreuses à opérer dans le domaine socio-économique : CESGR, Plateforme intersyndicale, Observatoire interrégional du marché de l'emploi, Conseil interrégional des chambres des métiers Saar-Lor-Lux. D'autres coopérations formalisées ont lieu dans le domaine de la culture (essentiellement plurio.net) ou encore de l'enseignement supérieur (Université de la Grande Région). L'ensemble de ces organismes de coopération fonctionnent sur une base relativement peu formalisée et reposent sur un commun accord. Leur existence peut également être limitée dans le temps.

Comme le Sommet est l'instance de décision par excellence, revenons en particulier sur son mode de fonctionnement, découpé en trois temps :

- **Décision politique** : chaque entité membre délègue un représentant, la plupart du temps un représentant politique élu. Ensemble, les participants fixent l'objectif et les priorités de leur coopération ainsi que ses principes de fonctionnement. Elles ne sont pas contraignantes, elles engagent uniquement politiquement.
- **Application administrative** : afin d'être effective, les décisions politiques font l'objet d'une application administrative dans chacune des instances impliquées. Comme le Sommet se réunit de façon périodique et que de nombreux projets transfrontaliers ont été initiés, il a été amené à se reposer principalement sur un autre organe qui prend une importance grandissante et dont le fonctionnement est peu réglementé: le collège des représentants personnel (CRP). Il réunit périodiquement des fonctionnaires, chacun représentant un membre du sommet. Ensemble, ils concrétisent les décisions politiques, se chargent de leur mise en œuvre administrative. Pour ce faire, ils s'appuient sur des groupes de travail auxquels participent également des délégués de chacune des administrations partenaires. Ils rendent compte régulièrement de leurs travaux aux membres du Sommet.
- **Mise en œuvre opérationnelle** : une fois les décisions de coopération transfrontalière prises, chaque membre est responsable de sa mise en œuvre sur son

territoire. Il n'y a plus à proprement parler de coopération, la mise en œuvre est « segmentée » sur chaque territoire. « On est au stade de la complémentarité par-delà la frontière plus qu'à celui de la véritable action transfrontalière » (Dürr, 2006 : 235).



Source : E. Evrard

Figure 7: Fonctionnement du Sommet des Exécutifs

Cette coopération interrégionale repose sur un parallélisme. A chaque étape du processus, les mêmes partenaires institutionnels sont impliqués, cette coopération se distingue donc clairement d'un processus d'intégration (Clément, 2008). Une exception apparaît dans certains groupes de travail. Ne disposant pas selon leur droit interne de certaines compétences, certains partenaires ne participent pas systématiquement à tous les groupes de travail (ex: la communauté germanophone pour le groupe de travail développement économique). Toutefois, cela reste difficile à analyser de manière systématique dans la mesure où la composition des groupes de travail est fluctuante, fonction du *turn-over* des fonctionnaires, des changements dans les administrations respectives et des coopérations informelles établies entre certains membres (principalement entre les départements français, entre les communautés française et germanophone avec la Région wallonne). Cela témoigne du caractère évolutif et relativement souple de la coopération. Dans le contexte assez rigide de l'asymétrie institutionnelle, une dimension pragmatique est ici introduite en

fonction des compétences de chaque partenaire et de leurs priorités politiques. Pour le moment, peu d'éléments « durs » (locaux, personnel, budget) sont mis en commun. Sont définis des agendas de travail, des modes et règles de coopération informelle. Malgré le caractère peu formalisé de ces « règles du jeu », on peut estimer qu'elles constituent une forme de modes de régulation. Dans chaque région, des ressources, des compétences sont attribuées aux thématiques traitées par le Sommet tandis que celui-ci a développé une routine et des modes de coopération propres. Nous la qualifions ainsi d'organisation interinstitutionnelle.

1.1.3.b. A l'échelle locale : le degré d'institutionnalisation s'accroît avec l'opérationnalité du projet transfrontalier

À l'échelle locale, une série de coopérations intercommunales s'est progressivement mise en place dans différentes localités de la Grande Région. Tout d'abord, il existe des **coopérations très localisées** dotées d'un objectif clairement défini dès le début de la coopération. Ainsi, rappelons le PED, le projet Alzette-Belval et l'agglomération Sarrebruck-Moselle Est (chapitre 2). La particularité de ces projets réside dans la mise en œuvre de projets d'infrastructure d'une certaine envergure, nécessitant tant le soutien politique que financier des autres niveaux de décision. Ainsi, on retrouve souvent associés dans leur mode d'administration le niveau local, régional, voire national. Pour autant, on peut les qualifier de local dans la mesure où les enjeux sont principalement locaux (même si la question de Belval peut aussi prendre des enjeux nationaux). Comme ils ont une dimension opérationnelle immédiate (ex. mise en place d'un plan d'aménagement, de mobilité, projets culturels), ces projets invitent à une formalisation plus importante de leur cadre institutionnel. Ont ainsi été mis sur pied association, Eurodistrict, GECT ou accord interétatique dans le cas du PED. Concrètement, ces formes de coopération sont réglementées par écrit, engagent les partenaires sur plusieurs années financièrement et juridiquement. Ces organismes disposent aussi d'une certaine visibilité régionale. Le degré d'institutionnalisation est donc plus important que dans le cas des organismes régionaux précédents. Ils prennent une dimension duale : opérationnelle et symbolique. Leur contact avec les organismes de coopération à l'échelle régionale sont plutôt réduits et s'organisent de façon informelle.

L'autre type d'organisation locale transfrontalière est le **réseau de villes ou de communes**. Quattropole (Luxembourg, Metz, Trèves Sarrebruck) et toniCités (anciennement LELA+, Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Longwy, Arlon, Metz, Thionville) sont les principaux réseaux de ville, tandis que l'EuRegio SaarLorLux+ est une association représentant les communes. Les membres sont autant des communes que des syndicats de communes ou des institutions opérant à l'échelle locale (Landkreise, Syvivol, EPCI). On peut ajouter à cette liste le Sillon lorrain qui bien que n'étant pas formellement transfrontalier vise aussi dans ses objectifs à exercer une influence dans les débats politiques transfrontaliers. Ces deux réseaux urbains fonctionnent principalement sur la base d'une charte commune, aucune structure permanente n'existe, la coordination est assurée sur base d'une présidence

tournante, les délégués de chaque ville sont en charge de la coordination d'un groupe de travail thématique. Le sillon lorrain est en revanche plus institutionnalisé dans la mesure où il reçoit le soutien de l'état français (DATAR) dans le cadre de son initiative récente autour des pôles métropolitains. Depuis décembre 2011, il est même le second « pôle métropolitain » officiellement créé en France suite à la réforme des collectivités territoriales de 2010. De réseau, il s'est transformé en structure juridique de droit français disposant ainsi d'une plus grande visibilité et affichant une certaine ambition métropolitaine. Il s'est donc institutionnalisé. EuRegio est une a.s.b.l. de droit luxembourgeois disposant d'un bureau permanent. De façon générale, ces associations ne sont pas directement et de façon permanente associées à la coopération transfrontalière à l'échelle régionale. A vocation généraliste, ne devant pas supporter le développement d'infrastructures et ayant un focus territorial plus large, ces organismes font l'objet d'un degré d'institutionnalisation moindre. Pour ces mêmes raisons, un échange plus direct s'organise avec l'échelle régionale de coopération. Ces réseaux sont ponctuellement consultés dans le cadre de groupes de travail spécifiques ou d'échanges informels.

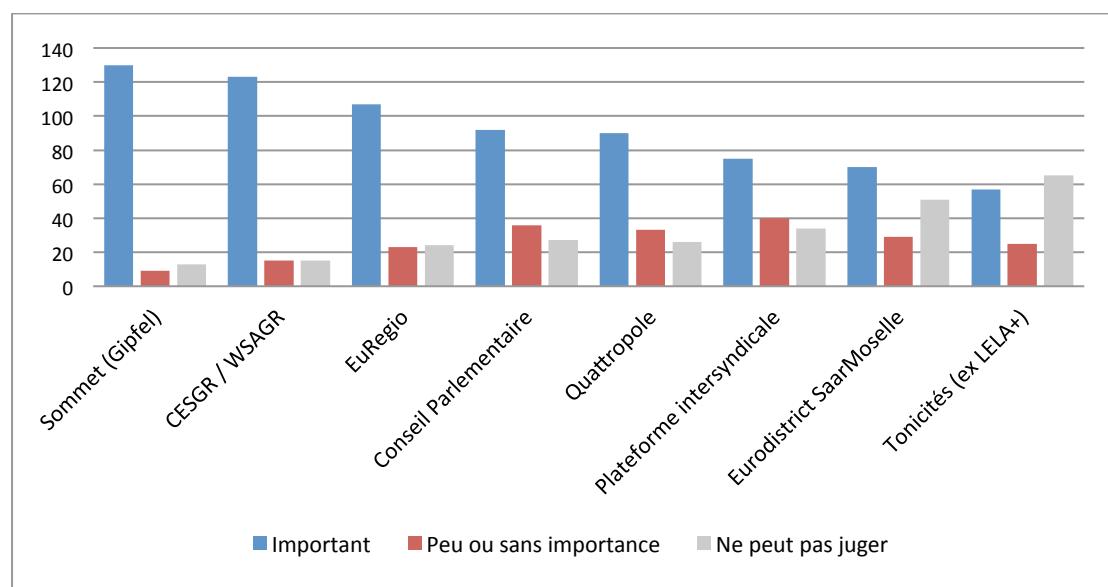
Les institutions de coopération transfrontalière sont donc variées (voir **Annexe III**, p.243). Leur point commun est de réunir la plupart du temps des élus et d'être faiblement institutionnalisées ; elles consistent essentiellement en la rencontre périodique d'institutions homologues. Les institutions les plus formalisées sont actuellement le GECT SaarMoselle, le GECT Interreg IVA et le Sillon lorrain. Par ailleurs, en dehors des contacts informels, aucune coordination n'existe entre les deux niveaux de coopération. L'échange d'informations a principalement lieu au sein des administrations qui sont impliquées à la fois dans les dossiers locaux et régionaux. Au niveau régional, le Sommet fait l'objet d'une attention politique certaine, mais fait face à des défis particulier, comme l'asymétrie institutionnelle ou encore l'hétérogénéité des compétences des partenaires associées. Dans l'ensemble, ces institutions se caractérisent par des modes de régulation permettant de conjuguer clarté (règles du jeu et calendrier établis) et souplesse du contexte institutionnel. Ces modes de régulation se caractérisent par la prégnance des partenaires institutionnels et la relative faible institutionnalisation. Il en ressort des institutions davantage instrumentales que symboliques. Confrontons cette première analyse à celle des experts sollicités dans l'étude Delphi.

1.2. Vers une institutionnalisation renforcée de la coopération ?

1.2.1. Des institutions peu visibles et dotées de marge de manœuvre limitées

Le premier constat à tirer de l'étude Delphi est que plusieurs institutions recueillent un vaste soutien de la part des experts interrogés. Le Sommet et le CESGR sont considérés comme étant les institutions les plus importantes par les 3/4 des experts. Pourtant, les entretiens réalisés viennent relativiser ce constat. Le Sommet est généralement perçu comme n'appliquant pas suffisamment les décisions qu'il prend. Les ruptures de charge entre les

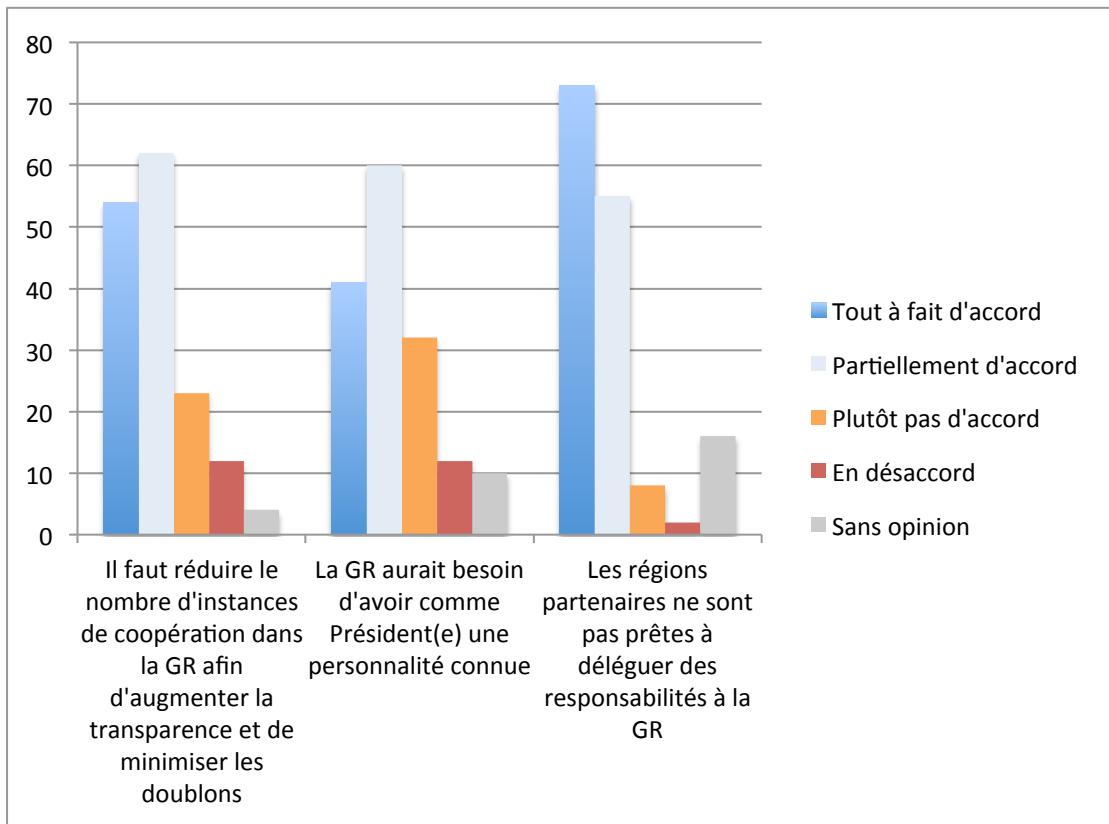
présidences sont aussi pointées du doigt. Y est associé, un marketing encore peu visible. Le CESGR est une instance unique en Europe qui est généralement considérée comme importante en tant que catalyseur de l'ensemble des questions économiques et sociales en Grande Région. Il permet aussi de mettre en contact direct un large panel d'interlocuteurs (chambre de commerce ou d'industrie, syndicats). Ce sont certainement les éléments qui ont prévalu lors de l'évaluation car, en entretien, les personnes interrogées sont plus critiques. Réunissant des institutions aux compétences trop hétérogènes, le CESGR ne peut directement mettre en œuvre ses propres recommandations. Il doit passer par le Sommet, dont les régions membres sont chargées de l'application. Le CESGR est une institution considérée comme importante pour son diagnostic, ses recommandations, mais aussi comme plateforme de rencontre et d'échange pour les acteurs. EuRegio, le CPI et Quattropole sont ensuite les institutions les plus importantes. Les autres institutions par contre ne recueillent pas la moitié d'avis favorables. On peut expliquer ce constat par le fait que les réseaux de villes Quattropole et toniCités sont encore assez jeunes ; la teneur de leur travail peut être encore méconnue. En entretien, les experts ont tendance à considérer que leurs thématiques de coopération pourraient être plus ambitieuses.



Source: Etude Delphi, n=156

Graphique 10: Importance accordée aux institutions de coopération

En comparaison avec d'autres espaces en Europe, assez peu d'institutions transfrontalières existent en Grande Région (ESPON/Metroborder, 2010a : 53). Pourtant, elles sont considérées de manière assez ambivalente: elles sont jugées trop nombreuses et manquant de visibilité. En même temps, les experts considèrent que les régions ne sont pas prêtes à déléguer certaines responsabilités à un organisme commun, qui pourrait par exemple la représenter et assurer une meilleure coordination des instances de coopération.



Source: Etude Delphi, n=156

Graphique 11: Institutionnalisation des instances de coopération en Grande Région

Le manque de visibilité des institutions semble se confirmer. Pourtant, développer une représentation forte des instances de coopération est relativement contesté. En effet, le principe de rotation de la présidence du Sommet est sans cesse confirmé par les acteurs. Il permet à chaque partenaire de renforcer périodiquement sa visibilité dans la coopération et de proposer ses idées. La piste d'un personnel nommé disposant de responsabilités de représentation est régulièrement évoquée, mais écartée jusque là. Les partenaires considèrent que ces fonctions devraient être portées par un personnel élu.

Ces deux graphiques confirment l'importance des principales instances de coopération transfrontalière tout en la nuançant : les institutions devraient être plus visibles sans pour autant bénéficier d'un surcroit de responsabilités. Le fondement interinstitutionnel de la coopération n'est donc pas remis en question. Il est plutôt conforté même si on constate ici les limites qu'il porte : un manque de visibilité qui peut induire de manière incidente un questionnement sur la crédibilité de l'action transfrontalière et la difficile identification du projet transfrontalier.

1.2.2. Le Sommet, institution marquée par l'asymétrie institutionnelle

Si le Sommet est la principale instance de coopération, il ne fait pas l'objet d'un consensus auprès des experts interrogés. Il doit faire face à la difficulté d'impliquer de nombreux partenaires dotés de compétences hétérogènes. Cette asymétrie institutionnelle est considérée comme étant la barrière la plus importante à la coopération (ESPON/Metroborder 2010a, Graphique 3, p.121). Nous verrons que les experts ont une appréciation hétérogène de cette asymétrie. Par ailleurs, la possibilité de travailler par « versants » qui aurait pu limiter l'impact de cette asymétrie, a jusque-là été éludée par les membres du Sommet.

1.2.2.a. L'asymétrie institutionnelle, barrière perçue différemment selon les partenaires

L'objectif d'une des questions Delphi était d'étudier comment les experts se positionnent par rapport à l'asymétrie institutionnelle, afin de déceler dans un second temps dans quelle mesure une institution commune portant la mise en œuvre de la RMPT se révèlerait pertinente aux yeux des experts.

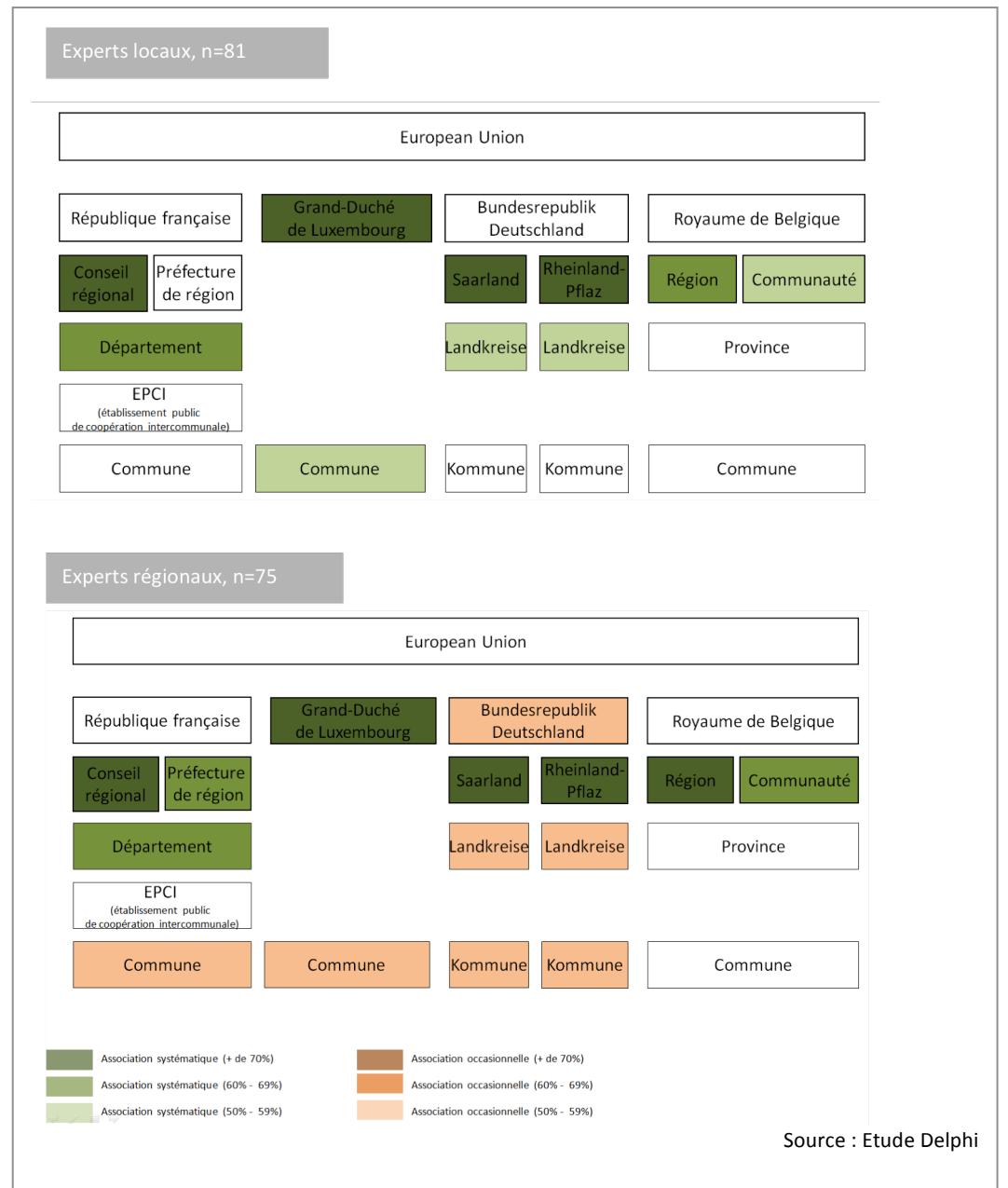


Figure 8: Composition du Sommet, différenciation selon l'échelle de compétence des experts

Précision méthodologique

Les experts étaient invités à indiquer quelles institutions dans chaque pays partenaire devraient être associées au Sommet. Ils avaient alors la possibilité pour chacune d'entre elle de choisir entre une implication systématique, occasionnelle ou aucune participation. S'ils ne choisissent pas d'impliquer une institution, très peu d'entre eux se prononcent en faveur d'aucune participation (6%) ; ils préfèrent ne pas se prononcer (18% d'entre eux). L'importance des experts ne s'étant pas prononcés peut être interprétée comme un manque de connaissance des activités effectives de certaines institutions des régions voisines ou encore comme le refus de prendre position sur l'organisation institutionnelle d'une autre région. Afin d'obtenir la vision la plus largement partagée par les experts, nous avons

principalement pris en compte la différenciation entre participation systématique et occasionnelle. Pour ce faire, nous représentons dans les graphiques le souhait d'associer des institutions à partir du seuil de 50%. Cela permet de faire apparaître en creux, les institutions pour lesquelles les experts ne se sont peu ou pas prononcés.

Nous proposons de différencier entre experts de l'échelle locale (de la commune jusqu'aux département, Landkreis, province) et de l'échelle régionale (de la région wallonne, région Lorraine, Sarre et Rhénanie-Palatinat jusqu'à l'état luxembourgeois, sinon l'échelle étatique comprendrait presque uniquement des experts luxembourgeois).

La composition du Sommet est généralement confortée puisque plus de 60% des experts considèrent que les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, le Grand-Duché de Luxembourg, la Région lorraine ainsi que la Région Wallonne devraient être systématiquement associés. Les autres institutions impliquées (départements lorrains, Communautés belges et Préfecture) sont situées un peu en deçà, respectivement 56%, 50% et 46%. Notons par exemple que concernant la préfecture, moins de 50% des experts locaux considèrent qu'elle devrait être impliquée, tandis qu'entre 60% et 70% des experts régionaux considèrent qu'elle devrait être systématiquement impliquée. Cela peut mettre en évidence une certaine méconnaissance du fonctionnement institutionnel des régions associées. Cela peut montrer aussi que même si les experts ont été déjà impliqués dans la coopération transfrontalière, il n'est pas évident pour eux de différencier les compétences effectives des uns et des autres, notamment en France où les compétences sont plus dispersées. L'exemple de la préfecture est symptomatique : c'est une structure profondément française que peu d'autres pays connaissent (ex. : Japon, Italie), tandis que le département est plus facilement identifiable par comparaison à d'autres structures nationales (province en Belgique, Landkreis en Allemagne). L'interprétation de cette différence entre experts locaux et régionaux est donc fort complexe ; nombre de variables rentrent en jeu (ex. : connaissance effective des institutions, comparaison avec des instances plus connues) et il est difficile de déterminer le poids de chacune d'entre elles. Globalement, les résultats confirment le postulat que les experts locaux sont plus favorables à l'implication systématique d'acteurs locaux tandis que les acteurs régionaux privilégiennent leur association ponctuelle ou occasionnelle. De même, les experts régionaux envisagent davantage l'implication ponctuelle de l'échelon étatique que les experts locaux. Mais, en consultant le détail des chiffres, il apparaît que ni les experts régionaux, ni les experts locaux n'excluent les échelles locales et ou nationales, ils envisagent leur implication différemment.

Ces résultats confortent donc le Sommet en tant qu'instance de coopération principale tout en reflétant une tendance de fond :

- La recherche d'un dialogue plus institutionnalisé entre échelle locale et régionale de coopération.

- La nécessaire implication des acteurs étatiques (essentiellement côté allemand et français) afin de concrétiser certains projets d'envergure internationale (p.ex. : TEN-T).

Une autre façon de traiter cette asymétrie institutionnelle serait de concevoir le Sommet et la coopération en Grande Région comme l'association de plusieurs régions. Pour ce faire, l'idée a pu être émise de raisonner en termes de versant.

1.2.2.b. Traiter la coopération transfrontalière par « versant » ?

La question des versants est un moyen pour les experts dans le contexte transfrontalier d'aborder directement la question de l'asymétrie institutionnelle, sans pour autant apporter une appréciation sur l'organisation institutionnelle d'une région voisine. Cette question revient régulièrement dans les entretiens, même si les interprétations qui en sont apportées sont variables. Elle est donc cruciale dans l'institutionnalisation de la coopération, dans la recherche et la définition de règles du jeu des pratiques transfrontalières.

Une coopération entre versants impliquerait de considérer que le Sommet est l'instance de décision réunissant cinq régions: Lorraine, Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Sarre et Wallonie. Cette décision permettrait de limiter le nombre d'interlocuteurs lors des Sommets à cinq versants, chacun d'eux constituant une « représentation régionale ». Concrètement, cela obligerait les composantes des différentes régions à adopter une position commune en amont des décisions transfrontalières. Une grande partie des négociations auraient donc lieu en amont, dans le contexte politique régional. Cela inciterait chaque versant à adopter une vision commune de son propre positionnement dans l'espace frontalier et éviterait la confusion occasionnée par la coexistence de dix positions différentes lors de chaque Sommet. En somme, l'asymétrie institutionnelle serait traitée à l'échelle régionale. En ce sens, les Sommets prendraient davantage un caractère de rencontres internationales, chaque membre représentant un territoire, des citoyens et une vision du projet transfrontalier. Cette logique par versant aurait le plus de conséquences du côté lorrain puisqu'un représentant devrait défendre la position unique adoptée par quatre entités. Ce mode de prise de décision n'a jamais été adopté. En entretien, il est peu évoqué ; la logique par versant est uniquement discutée pour le fonctionnement des groupes de travail du Sommet. L'objectif a toujours été d'associer l'ensemble des personnels élus représentant une assemblée à l'échelle régionale. Deux arguments viennent appuyer cette logique. Tout d'abord, le respect de l'organisation institutionnelle des partenaires est constamment mis en avant comme un élément essentiel pour faciliter la coopération transfrontalière. Il appartient aux élus de chaque région de décider de la façon qu'ils jugent la plus appropriée pour être représentés dans le contexte transfrontalier. En d'autres termes, il est mal perçu qu'un partenaire institutionnel prenne position sur la composition de la délégation d'une autre région. Ensuite, en Lorraine, les acteurs mettent également largement en avant le principe de libre administration des collectivités territoriales. Une interprétation extensive de ce principe jugerait même qu'une représentation commune de la Lorraine au sein des

entités transfrontalières contreviendrait au principe de l'égalité des collectivités territoriales. Cette option n'est donc pas envisagée.

Par contre, certains aspects de cette réflexion « par versant » ont été adoptés. Ainsi, pour les présidences tournantes, le principe est que leur organisation incombe à un versant. Lorsque la Wallonie a la présidence, la Région wallonne en assure la responsabilité. Lorsque c'est au tour de la Lorraine, la question est soumise chaque fois au débat. Généralement, la question se pose entre la Région Lorraine et la Préfecture. La Région Lorraine met en avant sa légitimité démocratique et politique puisque son assemblée résulte d'une élection au suffrage universel direct sur l'ensemble du territoire lorrain (contrairement aux départements), elle dispose également de davantage de moyens par rapport aux départements. La préfecture revendique généralement son caractère neutre (représentant de l'état). Elle serait garante du principe de libre administration, ne favorisant aucune collectivité ; la région pouvant au contraire prendre l'ascendance sur les départements. En 2011-2012, la présidence est assurée par la Région Lorraine. L'attribution de la présidence dans le contexte lorrain représente un enjeu politique important dans la mesure où, temporairement et de façon exceptionnelle un partenaire lorrain est mis en avant par rapport aux autres, non pas seulement dans le contexte transfrontalier, mais aussi dans le contexte régional et national. Si assurer la présidence du Sommet constitue une charge financière, organisationnelle et conceptuelle, elle représente aussi un enjeu de positionnement régional et transfrontalier. Le deuxième élément est celui du budget. Lorsque le Sommet décide de la mise en place d'un projet transfrontalier et en conséquence d'un budget commun, celui-ci est généralement divisé en cinq. Chaque région s'organise en interne pour décider de l'affectation en fonction du nombre, des capacités financières et des compétences de chacun.

La question des versants a été abordée par certains experts en entretien en proposant que le versant lorrain se réunisse de façon informelle avant les Sommets afin de définir une position commune. L'objectif principal serait de faciliter ainsi la prise de décision entre les membres du Sommet. Certains mettent également en avant la nécessité d'améliorer l'image extérieure de la Lorraine : éviter d'exporter une confusion en construisant une position commune claire. D'autres insistent sur le fait que la Lorraine aurait plus de poids dans la négociation, parviendrait mieux à faire passer son message. Pour le moment, des réunions informelles de ce type sont organisées mais aucune régularité dans le processus n'est observée. Il semblerait que la tenue de ces réunions varie en fonction de la thématique des dossiers transfrontaliers, mais aussi de la couleur politique des exécutifs.

Sous couvert d'arguments institutionnels, cette option a été rejetée en Grande Région. Cette décision montre surtout les différentes visions que peuvent avoir les acteurs lorrains sur le futur de la coopération en Grande Région ainsi que l'importance pour eux d'être représentés dans l'ensemble des décisions politiques transfrontalières. Cette situation contraste avec la dynamique actuellement en cours dans le Rhin supérieur où les trois

acteurs régionaux élus (Conseil régional, départements du Bas Rhin et du Haut Rhin) définissent les modalités d'une fusion en « Conseil d'Alsace ».

L'absence de discussion sur le fonctionnement par versant au niveau du Sommet dénote qu'au niveau de la prise de décision effective, le caractère interinstitutionnel est essentiel et très ancré dans les pratiques des acteurs. Cela s'explique d'abord par la légitimité démocratique des partenaires institutionnels et le caractère potentiellement stratégique des décisions qui y sont prises. Les acteurs souhaitent suivre l'évolution des dossiers et peser dans la décision. Ces modes de régulations semblent ne pas pouvoir évoluer sensiblement. Pourtant, comme nous l'avons vu, un nouveau degré d'institutionnalisation est souhaité et jugé nécessaire pour assurer visibilité et continuité à la coopération. Cette évolution serait principalement possible au niveau opérationnel des CRP, puisque la mise en œuvre est régionalisée (Figure 7, p.178). Ce niveau est le moins visible et donc le moins sensible. Les experts ont régulièrement mentionné en entretien le caractère délicat d'une institutionnalisation renforcée. Si le nouveau mode de régulation négocié ne remporte pas le succès attendu par les partenaires, un climat de défiance et de questionnement sur le sens de la coopération peut être lancé, ce qui refroidit pour un temps les tentatives de coopération. Aussi, enclencher une nouvelle étape de l'institutionnalisation sur un organisme peu visible est un moyen de limiter les éventuelles retombées négatives d'un échec. A ce niveau interinstitutionnel pourrait s'ajouter une nouvelle forme d'instance, disposant d'une certaine responsabilité et chargée de participer à la mise en œuvre des décisions pour l'ensemble de la GR. Proposant un nouveau cadre pour la coopération transfrontalière et largement débattu en GR comme dans d'autres espaces transfrontaliers, le GECT peut représenter cette nouvelle forme d'institutionnalisation.

Conclusion de la première partie

Ne disposant pas de cadre juridique par défaut, la coopération transfrontalière se structure autour des modes de régulation que ses partenaires développent progressivement. En Grande Région, la recherche des homologues dans les cinq entités partenaires conduit mécaniquement à associer de nombreuses institutions. Les modes de régulation établis se caractérisent par l'asymétrie institutionnelle des partenaires associés et par l'équilibre qu'ils assurent entre chaque partenaire tout au long du processus de négociation des projets jusqu'à leur mise en œuvre. Ce système équilibré compose avec les particularités institutionnelles de chaque partenaire tout en faisant preuve d'une certaine souplesse dans son application. En construisant la stratégie RMPT, les partenaires institutionnels s'interrogent sur l'institutionnalisation de leur coopération à trois égards. La pérennisation de la coopération pourrait passer par la mise sur pied d'une instance commune en charge de mettre en œuvre certaines décisions du Sommet (dimension instrumentale), ce qui pose alors la question du cadre juridique approprié pour une telle structure (formalisation de la coopération). Par ailleurs, quelle visibilité confier à cette institution commune (dimension

symbolique) ? Le nouvel instrument européen, GECT, permet de répondre en partie à ces questions.

2. Le GECT, outil d'institutionnalisation suprarégionale ?

Dans un premier temps, nous proposerons une définition de la notion d'institution suprarégionale, avant d'étudier si et dans quelle mesure l'outil GECT peut présenter ces caractéristiques.

2.1. Définition

Face aux éléments identifiés précédemment (l'absence de cadre juridique organisant *a priori* la coopération transfrontalière et l'importance des asymétries institutionnelles), nous proposons la notion d'institution suprarégionale. Elle résulte d'une comparaison effectuée avec la construction européenne qui a enclenché un processus d'intégration et a ainsi développé des institutions supranationales. Ces dernières font l'objet depuis la création des Communautés européennes d'une prolifique littérature en science politique et en droit. L'objet est de rappeler les principes caractérisant ces institutions afin de mieux analyser les contours du GECT.

L'intégration est un processus composé de plusieurs phases, résultant d'un effet d'engrenage ('spillover effect' : Haas, 1961). Divers degrés peuvent être identifiés dans ce processus, le plus intégré étant la construction d'un ordre juridique *sui generis* indépendant de celui des états membres (Weiler, 1981 : 262). Dans ce cas, des institutions supranationales sont créées et des normes sont imposées aux états membres. Résultant d'un processus d'intégration, l'émergence d'un système politique supranational consiste en un continuum que Sweet-Stone et Sandholtz proposent de découper en trois étapes (« stages », Sweet-Stone & Sandholtz, 1997 : 303). Ce continuum mesure l'influence grandissante de trois facteurs dans les processus de prise de décision. Il s'agit d'organisations supranationales, de normes supranationales et d'une société transnationale. Cette définition permet d'analyser la construction européenne dans son ensemble, sans se focaliser sur sa dimension d'intégration juridique (Sweet-Stone & Sandholtz, 1997 : 303). Uniquement juridiquement cette fois, Weiler propose de différencier deux facettes du « supranationalisme » (Weiler, 1981) :

- *Normatif*: L'émergence d'un ordre juridique *sui generis* impose une série de conséquences juridiques directes. Les normes sont directement applicables dans les ordres internes (principe de l'effet direct des décisions). Les normes européennes s'imposent aux les normes nationales (principe de suprématie). Dans les domaines de la compétence communautaire, le législateur communautaire a priorité pour légiférer par rapport au législateur national (principe de préemption).

- *Décisionnel*: est considéré le cadre institutionnel et le processus de décision par lequel les décisions communes et les mesures sont mises en place, initiées, débattues, promulguées et finalement exécutées. Dans le contexte communautaire, il propose les critères suivants. La composition et le fonctionnement des institutions supranationales sont autonomes. La composition et les fonctions politiques des organes communautaires sont intergouvernementales, mais les processus de prise de décision ne relèvent pas strictement de la diplomatie intergouvernementale (ex.: vote à la majorité qualifiée). Dans le cadre des modes de décision impliquant plusieurs institutions, les organes communautaires peuvent prendre une position autonome et en sont responsables (Weiler, 1981).

Certains de ces critères se rapprochent de ceux que Hay avait développés en 1966. Pour ce dernier, le « supranationalisme » est une qualité politique, plutôt qu'un pouvoir ou un droit (Hay, 1966). L'accent est donc porté sur la pratique, l'interprétation que font les institutions de leurs responsabilités.

A la lumière de ces définitions, nous pouvons définir les contours d'une institution suprarégionale. Par essence, elle ne peut tout d'abord pas prendre une dimension normative puisque cette fonction découle du caractère interétatique de la coopération. Le caractère suprarégional d'une institution se résume à sa facette *décisionnelle*. Dans quelle mesure cette institution participe-t-elle à la construction de la région et donc aux processus décisionnels qui l'animent, de la négociation en passant par la prise de décision, pour aboutir à son exécution ? L'institution suprarégionale transfrontalière consiste en un organe transfrontalier autonome ayant pour fonction de mettre en œuvre un agenda transfrontalier et au nom et pour le compte de l'entité commune. Cet organe est responsable face aux partenaires institutionnels qui en évalueront le fonctionnement et en fixeront l'agenda à intervalle régulier.

Comme le note Hay, la difficulté d'analyser une institution supranationale réside dans le fait qu'elle résulte non pas nécessairement d'un droit, mais d'une pratique. Par ailleurs, les définitions précédentes ont montré qu'une institution supranationale résulte d'un processus évolutif dans le temps. Le GECT est actuellement l'instrument le plus considéré en Grande Région pour une éventuelle institutionnalisation de la coopération, nous nous concentrerons donc sur l'étude de cet outil. Mais, nous faisons face à la difficulté d'analyser une situation alors que la pratique qui la constitue n'est que très partiellement développée dans notre cas d'étude. Jusqu'à présent en GR, le seul cas disponible à l'analyse au niveau régional est celui du programme INTERREG IVA GR. Ses fonctions, ainsi que son autonomie dans la conduite de ses activités sont fixées largement par le cadre européen. Il a pour mission la mise en œuvre de la politique régionale au niveau régional, il ne constitue donc pas directement à un processus de suprarégionalisation transfrontalière.

Jusqu'à présent, la mise en place d'un organe suprarégional se révélait profondément limitée, au moins dans notre cas d'étude impliquant un état, du fait de l'absence d'un contexte juridique permettant à une entité commune de prendre son autonomie par

rapport aux partenaires dont elle émane. Le règlement GECT confère un fondement juridique permettant à tous types d'entités publiques d'encadrer leur coopération dans un contexte transfrontalier. Aussi, nous proposons d'analyser si ce règlement GECT pourrait conférer à un organe commun une dimension suprarégionale. Confrontés essentiellement à un texte juridique, nous proposons donc des critères afin d'évaluer l'autonomie dont un GECT pourrait être doté.

- Budget commun financé par l'ensemble des participants, dépensé pour l'ensemble de l'espace transfrontalier sans distinction de région
- Personnel propre non affilié à un partenaire institutionnel
- Degré stratégique des missions confiées
- Fonction de représentation extérieure
- Autonomie dans la conduite de ses responsabilités.

Le terme « suprarégional » ne désigne donc pas ici une forme de hiérarchie instituée par rapport à une coopération interinstitutionnelle, mais l'institutionnalisation et la progressive autonomie qui lui est conférée. Cette forme institutionnelle recouvre tant une dimension instrumentale que symbolique puisqu'elle a pour vocation de concourir à la représentation de la région en construction. Comme le processus d'institutionnalisation est continu et variable dans le temps, éléments d'interrégionalité et de suprarégionalité peuvent être concomitants.

2.2. Le GECT, premier outil de l'Union européenne encadrant juridiquement la coopération transfrontalière

Depuis 1975, le soutien de l'Union européenne aux initiatives de coopération transfrontalière est essentiellement financier. Ce n'est que pour la quatrième période de programmation des fonds structurels qu'il est décidé de lui accorder un cadre juridique optionnel par le biais du GECT. Auparavant, le Conseil de l'Europe était la principale organisation offrant un cadre juridique à la coopération transfrontalière. La première manifestation de ce soutien à la coopération transfrontalière est l'adoption de la convention-cadre de 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (dite « Convention de Madrid », Comte & Levrat, 2006). L'adoption de cette convention fait suite à de longues discussions sur la nature des relations transfrontalières. Longtemps, les états ont craint qu'en développant des relations transfrontalières, certaines de leurs collectivités territoriales puissent ainsi faire émerger « un réseau de relations internationales parallèles à celles de l'Etat », une « para-diplomatie » (Comité des régions, 2007 : 20 ; Duchacek et al., 1988). Ce n'est qu'après dissipation de cette interprétation que les états ont accepté de reconnaître la possibilité à leurs entités infranationales de coopérer au-delà de leurs frontières.

En ce qui concerne l'espace qui nous intéresse, l'Accord de Karlsruhe de 1996 entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse fait figure de document de référence. Il est conclu dans le sillage de la Convention de Madrid et permet aux autorités infranationales de créer et de participer à un organe transfrontalier commun, le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Toutefois, cet accord n'a pas été étendu à la Belgique. D'autre part, l'accord de Bruxelles (2002) ne concerne que la France et la Belgique. La création d'un organisme de coopération transfrontalière à l'échelle de la Grande Région n'était donc pas possible dans le cadre du Conseil de l'Europe.

En ce sens, l'adoption du règlement 1082/2006 instaurant le GECT est une véritable avancée pour les acteurs en Grande Région. Au-delà de ce contexte très particulier, il faut noter que l'adoption de ce règlement a un caractère innovant pour l'intégration européenne en général. Les états membres se voient contraints d'adopter des principes communs et de reconnaître la coopération transfrontalière.

Actuellement, une bonne vingtaine de GECT existe en Europe. La plupart d'entre eux ont vocation à gérer des questions transfrontalières (METIS, 2010). Ce succès montre qu'un certain besoin d'encadrement juridique préexistait dans les espaces transfrontaliers. Si quelques analyses juridiques sont peu à peu disponibles, il n'en demeure pas moins qu'il nous manque encore un certain recul afin d'évaluer le potentiel effectif de cet instrument et l'usage qui en est fait. L'analyse ci-dessous ne peut donc être que partielle et refléter l'état de la situation en Grande Région à un moment clé dans l'usage de cet outil. Il se base dans la mesure du possible sur les éléments réglementaires disponibles et sur la littérature juridique existante. Il nous semble en effet essentiel de prendre pour base les textes et analyses juridiques avant de mettre en lumière l'usage et l'interprétation qui en sont faites par les acteurs. En somme, en connaissant les contours des possibilités juridiques offertes par ce texte, cela permet de déceler des interprétations restrictives ou au contraire extensives des fonctions qui peuvent lui être confiées.

2.2.1. Le GECT dispose de la personnalité juridique

Ce règlement permet à des autorités publiques de créer un groupement européen de coopération territoriale disposant de la personnalité juridique. Il dispose de son budget, peut donc employer son personnel, acquérir des biens, lancer et répondre à des appels d'offre ou encore participer à des projets. Cette disposition est essentielle et ne peut être limitée par les états car ceux-ci doivent lui accorder la personnalité juridique « la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale » (Parlement européen et Conseil, 2006b : art.1§4). En retour, la personnalité juridique implique que, quelque soient les décisions prises, contractuelles, budgétaires, civiles ou autre, le GECT engage sa responsabilité. Cet élément lui confère donc le fondement juridique sur la base duquel il peut exercer de manière autonome les fonctions qui lui sont confiées.

2.2.2. Institutionnalisation de la coopération

Le GECT contribue à institutionnaliser les structures de gouvernance transfrontalière et transnationale pour deux raisons principalement (Dühr et al., 2010 : 246). Le règlement GECT définit un cadre juridique minimal obligatoire, transposé par chaque état membre. Par ailleurs, l'état approuve la constitution d'un GECT créé sur son sol. Dans ce cadre prédéfini, les partenaires de la coopération négocient les autres aspects de leur coopération. Ces négociations peuvent se révéler profondément techniques car il s'agit de traduire dans la convention et les statuts des objectifs politiques. Elles se révèlent aussi profondément stratégiques puisqu'elles doivent être suffisamment précises pour éviter tout différend entre les partenaires. Elles doivent aussi être souples afin de s'adapter à la coopération avec le temps.

Cette institution de coopération bénéficie d'une certaine visibilité européenne et nationale. Longtemps attendue, cette structure est un outil phare de la période de programmation 2007-2013 et fait l'objet à cet égard d'une grande attention de la part des institutions européennes. Certaines régions utilisent d'ailleurs cet instrument pour démontrer la plus-value européenne de leur coopération. En ce sens, le GECT présente aussi une forte dimension symbolique.

2.2.3. Autorités infraétatiques et étatiques peuvent également être associées

L'impossibilité d'impliquer un état dans un GLCT, organisme transfrontalier initié par l'Accord de Karlsruhe, explique en partie sa faible utilisation. Cet outil a principalement été utilisé dans des projets transfrontaliers entre Strasbourg et Ortenau. La possibilité d'impliquer un état est essentielle pour l'intérêt effectif de l'outil GECT en Grande Région (voir infra). Les états ne peuvent être impliqués dans la gestion d'un GLCT parce qu'un état ne peut être soumis qu'au droit international ou à son propre droit interne. L'implication des états dans un GECT est rendue possible dans la mesure où le GECT est défini par un ordre juridique commun, le droit communautaire. Le GECT constitue donc un instrument permettant de pallier à certaines difficultés posées par l'asymétrie institutionnelle (Commission, 2011a : 10). En permettant d'associer tout organisme de droit public, sans distinction d'échelle de compétences, les partenaires se trouvent réunis dans une structure commune sur un même pied d'égalité. L'autre conséquence directe d'une participation des états au GECT est l'ampleur des missions qui peuvent lui être confiées (Comité des régions, 2007 : 158).

2.3. Les principales limites du GECT

2.3.1. Un champ d'intervention limité à « promouvoir la coopération territoriale » (Parlement et Conseil, 2006b)

Le GECT a été mis sur pied afin d'offrir une plus grande sécurité juridique aux autorités infranationales chargées de la gestion de projets de la politique régionale. En somme, il constitue le cadre juridique privilégié pour la gestion de fonds communautaires. Son champ d'intervention est limité à « faciliter et à promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique et sociale » (Parlement et Conseil, 2006b : art.7§2). Un GECT peut également être conçu en dehors de la politique régionale. Toutefois, et c'est la limite principale, ses actions doivent concerner la coopération territoriale. Celles-ci sont définies à l'article 6 du règlement 1080/2006 (Parlement et Conseil, 2006a) comme :

« Le développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières au moyen de stratégies conjointes en faveur du développement territorial durable [...], l'établissement et le développement de la coopération transnationale, y compris de la coopération bilatérale entre régions maritimes non couverte par le point 1), au moyen du financement de réseaux et d'actions propices au développement territorial intégré, centrées principalement sur les priorités suivantes: l'innovation [...], l'environnement [...], l'accessibilité [...], le développement urbain durable le renforcement du développement polycentrique aux niveaux transnational, national et régional, dont l'impact transnational est évident. Ces actions peuvent comprendre: la création et l'amélioration de réseaux urbains et des relations entre zones urbaines et rurales; l'élaboration de stratégies pour prendre en compte les questions similaires concernant les dimensions urbaine et rurale; la préservation et la promotion du patrimoine culturel et l'intégration stratégique des zones de développement dans une perspective transnationale ».

Aussi large et non exhaustif (emploi de « notamment », « essentiellement ») que soit cet article, il n'en demeure pas moins qu'il définit le champ d'application du GECT. L'UE met à disposition un outil mais entend le voir utilisé aux fins de la politique régionale. On le comprend pour ce qui est de l'usage des fonds structurels, mais cette limitation est également valable pour les GECT dont l'objectif serait autre. Cette forme de contrôle sur les fonctions qui peuvent être conférées à cet outil représente une incertitude pour les partenaires institutionnels. Le contenu des règlements de la politique régionale est renégocié tous les six ans.

2.3.2. Le GECT ne préfigure pas un droit européen de la coopération transfrontalière, il repose dans sa mise en œuvre sur le droit national

Les règlements communautaires sont par principe d'effet direct sur le territoire de l'Union. C'est précisément afin de garantir l'uniformité dans l'application du droit communautaire que la Commission avait initialement prévu de recourir à un règlement. Au cours de la

procédure d'adoption du règlement, le Conseil a souhaité revenir sur ce principe et a fait ajouter un article imposant à chaque état membre « d'adapter [sa] législation nationale aux exigences du règlement » (Conseil européen, 2006 : 3). Si la nature du règlement est claire, ses effets sont donc fortement limités (Pechstein & Deja, 2011 : 368).

L'autre limite importante à la portée de ce règlement est qu'il ne s'insère pas dans un cadre communautaire général qui viendrait réglementer la coopération transfrontalière. Ce règlement offre un cadre mais il dépend pour de nombreux aspects de son application du droit national. Concrètement, le fonctionnement du GECT est donc réglementé par principe par le cadre établi par le règlement EC 1082/2006. Pour l'ensemble des éléments non prévus par ce règlement, c'est le droit national où le GECT a son siège qu'il faut appliquer. Il est donc réglementé par le droit européen et le droit national. Au moment de la transposition, les états membres décident de la personnalité juridique et du cadre réglementaire dans lequel le GECT sera inscrit. Ce ne sont pas nécessairement différentes interprétations du règlement qu'il faut craindre, mais bien plus la coexistence de statuts juridiques plus ou moins favorables en fonction des états.

La difficulté engendrée par ces mesures nationales est donc qu'elles réintroduisent une mosaïque dans un système qui présentait l'immense avantage d'être un cadre uniifié et relativement clair (Comité des régions, 2007). Avant de mettre sur pied un GECT, les partenaires doivent effectuer une véritable étude juridique et examiner le droit qui leur est le plus favorable. Les différentes traductions en droit interne sont d'ailleurs considérées tant d'un point de vue juridique que du point de vue des utilisateurs comme une des entraves principales à l'effectivité de ce règlement (Committee of the Regions, 2010 :3). Pour l'espace de la Grande Région, la situation est loin d'être évidente : la Wallonie n'a pas encore pris ses mesures d'application tandis que le Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre ont pris des mesures minimalistes, indiquant pour l'essentiel l'autorité, souvent un Ministère, en charge de l'analyse des conventions et statuts, sans préciser par exemple à quelle personnalité juridique ils assimilent le GECT dans leur droit (**Annexe XIX: La mise en oeuvre du règlement CE n°1082/2006 du Parlement et du Conseil par les autorités nationales et régionales compétentes en Grande Région**, p.285). Comme indiqué précédemment, le GECT doit disposer en droit interne de la personnalité juridique la plus largement reconnue. Mais, encore faut-il que les états membres définissent cette personnalité dans leur propre droit. La France prend des mesures de transposition plus longues, mais pas nécessairement plus claires. Le GECT est assimilé en droit français à un syndicat mixte, c'est-à-dire à une association de collectivités territoriales de différente nature réunies dans le but de mener une activité en commun. Le syndicat mixte a dans ce cas la responsabilité de mettre en œuvre au nom et pour le compte des entités membres une action commune. Cette structure autorise aussi bien communes, département ou même région à y participer. Les entretiens réalisés en Grande Région montrent pourtant que ce sont moins des raisons formelles que des raisons politiques qui ont présidé au choix du droit applicable. Ainsi, le GECT INTERREG IVA Autorité de gestion est de droit français bien que les interlocuteurs rencontrés

soulignent la difficulté d'interpréter le statut du syndicat mixte dans le contexte transfrontalier.

2.4. Quelles missions ?

Tout l'intérêt de l'outil GECT réside dans les compétences qui peuvent lui être attribuées. Celles-ci sont fixées par les partenaires associés dans le cadre d'une convention, document établissant le GECT, ainsi que dans ses statuts. Concernant l'étendue des compétences qui peuvent lui être confiées, deux éléments semblent particulièrement limitatifs :

2.4.1. Les missions confiées au GECT « doivent toutes relever de la compétence de chacun d'entre eux en vertu de son droit national » (règlement, art.7§2)

Cela impliquerait qu'une mission ne pourrait être mise en œuvre par le GECT si l'un des membres ne dispose pas lui-même de cette compétence. Cette disposition semble en ligne avec le principe du plus petit dénominateur commun (voir infra p.171), mais elle méconnait un aspect essentiel du contexte transfrontalier et du multi-level mismatch. La répartition des compétences est hétérogène en fonction des états considérés ; plusieurs partenaires d'une même région peuvent être impliqués afin de réunir l'ensemble des parties prenantes, de façon complémentaire, autour de la table. C'est le cas en Grande Région de la Région wallonne et des Communautés, mais aussi de la Région Lorraine, de la Préfecture et des Départements. Une interprétation stricte de cette disposition reviendrait à limiter de fait la coopération et à favoriser des GECT sectoriels, plutôt que généralistes. Une interprétation large tendrait à considérer que les missions du GECT sont circonscrites à la somme des compétences attribuées par le droit interne à l'ensemble des partenaires d'une même entité. En fonction de l'interprétation qui en est faite, cet article pourrait donc empêcher le développement d'une coopération transfrontalière stratégique (Comité des régions, 2007 : 160).

2.4.2. « La mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère » (règlement 1082/2006, art.7§4)

Dans le domaine de la coopération transfrontalière, il est clair qu'une entité de coopération transfrontalière ne peut se voir attribuer des pouvoirs pouvant être assimilés aux pouvoirs régaliens (ex. : pouvoirs de police, de réglementation). Ceux-ci relèvent de l'exercice de la souveraineté étatique. C'est une disposition présente dans la plupart des conventions internationales réglementant la coopération transfrontalière (Accord de Karlsruhe, 1996 :

art. 4§3). Par contre, l'extension de cette limitation aux pouvoirs conférés par le droit public est très limitative. En effet, l'ensemble des compétences conférées à une entité publique qu'elle soit infraétatique ou étatique relève par définition du droit public. Quelle compétence pourrait alors exercer un GECT ? Celles-ci se limiteraient à des missions de coordination ou de communication. On peut se demander dans quelle mesure la mise en place d'un règlement européen serait nécessaire si le GECT devait se limiter à ce type de compétence.

Les états membres sont chargés d'interpréter ces dispositions et de les traduire en droit national. En dehors de limitation dans le droit national, les partenaires au GECT doivent respecter l'esprit du règlement et une certaine marge de manœuvre s'ouvre alors. Dans la mesure où l'état membre dans lequel le GECT a son siège a la responsabilité d'approuver sa constitution, il exerce également un contrôle sur les statuts et la convention. En l'absence de réglementation précise, il faut donc se fonder sur les possibilités fixées dans les statuts des GECT déjà créés. La mise en œuvre reste donc encore floue et dépend aussi en grande partie de l'interprétation que feront les acteurs de la coopération transfrontalière de ce règlement. Woehrling résume ainsi la situation : « la question des pouvoirs de cette structure et celle de la possibilité de lui transmettre de véritables compétences publiques reste ouverte. Elle n'est pas réglée par le règlement. Celui-ci prévoit l'utilisation de cette structure pour la mise en œuvre des fonds financements communautaires. Mais il n'attribue pas de pouvoirs autres à ce groupement européen. [...] Là encore, le règlement doit être analysé comme renvoyant au droit interne des Etats concernés pour définir les droits mis en œuvre » (Woehrling, 2011 :83). Si le règlement est vague dans sa formulation et renvoie aux droits nationaux, reste à considérer si cet aspect sera revu dans la prochaine mouture du règlement qui rentrera en vigueur avec le nouveau budget pour la période 2014-2020.

2.5. Perspectives de révision du règlement dédié au GECT pour la période de programmation 2014-2020

2.5.1. Appréciation générale

Le règlement CE 1082/2006 est en cours de révision dans la perspective de l'adoption du budget communautaire pour la période 2014-2020. Un vaste processus de consultation des acteurs de la coopération transfrontalière a été lancé par le biais de la plateforme des GECT, orchestrée par le Comité des Régions (Committee of the regions, 2010 ; Commission, 2011a). Pour résumer l'ensemble des travaux entrepris, le diagnostic est partagé. Il s'agit d'un instrument utile et nécessaire pour faciliter la coopération transfrontalière même si certaines améliorations procédurales sont à envisager. Le GECT est utilisé pour de multiples raisons. Il ne s'agit pas seulement d'institutionnaliser la coopération, mais aussi de renforcer certains aspects découlant indirectement du caractère formel de la structure (essentiellement visibilité). En plus des débats procéduraux sur lesquels nous ne reviendrons pas ici, cette révision est intéressante à deux égards.

2.5.2. Quelle indépendance par rapport à la gestion de fonds structurels?

Actuellement, l'usage du GECT sans soutien financier européen est possible, mais simplement à titre dérogatoire. Le GECT n'est donc pas un outil neutre, il concrétise la politique régionale européenne. La révision du règlement semble conforter cette interprétation. Le GECT devra se situer dans le cadre du règlement des fonds structurels 2014-2020. Le projet de règlement tend à établir une interdépendance entre le fond (objet de la coopération) et la forme (cadre juridique). Un lien direct s'établi progressivement entre la coopération transfrontalière découlant de priorités définies politiquement par des acteurs locaux et régionaux et les objectifs de la politique de cohésion, négociés à l'échelle européenne. Le GECT vient donc conférer à la coopération transfrontalière une nouvelle dimension qui ne semble pas déterminante actuellement, mais qui tend à progressivement influencer le « labelling » des projets et donc une partie de leur contenu.

2.5.3. Quid du potentiel suprarégional ?

Dans le questionnaire envoyé par le GECT aux acteurs ayant souhaité contribuer à l'étude du Comité des Régions, ceux-ci étaient invités à indiquer quels aspects juridiques étaient problématiques dans le règlement. Les questions procédurales (approbation du GECT par les états membres, recrutement du personnel) sont celles posant le plus de difficultés. L'étendue des missions confiées au GECT (manque de compétence propre, tâches exclues par le règlement) ressort de manière moins proéminente mais reste importante (Committee of the Regions, 2010:9). Dans la proposition de règlement, principalement deux éléments ont été modifiés concernant cet aspect et laissent penser que le GECT peut recevoir davantage de compétences de ses membres. Le champ de compétences que les partenaires d'un GECT peuvent lui confier est défini doublement (Commission, 2011a : §8, p. 15):

- En fonction de la réglementation européenne concernant les fonds structurels, que le GECT bénéficie ou non de soutien financier de l'Union. Les activités d'un GECT sont donc contingentes dans le temps, en fonction de l'interprétation faite à un moment donné de l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale
- En fonction du principe du plus petit dénominateur commun. Concrètement, les activités du GECT se limitent à l'ensemble des compétences dont disposent les membres d'un même état. Contrairement à la première version du règlement, il est ici pris acte de l'asymétrie institutionnelle.

Cette révision du règlement reviendrait donc sur une limite essentielle posée en 2007 et permettrait d'envisager une délégation de compétence plus stratégique. Un GECT peut également, dans la limite des compétences de ses membres, se voir confier la responsabilité de la gestion d'un projet transfrontalier au nom et pour le compte de ceux-ci (Commission, 2011b, §8 :15). Cette possibilité doit être relativisée dans la mesure où elle doit avoir lieu dans le cadre du droit national. Concrètement, le GECT pourrait donc, sur mandat, gérer un projet au nom et pour le compte de ses membres. Il s'agit d'un transfert de compétence

temporaire et limité d'un point de vue thématique. Comme les états membres peuvent participer à un GECT, l'étendue potentielle des compétences d'un GECT est particulièrement importante. La question qui subsiste est celle du possible développement d'une structure transfrontalière intégrée capable de gérer la mise en œuvre d'une stratégie commune, définie au préalable par ses membres. C'est en somme la question du caractère généraliste de cette structure. Dans l'état actuel de la réforme du règlement, on peut estimer que cette possibilité n'est ni clairement envisagée ni exclue. Elle dépend à la fois de l'application que font les états membres du règlement dans leur droit interne et de la volonté affichée pour les partenaires de la coopération. Il semblerait que le GECT puisse recevoir progressivement une plus importante marge de manœuvre (Commission, 2011 : 8-9).

Le GECT constitue un outil d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière particulièrement novateur. Il met à disposition des acteurs de la coopération de nouvelles possibilités de formalisation tout en posant de nouvelles questions, comme celle du rapport entre la coopération transfrontalière et les enjeux européens. D'un point de vue juridique, cet outil offre un cadre juridique européen sur lequel la coopération transfrontalière peut être institutionnalisée sous la forme d'une personnalité juridique. Celle-ci se voit conférée une autonomie institutionnelle et budgétaire ainsi que la responsabilité de sa gestion. Dans la limite du droit national et de l'interprétation qu'en feront les acteurs, cette institution peut aussi se voir confier la gestion de projets sectoriels entrant dans le champ thématique de la politique régionale. Ces éléments juridiques constituent donc une base sur laquelle une entité suprarégionale peut se développer. Le potentiel suprarégional d'une telle instance est à analyser à la lumière de l'autonomie qu'elle développe dans la gestion de ses fonctions. Aussi, nous proposons d'étudier maintenant comment le GECT a été mis en œuvre en Grande Région.

3. Vers le développement d'institutions suprarégionales en GR ?

En Grande Région, plusieurs projets de GECT sont en cours de concrétisation, l'un doit donner au Sommet un secrétariat permanent, un autre devrait créer une plateforme d'échange transfrontalier entre les acteurs lorrains et luxembourgeois autour du projet Alzette-Belval. En Grande Région, le premier GECT à avoir vu le jour encadre le programme INTERREG IVA Grande Région 2007-2014. Cet outil fait donc largement partie des options institutionnelles mobilisées actuellement par les acteurs. Dans ce contexte, nous nous demandons à quelle fin le GECT est mobilisé dans le contexte de la structuration d'une stratégie commune comme la RMPT. Permet-il aux acteurs politiques d'institutionnaliser et de porter cette construction politique dans le temps ? Comme le GECT Sommet n'a pas

encore été établi et que sa mise sur pied dépend en partie de l'expérience faite par les acteurs autour du GECT INTERREG, nous nous fonderons sur ces deux éléments¹⁸.

3.1. Le GECT Sommet, « un organe administratif de mise en œuvre de l'ensemble des décisions du Sommet » (Sommet, 2009 : 5)

Le GECT est interprété par les experts comme un outil mis à la disposition par l'UE afin de formaliser la coopération. Il s'agit pour eux de perpétuer dans le cadre d'un accord transfrontalier contraignant une coopération préexistante. Cela conforte le constat selon lequel la plupart des GECT créés se greffent en générale sur une coopération déjà établie (Committee of the regions, 2010). Ce constat peut être relativisé dans le cadre du programme INTERREG IVA, dont la structure administrative résulte des réglementations de la politique régionale. Ce dernier était le premier à encadrer un programme INTERREG. L'enjeu résidait principalement dans la fusion des trois programmes INTERREG III A préexistants. Dans le cas du Sommet, la situation est différente puisque les modes de régulation préexistant sont établis uniquement par les partenaires institutionnels. Le GECT a pour vocation de renforcer le Sommet en lui adossant une institution pérenne de soutien à la mise en œuvre des décisions (Sommet, 2009 : 5). Qu'il soit autorité de gestion d'un programme INTERREG ou secrétariat du Sommet, les acteurs de la coopération en GR font du règlement sur le GECT une interprétation restrictive. Ce sont essentiellement des tâches administratives, de coordination qui leur sont confiées, même si le pas dans le processus d'institutionnalisation n'est pas comparable. Cette interprétation est confirmée par l'étude Delphi concernant le GECT Sommet.

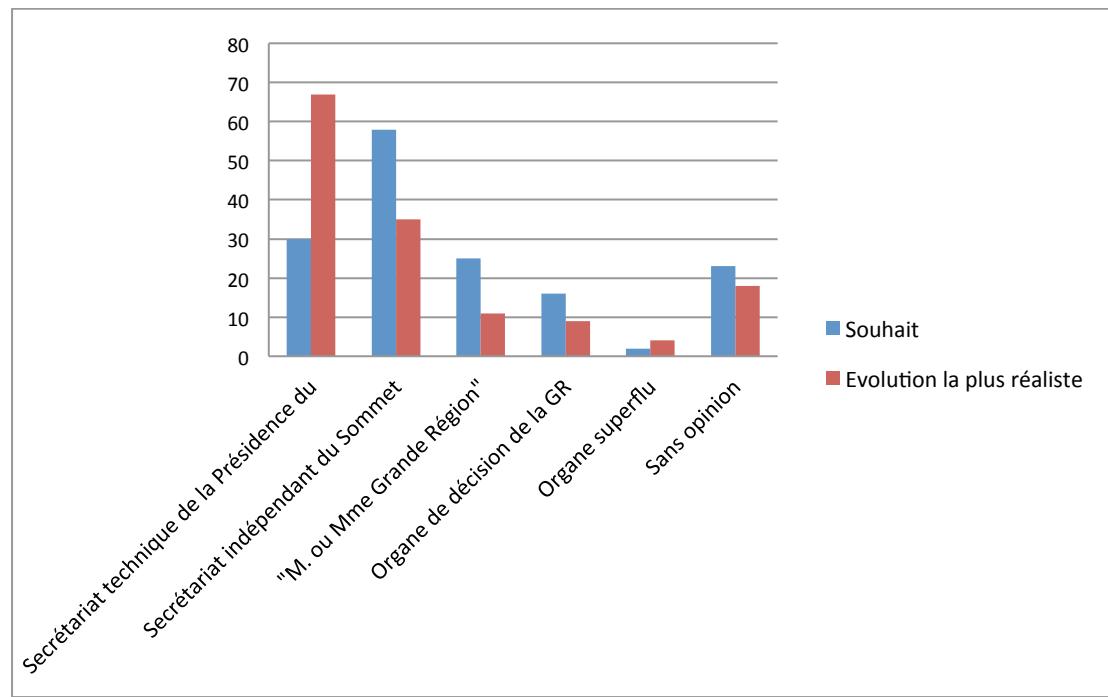
Il apparaît que le GECT sera utilisé principalement, au moins dans un premier temps, comme un organe permettant d'**assurer la continuité des présidences** afin d'éviter les ruptures de charge entre les Sommets. La question est de déterminer s'il sera sous l'autorité unique de la Présidence ou s'il sera placé sous l'autorité collégiale des CRP, ayant ainsi pour vocation à servir l'ensemble des partenaires sur le long terme (Graphique 12, ci-après). Le placer essentiellement sous l'autorité de la présidence aurait pour avantage d'offrir à chaque présidence tournante un personnel aguerri sur l'ensemble des dossiers, disposant d'une expertise sur le long terme. Cela permettrait aussi de simplifier le passage de témoin entre présidence et de faire en sorte que chaque présidence dispose de ressources minimales. Un secrétariat indépendant du Sommet recevrait mandat pour mettre en œuvre les décisions

¹⁸ Deux vagues d'entretien ont été réalisées. La première courant juillet 2009 avait pour but de préparer le questionnaire Delphi. Elle se déroule au moment où les experts rédigent les statuts du GECT INTERREG, tandis que le GECT Sommet est encore loin. A l'automne 2011, les experts disposent d'un an de recul pour évaluer le GECT INTERREG IVA GR, ils négocient les statuts et la convention du GECT Sommet. Par ailleurs, l'étude Metroborder est clôturée et le 12^{ème} Sommet s'est prononcé en faveur d'une mise en œuvre d'une stratégie RMPT, ce qui enclenche une dynamique, faisant émerger de nouvelles questions institutionnelles.

En Grande Région, le personnel administratif en charge d'INTERREG est souvent également impliqué au titre de CRP dans les Sommets. Ce n'est en fait pas le cas en Sarre, Rhénanie-Palatinat, à la préfecture de Lorraine et dans une moindre mesure, au Luxembourg.

du Sommet. Cette fonction lui confèrerait une fonction d'expertise sur les dossiers transfrontaliers qu'il serait chargé de mettre en œuvre de manière impartiale pour le compte de l'ensemble des membres. Son agenda de travail serait moins lié à la temporalité des Sommets, lui conférant une vision sur le long terme. Cette option lui permettrait aussi de recevoir dans le temps des fonctions de représentations et d'incarner l'image de la région en construction.

Les résultats indiquent qu'un organe disposant d'un pouvoir décisionnel recueille très peu d'opinions favorables, de même qu'un GECT particulièrement visible. Les experts concentrent leur priorité sur un GECT opérationnel et administratif. Le débat se concentre sur l'autonomie du GECT par rapport à la présidence du Sommet. Il est intéressant de noter que si un tiers des experts souhaiteraient voir le développement d'un GECT indépendant du Sommet, plus d'un tiers considèrent que cette évolution est peu réaliste et que le GECT sera plutôt un organe dépendant de la Présidence du Sommet. Ils sont donc plutôt restrictifs quant à la future marge de manœuvre conférée au GECT. Il est difficile d'expliquer l'ensemble des raisons justifiant cette appréciation. Elle montre la prégnance des partenaires institutionnels dans la coopération, elle confirme l'importance du Sommet comme institution politique. Si le GECT institutionnalise de fait la coopération, cet instrument n'est pas perçu comme devant modifier considérablement le fonctionnement institutionnel de la coopération ; sa plus-value est avant tout opérationnelle.



Source: Etude Delphi, n=156

Graphique 12: Possibles évolutions du rôle du GECT Secrétariat dans les 10 prochaines années

Cette analyse est peut-être à relativiser suite à l'expérience du GECT INTERREG IVA. Même si la présidence en est confiée au Préfet de la Région Lorraine, il s'est avéré que l'ensemble des

partenaires a joué un rôle important dans la supervision du GECT, ne laissant que peu de marge de manœuvre à la Présidence. Sous l'impulsion d'un audit externe, un réajustement a été lancé fin 2011 afin de confier un rôle plus important, tant à l'autorité de gestion qu'au secrétariat. Les membres semblent avoir constaté la nécessité de lui conférer une marge de manœuvre minimale afin que la structure GECT présente une plus-value. Par analogie, on peut considérer que cette expérience sera essentielle dans l'établissement des responsabilités du futur GECT secrétariat et dans le recrutement de son personnel, même si celui-ci est plus stratégique d'un point de vue politique. Les possibilités offertes par un instrument juridique sont certes importantes mais ne présagent en rien de l'interprétation et de l'usage qui en est fait.

En résumé, l'objectif pour les acteurs est de mettre sur pied une entité transfrontalière permanente assurant la coordination et la continuité des travaux des membres. Son rôle serait principalement administratif, la mise en œuvre des décisions continuerait d'être assurée par les entités membres. Ses fonctions ne seront ni de contribuer a priori aux réflexions du Sommet, ni a posteriori en participant à l'application de ses décisions. Il peut être assimilé à une courroie de transmission verticale entre CRP et groupes de travail du Sommet et horizontale entre les groupes de travail eux-mêmes et les autres institutions de la Grande Région en premier lieu desquelles, le CESGR. Les éléments de l'institutionnalisation sont donc minimes : budget, personnel, personnalité juridique. D'autres structures juridiques que le GECT auraient pu être mises en place pour supporter cette organisation (ex. : association). Cette analyse mérite d'être nuancée à la suite des entretiens conduits à l'automne 2011. Si les textes conçoivent pour le moment le GECT comme un organe essentiellement administratif, les experts semblent pour certains d'entre eux avoir une interprétation plus extensive de ce règlement européen. Deux arguments sont mobilisés :

- Le GECT réunit autour d'une même table l'ensemble des partenaires institutionnels. En tant qu'instrument promu par l'Union européenne et auquel les états membres sont de fait associés, il contribue à renforcer les interdépendances entre échelles de gouvernance. Le premier marqueur de cette évolution est le fait que le GECT ait été choisi, non pas simplement pour des raisons formelles, mais bien plus pour renforcer la visibilité nationale et européenne de la coopération transfrontalière. C'est la dimension externe du contexte multi-niveaux. L'autre élément symptomatique des modifications des rapports entre échelles est l'usage que certains acteurs font du GECT pour dépasser l'asymétrie institutionnelle.
- Alors que la nouvelle période de programmation des fonds structurels est négociée, les projets GECT INTERREG IVA, GECT Sommet et RMPT sont concrétisés. Une réflexion plus globale sur la gouvernance dans la GR est entamée auquel le GECT contribue. Il constitue un vecteur essentiel cristallisant les principaux éléments du débat sur la gouvernance transfrontalière. Cette institutionnalisation structure la construction politique de la région en construction.

3.2. Le GECT, outil instituant de nouvelles interdépendances entre échelles de gouvernance

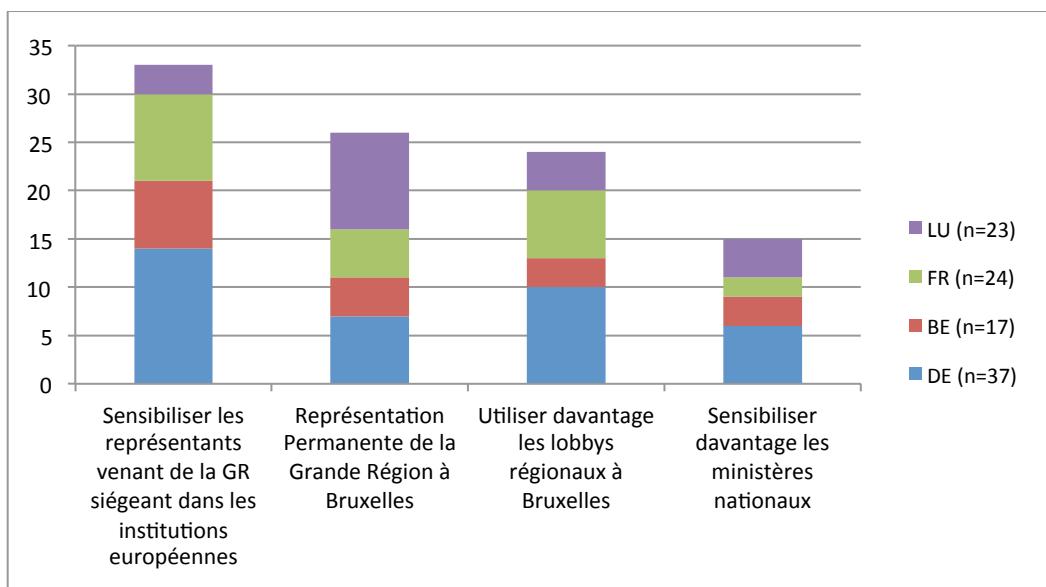
3.2.1. L'outil GECT, facteur d'institutionnalisation, vecteur de visibilité nationale et européenne

3.2.1.a. Une nouvelle institutionnalisation des modes de régulation transfrontaliers

Pour l'ensemble des experts interrogés, le GECT constitue un nouveau degré d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Sont mis en avant l'existence d'un budget, d'une structure commune, d'un personnel employé. Les experts mettent en avant le fait que pour la première fois, des règles communes engageant leur propre institution dans le temps sont définies pour organiser le Sommet. Leur engagement n'est plus seulement politique à l'égard des autres partenaires mais aussi financier et juridique par rapport à une entité commune. Ainsi, de fait, le Sommet prend une progressive autonomie par rapport aux partenaires institutionnels. La formalisation de la coopération prend donc deux dimensions interdépendantes : un caractère contraignant et un caractère certain. Cette étape de la formalisation est particulièrement sensible. Ce moment cristallise l'attention des acteurs qui doivent définir et concrétiser obligatoirement les missions confiées au GECT, donc aussi le budget et la clé de répartition des votes et des décisions. Comme ce type de document est difficilement modifiable, il s'agit également pour chaque partenaire de se projeter dans l'avenir de la coopération transfrontalière, non pas seulement par rapport à son objectif individuel, mais aussi et surtout face à une ambition commune. Ces documents cristallisent donc la complexité d'une situation présente et les enjeux du futur de la coopération. Les acteurs franchissent à un moment donné un pas déterminant et complexe dans le processus d'institutionnalisation. Alors que l'institutionnalisation est un processus, qui se construit dans le temps, ces documents le figent. Si d'importantes difficultés apparaissent lors de la négociation de ce cadre de coopération, on comprend que la coopération puisse se bloquer. Cet élément n'est pas clairement évoqué en entretien. L'accent est mis sur le caractère « technique » et non politique des GECT afin de minimiser leur impact. Les experts interrogés insistent sur la présence d'une certaine atmosphère de coopération. Des valeurs (« confiance », « respect ») et une certaine expérience de la coopération (« méthode de travail commune ») sont ainsi mises en avant afin d'éviter ou de sortir des situations de « blocage ». Ainsi, les acteurs font une référence directe aux modes de régulation qu'ils ont au préalable établis comme éléments de stabilité.

3.2.1.b. Renforcer la visibilité multi-niveaux de la coopération transfrontalière

Pour l'ensemble des experts rencontrés en entretien, un des effets direct induit par le GECT est le renforcement de la visibilité de la Grande Région en Europe. Or, comme nous l'avons précisé plus haut, l'UE est considérée comme étant un acteur clé pour soutenir la coopération. Aussi, pour 70% des experts interrogés, la création d'une forme de lobbying à Bruxelles serait pertinente. Les avis divergent quant à sa mise en œuvre.



Source : Etude Delphi¹⁹

Graphique 13: Comment le lobby de la Grande Région à Bruxelles devrait-il se concrétiser?

Précision méthodologique

Aucune proposition ne fait référence à un lobbying exercé par le GECT. Cette option a été exclue car il semblait irréaliste qu'un GECT Sommet puisse exercer un lobbying à distance. Avec ces propositions, nous avons tenté de déceler si une institutionnalisation forte serait envisageable et quel type de portage politique ou administratif serait privilégié. Le portage politique peut être exercé par les acteurs régionaux ou nationaux, ce qui permet de déterminer s'il peut y avoir contournement des instances nationales. Le portage administratif visait à vérifier l'importance des lobbys régionaux réputés forts présents auprès de leur base.

Les acteurs sont finalement assez partagés entre un portage politique ou plus technique du lobbying. À la fois, les personnes les plus à même de représenter les intérêts de la GR semblent être les élus régionaux (membres du sommet), mais pour des raisons pratiques de proximité géographique et peut-être de connaissance du « terrain bruxellois », des « lobbyistes » experts des questions régionales ne semblent pas être exclus. Ensuite, parmi les experts se prononçant contre un lobbying à Bruxelles, nombreux sont ceux à mentionner le problème du coût engendré par une telle représentation. En différenciant les réponses par nationalité, on observe que les proportions ne sont pas très différentes, même si quelques tendances se dessinent. Les experts allemands et belges sont généralement favorables à la solution pragmatique de se tourner vers les représentants élus de leurs états fédérés. La

¹⁹ n=101, 119 experts consultés, 84 sont (plutôt) d'accord pour considérer que « la mise en place d'une forme de lobby de la Grande Région auprès des institutions européennes lui permettr[ait] de renforcer sa position », Questionnaire Delphi 2, p.259.

structure fédérale invite à se tourner plus vers l'échelle régionale que l'échelle étatique. Surtout, les Länder et régions wallonne et flamande ont des représentations permanentes à Bruxelles assez fortes et bien ancrés dans les réseaux bruxellois (Levrat, 2005). Les luxembourgeois sont ceux qui sont les plus favorables à une institutionnalisation forte, ce qui peut sembler étonnant : l'état luxembourgeois dispose de sa propre représentation permanente à Bruxelles. Par ailleurs, les experts lorrains préfèrent se tourner vers leurs élus locaux ou les lobbys spécialistes des régions plutôt que de faire appel à Paris.

Au-delà d'un lobbying physique à Bruxelles, les acteurs en Grande Région ont peu à peu développé une démarche de veille des priorités thématiques européennes ainsi que de l'orientation générale de la politique régionale. Les acteurs ont ainsi détecté l'importance prise par la dimension métropolitaine en tant que facteur de développement économique dans les textes communautaires. La démarche Metroborder participe à cette réflexion afin d' « établir un tout cohérent entre INTERREG, le GECT Sommet et le territoire » (entretien). C'est dans cette veine que la déclaration de Berlin a été élaborée le 07.07.11. Eminemment politique, ce projet en construction ne peut passer par des acteurs « administratifs », ce qui explique la tendance à voir se mobiliser les acteurs politiques de la Grande Région vers Bruxelles :

« Le lobbying auprès de l'Europe se ferait plutôt par les personnalités politiques qui auraient le poids de faire un travail de lobbying. C'est prévu pour la mi-2012 pour vendre à Bruxelles le projet RMPT et l'assoir dans les esprits à Bruxelles, dans INTERREG, V A ou B, voire d'autres fonds » (entretien).

Pour certains experts, ce jeu d'influences réciproques entre l'UE, les acteurs régionaux et la GR participe d'une démarche pragmatique. Il n'est pas réaliste d'envisager une stratégie intégrée sans recourir à des fonds européens, l'apport des régions associées serait insuffisant. D'autres considèrent au contraire dommageable que la Commission soit amenée à trancher sur des projets transfrontaliers que seuls les acteurs connaissent.

La mobilisation politique à Bruxelles et le recours au GECT témoignent de l'importance de l'UE pour la coopération transfrontalière. Cette tendance est européenne si l'on constate l'engouement des régions frontalières pour le GECT (METIS, 2010). En faisant un usage important de cet outil et en faisant part au Comité des régions de ses limites, les régions frontalières accroissent leur interdépendance à l'échelle européenne. Elle n'est plus uniquement politique et financière, elle est aussi juridique. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un contournement ('by-pass') de l'échelle nationale (Hooghe & Marks, 2001 ; Moisio, 2011 ; Sykes & Shaw, 2008 : 55-56). Il s'agit davantage d'un pragmatisme, l'UE se révélant à même de répondre à des besoins spécifiques.

3.2.2. Le « multi-level mismatch » : grille de lecture pour comprendre l'utilisation du GECT ?

Les entretiens permettent de déceler une tendance : la place qu'occupe un expert dans l'organisation institutionnelle semble influencer la perception qu'il a de l'outil GECT. La mise en place d'un GECT a-t-elle pour autant un effet sur les asymétries institutionnelles ?

3.2.2.a. Le GECT sous le prisme de l'asymétrie institutionnelle

Pour les acteurs impliqués à l'échelle régionale d'un état fédéral, le GECT est une avancée pour la coopération transfrontalière. Mais, ce cadre n'est qu'un outil parmi d'autres, comme peuvent l'être l'Accord de Karlsruhe ou d'autres organismes de droit national, comme le Groupement d'intérêt public en droit français. La seule avancée est la possibilité d'impliquer un état.

« Der EVTZ ist eine Rechtsform, ein Kooperationsmittel, die wir nach dem Karlsruher Abkommen schon haben, um bestimmte Inhalte zu realisieren » (entretien).

Les acteurs à l'échelle étatique au Luxembourg mettent davantage en évidence le rôle plus varié de l'UE dans la coopération transfrontalière. Alors que l'UE n'intervenait pas du tout dans le contexte de la coopération transfrontalière non financée par INTERREG, un certain lien se crée à travers l'usage du GECT. Ce lien est jugé par certains comme porteurs de nouvelles opportunités pour la coopération transfrontalière, notamment en termes de visibilité. Pour d'autres, il est jugé comme freinant une coopération singulière et indépendante. Dans cette veine, le GECT peut être considéré comme interrogeant l'indépendance des projets transfrontaliers. La crainte non pas seulement d'une « labellisation » des projets, mais plus d'une « mainstreamisation » des projets se fait jour.

« Est-ce que Bruxelles n'a pas mis en place [le GECT] pour assurer un contrôle supplémentaire sur les dépenses INTERREG ? Est-ce que le but ultime de la commission n'est pas d'avoir pour toutes les coopérations transfrontalières un GECT ? » (entretien).

Le GECT n'est envisagé que par rapport à l'UE, puisque le GECT est interprété par ces experts uniquement comme un moyen de formaliser et d'institutionnaliser la coopération.

Par contre, pour les interlocuteurs pour lesquels l'état central joue un rôle essentiel, le GECT n'est pas uniquement important dans une perspective européenne, mais bien plus dans le contexte national. Certains mettent en évidence l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière qui pourrait permettre de relayer certains besoins à l'échelle nationale française. Pour d'autres, le GECT constitue une plateforme associant dans les mêmes termes et sur base égalitaire autant des collectivités infranationales que des états.

« (Le GECT) permet de redéfinir les liens entre les différentes strates au niveau national entre l'état et les collectivités territoriales » (entretien).

Pour ces experts, la coopération transfrontalière n'est pas uniquement politique, elle est reconnue légalement, non seulement par les partenaires associés de l'autre côté de la frontière, mais aussi par les instances étatiques. Par ailleurs, les collectivités territoriales

sont associées à un organisme transfrontalier impliquant un état, sur une base égalitaire et sans nécessairement que son propre état ne soit lui-même directement associé. Cette question n'est bien sûr au contraire pas thématisée par les experts belges ou allemands.

Plus particulièrement, mais c'est ici le hasard des calendriers, l'outil GECT est mis à disposition au moment où la réforme des collectivités territoriales est entérinée par la loi du 16 décembre 2010 en France. Deux éléments viennent interférer ici dans la façon qu'ont les acteurs français de considérer le GECT. Tout d'abord, les collectivités territoriales peuvent désormais créer un nouveau type d'association entre elles, la « métropole » et le « pôle métropolitain ». Ce nouveau type de groupement ne joue pas un rôle direct dans la constitution du GECT GR mais constitue un élément intégrant la discussion en Lorraine. Ensuite, d'un point de vue plus politique, cette réforme invite à une rationalisation de la répartition des compétences entre région et département (voir **Annexe XVIII**, p.282). Pour ce faire, chaque région doit négocier la répartition des compétences avec les départements la composant. Cette négociation est essentielle, voire existentielle puisque les départements sont régulièrement considérés comme l'échelon de trop. La présence des collectivités territoriales dans les dossiers transfrontaliers est donc le miroir des compétences qu'elles revendiquent en droit interne. D'une certaine façon, le débat national s'invite dans le contexte transfrontalier. Le contexte transfrontalier devient un terrain pour marquer une revendication de compétence dans le contexte régional.

3.2.2.b. L'asymétrie institutionnelle se réduit-elle avec la mise en place d'un GECT ?

Le GECT prend une importance différence en fonction du contexte politique de chacun des partenaires. La différente interprétation révèle certains rapports de force internes à la coopération. Les acteurs les plus locaux et dépendant d'autres échelles de gouvernance semblent attendre davantage de cet outil que les acteurs opérant en tant qu'entité fédérée ou nationale. Ce n'est pas uniquement le contexte transfrontalier qui influence la mise en place d'un GECT, mais aussi le contexte européen et national. Le GECT a pour effet de décloisonner les échelles de gouvernance. Alors qu'auparavant une coopération transfrontalière purement politique non financée par l'Union européenne pouvait très bien n'avoir aucun contact avec l'échelle européenne, le GECT modifie la donne. Les partenaires associés doivent trancher entre recourir ou non au GECT et donc, s'inscrire ou non dans le cadre de la politique régionale européenne. Une forme d'interdépendance tend donc à se tisser entre échelle européenne et coopération transfrontalière. Cela invite les acteurs à se positionner davantage à Bruxelles. Les échelles de gouvernance sont décloisonnées également parce que l'état peut participer à un GECT. Les relations entre autorités infranationales et autorités nationales sont donc plus directes, même si ce diagnostic est à nuancer en fonction du caractère unitaire ou fédéral de l'état considéré.

Formellement, le GECT constitue une plateforme unique de négociation et de portage de projets transfrontaliers. En lui donnant un cadre légal et formalisé, les acteurs associés reconnaissent l'égalité de chaque participant et en quelque sorte sa légitimité. Ce n'est donc

pas une « solution » à l'asymétrie institutionnelle, mais un moyen de niveler sa dimension formelle.

3.3. Quelle place pour le projet RMPT dans la structure institutionnelle grande-régionale ?

3.3.1. *INTERREG – RMPT – GECT : quel mode de coopération ?*

Priorités pour les projets INTERREG, orientation stratégique du Sommet et de la RMPT sont autant de priorités interdépendantes pour les experts interrogés. Les coordonner en parallèle est un exercice d'autant plus difficile qu'il implique différents groupes de travail et plusieurs échelles de gouvernance. La gouvernance de la stratégie RMPT fait ainsi émerger de nouvelles questions institutionnelles.

- L'articulation entre le programme INTERREG et les priorités du Sommet

Le Sommet n'est pas doté d'un budget qu'il attribuerait à la coopération transfrontalière. Les budgets communs sont définis ponctuellement, en fonction des projets initiés. Il en résulte un certain manque de flexibilité et d'adaptabilité à la demande politique. Pour chaque projet, son budget doit être défini, négocié et chaque partenaire doit ensuite le débloquer en interne. Dans ce contexte, les réglementations INTERREG peuvent apparaître facilement mobilisables. Plusieurs projets portés par le Sommet ont ainsi reçu un financement INTERREG (p. ex. : SMOT : schéma stratégique de mobilité transfrontalière entre la Lorraine et le Luxembourg, le projet de SIG GR: Système d'information géographique de la GR). Dans le même temps, les experts soulignent qu'INTERREG doit permettre de soutenir des projets venant du « terrain ». Si les deux peuvent coexister, c'est bien sûr au niveau des arbitrages des priorités que quelques différences d'interprétation peuvent se faire ressentir. Ainsi, pour certains, le manque de moyens direct du Sommet implique qu'INTERREG puisse être considéré de fait comme un instrument privilégié de mise en œuvre des décisions politiques communes :

« Le Sommet n'hésite pas à communiquer sur INTERREG parce qu'on a tendance à considérer que c'est un peu notre instrument financier sur notre zone » (entretien).

En même temps, certains acteurs considèrent plutôt qu'une volonté politique affirmée devrait permettre de financer toute action transfrontalière et qu'INTERREG doit être utilisé pour faire vivre la GR sur le terrain, entre les citoyens. Ce débat n'est pas seulement politique, il anime aussi les fonctionnaires en charge des dossiers Sommet et INTERREG. Dans ce contexte, la mise sur pied d'un GECT Sommet soulève des questions de coordination avec le GECT INTERREG IVA.

- Un GECT unique dédié à INTERREG et au Sommet ?

Pour renforcer la visibilité de l'action de la GR, mais aussi afin de développer des synergies entre structures, il a été débattu de la fusion du GECT autorité de gestion INTERREG IVA avec le GECT secrétariat sommet.

« Deux GECT sur une même échelle, il faut m'expliquer l'intérêt : c'est deux fois des dépenses, c'est tout multiplier par deux avec un nouveau problème de lisibilité, voire de crédibilité » (entretien).

Les détracteurs de cette idée mettent en évidence un « mélange des genres » et la nécessité d'un point de vue juridique de créer de fait deux structures différentes. Ce projet a été abandonné car jugé trop complexe dans la mise en œuvre, peut réaliste et avec une trop faible plus-value opérationnelle. Mais cette discussion montre bien les passerelles qui sont progressivement établies entre les différents projets et les tentatives de définir un ensemble correspondant à la vision stratégique de la Grande Région.

- **L'articulation entre la RMPT et les priorités INTERREG**

Le projet de RMPT en cours de concrétisation incite les acteurs à s'interroger sur le cadre institutionnel le plus adapté pour sa mise en œuvre. Comme au moment des réflexions sur la concrétisation de la période de programmation, le projet RMPT cherche également les voies de sa réalisation, une option est d'axer une partie du programme INTERREG sur les priorités RMPT.

« On a commencé à conduire des réflexions sérieuses sur la RMPT et comment l'inscrire dans un potentiel PO [programme opérationnel] de l'INTERREG V pour que ces deux choses là se rencontrent. (...) Tout en associant fortement tous les techniciens INTERREG afin qu'on le fasse bien dans le cadre d'un projet INTERREG structurant qui puisse interagir, être bénéfique à la fois à l'idée européenne INTERREG et bénéfique à la structuration du territoire au travers de la RMPT » (entretien).

La nécessité de se rapprocher des priorités thématiques fixées par l'UE montre l'importance de ces subsides ainsi que le caractère stratégique de leurs régulations. Elle révèle aussi la complexité pour les acteurs de mettre sur pied un projet politique qui réponde à la fois aux exigences européennes (top down) et aux besoins du terrain (bottom-up). Le projet RMPT a pour but de canaliser ces deux mouvements. En ce sens, il contribue à la construction de la région. Cette vision est partagée par de nombreux acteurs en Grande Région qui reprennent de manière assez proche dans leurs discours l'articulation entre territoire, projet et stratégie.

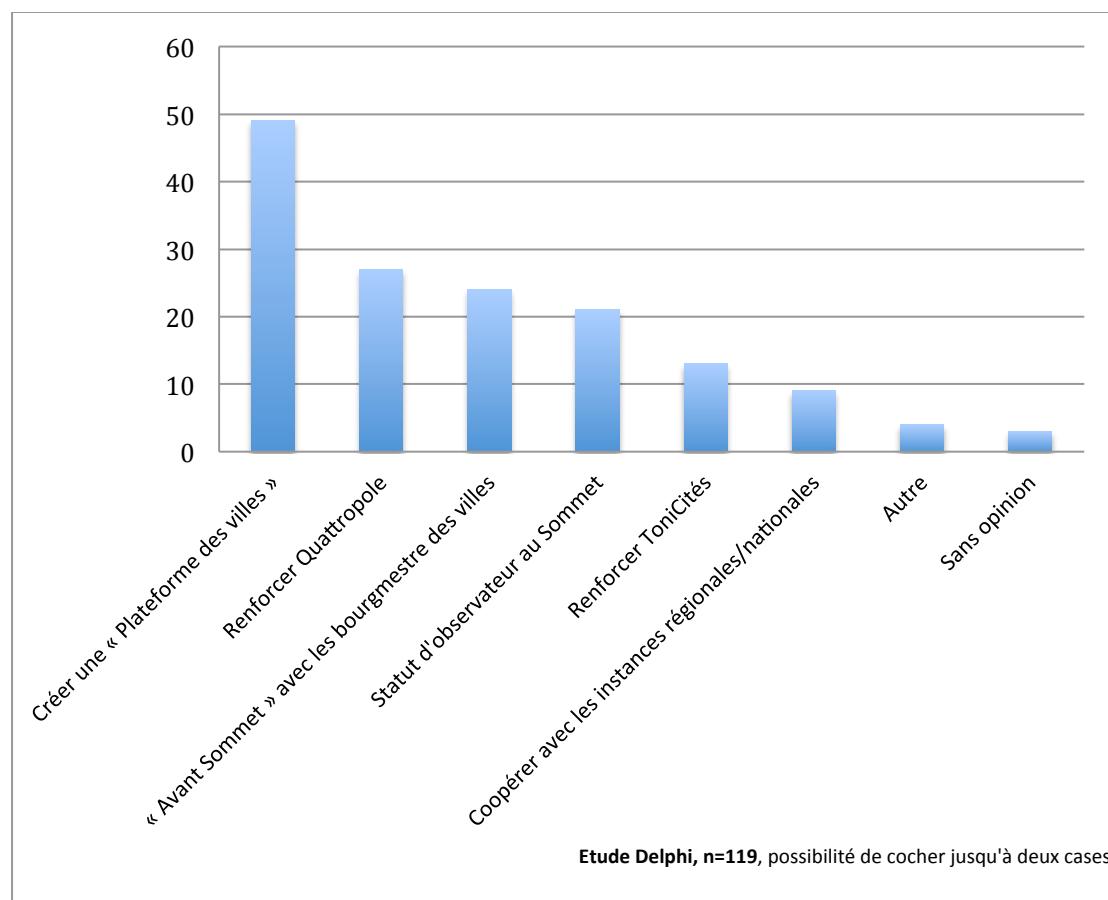
La RMPT doit être l'axe fondateur de la structuration de la Grande Région comme territoire cohérent [...] et être le socle sur la base duquel on devrait négocier les futurs programmes pas seulement INTERREG transfrontaliers, mais tous les programmes européens, et l'utilisation de tous les programmes européens chez chacun des partenaires et de manière coordonnée entre eux. Si on veut être cohérent, il n'y a pas d'autre solution, il faut que tout s'interpénètre (entretien).

La stratégie Metroborder contribue à construire une « région-outil », visant à renforcer un positionnement régional et européen. Dans cette perspective, le GECT constitue un moyen de l'institutionnaliser et de la mettre en avant.

Le projet Metroborder étant directement lié au développement de projets à l'échelle locale, de nouvelles questions émergent sur la coopération institutionnelle entre échelle locale et régionale.

3.3.2. L'implication des grandes villes dans les travaux de l'échelle régionale

Un positionnement métropolitain interroge directement la mise en œuvre de projets stratégiques au niveau des plus grandes agglomérations. Pour plus de 70% des experts, les grandes villes devraient être plus étroitement impliquées dans la concrétisation de la stratégie Metroborder.

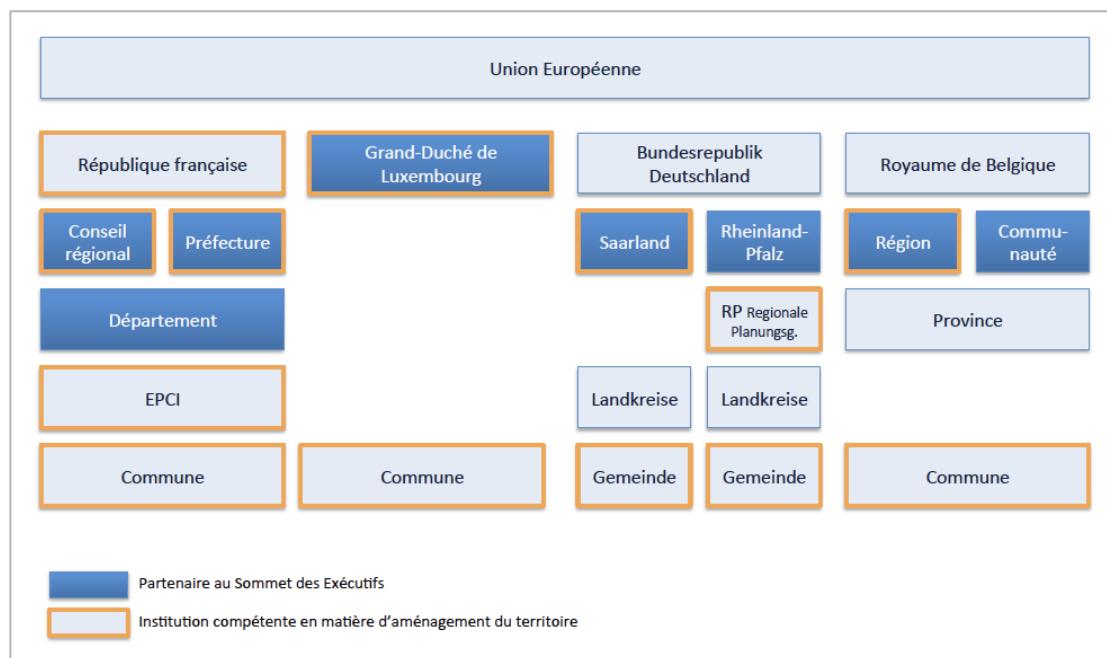


Graphique 14: Répartition des compétences en Grande Région concernant l'aménagement du territoire

Les institutions actuelles (Quattropole et ToniCités) ne sont pas considérées comme les plateformes à privilégier afin d'associer plus étroitement les villes. Ces résultats illustrent le besoin que les acteurs urbains développent une stratégie de coopération plus visible et directement liée aux débats ayant lieu au niveau du Sommet. Actuellement, les thématiques de coopération sont par exemple le tourisme, l'environnement ou encore le E-learning. Les entretiens ont également souligné le besoin que les villes développent leur propre positionnement stratégique en Grande Région.

3.3.3. Groupe de travail ESPACE, embryon d'une gouvernance élargie ?

Dans l'ensemble des régions associées à la coopération, l'aménagement du territoire est à la fois une compétence locale et régionale (figure ci-dessous). La coopération régionale dans le cadre du Sommet s'exerce dans le cadre de plusieurs groupes de travail (cadastre et cartographie et développement territorial). Ces groupes de travail réunissent une très large partie des acteurs compétents pour l'aménagement du territoire à l'échelle régionale. Cette thématique est par contre moins directement abordée dans les réseaux de ville (ToniCités ou Quattropole). Par contre, elle fait partie intégrante des projets locaux plus ciblés comme Esch-Belval, PED ou Saarbrück-Moselle-est. Dans ces institutions, autant les acteurs locaux que régionaux, voire nationaux sont impliqués systématiquement dans la prise de décision.



Source : Chilla et al, 2012

Figure 9: Répartition des compétences en Grande Région concernant l'aménagement du territoire

Ce graphique montre clairement l'importance de l'aménagement du territoire pour les échelles locales et régionales ; chacune étant en charge de projets différents. Dans le cadre du projet Metroborder, dont l'ancrage territorial n'a pas encore été déterminé, les acteurs locaux sont autant concernés que les acteurs régionaux. Le groupe de travail ESPACE a pour fonction de réunir les différents interlocuteurs:

- Institutions/réseaux locaux transfrontaliers : EuRegio, Sarrebruck-Moselle Est, Quattropole, Tonicités, sillon lorrain.
- Villes : Sarrebruck, Esch-sur-Alzette, Thionville, Metz, Nancy, Longwy, Arlon, Sarreguemines, Kaiserslautern.
- Agences d'urbanisme ou de planification : AGAPE pour la Lorraine nord, AGURAM pour la Moselle, Planungsgemeinschaft Region Trier.

Pour deux raisons, nous pouvons constater l'institutionnalisation progressive de ce groupe. Tout d'abord, sur le fond, le projet Metroborder est progressivement considéré comme étant une des clés du développement pour cet espace. « Le développement d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) doit renforcer globalement l'attractivité socio-économique de la Grande Région et accroître sa compétitivité » (Sommet, 2011 :2). L'objet central de ses préoccupations, l'aménagement du territoire, est conforté puisque « les résultats de l'étude Metroborder doivent servir de repères pour la concertation en vue d'une stratégie commune d'aménagement du territoire » (Sommet, 2011 :2). En conséquence, il acquiert progressivement des responsabilités importantes dans la structuration de cet espace. Ensuite, sur la forme, il institutionnalise le renforcement du lien entre niveau régional et local, tout en s'élargissant à d'autres partenaires, alors que cet objectif figure explicitement parmi les volontés du Sommet (Sommet, 2011 : 9). Comme la mise en œuvre de la stratégie Metroborder devrait être assurée par chacun des partenaires institutionnels (Sommet, 2011 : 9), il est décisif que l'ensemble des institutions ayant des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire participe au processus de consultation afin de s'assurer ensuite de l'effectivité de la mise en œuvre.

Ce groupe de travail voit donc ses fonctions progressivement renforcées et sa structure reconnue. Ce constat soulève deux éléments. Tout d'abord, si cette institutionnalisation représente une évolution dans l'organisation du Sommet, celle-ci n'est pas irréversible et reste limitée. La participation des acteurs locaux n'est reconnue que dans les rouages administratifs du Sommet ; aucune association politique n'est envisagée officiellement. Cette implication feutrée au groupe de travail peut être assimilée à une forme de « test » : tenter de déceler les possibles synergies sans pour autant alourdir les structures de coopération actuelles, mais aussi déterminer dans quelle mesure l'apport des acteurs locaux est nécessaire à la concrétisation de cette stratégie. Constatons ici que le caractère peu formalisé des modes de régulation interrégionaux permet une souplesse et le développement de nouvelles formes de coopération.

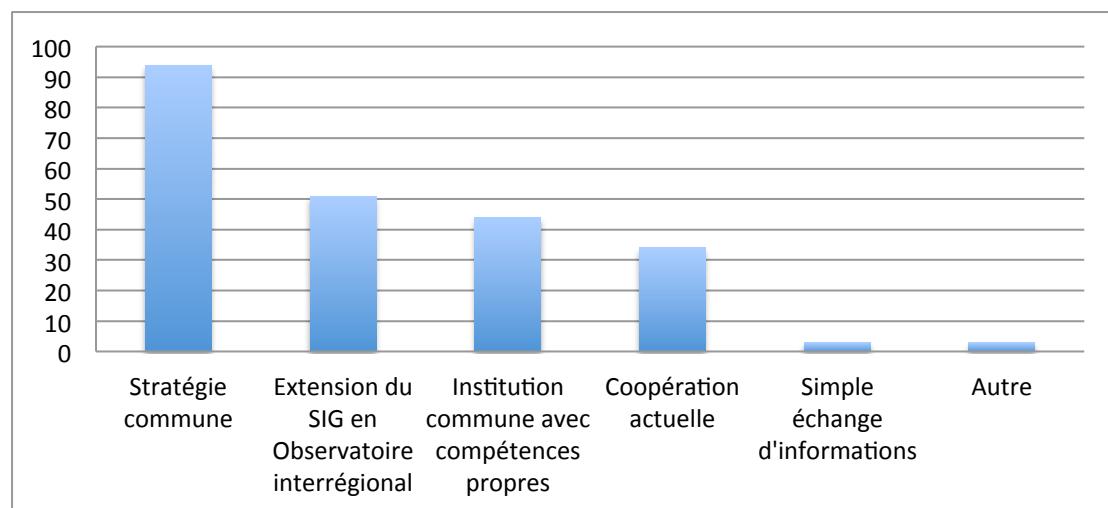
Si cette étape dans la définition des contours de ce groupe de travail devait être confortée, alors elle poserait une nouvelle question. L'institutionnalisation est la traduction constante dans les modes et routines de travail d'une stratégie politique. Comme indiqué dans la figure p.178, le Sommet repose sur un équilibre : la représentation de l'ensemble des partenaires de la coopération au cours des trois étapes (prise de décision politique, concrétisation administration, mise en œuvre régionalisée). La troisième étape est cruciale car elle concrétise véritablement la coopération, elle représente son aboutissement. Pourtant, c'est l'étape la plus fragile dans la mesure où chaque partie prenante n'est pas formellement tenue d'appliquer une décision transfrontalière. L'application repose uniquement sur un engagement politique, s'apparentant à un « gentlemen's agreement ». L'association continue au processus de décision est un moyen de témoigner à chaque acteur de son importante pour la mise en œuvre de la coopération. Or, dans le cadre de ce groupe de travail, cette logique triangulaire est rompue. Si l'implication des acteurs locaux devait être renforcée, l'étape suivante serait donc le rétablissement de cet équilibre. Il s'agirait

d'envisager les modalités de leur implication plus formelle et politique dans le Sommet, au niveau de ses rencontres périodiques. Cela pose alors des questions pratiques au Sommet qui réunit déjà douze membres, sans compter le personnel associé aux délégations. L'ensemble de ces éléments témoigne de la nécessité pour les acteurs locaux d'engager une réflexion sur leur volonté de participer effectivement à cette vision politique grand-régionale.

En plus du comité d'accompagnement ESPACE qui semble s'institutionnaliser, de nouveaux projets sont en cours de réflexion afin d'appuyer la concrétisation de la stratégie Metroborder. Afin de mettre en évidence les projets qu'ils seraient le plus à même de soutenir, nous avons proposé aux experts Delphi plusieurs types de projets impliquant divers degrés d'institutionnalisation. A titre de comparaison, la coopération actuelle en la matière consiste en « un processus d'information, de consultation et de concertation mutuelle sur les documents de planification à incidence transfrontalière » (Sommet, 2009).

	Degrés de la coopération		
	Réduire le degré de coopération	Approfondir la coopération	Mise en commun
Interrégional	Simple échange d'information	Coopération actuelle	« Stratégie commune »
Supra-régional sectoriel	-	Extension du SIG ²⁰ en Observatoire interrégional	
Supra-régional général	-	Institution commune disposant de compétence en matière d'aménagement du territoire	

Tableau 2: Options d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire



Graphique 15: Quelle forme la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire pourrait-elle revêtir dans les dix prochaines années ?

²⁰ SIG-GR: Système d'information géographique Grande Région (projet INTERREG)

Il ressort des résultats qu'une institutionnalisation suprarégionale n'est pas une option actuellement prioritaire. La volonté est très clairement d'intensifier et de concrétiser la coopération, sans pour autant lui conférer d'importantes compétences. En effet, une stratégie commune de développement territorial ne nécessiterait pas nécessairement la mise en place ou le renforcement d'une institution. Elle pourrait se fonder sur l'administration des régions partenaires. Une institutionnalisation forte n'est considérée par les experts que si elle vise à renforcer une coopération déjà existante et éprouvée. L'exemple classique est celui des projets INTERREG qui se voient étendus dans le temps et dans leur objet à l'expiration de leur financement européen. Cela peut être expliqué de deux façons : les partenaires associés bénéficient d'une expérience de travail, qui se révèle présenter une plus-value pour l'espace. A la fois routines de travail, confiance entre les partenaires et plus-value du projet sont manifestés, l'incertitude pour les acteurs institutionnels est donc moins importante.

La création d'une institution commune recevant une délégation de compétence ne reçoit que peu de soutien. Dans l'étude Delphi, il était demandé sur quel espace, la coopération souhaitée devrait être concrétisée. Il ressort que la stratégie de développement territorial devrait prioritairement être développée à destination des espaces à proximité directe des frontières (86% des experts) et ensuite dans l'espace central de la Grande Région (pour la moitié d'entre eux). Or, on peut considérer que les projets d'aménagement du territoire développés à proximité des frontières concernent très certainement également les acteurs locaux. D'un point de vue thématique, cela pourrait concerter la concertation sur l'implantation de zones de commerce, de logement, la sauvegarde d'espaces naturels ou encore le développement de lignes de transport. Une coopération plus étroite entre acteurs politiques régionaux et locaux semble donc se dessiner.

Cette construction politique arrive à un moment clé de son évolution. Avant de mettre sur pied des institutions transfrontalières dotées de compétences, tentative est faite de circonscrire les acteurs impliqués à la concrétisation de leur stratégie avant de développer des modes de régulation. Une échelle suprarégionale de coopération ne semble donc pas être envisagée dans un futur proche ; les réflexions en ce sens sont actuellement minoritaires.

Conclusion du chapitre 5

Comme les autres espaces frontaliers, la coopération institutionnelle en Grande Région fait face à l'absence d'un cadre juridique par défaut. La coopération transfrontalière est une « kleine Außenpolitik » (Beck, 2010) dont les modes de régulation, constamment négociés, reposent sur des habitudes de travail communes, l'égalité entre les partenaires et le respect de leurs institutions nationales, gage d'équilibre. Il en résulte une coopération décentralisée dépendant de l'engagement constant des partenaires ce qui la soumet d'autant aux agendas régionaux, nationaux et européen. Cet ensemble limite la visibilité de la Grande Région. En plus de préciser la raison d'être du projet de coopération ainsi que sa concrétisation dans l'espace, le processus Metroborder a pour ambition de pallier à ces limites.

L'analyse empirique a mis en avant le caractère encore liminaire de ce processus. Deux tendances marquent la période considérée. L'importance que revêtent les fonds structurels pour la coopération incite les acteurs à associer les réflexions sur le futur programme INTERREG à celles de la stratégie RMPT. Dans le même temps, la territorialisation de la stratégie RMPT questionne les modalités d'association des acteurs locaux et urbains au processus. Ces deux tendances témoignent du processus de « rescaling » à l'œuvre. Le processus Metroborder contribue à préciser les contours de ce qui est négocié dans le contexte transfrontalier. Cette définition thématique, spatiale et institutionnelle s'organise aussi dans le contexte multi-niveaux. Ce sont donc actuellement les modes de régulation de la stratégie Metroborder qui sont en cours de négociation. En dehors de la négociation relative au contenu du programme opérationnel, la mise en place de la prochaine période de programmation pose peu de questions institutionnelles. Les acteurs ont pour le moment affirmé leur volonté de donner au GECT Autorité de gestion davantage de marges de manœuvre. Cette négociation institutionnelle s'entame alors que les partenaires ont déjà une expérience éprouvée des programmes européens et du GECT. Par contre, l'association des acteurs locaux pose davantage de questions. La coopération avec l'échelon local (villes et acteurs ruraux) s'est effectuée jusqu'à présent sur une base informelle et se trouve actuellement relativement limitée. Le groupe de travail ESPACE constitue un exemple de cette tentative. Cette question renvoie au positionnement encore peu clair de l'échelle locale dans ces débats. Au niveau local, l'importance des asymétries institutionnelles et spatiales est démultipliée par le nombre d'acteurs potentiellement intéressés.

Dans ce contexte, l'institutionnalisation et le renforcement des instances de coopération régionale se révèlent être stratégiques pour le Sommet. Ce dernier fait face à son engagement d'opérationnaliser toujours plus la stratégie Metroborder afin d'obtenir des résultats tangibles. Dès lors, la mise en place du GECT Sommet est une étape décisive. Le retard qu'a pris ce projet témoigne du caractère délicat de l'exercice qui fige dans des textes les modes de régulations appréhendés jusqu'à présent avec souplesse. Les acteurs font face à une double expérience : le GECT INTERREG IVA Autorité de gestion s'est révélé être fort dépendant des partenaires institutionnels. Dans le même temps, l'organisation institutionnelle repose sur le strict équilibre entre ses membres. Dès lors, on comprend que

les réflexions sur cette institutionnalisation interprètent le règlement GECT avant tout comme un outil, facilitant le fonctionnement des rouages institutionnels. Sa mise en place et l'utilisation progressive de cette structure révèleront dans le temps la marge de manœuvre et l'autonomie décisionnelle dont elle dispose.

Le GECT est unanimement considéré comme un instrument novateur, même si le degré et les raisons de cette interprétation peuvent varier. En imposant une « transposition » nationale et en restant relativement court (moins de vingt articles), ce règlement laisse aux états et aux acteurs de la coopération une importante marge de manœuvre. Toutefois, il offre une base juridique essentielle à l'autonomie d'une entité commune transfrontalière. Cet élément normatif sans lequel l'institutionnalisation de la coopération est limitée permettra donc, une fois établi, d'analyser le degré d'autonomie du GECT et son éventuelle capacité à contribuer d'un point de vue décisionnelle à la construction de l'entité régionale.

Conclusion

Cette étude a été le moment d'analyser la construction discursive d'une stratégie, d'une territorialité et d'une gouvernance. Nous avons postulé que compte tenu des multiples défis auxquels ils font face, certains espaces frontaliers, au premier rang desquels la Grande Région, développent des stratégies visant à renforcer leur positionnement interne tout en bénéficiant d'une visibilité européenne renforcée. Afin d'analyser dans quelle mesure ce discours participe à la construction stratégique, territoriale et institutionnelle de ces espaces, nous l'avons observé à la lumière de l'institutionnalisation d'une région. La région est interprétée comme une construction résultant d'une évolution spatiale et temporelle de la société. Avant de dresser le bilan de ce modèle conceptuel, nous reviendrons tout d'abord sur les résultats analytiques de notre étude de cas.

Synthèse de l'analyse empirique

L'analyse empirique révèle que la coopération transfrontalière en Grande Région s'oriente actuellement pour partie autour de la stratégie de construire une RMPT en son sein. Ce discours prend une portée significative dans le contexte de cet espace où jusqu'à présent ses éléments d'identification étaient relativement peu nombreux et peu présents. Ceux-ci ne font d'ailleurs toujours pas l'unanimité dans la région. Toutefois, le positionnement extérieur dans le cadre d'une stratégie commune de marketing territorial n'est pas encore à l'ordre du jour. La Grande Région affine encore les priorités de son projet politique. Si un consensus se dessine sur certaines thématiques « incontournables » (transport, aménagement du territoire, multilinguisme), la concrétisation des projets prioritaires constitue le défi des prochaines années. Par ailleurs, en tant que telle, l'ambition métropolitaine n'est pas évidente pour l'ensemble des parties prenantes. Si un processus de métropolisation est à l'œuvre en son cœur, cet espace demeure dans son ensemble relativement peu dense. D'autre part, à l'heure du développement durable, la pertinence de ce leitmotiv est parfois questionnée. Il n'en demeure pas moins que le développement de ce type de stratégie témoigne du besoin qu'ont les acteurs de répondre à certains enjeux, non plus uniquement dans leur sphère domestique, mais d'envisager de plus en plus la plateforme transfrontalière. En sens, un leitmotiv transfrontalier est actuellement en construction dans le cas de la Grande Région, même si celui-ci ne fait encore l'objet que de peu de concrétisations.

A elle seule, la tentative de construire une « Région métropolitaine polycentrique transfrontalière au sein de la Grande Région » (Sommet, 2009 : 7) questionne la territorialisation de cette stratégie. Depuis l'engagement de la coopération en 1971, l'espace

de coopération en Grande Région a connu de nombreuses variations. Face au plus vaste espace de coopération d'Europe (ESPON/Metroborder, 2010 ; Schulz, 1998), les acteurs institutionnels revendiquent un espace noyau (« Kernraum ») opérationnel, sur lequel la coopération devrait se concentrer (chapitre 3). Si l'espace institutionnel semble confirmé à l'issue de notre étude, la stratégie RMPT a ouvert une nouvelle étape en jetant les bases d'un processus de délimitation de l'espace du mandat (« Mandatsraum »). L'étude empirique a démontré que les deux espaces étaient conçus comme complémentaires. Le premier semble essentiel aux acteurs en ce qu'il reconnaît explicitement le fondement interrégional de la coopération. Le second constitue la manifestation spatiale de la stratégie transfrontalière. Le Mandatsraum pourrait par ailleurs prendre les formes d'un espace souple. Si les acteurs ne l'ont pas verbalisé de la sorte, ils mentionnent le besoin que cet espace s'ajuste avec le développement des interdépendances fonctionnelles et puisse être adapté à la thématique envisagée par la stratégie RMPT. La définition de cet espace résulte également de représentations idéelles, donc subjectives et évolutives. Contrairement à l'espace institutionnel fixe, le Mandatsraum serait donc un espace fluide, constamment négocié entre les partenaires. L'ensemble de ces éléments témoigne de l'émergence d'un processus de reterritorialisation. Les acteurs déterminent un cadre spatial transfrontalier afin d'envisager leur coopération. Cette appropriation territoriale commune de l'espace transfrontalier est actuellement idéelle. Plus précisément, elle est cognitive ; elle se manifeste par des représentations communes de l'espace, le développement d'études et de bases de données. L'analyse empirique témoigne par ailleurs du fait que cette appropriation commune ne pourrait être matérielle. En effet, les partenaires institutionnels n'envisagent cette territorialisation de l'action transfrontalière que par leur truchement autant pour définir le Mandatsraum que dans le processus de mise en œuvre des décisions communes. Si territorialité transfrontalière il y avait, serait-elle alors mise en œuvre par les partenaires institutionnels ? L'embryon de territorialité transfrontalière se manifestant dans cette appropriation idéelle ne pourrait rester qu'à ce stade ; sa mise en œuvre effective restant du domaine de la territorialité régionale ou nationale. Le Mandatsraum exercerait dans cet ensemble une fonction charnière cruciale en ce qu'il résulterait à la fois de l'appropriation idéelle développée en commun et de la concrétisation de la stratégie développée par les acteurs. En constante négociation, il servirait à articuler le passage de la territorialité transfrontalière idéelle à la territorialité matérielle régionale.

La construction d'une région interroge les institutions portant et pérennisant son développement. En l'absence d'un cadre juridique par défaut, l'étude empirique a montré que le GECT constituait un fondement normatif inédit pour le cas de la Grande Région. Il permet d'associer tant des instances infranationales que nationales. Etant donné que le règlement est en cours de révision pour la prochaine période de programmation, il est difficile de déterminer l'étendue des missions qui pourront lui être confiées. Nous pouvons toutefois remarquer que le règlement, de même que ses applications nationales, se sont révélées jusqu'à présent peu détaillées, laissant ainsi une certaine marge de manœuvre aux acteurs transfrontalier. Par ailleurs, le caractère suprarégional est à analyser à l'aune des

pratiques institutionnelles. En dehors de l'ampleur des missions qui lui sont confiées, nous pouvons estimer que l'institution ainsi créée contribue à pérenniser la coopération transfrontalière, à l'instituer dans le temps. Elle participe à la construction de la région, non pas seulement dans ses fonctions, mais aussi en constituant un élément d'identification de cette coopération. L'interprétation que font les acteurs de cet outil en Grande Région est variable. Pour certains, il constitue le moyen de pérenniser la coopération, pour d'autre une interprétation suprarégionale domine :

« Si c'est pour faire des comptes rendus de réunion, gérer la communication et puis faire le lien avec les groupes de travail, on n'a pas besoin d'un GECT. Par contre, si le GECT porte et met en œuvre la vision stratégique de la Grande Région, c'est autre chose » (entretien).

L'analyse empirique laisse entrevoir une interprétation restrictive des fonctions confiées au futur GECT Sommet. Ce choix s'explique notamment par le caractère encore fortement décentralisé de la coopération actuelle et par sa faible institutionnalisation. La coopération transfrontalière résulte d'un processus au cours duquel des modes de régulation s'établissent progressivement. Aussi, cet instrument peut-il être interprété, au moins dans un premier temps, comme le moyen de mettre sur pied un secrétariat permanent. Son rôle devra être analysé à la lumière de la pratique institutionnelle.

La région, construction processuelle

Considérer l'espace frontalier à l'aune de la construction d'une région a permis de mettre en évidence son caractère processuel. Dans le cas de la Grande Région, force est de constater que cette construction, initiée en 1971, s'inscrit sur la longue durée. Si, pour les besoins de l'analyse, nous avons séparé leitmotiv, territorialité et institutions, l'étude a montré à quel point ces trois dimensions sont interdépendantes. Elles sont ancrées dans une dynamique propre à cet espace. Fonctionnant essentiellement sur une base interrégionale et sur les rotations des présidences, cette dynamique a jusqu'à maintenant été largement tributaire de l'engagement et des ressources de chacun des partenaires. De même, dépendant pour certains dossiers en particulier de l'aval des capitales, l'impact des agendas nationaux sur l'intensité de la coopération ne saurait être sous-estimé. Le cadre financier pluriannuel européen imprègne également la coopération. Puisque notre étude était concentrée sur la dynamique interne à la GR, d'autres analyses auraient été nécessaires pour mesurer cet impact. Par contre, l'étude a révélé, notamment dans le choix du leitmotiv métropolitain et de l'outil GECT, à quel point les acteurs construisent cette stratégie dans le contexte européen.

Précisément, en renforçant sa capacité institutionnelle, la Grande Région entend également diminuer cette dépendance aux agendas régionaux et nationaux respectifs. Il s'agit de conférer à la coopération une force d'entraînement plus indépendante de l'agenda de ses entités afin de limiter les ruptures de charge entre les présidences successives. Il semble que

le GECT Sommet en cours de discussion réponde partiellement à ce besoin en délestant les groupes de travail d'une partie de leurs missions de coordination. Toutefois, ce processus a également révélé la réticence des partenaires institutionnels à conférer une visibilité à une instance commune. Comme en témoigne la Déclaration de Berlin, le portage politique de cette stratégie est considéré comme étant essentiel. La portée de cette expérience est toutefois à relativiser ; le projet est encore très jeune. Il rappelle le caractère évolutif de cette construction.

Dans l'ensemble, la construction d'un leitmotiv métropolitain, la structuration d'un Mandatsraum comme élément participant à la reterritorialisation de la stratégie RMPT ainsi que les tentatives d'institutionnalisation actuellement en cours témoignent d'un processus de rescaling. La construction de la région est symptomatique de l'importance grandissante du contexte transfrontalier pour une région marqué par d'importantes interdépendances fonctionnelles. En tant qu'instance institutionnalisée progressivement par les acteurs comme un lieu essentiel de négociation, de positionnement et de prise de décision, un phénomène de suprarégionalisation transfrontalière est à l'œuvre. Ce processus s'explique en partie par l'importance prise par l'Union européenne.

L'Union Européenne, un acteur de plus en plus prégnant dans la coopération transfrontalière

L'étude de T. Chilla (2011) apporte une lecture complète des éléments d'europeanisation dont témoigne le processus Metroborder. La présente étude a confirmé que pour les acteurs en Grande Région, le soutien tant financier que réglementaire ou encore juridique se révélait être essentiel. Un des objectifs de la stratégie RMPT consistait à profiler un projet transfrontalier susceptible de recevoir le soutien européen. Le recours au GECT constitue un moyen supplémentaire pour renforcer ce positionnement.

Par ailleurs, le GECT institue un lien direct entre la coopération politique transfrontalière et l'Union européenne alors que jusqu'à présent celui-ci était essentiellement financier et technique. Aussi, pour mobiliser cet instrument, les partenaires institutionnels sont-ils invités à formuler un projet conforme à l'objectif de « coopération territoriale » fixé dans les règlements. Cette exigence invite à un positionnement par rapport aux réglementations européennes même si la coopération ne fait pas appel aux financements européens. Nous sommes donc en présence d'un phénomène d'europeanisation.

La légitimité, élément questionnant la suprarégionalisation transfrontalière

L'émergence d'une suprarégionalisation transfrontalière questionne la légitimité de l'action transfrontalière. Gualini résume ces enjeux de manière fort éclairante :

"While overcoming borders may be viewed inherently as an act of democratisation, the democratic legitimacy of cross-border governance faces a dual contradiction. On the one hand, the exercise of formal democracy is traditionally tied to the exercise of territorial sovereignty; on the other hand, the exercise of substantive democracy is tied to forms of socio-political commitment and identification that seem to be challenged in communities without borders or with blurring borders. Cross-border governance, hence, entails its own challenge to democratic processes: a challenge that calls for innovative solutions while still being highly dependent on a wider system of institutional relationships" (Gualini, 2003: 45).

L'action des acteurs dans le contexte transfrontalier relève d'un paradoxe. De part leur élection, ils n'ont pas reçu mandat pour coopérer dans le contexte transfrontalier. Dans le même temps, les spécificités locales peuvent les inciter fortement à s'investir dans une coopération. La construction de la région telle que nous l'avons analysée est parsemée de moments au cours desquels les acteurs associés « légitiment » leur action transfrontalière. Alors même que la coopération transfrontalière n'est pas définie dans leurs attributions, les acteurs établissent, tout au long du processus de coopération, un fondement rationnel à leur engagement dans ce processus. Ce processus de légitimation de la coopération transfrontalière débute dès son initiation. Dans le cas de la Grande Région, les acteurs constatent individuellement l'importance des interdépendances fonctionnelles transfrontalières et la difficulté qu'ils ont pour les appréhender de manière indépendante. Il en découle qu'une action concertée peut être justifiée. Ensuite, le mode de prise de décision et de concertation, associant chacun d'eux à l'ensemble des discussions a pour but de conférer à cette décision un caractère légitime, puisqu'elle résulte d'un processus équitable au cours duquel ils ont tous été associés. Enfin, l'étape de la mise en œuvre opérationnelle des décisions (Figure 7, p.178) s'effectue au niveau régional ou national, par chaque partenaire indépendamment les uns des autres (« appropriation matérielle de l'espace »). Cette étape assure à chaque partenaire une liberté opérationnelle, respectant ainsi le principe de territorialité. Par ailleurs, comme les acteurs associés portent la responsabilité de la coopération transfrontalière, ils sont aussi légitimes à formuler la communication de ce projet transfrontalier. Ce processus de légitimation de l'action transfrontalière est continu et résulte du caractère même de cette coopération qui repose sur des bases volontaires.

Les processus de construction d'un Mandatsraum et d'institutionnalisation de la coopération sont également structurés par ce processus de légitimation. En effet, la définition de la teneur du Mandatsraum et des fonctions du GECT est négociée par l'ensemble des partenaires associés. Pourtant, ce double processus s'en différencie également dans la mesure où ces deux éléments contribuent à institutionnaliser de nouveaux modes de régulation qui, tout en dépendant du Sommet, disposent d'une marge de manœuvre

opérationnelle, et de fait, contribuent à modeler le processus de prise de décision. Pour le moment, ces formes d'institutionnalisation sont assez limitées. Le Mandatsraum n'est pas un outil institutionnalisé en tant que tel, il constitue un moyen de structurer la prise de décision. Projet à l'origine de ce que nous avons analysé comme une appropriation cognitive de l'espace transfrontalier, l'institutionnalisation du SIG-GR est aussi posée. Par ailleurs, le GECT Sommet est en cours de négociation. L'ensemble de ces éléments témoigne de nouveau du caractère processuel de la construction d'une région.

Bibliographie

- ACCORD, (2005) : Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique avec la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans les régions frontalières, conclu par échange de lettres le 23 mai 2005 à Luxembourg
- ACCORD DE KARLSRUHE (1996) : Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996, accessible le 26.02.13 sous: http://www.eurodistrict-regio-pamina.com/pamina/IMG/pdf/Accord_de_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf
- AFFOLDERBACH, J. ; BECKER, T. (Forthcoming) : Négocier l'espace frontalier: Implantation du commerce de détail dans la Grande Région, In Lebrun, N. (ed.): Conference Proceedings of the Colloque Commerce et Discontinuités: Quand la frontière et la discontinuité structurent le commerce, Presses Universitaires de l'Artois, Arras
- AGENDA TERRITORIAL (2007) : Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses ; Accepté à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale le 24/25 mai 2007 à Leipzig ; accessible le 26.02.13 sous: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribot/public/JCM%20REGI%202009/Territorial%20Agenda.FR.pdf>
- AGENDA TERRITORIAL 2020 (2011) : Territorial agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial development, Gödöllő ; accessible le 26.02.13 sous: <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>
- AGNEW, J. (1994): The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory, Review of international relations theory, vol. 1, n°1, p. 53-80
- AGNEW, J. (2000) : From the political economy of regions to regional political economy ; Progress in Human geography, vol. 24, n°1, p. 101-110
- ALCAUD, D.; ROUQUAN, O. (2010): De la métropole à l'intercommunalité rurale : s'adapter à de nouveaux territoires ; Pouvoirs locaux, vol. 84, n°1, p. 37-42
- ALLEN, J.; MASSEY, D.B; COCHRANE, A. (1998): Rethinking the region, Routledge
- ALLMENDINGER, P.; HAUGHTON, G., (2007): 'Soft spaces' in planning ; Town & Country Planning, p. 306-308

- ALLMENDINGER, P.; HAUGHTON, G., (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway; Environment and Planning A, vol. 41, p. 617-633
- ANDERSON, J. ; WEVER, E. (2003) : Borders, border regions and economic integration : one world, ready or not ; Journal of Borderlands Studies, vol. 18, n°1, p.27-38
- APPADURAI, A. (1996): Sovereignty without territoriality: notes for a postnational geography, in YAGER, P. (eds.), The Geography of Identity, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, p. 40–58
- BADIE, B. (1995) : La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Fayard, Paris, 278 p.
- BAE, C.-H. C. (2003) Tijuana-San Diego: Globalization and the transborder metropolis, The Annals of Regional Science, 37, p. 463-477.
- BALIBAR, E. (1998) : The Borders of Europe, In CHEAH, P. and ROBBINS, B. (eds) Cosmopolitics: Thinking and Feeling Beyond the Nation. Minneapolis: University of Minnesota Press
- BALIBAR, E. (2003) : Les nouvelles frontières de la démocratie européenne ; Critique internationale, vol.1, n°18, p. 169-178
- BALIBAR, E. (2009) : Europe as borderland, Environment and Planning D, vol. 27, p.190-215
- BASTEN, L. (2009): Metropolregionen - Restrukturierung und Governance - Deutsche und internationale Fallstudien, Rohn, Dortmund, 149 p.
- BARCA, F. (2009) : An agenda for a reformed cohesion policy ; accessible le 26.02.13 sous: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm
- BAUDELLE, G.; GUY, C.; MERENNE-SCHOUMAKER, B., (2011): Le développement territorial en Europe - Concepts, enjeux et débats ; Presses universitaires de Rennes, Rennes, 281 p.
- BBR/BMVBS (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin
- BBSR, 2010: Metropolräume in Europa – Kurzfassung einer neuen Studie des BBSR, BBSR-Berichte Kompakt, n°4; accessible le 26.02.13 sous: <http://d-nb.info/1003327036/34/>
- BECK, J., (2010) : Expertise: Kooperation- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenfassung auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten
- BELKACEM R. & PIGERON-PIROTH, I. (2012): Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives, Presses Universitaires de Nancy, 504 p.
- BLANC, C., (2010) : Rapport de mission – Les frontières, territoires de fracture, territoires de coutures..., Mission parlementaire sur la politique transfrontalière confiée par M. le Premier Ministre François Fillon à Etienne Blanc, Fabienne Keller, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid
- BLATTER, J. (2001): Debording the world of states: towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North America; insights from border regions"; in: European Journal of international relations, vol. 7, p. 175-209

- BLATTER, J. (2001b): Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen, Politische Vierteljahresschrift, 42, Heft 2, p. 193-222
- BLATTER, J. (2002) : Grenzüberschreitende Regionenbildung und europäische Integration : Erkenntnisse aus einem transatlantischen Vergleich ; In. CONZELMANN, T. ; KNOTT, M. (eds.) : Regionales Europa – Europäisierte Regionen ; Frankfurt/New York : Campus Verlag, p. 257-278
- BLOTEVOGEL, H.-H. (2002): Die Region Ruhrgebiet zwischen Konstruktion und Dekonstruktion, Westfälische Forschungen, vol. 52, p. 453–488
- BLOTEVOGEL, H.-H. (2010): Raumordnung und Metropolregionen; Geographischer Rundschau, vol. 11, p.11-13
- BmBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hrsg.), (1995) : Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen: Bechluß der Ministerkonferenz für Raumordnung am 08.03.1995, Bonn
- BONNET, D. (2012): Strasbourg et Mulhouse ont officiellement créé leur pole métropolitain, Gazette des communes, 05.01.12
- BRENNER, N. (1999): Globalisation and reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union; Urban Studies, vol. 36, n°3, p. 431-451
- BRÜCHER, W. ; QUASTEN, H. ; REITEL, F. (1982) : Saar-Lor-Lux Atlas, Pilotstudie ; Saarbrücken-Metz-Luxemburg-Trier ; Schriftenreihe der Regionalkommission Saar-Lor-Lux, 8
- BRUNET-JAILLY, E. (2004): Towards a model of border studies: what do we learn from the study of the Canadian-American border?; Journal of borderland studies, Vol. 19, n°1, p. 1-12
- BRUNET-JAILLY, E. (2005): Theorizing borders: an interdisciplinary perspective; Geopolitics, vol.10, p. 633-649
- BVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2011): Metropolitane Grenzregionen – Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“, Bonn, accessible le 26.02.13 sous: <http://www.metropolitane-grenzregionen.eu/aktivitaeten>
- CARTER, C. ; PASQUIER, R. (2010) : The Europeanization of regions as ‘Spaces for Politics’ : a Reasearch agenda, Regional and federal studies, vol. 20, n°3, p. 295-314
- CASTELLS, M. (1996): The rise of the network society; vol. 1: The information age: economy, society and culture, Blackwell publishers Inc
- CESGR (2012) : Rapport sur la situation économique et sociale de la Grnde Région 2011/2012 pour le Comité économie et social de la Grande Région (CESGR) élaboré sous présidence lorraine du CESGR, accessible le 26.02.13 sous: <http://www.granderegion.net/fr/news/2013/01/20130124-13e-sommet-de-la-grande-region/13-SOMMET-CESGR-RAPPORT-FINAL.pdf>
- CHAMBRE DES DEPUTES, (2007): Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique avec la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans les

régions frontalières, conclu par échange de lettres le 23 mai 2005 à Luxembourg, n°5647, Chambre des députés, session ordinaire 2006-2007, 06.07.07, accessible le 26.02.13 sous:
http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServingServletI mpl/?path=/export/exped/sexdatal/Mag/019/608/061087.pdf

CHILLA, T., (à paraître): L'Union Européenne a-t-elle une politique de développement des métropoles ? Revue géographique de l'Est

CHILLA, T. (2011): Punkt, Linie, Fläche – territorialisierte Europäisierung, Habilitationsschrift

CHILLA, T. ; EVRARD, E. ; SCHULZ, C. (2010): Metropolregionen in grenzüberschreitenden Räumen; Geographische Rundschau; vol. 11, p.22-30

CHILLA, T.; EVRARD, E; SCHULZ, C. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: "Institutional Mapping" in a Multi-Level Context, European Planning Studies, vol. 20, n°6, p.961-980

CHURCH, A. ; REID, P. (1999) : Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel, Regional studies, vol. 33, p. 643-655

CLEMENT, F. (2008) : La construction sociale du territoire de la Grande Région : une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration, CEPS/INSTEAD, coll. Gouvernance & Emploi n°2, 16 p.

CGCT (Code général des collectivités territoriales), version consolidée au 20 janvier 2013, www.legifrance.fr

CODE WALLON DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'URBANISME ET DU PATRIMOINE, (2007) : wallex.wallonie.be

CoE – COUNCIL OF EUROPE, (2000): Handbook on trans-frontier co-operation for local and regional authorities in Europe, 3rd Ed. ; Strasbourg, 160p.

COMITE DES REGIONS, (2007) : Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ; CDR117-2007_ETU

COMMISSION EUROPEENNE, (2011a): Report from the commission to the European Parliament and the Council – the application of the regulation (EC) 2082/2006 on a European grouping for territorial cooperation (EGTC), SEC(2011) 981 final, COM(2011) 462final

COMMISSION EUROPEENNE, (2011b) : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1082/2005 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de Coopération Territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type, COM(2011) 610 final, 2011/0272 (COD)

COMMISSION REGIONALE SARRELORLUX-TREVES/PALATINAT OCCIDENTAL, (2000) : La Commission Régionale à travers 25 réunions, moteur de la coopération transfrontalière 1971-2000, accessible le 26.02.13 sous: <http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/reso-doc-commission-regionale/index.html>

COMMISSION REGIONALE SARRELORLUX-TREVES/PALATINAT OCCIDENTAL, (2009) : Rapport sur la situation économique et sociale de la Grande Région 2009/2010 pour le Comité économique et Social de la Grande Région, 140p. ; accessible le 26.02.13 sous: http://www.granderegion.net/fr/news/2010/11/20101125_CESGR_RAPPORT_SUR_L

A_SITUATION_ECONOMIQUE_ET_SOCIALE_DE_LA_GRANDE_REGION_2009_2010/CES
GR_RAPPORT_2009-2010.pdf

COMMITTEE OF THE REGIONS, (2010) : Conclusions of the Committee of the Regions about the joint consultation EGTC, CDR 100/2010, rapporteur Alberto Nuñez Feijoo (EPP/ES), President of Galicia

COMTE, H., (2006) : Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers, p. 186-208, in COMTE, H. LEVRAT, N. (sous dir.), Aux coutures de l'Europe – Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, L'Harmattan, Paris.

COMTE, H. ; LEVRAT, N. (2006, sous dir.) : Aux coutures de l'Europe – Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, L'Harmattan, Paris

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE LA GRANDE REGION, (2012) : Rapport sur la situation économique et sociale de la Grande Région 2011/2012 pour le Comité économique et Social de la Grande Région (CESGR) élaboré sous La Présidence lorraine du CESGR ; accessible le 26.02.13 sous: <http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/reso-doc-cesgr/13-SOMMET-CESGR-RAPPORT-FINAL.pdf>

CONSEIL EUROPEEN, (2006) : Position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un groupement européen de coopération locale (GECT) ; Document interinstitutionnel : 2004/0168(COD)

CONSTITUTION BELGE, texte coordonné du 17 février 1994 ; www.senat.be

CONZELMANN, T.; KNOTT, M. Hg. (2002): Regionales Europa – Europäisietes Regionen; Campus Verlag, Frankfurt, New York

CUHLS, K.: Delphi method; Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Germany, p.93-113, accessible le 26.02.13 sous: http://www.unido.org/fileadmin/import/16959_DelphiMethod.pdf

DAGORN, R. (2003) : Métropole / Mégalopole, p.609-611 ; In : LEVY, J. ; LUSSAULT, M., (sous la dir. de) : Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin

DANTONEL-COR, N. (2007) : Droit des collectivités territoriales, Bréal, Paris, 3^{ème} éd., 289 p.

DATAR, (2006a) : Etat des lieux de 8 coopérations dans 7 métropoles – Evaluation de l'appel à coopération métropolitaine, Dispositif d'accompagnement national, Mission réalisée par APERAU, Coordination générale : Anne-Sophie Touche (DIACT/RCT), Septembre 2006, 59.p, accessible au 26.02.13 sous : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/etat-des-lieux-de-8-cooperations-dans-7-metropoles.pdf>

DATAR, (2006b) : Résultat de l'appel à coopération métropolitaine, accessible au 26.02.13 : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/au-coopmetrop-050721.pdf>

DEBARBIEUX, B. (2003) : Territoire ; In. LEVY, J. & LUSSAULT, M. (2003) : Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Paris, Belin, p. 910-912

DE BOE, P. ; GRASLAND, C. ; HEALY, A. (1999) : Spatial integration, Report of working group 1,4 of the Study programme on European Spatial Planning, DG Regio

DECOTILLE, A., DURAND, F., SOHN, C., WALTHER O. (2010): Spatial integration in European cross-border metropolitan regions: A comparative approach. Working Paper 2010-40. CEPS/INSTEAD.

- DELEUZE, G. & GUATTARI, F. (2003) : Qu'est ce que la philosophie ?; Les éditions de Minuit, Paris
- De ROUGEMONT, D. (1978) : L'avenir est notre affaire, Seuil, Paris
- DERUDDER, B. ; TAYLOR, P. (2005) : The cliquishness of world cities ; Global networks 5, 1, p. 71-91
- DI MEO, G. (1998) : De l'espace aux territoires : éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie. L'information géographique, vol. 62, n°3, p. 99-110
- DI MEO, G. (2003): Territorialité, in : LEVY, J.; LUSSAULT, M. (2003) : Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, p. 919
- DÖRRENBÄCHER, H.-P. (2003): James Bay – Institutionnalisation einer Region; Saarbrücker Geographische Arbeiten, Band 48, 244 p.
- DÖRRENBÄCHER, H.-P. (2010) : La « Grand Région ». Institucionalización de una región europea tranfronteriza ; Doc. Anál. Geogr., vol. 56, n°1, p. 185-200
- DUCHACEK, I. ; LATOUCHE, D. ; STEVENSON, G. (1988) : Perforated Sovereignties and International Relations : Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments, Westport (CT), Greenwood Press, 256 p.
- DÜHR, S., COLOMB, C., NADIN, V. (2010): European spatial planning and territorial cooperation; Routledge, New York, 480 p.
- DÜRR, D., (2006) : la création des organismes de coopération transfrontalière, In : COMTE, H. LEVRAT, N. (sous dir.), Aux coutures de l'Europe – Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, 2006 L'Harmattan, Paris.
- ECHANGE DE NOTES, (1980) : Accord relatif à la coopération germano-franco-luxembourgeois dans les régions frontalières entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, de la République française et du Grand-Duché de Luxembourg, le 16 octobre 1980
- ECHINARD, Y. ; GUILHOT, L. (2007) : Le « nouveau régionalisme ». De quoi parlons-nous ?; Annuaire français des relations internationales, vol. 8, p. 775-792
- ELISSALDE, B. (2005) : Territoire ; Hypergéo, accessible le 26.02.13 sous: http://www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_285.pdf
- ÉLISSALDE, B. ; SANTAMARIA, F. (2008) : Lexique de l'aménagement du territoire européen ; Ed. Lavoisier, Paris
- ESPON/1.4.3 (2006): ESPON project 1.4.3, Study on urban functions – final report, accessible le 26.02.13 sous: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/UrbanFunctions/fr-1.4.3_April2007-final.pdf
- ESPON (2007): ESPON 2013 Programme – European observation network on territorial development and cohesion, adopted by the European Commission Decision C(2007) 5313 of 7 November 2007, CCI 2007 CB 163 PO 022, accessible le 26.02.13 sous: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Programme/ProgrammeRelatedDocuments/OperationalProgramme/espon_2013_op-7-11-2007-approved.pdf
- ESPON, (2008): Specification, ESPON targeted analysis based on user demand 2013/2/3 – Cross-border polycentric metropolitan regions (Metroborder) – 2009-2010, Version 18.08.08, accessible le 26.02.13 sous:

- http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/03_ps_metroborder-final.pdf
- ESPON/FOCI (2010): Future Orientations for Cities, accessible au 26.02.13 sous: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_draft_final_report_ScientificReport.pdf
- ESPON/Metroborder, 2010a: Cross-border polycentric metropolitan regions - final report, accessible au 26.02.13 sous: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-_29_DEC_2010.pdf
- ESPON/Metroborder, 2010b: Cross-border polycentric metropolitan regions - inception report, accessible au 26.02.13 sous: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/metroborder.html
- ESPON/TIGER, (2011) : Interim report, accessible au 26.02.13 sous: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TIGER/TIGER_InterimReportFeb2011.pdf
- EVARD, E., CHILLA, T. (2011): région métropolitaine polycentrique transfrontalière: entre ambitions et représentations politiques"; in KOUKOUTSAKI-MONNIER, A., (sous la dir. de), (2010): représentations du transfrontalier, presses universitaires de nancy, questions de communication, série « actes »
- FALUDI, A. (2012) : Multi-level (Territorial) Governance : three Criticisms ; Planning theory & Practice, vol. 13, n°2. P. 197-211
- FAWCETT, C. 1918: Frontiers: a study in political geography. Oxford: Oxford University Press.
- FLORY, M. (1996) : Le couple Etat-territoire en droit international contemporain ; Cultures & Conflits, vol. 21-22
- FOUCHER, M. (1991) : Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique. Paris, Fayard, 2^{ème} édition, 691 p.
- FUKUYAMA, F. (1992): The end of history and the last man, New York: Free Press
- GENGLER, C. (2003) : Le Grand-Duché de Luxembourg, un micro-Etat à la croisée du fait régional et de la coopération transfrontalière, In : BITSCH, M.-T. (sous la dir. de) : Le fait régional et la construction européenne, Bruylants
- GERVAISE, B. ; QUIRIN, B. ; CRÉMIEU, E. (1996) : Le nouvel espace économique français, PUF, collection Major.
- GOODWIN, M.; JONES, M.; JONES, R. (2005): Devolution, constitutional change and economic development: explaining and understanding the new institutional geographies of the British State, Regional Studies, vol. 39, n°4, p. 421-436
- GORDON, T.-J. ; HELMER, O. (1964) : Report on a long-range forecasting study ; RAND corporation, accessible au 26.02.13 sous: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P2982.pdf>
- GOTTMANN, J. (1973) : The significance of territory ; The University Press of Virginia, Charlottesville
- GOTTMANN, J. (1975): The evolution of the concept of territory, Social science information, vol. 14, p. 29-47

- GREGORY, D. (1994) : Region, In : JOHNSON, R.J ; GREGORY, D. ; SMITH, D.M. (1994) : The dictionary of human geography ; Blackwell publishers, p. 506-509
- GROUPE FRONTIERE, (2004): La frontière, un objet spatial en mutation, EspacesTemps.net, Travaux, 29.10.04
- GROWE, A; VOLGMANN, K., (2010): Die deutschen Metropolräume im globalen Standortwettbewerb, RaumPlanung, vol. 153, p. 259-299
- GUALINI, E. (2003): Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity; disP, vol. 152, p. 43-53
- HÄDER, M. (2000) : Die Expertenauswahl bei Delphi-Befragung, Mannheim, accessible au 26.02.13 sous: http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/gesis_reihen/howto/how-to5mh.pdf
- HAESBERT, R. (2003) : Déterritorialisation, In. Y, J. ; LUSSAULT, M., (2003): Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Belin, p. 244
- HAJER, M. (2006): The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance. In Perspectives on European Politics and Society 7 (1), pp. 41–55.
- HÄKLI, J. (1998) : Cross-border regionalisation in the ‘New Europe’ : theoretical reflection with two illustrative examples ; Geopolitics, vol. 3, n°3, p. 83-103
- HAAS, E.-B. (1961) : International integration : the European and the universal process ; International Organization, vol. 15, n°3, p.366-393
- HAAS, E.-B. (1968): The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957, Stanford university press, 552p.
- HAY, P. (1966): Federalism and supranational organizations – patterns for new legal structures; University of Illinois Press, Urbana and London
- HERZOG, L.A. (1990) Where North meets South. Cities, space and politics on the U.S.-Mexico Border. Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas.
- HILBERT, M.; MILES, I.; OTHMER, J. (2009): Foresight tools for participative policy-making in inter-governmental processes in developing countries: lessons learned from the eLAC policy priorities Delphi; Technological forecasting and social change 76, p. 880-896
- HINFRAY, N. (2010): Les espaces transfrontaliers, nouveaux territoires de projets, nouveaux pôles de développement au sein d'une Europe polycentrique ?, Université F. Rabelais de Tours
- HOOGHE, L.; MARKS, G. (2001): Types of multi-level governance; European integration online papers, vol. 5, n°11
- HRBEK, R. ; WEYAND, S. (1994) : Das Europa der Regionen, Beck Verlag, München
- IVL (2004) : Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept, Ministère du Développement durable et des Infrastructures ; accessible au 26.02.13 sous: http://www.dat.public.lu/strategies_territoriales/ivl/index.html
- JENSEN, O. ; RICHARDSON, T. (2003) : Making European space : mobility, power and territorial identity, London
- JESSOP, B. (1997) : Capitalism and its future : remarks on regulation, government and governance, Review of International Political Economy, vol. 4, n°3, p. 561-581

- JESSOP, B. (2002) : The political economy of scale, In : PERKMANN, M. & SUM, M. (eds.) : Globalization, Regionalization and cross-border regions. Routledge, London, p. 25-49
- JESSOP, B. (2004): Critical semiotic analysis and cultural political economy; *Critical Discourse Studies*, vol. 1; n°2, p. 159-174
- JOHNSON, C., (2009): Cross-border regions and territorial restructuring in central Europe: a room for more transboundary space; *European urban and regional studies*, vol. 16, n°2, p. 177-191
- JOHNSON, R.-J. (2000): Metropolitan area, In: Johnson, R.-J. Et al. (Ed.): *The dictionary of human geography*, 4. Ed., Oxford, Malden: Blackwell, 502
- JOHNSON, C.; JONES, R.; PAASI, A.; AMOORE, L.; MOUTZ, A.; SALTER, M.; RUMFORD, C. (2011): Interventions on rethinking 'the border' in border studies; *Political geography*, vol.30, p. 61-69
- JOHNSON, D.-W. (1917): The rôle of political boundaries, *Geographical review*, vol.4, n°3, p.208-213
- JONES, A., (2011): Making regions for EU action: the EU and the Mediterranean; In: BIALASIEWICZ, L., (2011): *Europe in the world – EU geopolitics and the making of European space*, p. 42-58, Ashgate, Farnham
- JONES, R. (2009a): Categories, borders and boundaries. *Progress in Human geography*, vol.33, n°2, p. 174-189
- JONES, R. (2009b): Geopolitical boundary narratives, the global war on terror and border fencing in India, *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol.34, n°3, p.290-304
- JONES, R.; Mac Leod, G. (2004): Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question; *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 29, n°4, p. 433-452
- JOUVE, B., (2001) : Collectivités locales et relations internationales : une émancipation délicate, *Swiss political review*, vol. 1, n°2-3, p. 137-158.
- KAPLAN, A.; SKOGSTAD, A. L. ; GIRSHICK, M. A. (1950): The Prediction of Social and Technological Events, *The Public Opinion Quarterly*, vol.14, p. 93-110.
- KEATING, M. (1997): The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe; *Environment and planning C*, vol. 15, p. 383-398
- KEATING, M. (2003): The invention of region: political restructuring and territorial government in Western Europe; In. BRENNER, N.; JESSOP, B.; JONES, M.; Mac Leod, G.: *State/Space – A reader*, Blackwell publishers, p. 256-277
- KEATING, M. (2012): Re-scaling Europe; In. JAGETIĆ ANDERSEN, D.; KLATT, M.; SANDBERG, M. (2012): The border multiple – the practicing of borders between public policy and everyday life in a re-scaling Europe, Ashgate, *Border regions series*
- KING, A., (1990): Global cities - Post-imperialism and the internationalism of London, London, Routledge
- KNODT, M. (2002): Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden der Regionenforschung in der EU, In: CONZELMANN, T.; KNODT, M. (2002): *Regionales Europa – Europäisierte Regionen*, Frankfurt/New York, Campus Verlag, p.11-35
- KOLOSSOV, V. (2005): Theorizing borders – borders studies: changing perspectives and theoretical approaches, *Geopolitics*, n°10, p. 606-632

- KRAMSCH, O.-T. (2001) : Navigating the spaces of Kantian reason : notes on cosmopolitan governance within the cross-border Euregios of the European Union, *Geopolitics*, vol. 6, n°2, p.27-50
- KRAMSCH, O.-T. (2002): Reimagining the scalar topologies of cross-border governance: Eu(ro)regions in the post-colonial present; *Space & polity*, vol. 6, n°2, p. 169-196
- LAGENDIJK, A. (2005) : Regionalization in Europe – Stories, institutions and boundaries ; In. Van HOUTUM, H. ; KRAMSCH, O.-T. ; Zierhofer, W. eds. (2005) : B/Ordering space, Aldershot : Ashgate, border regions series, p. 77-91
- LAMOUR, C. (2009): Le pôle européen de développement à la croisée des chemins, In : BOUSCH P.; CHILLA, T.; KLEIN, O.; GERBER, P.; SCHULZ, C.; SOHN, C., WIKTORIN, D. (Ed., 2009): L'atlas du Luxembourg - Luxemburg Atlas, Köln
- LANDESVERORDNUNG (2007): Landesverordnung über die zuständigen Behörden zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit vom 18. Juli 2007; Gesetz- und Verordnungsblatt für das Saarland und Rheinland-Pfalz vom 30.Juli 2007, n°9, p.129
- LEBER, N. ; KUNZMANN, K.-R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolfiebers, *disP* 166, n°3, p. 58-70
- LE GALÈS, P. (1998): Regulation and governance of European cities; *International journal of urban and regional research*; vol. 22, n°3, p. 482-506
- LE GALÈS, P. (2000) : Dévolution à tous les étages, *Pouvoirs*, vol. 93, p. 85
- LE GALÈS, P., (2003) : Gouvernance ; In. LEVY, J. ; LUSSAULT, M., (2003): *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin
- LEVRAT, N., (2005): L'Europe et ses collectivités territoriales – Réflexions sur l'organisation du pouvoir territorial dans un monde globalisé ; P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles
- LEVRAT, N. (2006) : Le statut juridique des « stratégies transfrontalières », In : COMTE, H. ; LEVRAT, N. (2006, sous dir.) : Aux coutures de l'Europe – Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière », p. 209-232, L'Harmattan, Paris
- LINDBERG, L.-N. (1963): *The political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press
- LOI (2008) : visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *Journal officiel de la République française*, 17 avril 2008
- LOI (2009) : Loi du 19 mai 2009 portant diverses mesures d'application du règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territorial (GECT), *Memorial*, 2 juin 2009, A – N°121, p. 1718
- LUSSAULT, M. (2007) : Conclusions et perspectives, Colloque La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, 20 et 21 septembre 2007, Université du Luxembourg, accessible le 26.02.13 : <http://www.archivesaudiovisuelles.fr/1142/accueil.asp>
- MacLEOD, G., (1999): Place, Politics and 'Scale Dependence': Exploring the Structuration of Euro-Regionalism, *European Urban and Regional Studies*, vol. 6, n°3, p. 231–253

- MacLEOD, G. ; JONES, M. (2001) : Renewing the geography of regions, Environment and planning D, vol. 19, p. 669-695
- MAMADOUH, V. (2001): The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years; Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, vol. 92, n°4, p. 420-436
- MARKS, G. ; HOOGHE, L. ; BLANK, K. (1996) : European integration from the 1980's : State centric v. Multi-level Governance, Journal of Common market studies, vol. 34, n°3, p. 341-378
- MARCH, J.-G.; OLSEN, J.-P., (1989): Rediscovering institutions – the organizational basis of politics; The Free Press, A division of Macmillan, Inc, NY
- MARCUSE P., VAN KEMPEN R., eds, (2000): Globalizing cities. A new spatial order ?, Oxford, Blackwell.
- MASSEY, D. (1995) : Spatial Divisions of Labour, 2^{ème} Edition (Macmillan, Basingstoke)
- METIS (2010): « Mise en œuvre des GECT sur le terrain : valeur ajoutée et solutions aux problèmes » ; Committee of the Regions ; accessible au 26.02.13 sous : http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Documents/EGTC%20Developments%20on%20the%20ground/f_cdr6210-2010_etu_fr.pdf
- MINGHI, J.-V. (1963): Boundaries in political geography, Annals of the Association of American Geographers, vol. 53, n°3, p. 407-428
- MOISIO, S., (2011): Geographies of Europeanization: the EU's spatial planning as a politics of scale, In: BIALASIEWICZ, L., (2011): Europe in the world – EU geopolitics and the making of European space, p. 19-39, Ashgate, Farnham
- MOLL, P. (1994) : Kooperation an der EU-Binnengrenze – Das Beispiel des Saar-Lor-Lux Raumes. Rückblick und Perspektiven ; IÖR-Schriften, vol.9, p. 71-76
- MORLEY, D. ; ROBINS, K. (1995): Spaces of identity: global media, electronic landscapes and cultural boundaries. London: Routledge.
- NAGELSCHMIDT, M. (2005): Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA ; Revue internationale de politique comparée, vol. 12, n°2, p.223-236
- NEWMAN, D. (2003): Boundaries, In. AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. eds. (2003): The companion to political geography, Malden, M.A, Blackwell, p. 122-136
- NEWMAN, D. (2006) : The lines that continue to separate us : border in our ‘borderless’ world ; Progress in human geography, vol.30, n°2, p. 143-161
- NEWMAN, D.; PAASI, A. (1998): Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography; Progress in human geography, vol. 22, n°2, p. 186-207
- NIEDERMEYER, M.; MOLL, P. (2007): Saar-Lor-Lux – vom Montandreieck zur „Grossregion“. Chancen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Regionalpolitik in Europa; In: DÖRRENBÄCHER, H.-P. KÜHNE, O.; WAGNER, J.M.; (Hrsg.): 50 Jahre Saarland im Wandel, Saarbrücken, p. 279-321
- NYE, J. (ed.) (1968): International regionalism, Boston (Mass.), Little brown

- O'DOWD, L. (2010): From a 'borderless world' to a 'world of borders': 'bringing history back in'; Environment and Planning D, vol. 28, p.1031-1050
- OHMAE, K., (1990): The borderless world – Power and strategy in the interlinked economy, McKinsey & Compagny, Inc.
- OHMAE, K., (1993): The rise of the region state, Foreign Affairs, vol. 72, n°2, p. 78-87
- OHMAE, K., (1996): The End of the Nation State - The Rise of Regional Economies; The free press, Macmillan, Inc., New York
- Ó TUATHAIL & DALBY, S. (eds) (1998): Rethinking geopolitics. New York, Routledge
- PAASI, A. (1986): The institutionalization of regions: a theoretical framework for understating the emergence of regions and the constitution of regional identity; Fennia, vol. 164, p. 105-146
- PAASI, A. (1991): Deconstructing regions: notes in the scales of spatial life; Environment and planning A, vol. 23, p. 239-256
- PAASI, A. (2002): Bounded spaces in the mobile world: deconstructing "regional identity"; Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, vol. 93, n°2, p. 137-148
- PAASI, A. (2003) : Region and place : regional identity in question ; Progress in Human Geography, vol. 27, n°4, p. 475-485
- PAASI, A. (2005): The changing discourses for boundary studies. Making the backgrounds, contexts and contents. In. Van HOUTUM, H. ; KRAMSCH, O. ; ZIERHOFER, W. (eds) : B/ordering space. Aldershot : Ashgate, border regions series, p.17-31
- PAASI, A. (2006): Territory, In: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G.: A companion to human geography, Blackwell publishing, p. 109–122
- PAASI, A. (2009): The resurgence of the 'region' and 'regional identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe, Review of international studies, vol. 35, S1, p. 121-146
- PAASI, A. (2010): A border theory: an unattainable dream or a realistic aim for scholars?, In: WASTL-WALTER, D., (2010): The Ashgate research companion to border studies, Ashgate, p. 11-33
- PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL, (2006a): Regulation n°1080/2006 relatif au fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n°1783/1999, JOUE, L 210/1
- PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL, (2006b): Regulation n°1082/2006 on a European Grouping of territorial cooperation (EGTC); Official journal of the European Union L 210, p.19-24
- PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL, (2011) : Rapport sur l'objectif 3 : un défi pour la coopération territoriale – le futur agenda de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (2010/2155(INI)), Commission du développement régional, Rapporteur : Marie-Thérèse Sanchez-Schmid
- PECHSTEIN, M. & DEJA, M. (2011) : Was ist und wie funktioniert ein EVTZ ? Europarecht, vol.3, p. 357-383
- PERKMANN, M. (2002): Euroregions: institutional entrepreneurship in the European Union; In: PERKMANN, M. ; NGAI-LING, S. (ed.) (2002): Globalization, regionalization and cross-border regions; Palgrave Macmillan, p. 103-124

- PERKMANN, M. (2003): Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation, European Urban and Regional Studies, vol. 10, p. 153–171
- PETITEVILLE, F. (1997) : Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ?, Études internationales, vol. 28, n°3, p.511-533
- PISSALOUX, J.-L.; SUPPLISON, D. (2011) : La réforme inachevée des collectivités territoriales ; Revue française d'administration publique, vol. 1-2, n°137-138, p. 229–237
- POPESCU, G. (2008) : The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe, Political Geography, vol. 27, n°4, p. 418–438
- PRIES, L. (2004) : Transnationalism and migration : new challenges for the social sciences and education ; In. : LUCHTENBERG (eds.) : Migration, Education and Change. Routledge, New York
- PRESIDENCE DU 11^{ème} SOMMET, (2009) : Présentation officielle du projet de recherche appliquée METRO BORDER Grande Région, 3 mars 2009, Abbaye de Neumünster, Note de Cadrage ; accessible au 26.02.13 sous : http://www.miat.public.lu/actualites/2009/03/0303_metroborder/Dossier_de_presse_METRO BORDER.pdf
- PROGRAMME DIRECTEUR D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (2003) : Ministère de l'Intérieur, Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, adopté par le gouvernement luxembourgeois le 27.03.03, accessible au 26.02.13 sous : http://www.dat.public.lu/publications/documents/programme_directeur/programme_directeur_2003_fr_partie_a_hr.pdf
- PROSSEK, A., (2009): Bild-Raum Ruhrgebiet - Zur symbolischen Produktion der Region; Rohn, Detmold, 196 S.
- PUMAIN, D. ; ROBIC, M.-C. (1996) : Théoriser la ville ; In : DERYCKE, P.-H. ; HURIOT, J.-M. ; PUMAIN, D. : Penser la ville – Théories et modèles, Anthropos, Paris
- QUEVIT, M., (2005): La Grande Région et la problématique des rapports « Etats-nation et région » dans l'Union européenne ; Revue internationale de politique comparée, vol. 12, n°2, p. 207-221
- RAFFESTIN, C. (1980): Pour une géographie du pouvoir, Litec, Paris
- RAFFESTIN, C. (1982) : Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité, Espaces et sociétés, 1982, n°41, p.167-171
- REGION METROPOLITAINE TRINATIONALE DU RHIN SUPERIEUR (2010) : Déclaration de création de la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur – Un réseau fonctionnel des acteurs de la politique, de l'économie, des sciences et de la société civile pour réaliser la cohésion territoriale, Offenbourg, 9 décembre 2010, accessible au 26.02.13 sous : http://www.rmtmo.eu/fr/region-metropolitaine/la-demarche-de-region-metropolitaine-trinationale-du-rhin-superieur.html?file=tl_files/RMT-TMO/RMT-TMO-declaration-de-creation-FR.pdf
- REGLEMENT 1082/2006 (2006): Règlement du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement de coopération territoriale (GECT), JOUE L201/19
- REGLEMENT INTERIEUR DE LA COMMISSION REGIONALE (2005): Règlement intérieur de la Commission régionale portant disposition des modalités d'organisation de la coopération institutionnelle transfrontalière et interrégionale dans l'espace Sarre-

Lorraine-Luxembourg-Rhénanie Palatinat-Wallonie-Communautés française et germanophone de Belgique, adopté le 10 novembre 2005

- REIF, H. (2006): Metropolen – Geschichte, Begriffe, Methoden; CMS working paper series, n°001-2006; accessible au 26.02.13 sous : http://www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de/uploads/media/001-2006_03.pdf
- RICQ, C. (1983) : La région, espace institutionnel et espace d'identité, Espaces et Sociétés, vol. 42, p. 65-78
- RIPOLL, F. ; VESCHAMBRE, V. (2005) : L'appropriation de l'espace comme problématique ; Norois, vol.195, vol°2, p. 2-10
- RUGGIE, J.-G. (1993): Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations; International Organization, vol. 47, n°1, p. 139-174
- RUMFORD, C. (2006): Theorizing borders; European journal of social theory, vol. 9, p. 155-168
- PROSSEK, A., (2009): Bild-Raum Ruhrgebiet - Zur symbolischen Produktion der Region; Rohn, Detmold, 196 p.
- SACK, R.-D, (1986) : Human territoriality - Its theory and history, Cambridge University Press
- SALTER, M.-B. (2008) : Securization and desecurization : a dramaturgical analysis of the Canadian air transport security authority, Journal of international relations and development, vol.11, p. 321-349
- SASSEN, S. (2001): The global city: New-York, London, Tokyo; Princeton, N.J. : Princeton University Press. 2d ed
- SASSEN, S. (2008): The global city: introducing a concept; In: De GROOF, R. (ed.): Brussels and Europe – the position of Brussels in the world – city network – interactions between the European institutions presence and the Brussels capital region; Academic and scientific publishers nv, Brussels
- SAURUGGER, S. (2009): Théories et concepts de l'intégration européenne, Presses de Sciences-Po, col. Références Gouvernances, 483 p.
- SCHMITT-EGNER, P. (2002): The concept of 'Region': theoretical and methodological notes on its reconstruction; European integration, vol. 24, n°3, p. 179-200
- SCHULZ, C. (1998a) : Die kommunale grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – Basis und Motor der europäischen Integration ? Das Beispiel des Saar-Lor-Lux-Raumes ; Berichte zur deutschen Landeskunde, vol. 72, n°4, p. 267-290
- SCHULZ, C. (1998b): The governance of cross-border co-operation – Basin and driving force of European integration; Berichte der deutschen Landeskunde, vol. 72, n°4, p. 267-290
- SCHULZ, C. (2009a): Luxembourg dans la « Grande Région » ; In : BOUSCH P.; CHILLA, T.; KLEIN, O.; GERBER, P.; SCHULZ, C.; SOHN, C., WIKTORIN, D. (Ed., 2009): L'atlas du Luxembourg - Luxemburg Atlas, Köln
- SCHULZ, C. (2009b) : Die Großregion : das unbekannte Wesen?, Forum, juli 2009, p. 25-26, accessible au 26.02.13 sous : http://www.forum.lu/pdf/artikel/6613_288_Schulz.pdf
- SCHULZ, C. (2012): La politique des „Metropolregionen“ en Allemagne; Bulletin de l'Association de Géographes français, vol.4, p.512-522

- SCHULZ, C. ; BRÜCHER, W. (1997): Saar-Lor-Lux – Die Bedeutung der lokalen grenzüberschreitenden Kooperation für den europäischen Integrationsprozeß; Magazin Forschung der Universität des Saarlandes, vol. 1, p. 46-53, Saarbrücken
- SCOTT, J.-W. (1999): European and North-American contexts for cross-border regionalism; Regional studies, vol. 33, n°7, p. 605-617
- SDEC (1999) : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire – Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire de Potsdam, mai 1999, Luxembourg
- SDER (1999) : Schéma de Développement de l'Espace Régional ; www.sder.wallonie.be
- SDER (2001) : Fiche thématique 2 ; accessible au 26.02.13 sous : <http://sder.wallonie.be/Dwnld/Fiches/Fiche%2002.pdf>
- SIDAWAY, J.-D., (2001): Rebuilding bridges: a critical geopolitics of Iberian transfrontier cooperation in a European context; Environment and Planning D: Society and Space, vol. 19, n°6, p. 743-778
- SOHN, C.; WALTHER, O. (2009): Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois ; Espaces et société, Vol. 3, n°138, p. 51-67
- SOHN, C. (2012a) : La frontière comme ressource dans l'espace urbain globalisé. Une contribution à l'hypothèse de la métropole transfrontalière ; CEPS/INSTEAD Working papers, n°2012-25, 40 p.
- SOHN, C. (ed.) (2012b): Luxembourg – an emerging cross-border metropolitan region ; PIE Peter Lang, Bruxelles
- SOHN, C. ; Jacoby, A. (2009) : La place de Luxembourg-ville dans la Grande Région ; In : BOUSCH P.; CHILLA, T.; KLEIN, O.; GERBER, P.; SCHULZ, C.; SOHN, C., WIKTORIN, D. (Ed., 2009): L'atlas du Luxembourg - Luxemburg Atlas, Köln
- SOJA, E.W. (2005) : Borders unbound. Globalization, Regionalism, and the Postmetropolitain Transition, In. HOUTUM, H. van ; KRAMSCH, O. ; ZIERHOFER, W. (eds.) : B/ordering Space, Hants, Burlington, p. 33-46
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (1995) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/1_sommet_declaration_commun.pdf
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2001) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/6_sommet_declaration_commun.pdf
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2003) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/7_sommet_declaration_commun.pdf
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2005) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/8_sommet_declaration_commun.pdf
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2006) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/9_sommet_declaration_commun.pdf

- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2009) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/11_SOMMET_DECLARATION_COMMUNE.pdf
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2012) : Déclaration commune, granderegion.net
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2013a) : Déclaration commune, accessible au 26.02.13 sous : <http://www.granderegion.net/fr/documents-officiels/declarations-communes-finales/13-SOMMET-DECLARATION-COMMUNE.pdf>
- SOMMET DES EXECUTIFS DE LA GRANDE REGION, (2013b) : Schéma de développement territorial de la Grande Région – Volet 1 : La dimension métropolitaine de la Grande Région : granderegion.net
- STORPER, M. (1997) : *The regional world : Territorial development in a global economy*. London, Gilford Press.
- SUM, (2005) : Globalization, Regionalization and Cross-Border Modes of Growth in East Asia : the (Re)Constitution of Time-Space Governance ?; In : PERKMANN, M. & SUM, M. (eds.) : *Globalization, Regionalization and cross-border regions*. Routledge, London, p. 50-76
- SWEET STONE, A.; SANDHOLTZ, W. (1997): European integration and supranational governance; Faculty Scholarship Series. Paper 87 - accessible au 26.02.13 sous : http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/87
- SWYNGEDOUW, E. (1997) ‘Neither Global nor Local: “Glocalization” and the Politics of Scale’, in K. Cox (ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, pp. 138–66. New York: Guilford.
- SYKES, O.; SHAW, D., (2008): Investigating Territorial Positioning by Sub-state Territories in Europe, *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n°1, p. 55-76
- THIEL, S.-M.; LORIG, W.-H. (2008) : Luxemburg und die Großregion SaarLorLux, In. LORIG, W.-H.; HIRSCH, M. (Ed.): *Das politische System Luxemburgs – Eine Einführung*; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- THRIFT, N. (1983): On the determination of social action in space and time; *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 1, p. 23–57
- THRIFT, N., (1991): For a new regional geography 2, *Progress in Human Geography*, vol. 15, n°4, p. 456-465
- TÖMMEL, I., (1997): The EU and the Regions: Towards a Three-tier System or a New Mode of Regulation?, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, p. 413–36
- TRAITE DE LISBONNE (2007), *Journal officiel de l'Union européenne* 2007/C 306/01, accessible au 26.02.13 sous : http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_fr.htm
- TUROFF, M. (1970): The design of a policy Delphi; *Technological forecasting and social change*, n°2, p. 149-171
- VANDERMOTTEN, C., (2010): Les aires urbaines transfrontalières en Europe, Mosella 2007, Tome XXXII, n°1-4, p. 37-47
- Van der VELDE, M.; van HOUTUM, H. (2003): Communicating borders; *Journal of borderland studies*, vol. 18, n°1, p. 1-38

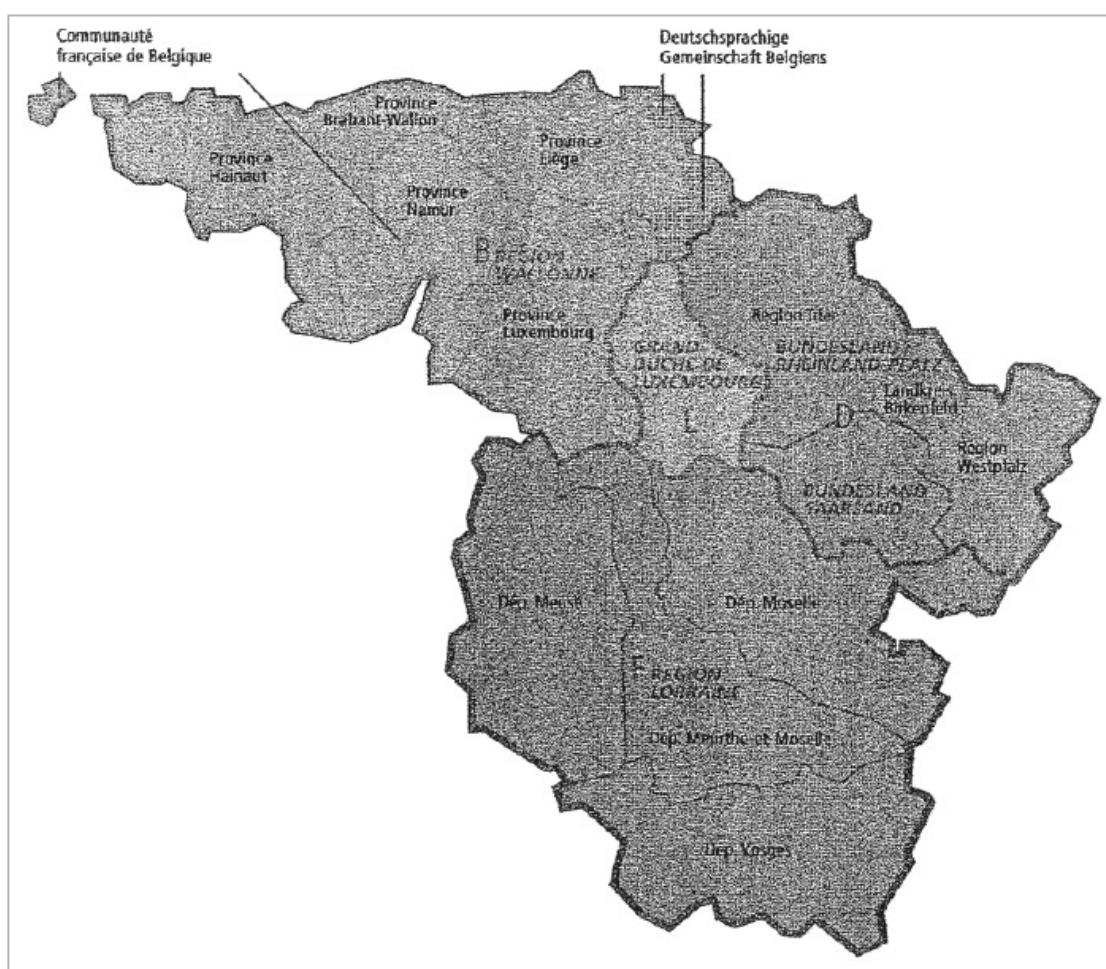
- Van HOUTUM, H., (2000) : Introduction : current issues and debates on borders and border regions in European regional science ; In : van der VELDE, M. ; van HOUTUM, H. eds. (2000) : Borders, regions and people ; Pion Limited, London
- Van HOUTUM, H., (2010): The mask of the border, In: WASTL-WALTER, D., (2010): The Ashgate research companion to border studies, Ashgate, p. 11-33
- Van HOUTUM, H.; BOEDELTJE, F. (2009): Europe's shame: death at the borders of the EU, Antopode, vol. 41, n°2, p. 226-230
- Van HOUTUM, H.; BOEDELTJE, F. (2011): Questionning the EU's neighbourhood geo-politics: introduction to a special issues, Geopolitics, vol.16, n°1, p.121-129
- Van HOUTUM, H. ; Van NAERSSEN, T. (2002) : Bordering, Ordering and Othering ; Tijdschrift voor Economische en sociale geografie, vol. 93, n°2, p.125-136
- VAUGHAN-WILLIAMS, N. (2009): Border politics – the limits of sovereign power; Edinburgh University press
- VERPEAUX, M. (2006) : Les collectivités territoriales en France, Dalloz, col : Connaissance du droit, 3^{ème} éd., 174 p.
- VILLENEUVE, P. (1982): Ouvrage recensé: Raffestin, Claude (1980) Pour une géographie du pouvoir. Préface de R. Brunet, Paris, Libraires techniques, 249 p., Cahiers de géographie du Québec, Volume 26, numéro 68, 1982, p. 266-268
- VOLLAARD, H. (2009): The Logic of Political Territoriality, FGEO (Geopolitics), vol. 14, n°4, p. 687–706
- WATERHOUT, B. (2008) : Territorial cohesion : the underlying discourses. In : ders. (eds.) : The institutionnalisation of European planning. Delft, p. 97-122
- WEILER, J. (1981): The Community System: The Dual Character of Supranationalism; Yearbook of European law, vol.1, p. 267-306
- WERLEN, B., (2000) : Sozialgeographie ; ULB für Wissenschaft, Berne
- WERLEN, B. (2005) : Regions and Everyday Regionalizations – From a Space-centred towards an Action-centred Human Geography ; In : HOUTUM, H. van ; KRAMSCH, O. ; ZIERHOFER, W. (eds.) : B/ordering Space, p. 47-60, Ashgate, Hampshire
- WILLE, C., (2009) : Eine namenlose Region; Forum, vol. 288, p.30-31
- WILLE, C., (2010) : Entwicklungen und Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Grossregion, GR-Atlas, accessible au 26.02.13 sous: http://geo.uni.lu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=1974&Itemid=799&lang=german
- WITTENBROCK, R. (2010) : Les débuts de la coopération transfrontalière dans la Grande Région Saar-Lor-Lux (1962-1981) ; In : WASSENBERG, B. (sous la dir.) : Vivre et penser la coopération transfrontalière (vol.1) : les régions frontalières françaises – contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl, Franz Stein Verlag, p. 117-133
- WOEHRLING, J.-M., (2001) : Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales – Vrais et faux problèmes, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, vol. 33, n°2-3, p. 151
- WOEHRLING, J.-M., (2011) : Les fondements juridiques de la coopération transfrontalière des autorités publiques locales ; In : BECK, J. ; WASSENBERG, B., (Hrsg.) (2011) :

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2) : Governance in deutschen Grenzregionen, Stuttgart (Steiner) 2011, p. 79-87

ZIMMERBAUER, K. (2011): From image to identity: building regions by place promotion; European planning studies, vol. 19, n°2, p. 243-260

Annexes

Annexe I: Carte de l'Accord de 2005

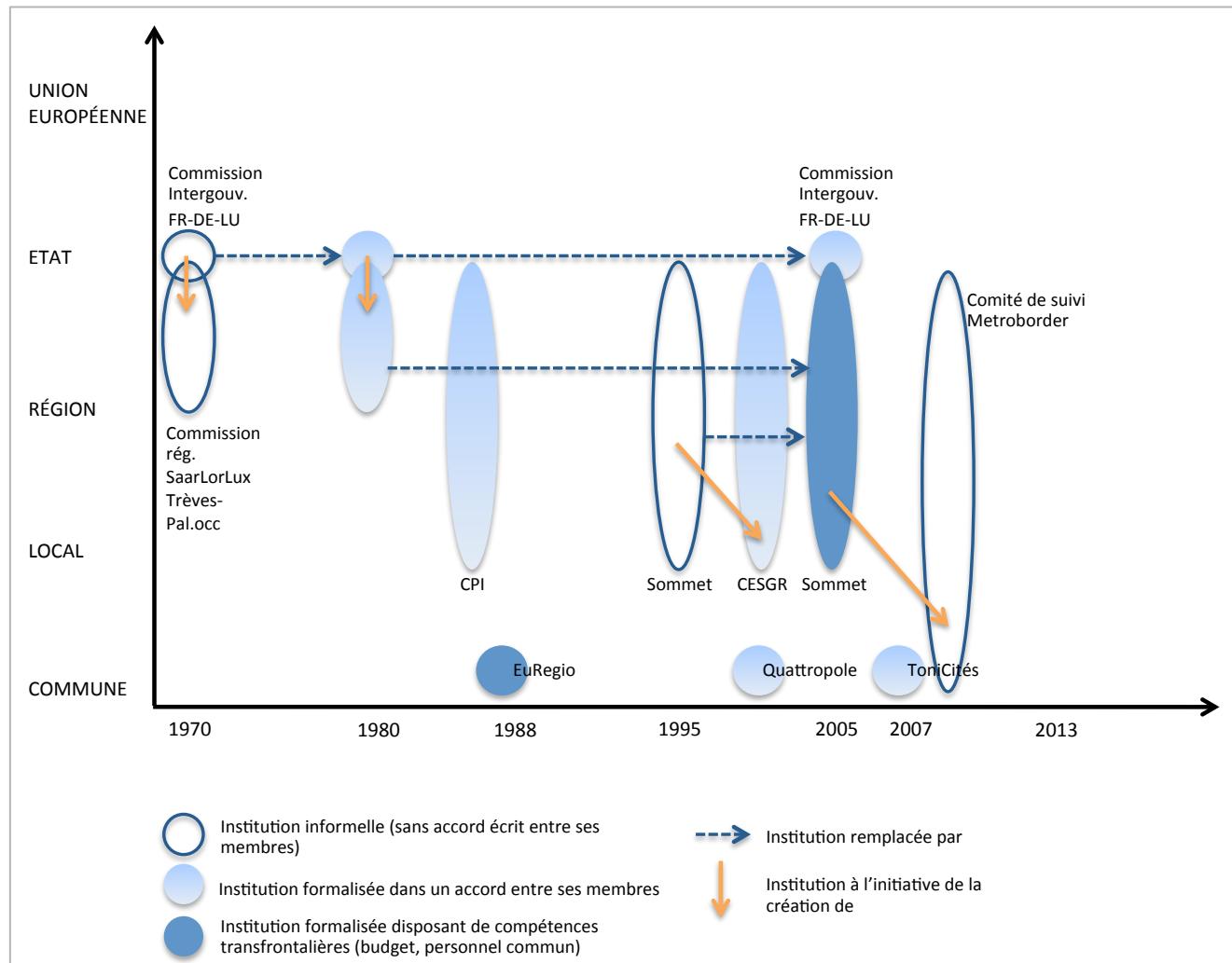


Source: Accord, 2005

Annexe II: Comparaison entre les groupes de travail des instances de coopération en Grande Région

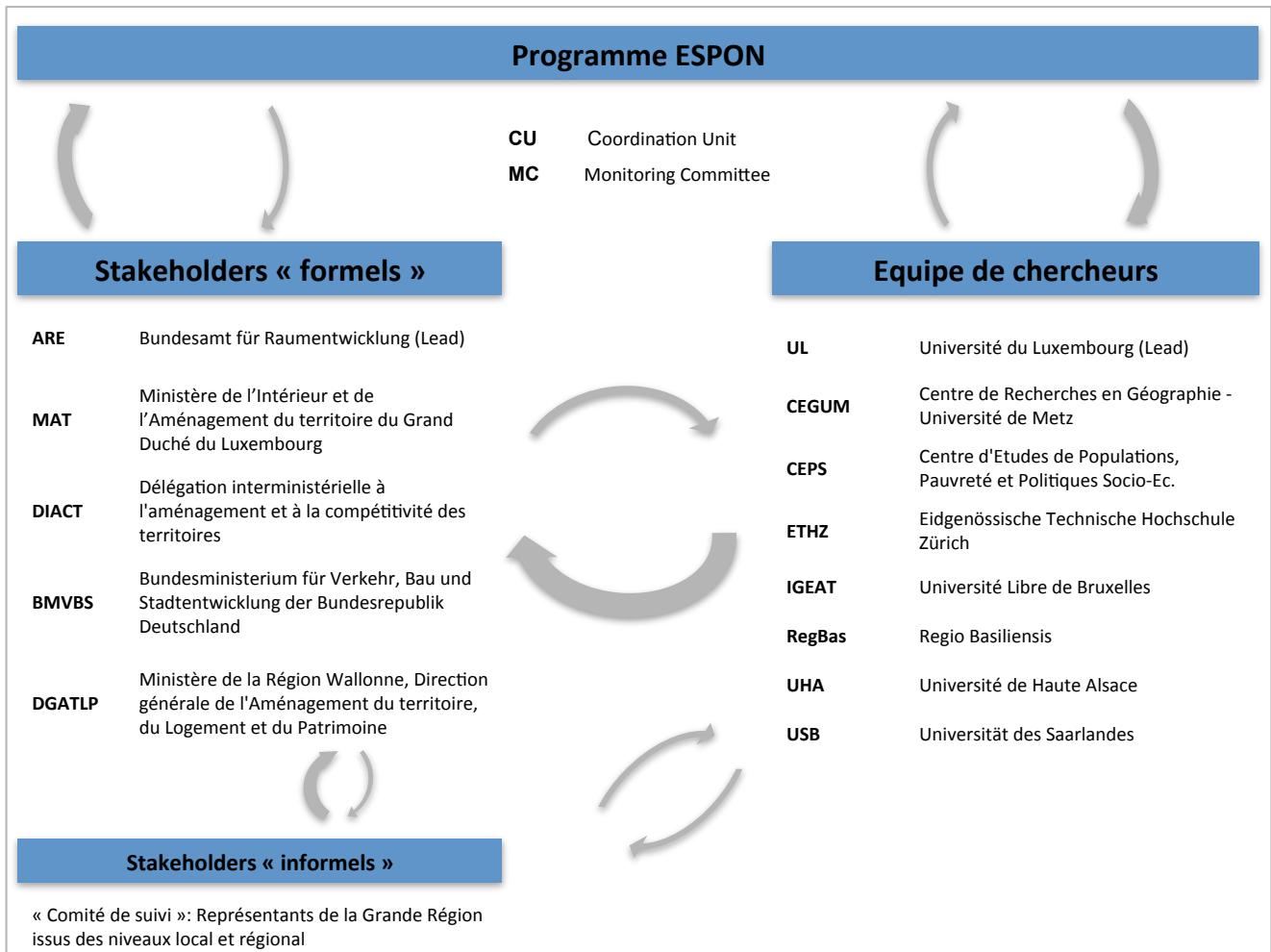
	Commission Régionale (1971-2005)	Sommet des Exécutifs	Conseil économique et Social de la Grande Région (CESGR)	Conseil parlementaire interrégional (CPI)
<i>ECONOMIE</i>	- Questions économiques - Economie de l'eau	- Questions économiques - Promotion internationale des entreprises - Observatoire interrégional de l'emploi	- Opportunité et obstacles pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME) - Rapport sur la situation économique de la GR - PME dans la Grande Région : Emploi	- Affaires économiques
<i>TRANSPORT</i>	- Liaisons ferroviaires - Liaisons routières, transports et communication	- Transports	- Transports en commun et infrastructures de transport	- Transports et communications
<i>SOCIETE</i>	- Questions sociales	- Jeunesse - Santé - Questions sociales	- Economie sociale et solidaire - Impact des changements démographiques dans la Grande Région sur le secteur de la santé : ajustement aux besoins d'une société vieillissante	- Affaires sociales
<i>ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR & RECHERCHE</i>	- Enseignement supérieur	- ENSUP (enseignement supérieur) - Education et formation	- Formation professionnelle : Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles	- Enseignement, formation, recherche et culture
<i>AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	- Aménagement du territoire	- Cadastre et cartographie - Comité de coordination du Développement territorial	-	-
<i>ENVIRONNEMENT</i>	- Environnement	- Environnement	-	- Environnement et agriculture
<i>CULTURE</i>	- Affaires culturelles - Tourisme	- Espace culturel - Tourisme	-	-
<i>AUTRE</i>	- Statistiques - Bilan et perspectives de la coopération transfrontalière - Friches industrielles et militaires	- Coopération statistique - Sécurité et prévention - Coopération au développement	-	- Sécurité intérieure, protection civile et services des secours

Annexe III. L'évolution des instances de coopération de la Grande Région de 1971 à 2013



Source: E. Evrard

Annexe IV: La structure institutionnelle du projet ESPON/Metroborder



Source: Traduit de: Chilla, 2011

Annexe V: Liste des experts rencontrés en entretiens à l’été 2009 et à l’automne 2011

NOM	PRENOM	INSTITUTION	PERIODE DE L'ENTRETIEN
ANTES	Karl-Richard	Wirtschaftsministerium des Saarlandes	Automne 2011
BALL	Laurence	EuRegio	Été 2009
BECK	Thomas	Département de la Moselle	Été 2009 et automne 2011
BROUSSAN	Fanny	Région Wallonne	Automne 2011
CALAIS	Gérard	SGAR (Secrétaire Général aux affaires régionales), Préfecture de la Région Lorraine	Automne 2011
CHAROTTE	Mélanie	Département des affaires européennes, Préfecture de la Région Lorraine	Automne 2011
CLEMENT	Franz	CEPS/INSTEAD	Été 2009
COLARD	Alain	Région Wallonne	Été 2009
COLBACH	Mireille	SYVICOL	Été 2009
DIEDERICH	Romain	Ministère du Développement durable et des Infrastructures	Été 2009
EISCHEN	Gérard	Chambre de commerce du Luxembourg	Été 2009
FORTUIN	Christiane	Ministère de l’Intérieur et à la Grande Région	Automne 2011
GEIB	Thomas	Ministerium des Innern, Rheinland-Pfalz	Été 2009
GENGLER	Claude	FORUM Europa	Été 2009
GUEDES	Carlos	Ministère de l’Intérieur et à la Grande Région	Automne 2011
KIRCHHOFF	Martine	SGAR, Préfecture de la Région Lorraine	Automne 2011
KRETSCHMER	Johanna	Staatskanzlei, Rheinland-Pfalz	Été 2009
KÜHNE	Olav	Ministerium für Umwelt, Saarland	Été 2009
KUNTZ	Lothar	INTO-Institut Beratungs-GmbH	Été 2009
MULLER	Etienne	Région Lorraine	Été 2009, Automne 2011
NIEDERMEYER	Martin	Staatskanzlei Saaland	Été 2009
NOTHUM	Thierry	Confédération luxembourgeoise du commerce	Été 2009
PELZER	Myriam	Communauté germanophone de Belgique	Été 2009
REITZ	Louis-François	Ville de Metz	Été 2009
SCHARTZ	Günther	Landkreis Trier-Saarburg	Été 2009
SINNER	Jean-Claude	Ministère de l’Intérieur et à la Grande Région	Été 2009
SÜSS	Christina	CESGR	Été 2009

Annexe VI: Des questions de recherche aux résultats de l'étude Delphi, opérationnalisation de l'étude empirique

	QUESTIONS DE RECHERCHE	QUESTIONNAIRE 1	PRINCIPAUX RÉSULTATS	QUESTIONNAIRE 2	PRINCIPAUX RÉSULTATS
LEITMOTIV	Comment la RMPT est-elle opérationnalisée par les acteurs associés à la coopération	« Comment percevez-vous l'objectif de créer une RMPT et à quel horizon temporel pourrait-elle se réaliser? »	87% des experts se déclarent en accord avec la stratégie RMPT et sont optimistes quant à sa potentielle réalisation.	« Sélectionner les thèses qui devraient être au cœur de la stratégie RMPT » « Quel rôle devraient jouer les espaces ruraux? »	3 éléments ressortent: - Mobiliser le potentiel économique à travers une coopération renforcée - La GR, une région modèle en Europe - Mettre en place un plan de mobilité GR Sont écartées les thèses: - « sentiment d'appartenance à un espace commun » et « mise en place d'institutions disposant d'un pouvoir de décision »
	Quelle est la dimension métropolitaine de cette stratégie et comment se manifeste-t-elle?	« Cette stratégie pourrait se concrétiser de différentes manières. Ranger les propositions suivantes par ordre de priorité: gouvernance, métropolisation, polycentrisme, visibilité européenne, coopération transfrontalière, équilibre ville/campagne »	Les priorités propres à concrétiser la RMPT restent floues: la dimension métropolitaine semble contestée, le polycentrisme reçoit peu de soutien		
	Les objectifs de la RMPT sont-ils compatibles avec les domaines prioritaires de coopération?	« Par rapport à aujourd'hui, dans quels domaines la coopération transfrontalière devrait-elle s'intensifier? »	Cinq domaines ressortent comme étant essentiels: - Multilinguisme - Transport - Recherche et innovation - Mobilité professionnelle - Aménagement du territoire	Pour chaque thématique, préciser: - Quels acteurs institutionnels devraient être impliqués - Sur quels espaces l'action devrait être prioritaire - Quelles priorités devraient être mises en avant	- Transport ferroviaire de marchandises et de personnes est essentiel - Les liaisons ferroviaires avec les grandes villes en dehors de la GR apparaissent nettement - Les fonds européens sont essentiels à la R&D - Une coopération institutionnalisée est souhaitée pour l'aménagement du territoire soit par le biais d'un observatoire, soit avec une stratégie commune, soit avec une institution commune
TERRITORIALITÉ	QUESTIONS DE RECHERCHE	QUESTIONNAIRE 1	PRINCIPAUX RÉSULTATS	QUESTIONNAIRE 2	PRINCIPAUX RÉSULTATS
	Quel est le statut du périmètre institutionnel? Quels arguments sont mobilisés pour lui ajouter un nouveau périmètre?	« Sélectionner les espaces qui, selon vous, nécessitent une attention particulière en matière de coopération transfrontalière »	Un cœur de la coopération transfrontalière se dégage du périmètre institutionnel Les questions institutionnelles révèlent que le Sommet n'est pas remis en question. Le « pooled territory » est donc confirmé. Est-il relativisé par un périmètre à mandat?	« Cocher sur la carte de synthèse les espaces qui, le cas échéant, devraient être encore davantage pris en compte »	Agréger les résultats se révèle difficilement possible. Une analyse individuelle pour chaque expert se révèle nécessaire. Celle-ci montre que la plupart des experts étendent le cœur de la coopération. Cette coopération est à croiser avec les éléments ci-dessus concernant les espaces sur lesquels, pour chaque thématique, la coopération devrait se concentrer.

INSTITUTION	QUESTIONS DE RECHERCHE	QUESTIONNAIRE 1	PRINCIPAUX RÉSULTATS	QUESTIONNAIRE 2	PRINCIPAUX RÉSULTATS
INSTITUTION	Evaluer le poids des institutions de coopération par rapport aux partenaires associés	« Sommet: quels acteurs devraient participer à la prise de décision politique et comment? »	Le Sommet est considéré comme étant l'institution la plus importante; sa composition n'est pas remise en question	« Dans quels domaines et comment les états devraient être davantage associés ? »	L'implication des états dans la coopération transfrontalière est considérée essentielle pour les transports, l'aménagement du territoire.
	Quelle est la réalité de la gouvernance multi-niveaux dans l'espace de la GR?	« Quelle importance accordez-vous aux institutions suivantes? (liste des institutions en GR)» « Les acteurs privés, de l'échelle locale et de la société civile devraient-ils être davantage impliqués dans la coopération? »	Toutefois, les institutions devraient mieux coopérer entre elles afin d'impliquer davantage les acteurs locaux, les villes, la société civile et les acteurs privés L'UE est jugée comme un partenaire essentiel, de même que les états ainsi que les villes et communes.	« Un lobby de la GR auprès de l'UE devrait-il être mis en place et comment? » « Comment les villes et communes pourraient être davantage associés aux instances de coopération et dans quels domaines? »	Un lobby institutionnalisé à Bruxelles n'est pas considéré comme prioritaire. Les experts privilégient la sensibilisation des élus siégeant dans les institutions européennes. La création d'une nouvelle plateforme de concertation entre les villes pourrait être envisagée. Les villes les plus considérées pour la coopération se situent essentiellement dans le cœur de la GR.
INSTITUTION	Le GECT constitue-t-il un nouvel outil dans l'institutionnalisation de la coopération?	« Comment souhaiteriez-vous voir évoluer le GECT secrétariat Sommet ? »	Le GECT est conçu comme un outil utile mais pas nécessairement dans le but de lui déléguer des compétences.	« L'institutionnalisation a été testée de manière plus sectorielle, notamment par le biais des thématiques de coopération (aménagement du territoire). Comment est-elle appréciée? »	Des formes de coopération renforcées sont plébiscitées dans certains domaines afin de faire face à des interdépendances fonctionnelles. Toutefois, l'institutionnalisation envisagée reste faible. Elle confère essentiellement des fonctions de coordination, d'organisation ou d'étude à un organisme commun transfrontalier.
	Comment la pérennisation des activités transfrontalières devrait-elle être développée?	Quelle est l'évolution la plus réaliste dans les 10 prochaines années? »	De manière générale, une minorité d'experts considère qu'une institutionnalisation de la coopération par le biais d'institutions communes disposant d'importantes compétences est nécessaire pour renforcer la coopération.		

Annexe VII: Questionnaire Delphi n°1 (envoyé janvier 2010)

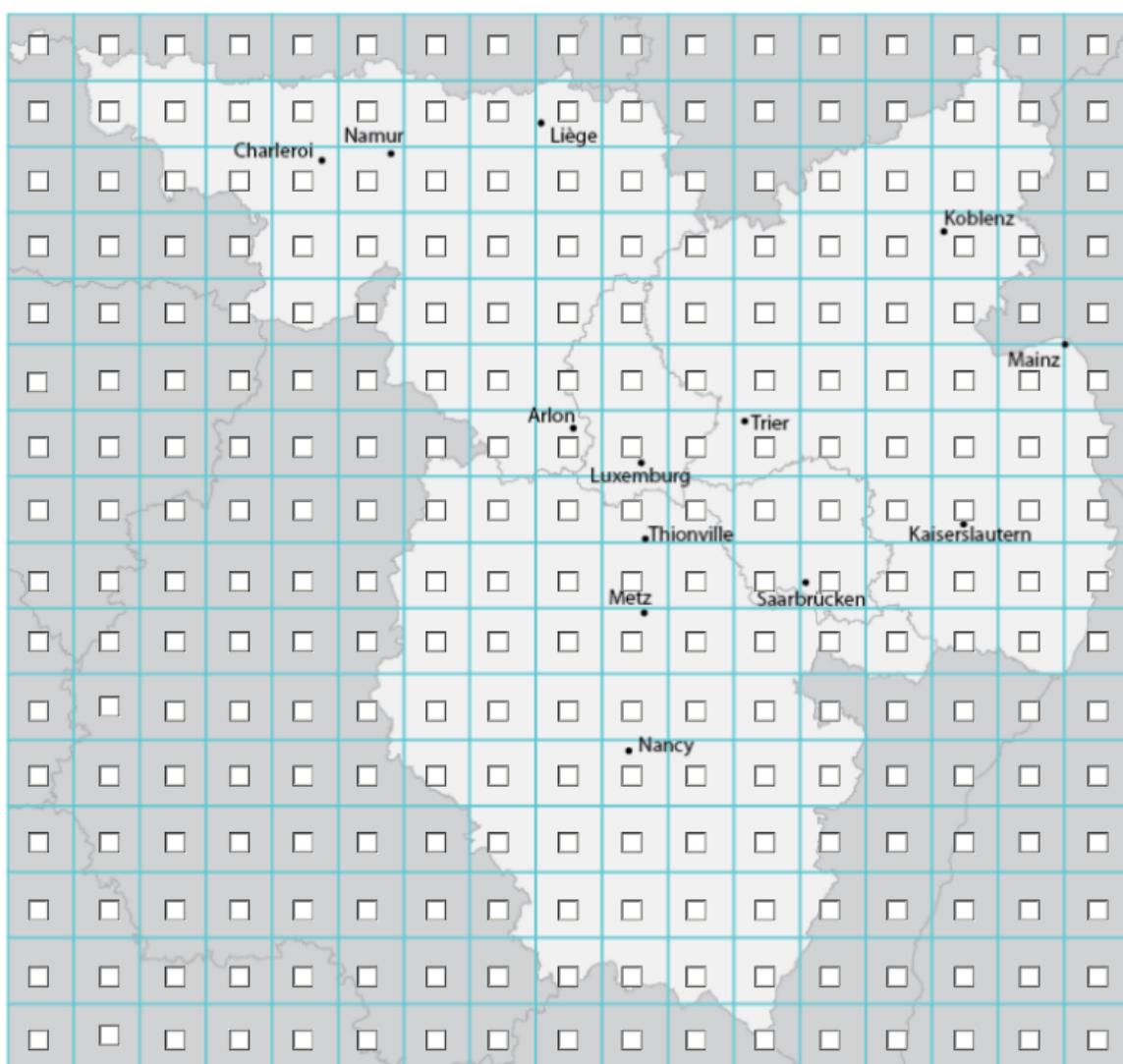


QUESTIONNAIRE DELPHI METRO BORDER

Bienvenue dans le questionnaire Delphi du projet ESPON-Metroborder !
Nous vous proposons de répondre à des questions sur la coopération transfrontalière en 10 étapes. Les réponses seront analysées anonymement.
Merci beaucoup de votre participation !

Étape 1/10

Une des raisons pour coopérer au-delà des frontières réside dans les interdépendances interrégionales: flux de navetteurs, dynamiques économiques etc.
Dans ce contexte, sélectionner sur l'extrait de carte ci-dessous les **espaces** qui, selon vous, nécessitent une attention particulière en matière de coopération transfrontalière.



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE



Étape 2/10

Quand il s'agit de traiter des thématiques transfrontalières, quelle importance accordez-vous aux institutions suivantes? Quelles autres institutions connaissez-vous et quelle est leur importance selon vous?

Institution	Très important(e)	Important(e)	Peu important(e)	Sans importance	Je ne peux pas juger
Conseil Parlementaire Interrégional	<input type="radio"/>				
Sommet des Exécutifs	<input type="radio"/>				
Conseil Economique et Social de la Grande Région	<input type="radio"/>				
Plateforme syndicale de la Grande Région	<input type="radio"/>				
EuRegio SaarLorLux+	<input type="radio"/>				
Eurodistrict Saarmoselle	<input type="radio"/>				
Quattropole	<input type="radio"/>				
LELA+	<input type="radio"/>				
Autres:					
<input type="text"/>	<input type="radio"/>				
<input type="text"/>	<input type="radio"/>				



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Étape 3/10 – « Sommet de la Grande Région »

Selon vous, quels acteurs devraient participer à la prise de décision politique et comment?

Allemagne

	Participation systématique	Participation occasionnelle / consultative	Aucune participation	Sans opinion
République fédérale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certains) Länder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certains) Landkreise	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certaines) communes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Belgique

	Participation systématique	Participation occasionnelle / consultative	Aucune participation	Sans opinion
Royaume	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Région	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certaines) communautés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certaines) provinces	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certaines) communes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



France

	Participation systématique	Participation occasionnelle / consultative	Aucune participation	Sans opinion
République	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Préfecture de région	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Région	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Départements	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certains) établissements publics de coopération intercommunale (p.ex. communautés de communes)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certaines) communes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Luxembourg

	Participation systématique	Participation occasionnelle / consultative	Aucune participation	Sans opinion
Grand-Duché	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Certaines) communes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



EUROPEAN UNION
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Étape 4/10

Par rapport à aujourd'hui, dans **quels domaines** la coopération transfrontalière devrait-elle s'intensifier ? Au contraire, dans quels domaines, la coopération devrait-elle être réduite ?

	Beaucoup plus de coopération	Un peu plus de coopération	La même coopération	Un peu moins de coopération	Beaucoup moins de coopération	Sans opinion
Infrastructures routières/ autoroutières et ferroviaires	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sécurité sociale et chômage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastructures de santé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Education	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Culture	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plurilinguisme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Environnement / Parcs naturels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aménagement du territoire	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Commerce de détail	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Attractivité économique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobilité professionnelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recherche et innovation	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aéroports	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiscalité	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Compensation financière transfrontalière	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autres:						
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Étape 5/10

Le dernier Sommet des Exécutifs de la Grande Région a décidé d'utiliser les potentiels d'une Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (« Metroborder »).

a) Comment percevez-vous cet objectif? Vous êtes:

- Tout à fait d'accord D'accord, avec réserve En désaccord Sans opinion

Commentaire(s):**b) Selon vous, à quel horizon temporel cette stratégie pourrait-elle se réaliser?**

- 2015 2020 2030 Il ne faut pas s'attendre à une réalisation Sans opinion

c) Cette stratégie politique peut se concrétiser de différentes manières.

Laquelle des propositions suivantes vous semble la plus importante? Attribuer un numéro de 1 à 7 à chaque proposition. Le n°1 étant le plus important; le n°7 le moins important.

- | | |
|--|--------------------------------|
| Renforcer la fonction métropolitaine | <input type="checkbox"/> place |
| Renforcer l'utilisation des structures polycentriques | <input type="checkbox"/> place |
| Intensifier la coopération transfrontalière | <input type="checkbox"/> place |
| Développer les structures de décision de la Grande Région | <input type="checkbox"/> place |
| Définir de nouvelles relations villes-campagne | <input type="checkbox"/> place |
| Augmenter la visibilité de la Grande Région vis-à-vis de l'extérieur | <input type="checkbox"/> place |
| Autre(s): <input type="text"/> | <input type="checkbox"/> place |

d) Qu'est ce que la polycentricité selon vous?

- Système urbain avec plusieurs grandes villes
 Système urbain avec communes, petites et grandes villes
 Système urbain fonctionnant au-delà des frontières nationales
 Absence d'un pôle économique dominant
 Système urbain exigeant une coopération accrue

Autre(s):

e) Qu'est ce qu'une région métropolitaine (transfrontalière) selon vous?

Sélectionner les deux aspects les plus importants parmi les propositions suivantes:

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Nombre d'habitants | <input type="checkbox"/> Capacité d'innovation | <input type="checkbox"/> Degré d'accessibilité en transports |
| <input type="checkbox"/> Caractère urbain | <input type="checkbox"/> Poids politique | <input type="checkbox"/> Offre culturelle |
| <input type="checkbox"/> Dynamisme économique | <input type="checkbox"/> Notoriété | <input type="checkbox"/> Autre(s): <input type="text"/> |



Étape 6/10 – Postulats sur la Grande Région

A propos des acteurs impliqués: Etes-vous (plutôt) d'accord ou (plutôt) en désaccord avec les propositions suivantes?

	Tout à fait d'accord	Partiellement d'accord	Plutôt pas d'accord	En désaccord	Sans opinion
La coopération politique en Grande Région doit davantage impliquer des acteurs de l'économie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les entreprises de la Grande Région n'ont pas d'intérêt à participer durablement à la coopération transfrontalière en Grande Région.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Il faut réduire le nombre d'instances de coopération dans la Grande Région afin d'augmenter la transparence et de minimiser les effets doublons.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Certes, les communes sont davantage impliquées dans les débats politiques de la Grande Région; mais leur rôle est encore trop faible.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La société civile devrait être davantage impliquée dans les instances de décision de la Grande Région (p. ex.: représentation des navetteurs, syndicats...).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A propos de l'organisation: Etes-vous (plutôt) d'accord ou (plutôt) en désaccord avec les propositions suivantes?

	Tout à fait d'accord	Partiellement d'accord	Plutôt pas d'accord	En désaccord	Sans opinion
La coopération devrait se faire entre échelles de même niveau : entre communes, entre régions, entre états.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etant donné la diversité des problèmes dans la Grande Région, il est nécessaire que pour chaque thématique, une institution spécifique soit compétente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



	Tout à fait d'accord	Partiellement d'accord	Plutôt pas d'accord	En désaccord	Sans opinion
Pour être mieux prise en compte, la Grande Région aurait besoin d'avoir comme Président(e) à sa tête une personnalité connue.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les régions partenaires de la Grande Région ne sont jusqu'à présent pas suffisamment prêtes à déléguer des responsabilités à la Grande Région.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Le principe de subsidiarité s'applique aussi à la Grande Région. Cette dernière devrait se limiter à un rôle de coordination.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Si l'on prend en compte le marketing territorial, le nom „Grande Région“ devrait être reconstruit.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Si la „métropolisation“ devait constituer une stratégie politique sérieuse, les grandes villes devraient jouer un rôle beaucoup plus important.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les différences de part et d'autre des frontières (niveau de salaire, impôts...) sont trop souvent décriées et pas assez considérées comme une ressource pour le dynamisme économique.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

A propos de l'Union Européenne (UE) : Etes-vous (plutôt) d'accord ou (plutôt) en désaccord avec les propositions suivantes ?

	Tout à fait d'accord	Partiellement d'accord	Plutôt pas d'accord	En désaccord	Sans opinion
A l'avenir, les financements de l'UE continueront à jouer un rôle clé dans la coopération politique de la Grande Région.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'importance des fonds européens est généralement surestimée.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'UE est l'acteur clé pour harmoniser les réglementations frontalières.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Il serait utile pour les espaces frontaliers que l'UE les soutienne dans la mise en place de structures transfrontalières de gouvernance.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Étape 7/10

Le Sommet des Exécutifs a décidé de créer un GECT*.
Cette structure doit dans un premier temps constituer le « secrétariat permanent » du Sommet.

A moyen terme, comment souhaiteriez-vous voir évoluer le GECT?

- A) secrétariat technique de la Présidence du Sommet
- B) secrétariat technique indépendant de la Présidence
- C) base institutionnelle d'un « Monsieur / Madame Grande Région »
- D) organe de décision de la Grande Région
- E) organe superflu, donc inexistant
- F) Sans opinion

Selon vous, quelle évolution est la plus réaliste pour les 10 prochaines années?

- A)
- B)
- C)
- D)
- E)
- F)

* : Groupement Européen de Coopération Territoriale : instrument pouvant être utilisé pour institutionnaliser une coopération transfrontalière (Règlement CE n°1082/2006).

Étape 8/10 – Budget

Si la Grande Région avait à sa disposition un budget plus important, comment le répartiriez-vous en pourcentage?

Economie

% - „Promotion économique interne“
Exemple: réseau transfrontalier d'entreprises au sein de la Grande Région

% - „Promotion économique externe“
Exemple: promotion commune des exportations des entreprises de la Grande Région

Relations publiques

% - Marketing interne (Exemple: fête populaire de la Grande Région)

% - Marketing externe (Exemple: promotion dans les journaux suprarégionaux)

Politique

% - Interne
Exemples: financement d'un secrétariat commun, échange temporaire de fonctionnaires entre régions

% - Externe
Exemple: Représentation permanente de la Grande Région auprès de l'Union Européenne

% **Autre(s)**



EUROPÉEN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE



Étape 9/10 - Appréciation générale

a) Selon vous, quels sont les freins les plus importants à la coopération transfrontalière?

	Très important	Important	Peu important	Sans importance	Sans opinion
Le manque de volonté politique de coopérer	<input type="radio"/>				
L'hétérogénéité de compétence des partenaires	<input type="radio"/>				
Les différences linguistiques et culturelles	<input type="radio"/>				
Le manque de ressources	<input type="radio"/>				
Le grand nombre d'interlocuteurs impliqués dans la coopération	<input type="radio"/>				
Le découpage territorial de la Grande Région	<input type="radio"/>				
La difficulté de faire apparaître les questions transfrontalières sur l'agenda politique	<input type="radio"/>				
Différentes traditions administratives	<input type="radio"/>				
L'absence de stratégie commune	<input type="radio"/>				
Autre(s):					
<input type="text"/>	<input type="radio"/>				
<input type="text"/>	<input type="radio"/>				

b) Quelle serait votre vision de la Grande Région dans les 20 prochaines années?

c) Souhaitez-vous ajouter d'autres éléments ou des commentaires?



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Étape 10/10 - Votre Expertise

Naturellement, ce questionnaire sera évalué de façon anonyme.

Où votre institution est-elle implantée?

- En Allemagne
- En Belgique
- En France
- Au Luxembourg

Votre fonction:

- Fonction politique (mandat électif...)
- Administration publique
- Représentations d'entreprises (chambre de commerce...)
- Représentations syndicales
- Société civile
- Autre:

Votre travail concerne principalement:

- L'échelle communale/locale
- L'échelle régionale
- L'échelle nationale
- L'échelle européenne

Depuis combien d'années est-ce que vous travaillez sur la coopération transfrontalière en Grande Région?

Depuis an(s)

Merci d'avoir pris le temps de répondre à ce questionnaire.



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE



Annexe VIII: Questionnaire Delphi n°2, envoyé mars 2010



Questionnaire DELPHI METRO BORDER - n°2

Bienvenue dans le second questionnaire Delphi du projet ESPON / Metroborder.

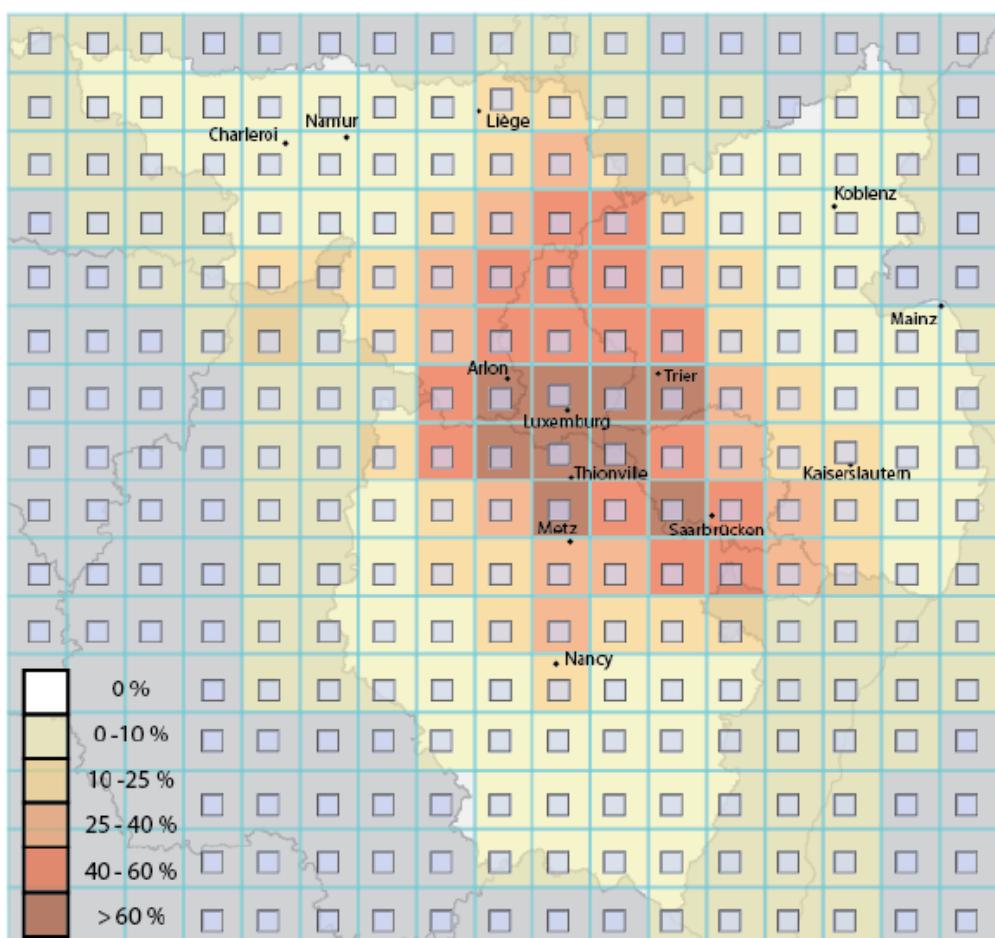
Ce deuxième questionnaire vous donnera l'occasion d'affiner votre vision pour le futur de la coopération transfrontalière en Grande Région.
Pour cela, il est divisé en 4 parties : 1/ les espaces de coopération ; 2/ les thématiques de coopération ; 3/ les acteurs ; 4/ la stratégie « Metroborder ».
Les encadrés grisés indiquent certains résultats du premier questionnaire.

Merci de votre participation !

ETAPE 1/4 - LES ESPACES DE COOPÉRATION

La carte ci-dessous synthétise la réponse des experts à la question « quels espaces nécessitent une attention particulière en matière de coopération transfrontalière ». Les espaces en rouge foncé indiquent que plus de 60% des experts souhaitent y intensifier la coopération.

Cocher sur cette carte les espaces qui devraient le cas échéant être encore davantage pris en compte.



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE



ETAPE 2/4 - LES THEMATIQUES DE COOPERATION

A la question : « dans quels domaines la coopération transfrontalière devrait-elle s'intensifier ? », 5 thématiques sont plébiscitées par environ 90% des experts:

- Multilinguisme
- Transport
- Recherche et innovation
- Mobilité professionnelle
- Aménagement du territoire

Dans cette partie du questionnaire, nous vous proposons d'approfondir chacune des 5 premières priorités.

1. Multilinguisme

Selon vous, auprès de quels **publics** le multilinguisme devrait-il être prioritairement renforcé ?
Sélectionner maximum 2 publics cibles.

- Population de la Grande Région
- Travailleurs frontaliers
- Ecoliers, lycéens, étudiants
- Personnel de l'administration
- Décideurs politiques
- Autre:
- Sans opinion

2. Transport

La coopération transfrontalière en matière de transports peut être intensifiée à différentes échelles:

- "Espace central" de la Grande Région (voir la page précédente)
- Grande Région dans son ensemble
- Europe
- Connexion intercontinentale

En même temps, la coopération peut concerner soit les transports de personnes, soit les transports de marchandises.

Selon vous, dans quels domaines et à quelle échelle la coopération transfrontalière devrait-elle être intensifiée?

Déterminer maximum 4 priorités pour l'avenir de la coopération.

	Transport de personnes			Transport de marchandises			
	Transport individuel	Train & Bus	Transport aérien	Transport routier	Transport ferroviaire	Transport maritime	Transport aérien
"Espace central" Grande Région	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Toute la Grande Région	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Europe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Connexion intercontinentale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Concrétiser vos priorités : dans le domaine des transports, quels projets devraient être prioritaires ?
Sur quels territoires devraient-ils se concrétiser ?

Quels projets?	Où?

Prenez position sur les thèses suivantes à propos de l'avenir de la coopération entre aéroports de la Grande Région.

Il serait souhaitable de...	Tout à fait d'accord	D'accord	Plutôt en désaccord	En désaccord	Sans opinion
...ne pas renforcer la coopération entre aéroports. Elle n'aurait pas de sens d'un point de vue économique.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...peut-être coopérer plus étroitement entre aéroports. Mais cela conduirait à des résistances politiques.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...renforcer la coopération bilatérale entre aéroports de la Grande Région.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...coopérer par secteur (fret, affaire, tourisme, charter).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...coopérer en fonction des destinations.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...coopérer en bilatéral avec les grands aéroports en dehors de la Grande Région.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...construire un « aéroport de la Grande Région » sur un site existant.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...construire un « aéroport de la Grande Région » sur un nouveau site.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vos commentaires



3. Recherche / Innovation

Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, entre quels acteurs la coopération transfrontalière devrait-elle être prioritairement encouragée en Grande Région ?
Cocher une case.

- Coopération entre entreprises
- Coopération entre institutions publiques de recherche (p. ex. : universités)
- Coopération entre ces deux catégories
- La coopération en matière de recherche ne doit pas être intensifiée.
- Sans opinion

Quel(s) mode(s) de financement souhaiteriez-vous privilégier pour intensifier la coopération en matière de recherche? Cocher deux cases maximum.

- Utiliser des moyens privés
- Utiliser les fonds européens disponibles (p. ex. : INTERREG, FP7)
- Mobiliser les fonds des régions partenaires
- Créer un fonds interrégional dédié à la recherche en Grande Région
- Sans opinion

Selon vous, sur quelles thématiques et/ou dans quels secteurs la coopération transfrontalière en matière de recherche devrait-elle être privilégiée ?



4. Mobilité professionnelle

Quelles sont les **barrières** les plus importantes à la mobilité professionnelle dans la Grande Région?
Cocher deux cases maximum.

- Opacité du marché de l'emploi (p. ex. : information manquante sur les postes à pourvoir)
- Compétences linguistiques insuffisantes des employés
- Complexité des procédures en matière de reconnaissance des diplômes
- Divergences juridiques et fiscales de part et d'autre de la frontière
- Manque d'harmonisation des systèmes de sécurité sociale
- Autre:
- Sans opinion

Préciser pour **quels groupes d'actifs** la mobilité professionnelle devrait être particulièrement soutenue.

Quels organes de coopération seraient le plus en mesure de contribuer à l'augmentation de la mobilité professionnelle en Grande Région?
Cocher maximum 2 cases.

- Sommet des Exécutifs de la Grande Région
- Conseil économique et social de la Grande Région (CESGR)
- Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (OIE)
- Plateforme Syndicale de la Grande Région (PSGR)
- Conseil Syndical Interrégional (CSI)
- Task force frontaliers
- EURES-Transfrontaliers
- Institutions intra-régionales/nationales
- Aucun
- Autre:
- Sans opinion



5. Aménagement du territoire

Le Sommet des Exécutifs de juillet 2009 a mis en place un processus d'information, de consultation et de concertation mutuelle sur les documents de planification à incidence transfrontalière.

Selon vous, en matière d'aménagement du territoire, quelle forme de coopération devrait être mise en place dans les 10 prochaines années ?

Plusieurs réponses possibles.

- Simple échange d'informations (abandon de la consultation et concertation systématique)
- Conservation de la coopération actuelle (information, consultation et concertation systématique)
- Extension de l'actuel projet INTERREG „SIG Grande Région“ en un „observatoire“ interrégional
- Stratégie commune pour le développement territorial
- Institution commune disposant de compétences pour gérer l'aménagement du territoire
- Autre:
- Sans opinion

Sur quels territoires considérez-vous cette forme de coopération comme importante?

	Très important	Plutôt important	Moins important	Sans importance	Sans opinion
A proximité directe des frontières	<input type="radio"/>				
« Espace central » de la Grande Région (voir p.1)	<input type="radio"/>				
Dans toute la Grande Région	<input type="radio"/>				
Autre: <input type="text" value=""/>	<input type="radio"/>				

Vos commentaires



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

ETAPE 3/4 - LES ACTEURS DE LA COOPERATION

Dans le premier questionnaire, une majorité d'experts a exprimé le souhait d'ajouter certains acteurs à la coopération transfrontalière. Dans cette partie, l'objectif est de déterminer qui ils sont et comment ils pourraient être impliqués.

LES ACTEURS DE L'ECONOMIE

90% des experts répondent positivement au postulat « la coopération politique en Grande Région doit davantage impliquer des acteurs de l'économie ». Aujourd'hui, plusieurs acteurs de l'économie sont associés à la coopération principalement par le biais du CESGR (Conseil Economique et Social de la Grande Région). Cet organe est d'ailleurs jugé par 80% des experts important pour la coopération.

Quels autres acteurs économiques devraient être davantage associés à la coopération transfrontalière et comment ?
Plusieurs réponses possibles.

- Renforcer les relations bilatérales et informelles entre les représentants des entreprises et les décideurs politiques
- Donner plus de poids au CESGR
- Créer un réseau transfrontalier réunissant entreprises et représentants sectoriels chargés de relayer leurs intérêts auprès des décideurs
- Créer une chambre transfrontalière représentant les services et l'industrie
- Autre:
- Conserver la situation actuelle
- Sans opinion

LES ETATS**A propos de l'implication des Etats dans le Sommet:**

Presque tous les experts considèrent que la participation actuelle de l'Etat luxembourgeois au Sommet est importante. Concernant la République Fédérale d'Allemagne, la République Française et le Royaume de Belgique : environ 50% considèrent qu'ils doivent y être ponctuellement ajoutés; 20% se déclarent contre l'implication de ces acteurs.

Dans quels domaines considérez-vous une implication accrue des Etats comme pertinente ?
Cette implication devrait-elle être binationale ou multinationale?

Domaine	Type de coopération:	
	Binational	Multinational
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- Conserver la situation actuelle
- Sans opinion



L'UNION EUROPEENNE

Environ 90% des experts considèrent que l'Union Européenne joue un rôle essentiel pour les régions frontalières que ce soit en tant que pourvoyeur de fonds ou promoteur de nouvelles formes de gouvernance. Aujourd'hui, un groupe « Grande Région » est d'ailleurs constitué au Comité des Régions. En même temps, les experts mettent en général davantage l'accent dans leurs réponses au premier questionnaire sur la gouvernance à l'intérieur de la Grande Région que sur une stratégie de lobbying politique vers l'extérieur. C'est pourquoi, nous souhaiterions revenir sur le lobbying en direction de l'UE.

Considérez-vous que la mise en place d'une forme de lobby de la Grande Région auprès des institutions européennes puisse lui permettre de renforcer sa position ?

(Plutôt) d'accord:

Comment ce lobby pourrait-il se matérialiser? Cocher une case.

- Créer une Représentation Permanente de la Grande Région à Bruxelles
- Sensibiliser davantage les représentants venant de la Grande région siégeant auprès des institutions européennes (Parlement, Comité des Région...)
- Sensibiliser davantage les ministères nationaux siégeant au Conseil des ministres européen
- Utiliser davantage les lobbys régionaux à Bruxelles
(p. ex.: Représentations permanentes des régions, Eurocities, etc.)
- Autre:
- Sans opinion

(Plutôt) en désaccord:

Pourquoi une forme de lobby à Bruxelles ne vous semble-t-elle pas pertinente?

- Le lobby des régions à Bruxelles est suffisamment fort en ce moment
- La politique régionale sera reconduite après 2013 sans changement
- C'est aux régions individuellement d'agir directement à Bruxelles
- C'est aux Etats de représenter les intérêts de leurs régions
- Un tel lobby représenterait trop d'investissements
- Autre:
- Sans opinion



ETAPE 4/4 - STRATEGIE « METRO BORDER »**APPRECIATION GENERALE**

87% des experts se déclarent d'accord avec la stratégie « Metroborder » impulsée par le Sommet de juillet 2009 pour faire de la Grande Région une « **Région métropolitaine polycentrique transfrontalière** » (RMPT). Ils sont optimistes quant à sa possible réalisation.

Ils ont pourtant des avis différents quant à sa concrétisation sans qu'il soit possible de distinguer une logique en différenciant l'échelle (communale, régionale, nationale) ou la nationalité de l'expert.

Les thèses suivantes reprennent les éléments qu'au moins 15% des experts ont identifiés comme caractérisant leur vision de la Grande Région pour les 20 prochaines années.

Sélectionner **maximum 2 thèses** qui devraient, selon vous, être **au cœur de la stratégie « Metroborder »**.

La stratégie Metroborder devrait...

- ...permettre à la Grande Région de mieux mobiliser son potentiel économique à travers une plus forte intégration transfrontalière.
- ...faire de la Grande Région une région modèle en Europe.
- ...permettre à ses habitants d'avoir un sentiment d'appartenance à un espace commun en améliorant la compréhension de la langue et de la culture du voisin.
- ...mettre en place un plan de mobilité en transports individuel et commun (bus, train) pour circuler efficacement en Grande Région.
- ...mettre en place des institutions de coopération, disposant d'un pouvoir de décision et de ressources financières autonomes des régions
- Autre:
- Sans opinion

Si vous ne reconnaissiez pas suffisamment votre vision de la stratégie „Metroborder“ dans ces thèses, préciser votre vision:



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

VILLES & COMMUNES

Les experts ont un avis divergeant en ce qui concerne le degré de priorité qu'il convient d'accorder au « renforcement des fonctions métropolitaines » dans le cadre de la stratégie « Metroborder ». Pour 16% des experts, elle constitue la première priorité tandis qu'ils sont également 16% à la considérer comme la dernière priorité. En même temps, les réseaux de villes Quattropole et LELA+ sont considérés moins importants que les instances de coopération régionales. Aussi, se pose la question du rôle des grandes villes.

Considérez-vous que les grandes villes doivent être impliquées plus étroitement auprès des instances de coopération transfrontalières ?

- (Plutôt) d'accord:

Comment les villes devraient-elles être impliquées? Plusieurs réponses possibles.

- Créer un « avant-Sommet » avec les maires/bourgmestres des principales villes
- Donner à un représentant des villes le statut d'observateur au Sommet
- Organiser une « Plateforme des villes » de la Grande Région
- Renforcer le poids politique de Quattropole
- Renforcer le poids politique de LELA+
- Les villes doivent s'adresser directement à leurs instances régionales/nationales
- Autre:
- Sans opinion

- (Plutôt) en désaccord:

Dans ce cas, préciser pourquoi une implication plus étroite des plus grandes villes ne vous semble pas pertinente.

- Conserver la situation actuelle
 Sans opinion

Préciser les domaines dans lesquels les villes apporteraient une contribution significative, si elles étaient plus fortement impliquées dans les instances de la coopération transfrontalière.



Quelles villes souhaiteriez-vous voir particulièrement associées à la coopération transfrontalière ?

- Aucune association des villes
 - Sans opinion

Vos commentaires

For more information about the study, please contact Dr. John Smith at (555) 123-4567 or email him at john.smith@researchinstitute.org.

Concernant l'implication des communes : 75% des experts répondent positivement au postulat « les communes sont davantage impliquées dans les débats politiques de la Grande Région; mais leur rôle est encore trop faible ». Or, les communes sont très nombreuses en Grande Région. L'EuRegio SaarLorLux+ en représente une partie (certaines villes également). Environ 70% des experts considèrent l'EuRegio SaarLorLux+ comme une institution importante de la coopération transfrontalière.

Considérez-vous que l'**EuRegio SaarLorLux+** constitue l'organe de représentation des communes auprès des autres instances de coopération ?

- (Plutôt) d'accord

Comment l'EuRegio SaarLorLux+ pourrait-elle être davantage associée aux autres instances de coopération transfrontalière? Plusieurs réponses possibles

- Voix consultative dans les groupes de travail du Sommet
 - Statut d'observateur au Sommet
 - Associer une représentant d'EuRegio au futur GECT Sommet
 - Autre:
 - Sans opinion

- (Plutôt) en désaccord

Préciser comment les communes devraient être davantage représentées

For more information about the study, please contact Dr. John Smith at (555) 123-4567 or via email at john.smith@researchinstitute.org.

- Une implication accrue des communes dans les instances de coopération n'est pas nécessaire
 - Sans opinion



ESPACES RURAUX

A propos de la place des **espaces ruraux** dans la stratégie « Metroborder ». 60% des experts considèrent que « définir de nouvelles relations ville-campagne » devrait figurer parmi les dernières priorités de la stratégie « Metroborder ». Cela pourrait indiquer que les espaces ruraux ne devraient pas occuper une place proéminente dans la stratégie « Metroborder ».

Prenez position à l'aide des thèses suivantes :

	Tout à fait d'accord	D'accord	Plutôt en désaccord	En désaccord	Sans opinion
Les espaces ruraux n'ont pas à jouer un rôle dans la stratégie « Metroborder ».	<input type="radio"/>				
Une implication renforcée des communes dans les instances de coopération assurera la représentation des espaces ruraux.	<input type="radio"/>				
Les intérêts des espaces ruraux sont suffisamment pris en compte dans la coopération transfrontalière.	<input type="radio"/>				
Les espaces ruraux doivent faire l'objet d'une stratégie de coopération transfrontalière à part entière, indépendante de « Metroborder ».	<input type="radio"/>				
La coopération entre les espaces urbains et ruraux constitue une élément essentiel de la stratégie « Metroborder ».	<input type="radio"/>				
Autre:	<input type="radio"/>				



"CRITIQUES & ESPOIRS"

Evaluer les thèses suivantes :

	Tout à fait d'accord	D'accord	Plutôt en désaccord	En désaccord	Sans opinion
Le polycentrisme est un concept assez diffus. Il est mobilisé par différents acteurs afin de revendiquer l'intégration de leur propre institution/ville/région.	<input type="radio"/>				
Dans le cadre de la stratégie „Metroborder“, il s'agit bien plus de la gouvernance interne que d'un positionnement politique et économique vers l'extérieur.	<input type="radio"/>				
Metroborder fait office de slogan consensuel qui camoufle les ambitions politiques contradictoires des partenaires associés.	<input type="radio"/>				
La vision de la métropolisation exige trop de la Grande Région qui se caractérise notamment par la pregnance de ses espaces ruraux.	<input type="radio"/>				
Avec la crise économique actuelle, la Grande Région est davantage en danger d'être marginalisée. Seule une stratégie commune des régions peut lui permettre d'exister pour faire venir investisseurs, capitaux et faire face à la concurrence des grandes métropoles.	<input type="radio"/>				
Les différents centres de la Grande Région disposent d'un potentiel considérable d'un point de vue économique. Seule une intensification de la coopération transfrontalière permettrait de l'exploiter.	<input type="radio"/>				

Possibilité d'ajouter certains commentaires : souhaitez-vous préciser certains éléments ?



EUROPEAN UNION
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

VOTRE EXPERTISE

Naturellement, ce questionnaire sera évalué de façon anonyme

Où votre institution est-elle implantée ?

- En Allemagne
- En Belgique
- En France
- Au Luxembourg

Votre fonction:

- Fonction politique (mandat électif...)
- Administration publique
- Représentations d'entreprises (chambres de commerce...)
- Représentations syndicales
- Société civile
- Autre:

Votre travail concerne principalement :

- l'échelle communale/locale
- l'échelle régionale
- l'échelle nationale
- l'échelle européenne

Depuis combien de temps travaillez-vous sur la coopération transfrontalière en Grande Région ?

Depuis an(s)

Merci d'avoir pris le temps de répondre à ce questionnaire!

Envoyer le formulaire

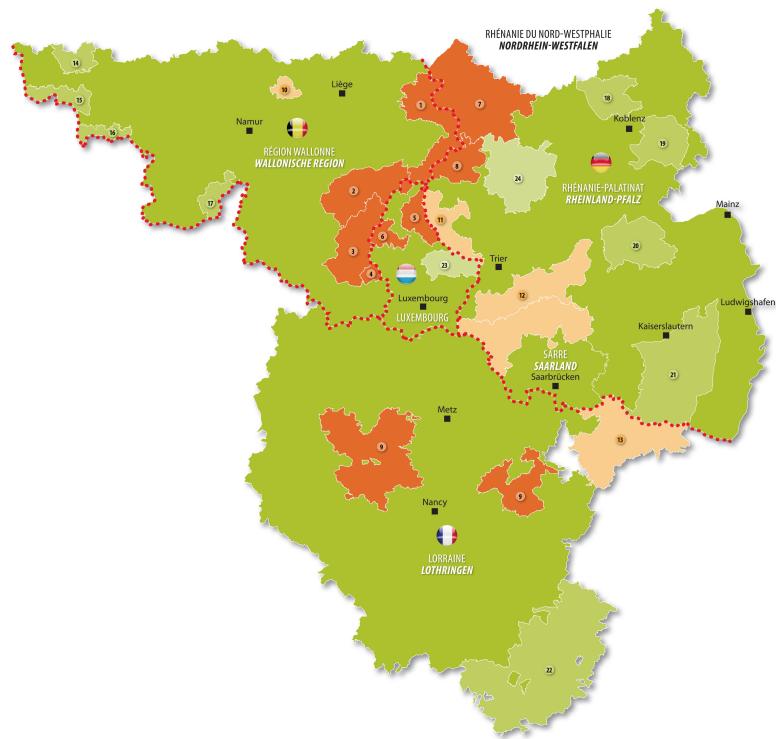


EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Annexe IX: Les parcs naturels de la Grande Région

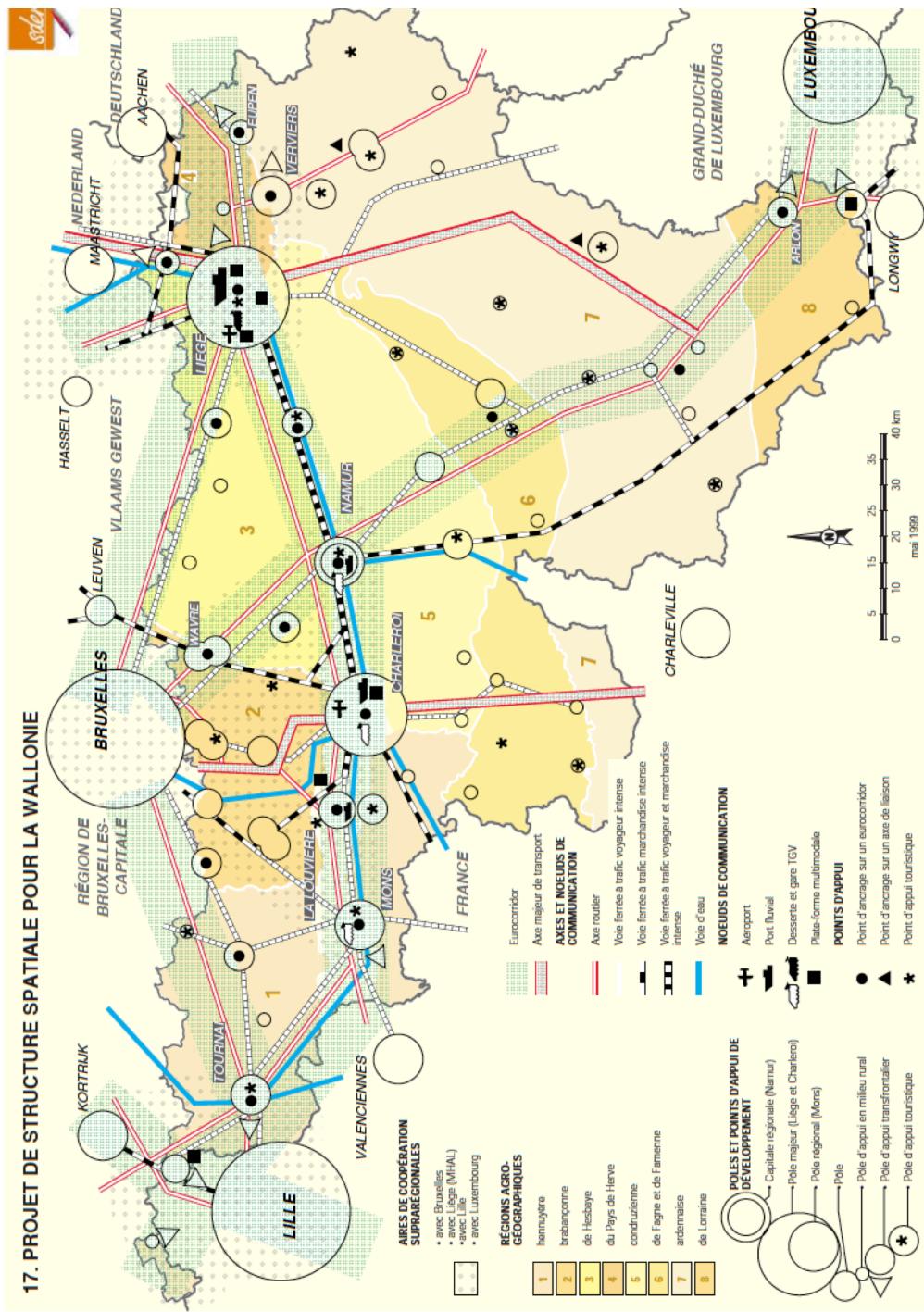


Les Parcs Naturels de la Grande Région *Die Naturparke in der Großregion*



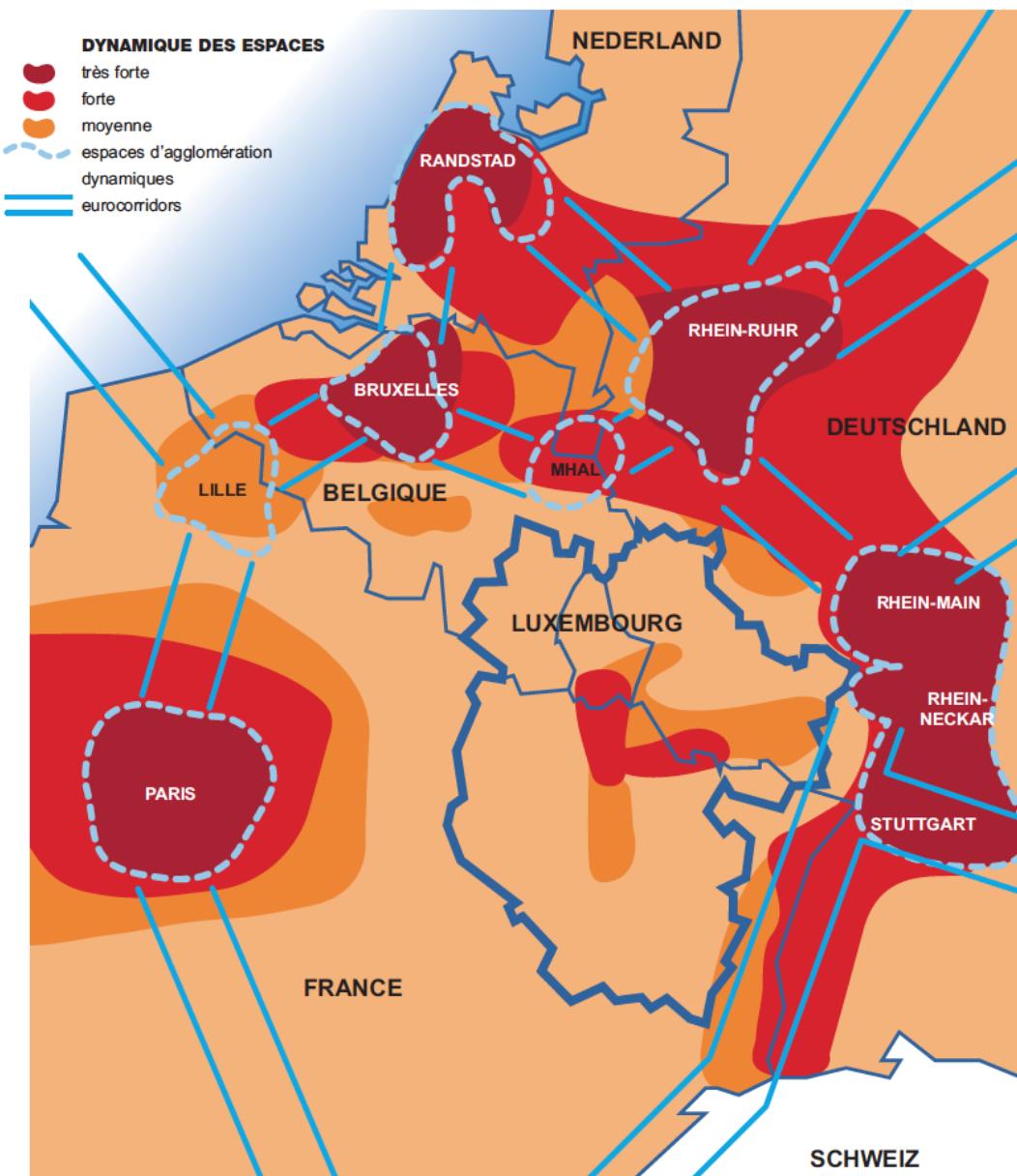
Source: granderegion.net

Annexe X: Projet de structure spatiale pour la Wallonie



Annexe XI: Le positionnement du Luxembourg dans son environnement métropolitain immédiat

EVOLUTION TENDANCIELLE DE LA STRUCTURE URBAINE DE L'ESPACE « CENTRE DES CAPITALES »



Source: Programme Directeur de l'aménagement du territoire, 2003: 55

Annexe XII: Résultat de l'appel à coopération métropolitaine



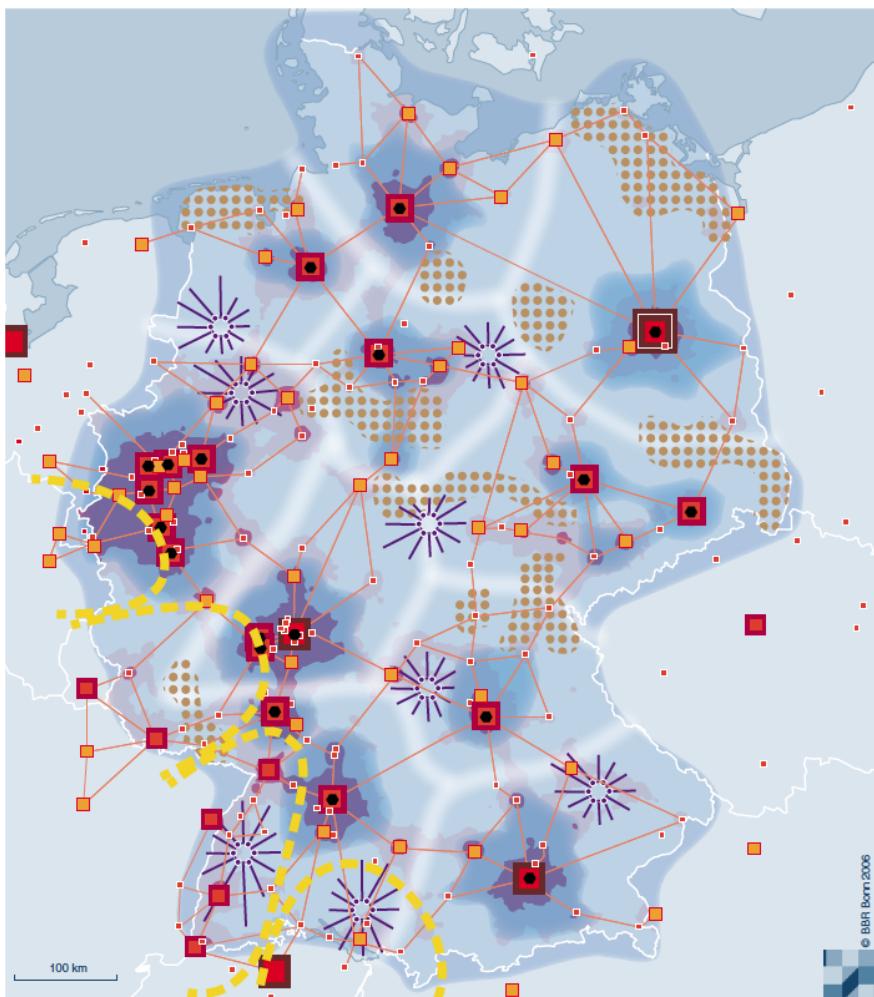
Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés

Source des données : DATAR

Source: DATAR, 2006b

Annexe XIII: Représentation des régions métropolitaines transfrontalières dans le modèle « croissance et innovation » adopté par le Bund et les Länder allemands

Raumordnungspolitisches Leitbild „Wachstum und Innovation“ des Bundes und der Länder (BBR/BMVBS, 2006: 49), überschlagt mit der schematischen Abbildung der MORO-Grenzregionen (gelb gestrichelt)



Metropolräume

Kerne der Hauptstadtkerne und der bestehenden europäischen Metropolregionen



- engerer metropolitaner Verflechtungsraum
- weiterer metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
- Übergangszenoren zwischen metropolitanen Verflechtungsräumen

Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume



Stabilisierungsräume



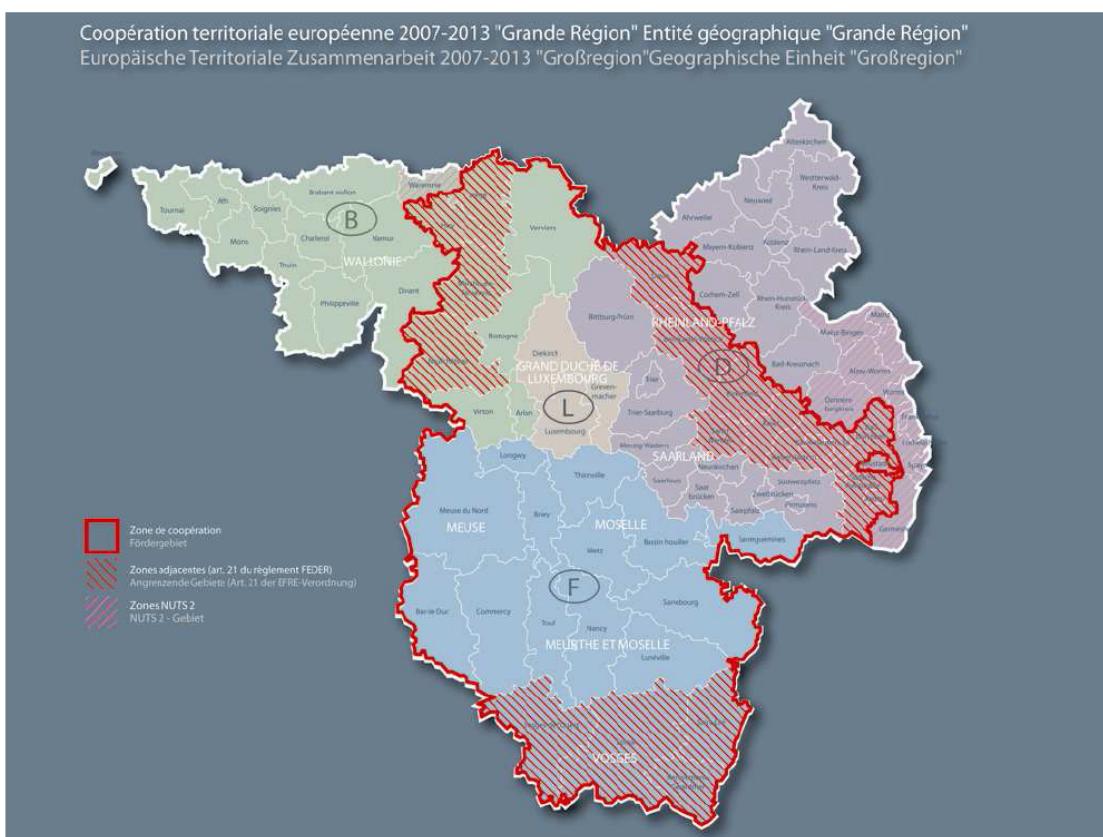
Raumstruktur

- hochverdichteter Zentralraum
- verdichteter Zwischenraum

Source: BVBS, 2011:8

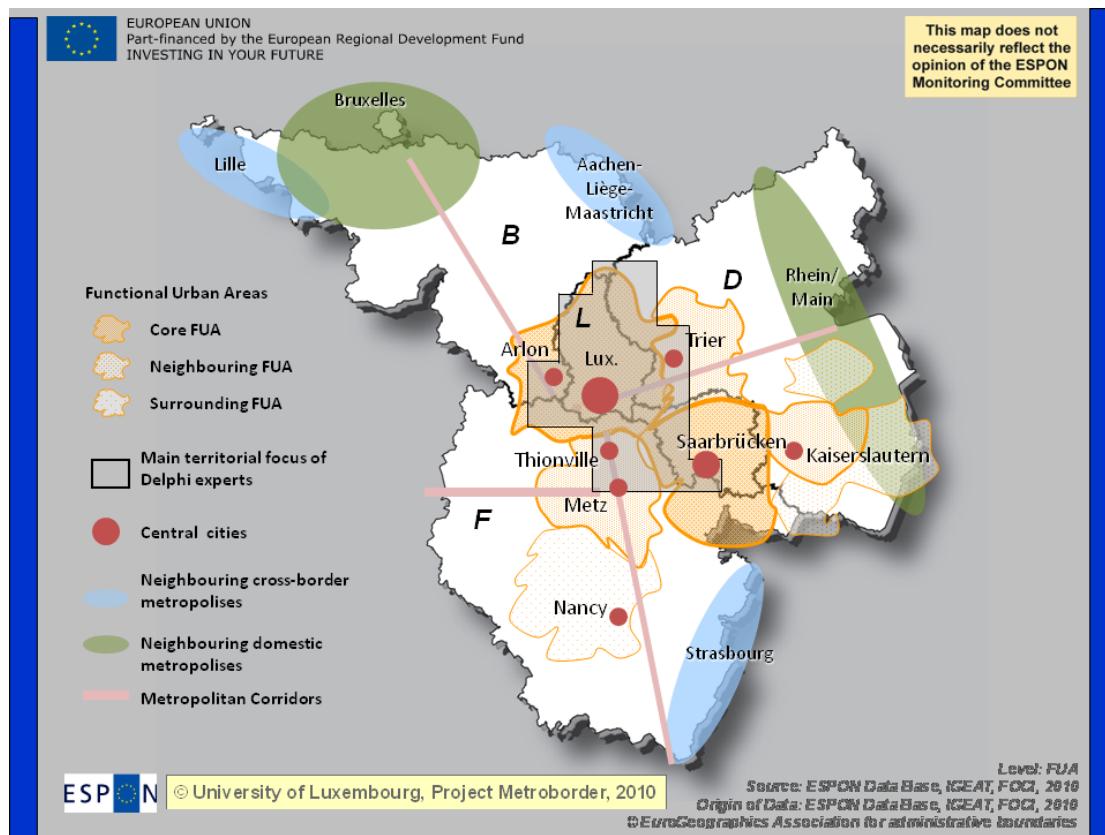
Cette carte illustre le modèle; elle n'a vocation à déterminer des orientations en termes d'aménagement

Annexe XIV: Zone d'éligibilité du programme INTERREG IVA Grande Région (2007-2013)



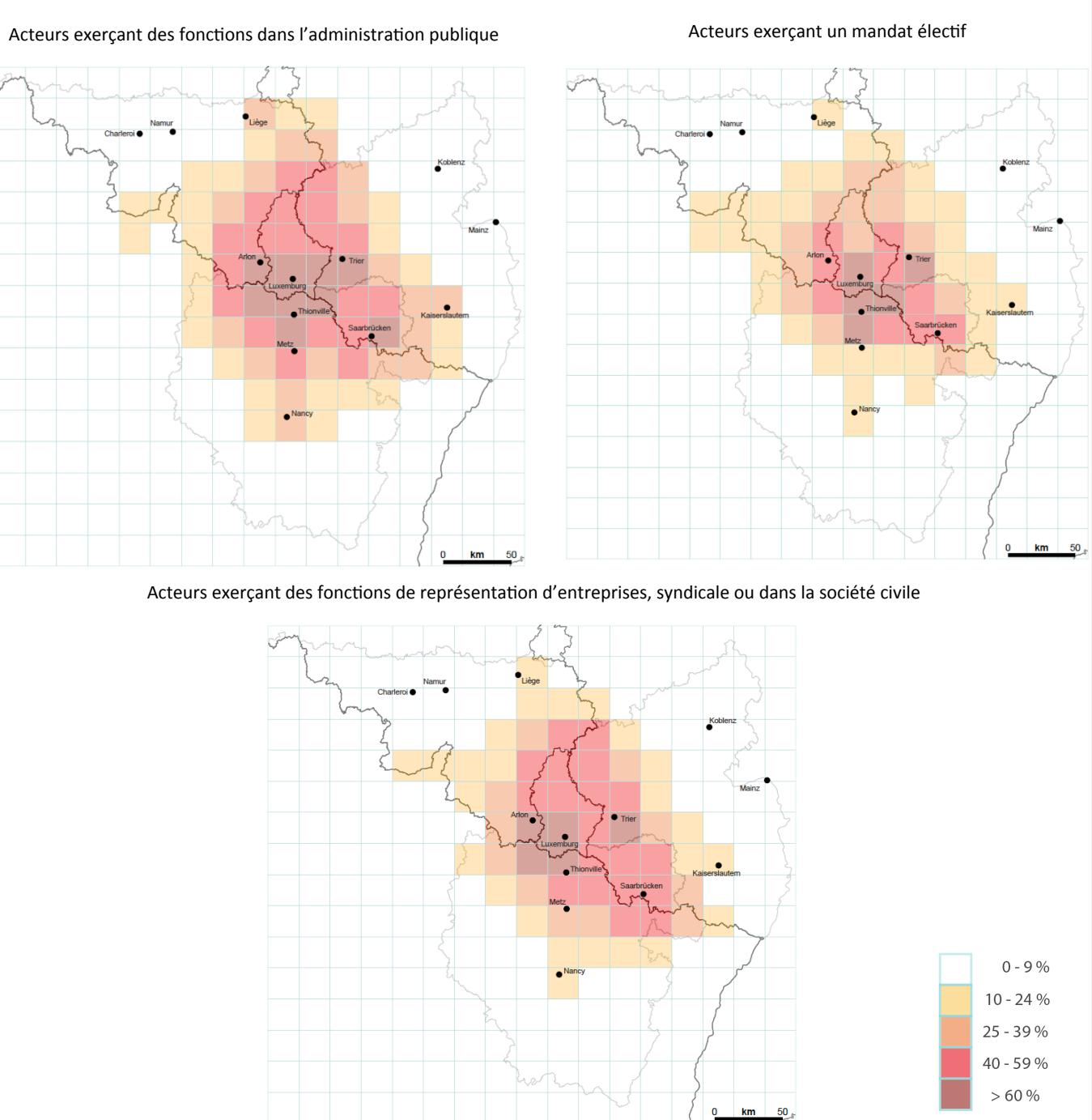
Source: granderegion.net

Annexe XV: Une Région métropolitaine polycentrique transfrontalière en Grande Région, présentation synthétique des résultats de l'étude ESPON/Metroborder



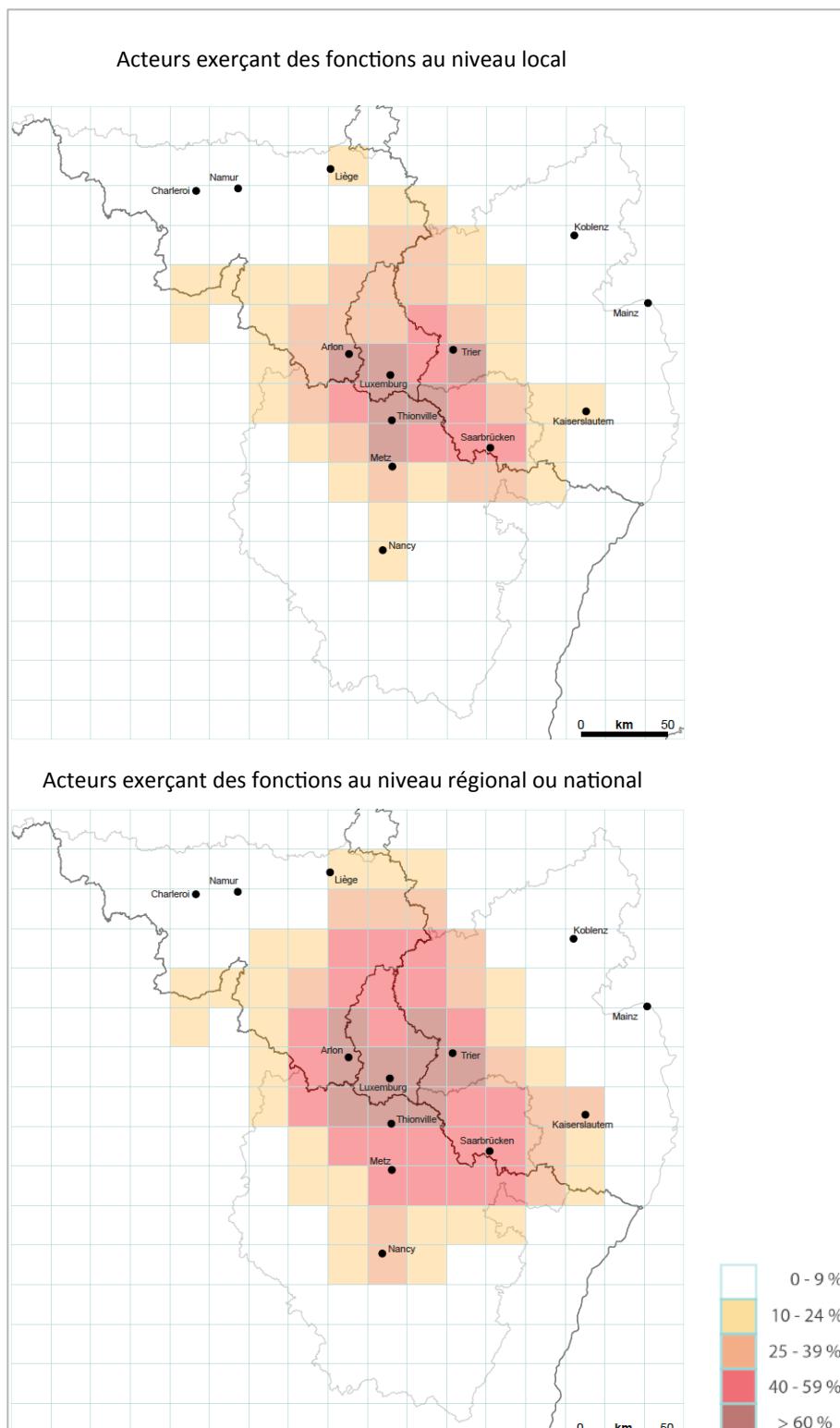
Source: ESPON/Metroborder, 2010a: 13

Annexe XVI: Différenciation des résultats de l'étude Delphi selon la profession des experts



Source: Etude Delphi, Experts exerçant des fonctions dans l'administration publique, n=68, Experts exerçant un mandat électif: n=50, Experts exerçant des fonctions de représentation d'entreprises, syndicale ou dans la société civile, n=38
Cartographie: G. Caspar, E.Evrard

Annexe XVII: Différenciation des résultats de l'étude Delphi selon le niveau d'intervention des experts



au niveau local, n=83, au niveau régional et national, n=73

Source: Etude Delphi, Cartographie: G. Caspar, E.Evrard

Annexe XVIII. La réforme des collectivités territoriales françaises : quelles conséquences sur la coopération transfrontalière en Grande Région ?

Jugée peu adaptée aux nécessités d'une action territoriale moderne, son maillage territorial étant soit trop grand, soit trop petit, l'organisation institutionnelle française fait l'objet de critiques depuis plusieurs décennies (Raffestin, 1980 : 158). C'est notamment pour faire face à ce constat que les régions françaises ont été créées (décret 30 juin 1955).

Nous faisons le point ici sur les principaux éléments pouvant influencer directement la coopération transfrontalière. La réforme des collectivités territoriales a été lancée en 2008 afin de réduire le « millefeuille territorial » et de faire des économies. Quatre éléments semblent être importants pour le contexte transfrontalier.

a. Un renforcement des intercommunalités dans le contexte transfrontalier?

Comme il n'a jusqu'à présent pas été possible de réformer les communes françaises et de les faire fusionner (comme ça a pu être le cas en Allemagne ou actuellement au Luxembourg), les communes sont largement incitées à participer à des groupements de communes, appelés « EPCI » (établissement public de coopération intercommunale). Il en existe de plusieurs types en fonction de la taille des communes (communauté urbaine pour les communes de plus de 450.000 habitants, communauté d'agglomération 50.000 habitants, communauté de communes n'exigeant pas de minimum). Avec cette réforme, toutes les communes seront obligées de participer à un EPCI d'au moins 5.000 habitants et donc de lui déléguer certaines compétences. L'objectif est aussi d'avoir plus de cohérence dans leur délimitation : les aires urbaines de l'INSEE seront donc prises en compte. Jusqu'à présent une commune peut être membre de plusieurs syndicats de communes. Une rationalisation sera opérée concernant « les structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable » (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 231). Par ailleurs, aucune liste de compétence n'est fixée *a priori* pour les EPCI, celle-ci dépend des communes qui lui sont associées.

L'échelon EPCI deviendra de plus en plus important pour les questions transfrontalières : l'aménagement du territoire, les transports sont des questions relevant généralement plutôt des EPCI. Les EPCI seraient ainsi plus comparables en termes de superficie et de services aux communes allemandes ou belges. Par contre, la lisibilité ne devrait pas être accrue car chaque EPCI définit la teneur de ses compétences en fonction de ses membres.

b. Rapprochement de la région et des départements : vers une réduction de l'asymétrie institutionnelle ?

Nombreux sont les rapports ayant pointé en France l'existence d'un niveau d'administration en trop entre région et département. Il n'a pas été décidé d'en supprimer un au profit de l'autre. Par contre, un rapprochement entre ces deux échelles est désormais incontournable : au lieu de deux assemblées élues au suffrage universel direct, ce ne seront plus que les mêmes « conseillers territoriaux » qui siégeront au sein de deux assemblées,

après élection unique. La première élection aura lieu en 2014. Dans les six mois après leur élection, les présidents devront adopter un « schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services ». Celui-ci devra porter sur des questions clés : « compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, [...] aux transports, aux infrastructures, voieries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales » (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 235). Ces questions sont essentielles pour les questions transfrontalières. Dans chaque région, département et région sont donc invités à se concerter pour clarifier leur attribution de compétences. Pissaloux & Supplisson résument ainsi la situation actuelle : « Il est encore trop tôt pour savoir si l'institution des conseillers territoriaux s'opérera finalement au profit des départements, la région se transformant en syndicats de départements, ou au profit des régions, en amorçant une dynamique de fusion des départements au sein des régions. La réalité des équilibres politiques locaux sera sans doute déterminante, de sorte que toutes les configurations semblent envisageables » (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 235). Il est donc difficile d'anticiper les conséquences directes de ce changement sur la coopération transfrontalière. Toutefois, élus lors du même scrutin et composant une seule et même assemblée, il n'y aura de fait qu'une seule majorité au lieu de quatre actuellement. On peut donc se demander si, de facto, cela n'équivaut pas à l'institutionnalisation d'un niveau unique de décision – fusionné entre local et régional. La ligne politique devrait s'unifier, ce qui pourrait considérablement clarifier les débats transfrontaliers. Comme les services administratifs ne devraient en revanche pas fusionner, mais être mutualisés, nous pouvons estimer que le personnel administratif gardera une influence déterminante dans la teneur des débats transfrontaliers.

c. La création de l'EPCI donne-t-il au Sillon lorrain plus de poids dans la coopération transfrontalière ?

Deux nouveaux types d'EPCI intéressant le contexte transfrontalier sont créés par la loi : la métropole et le pôle métropolitain. Cette possibilité fait suite aux réflexions lancées par la DATAR en 2003 afin de renforcer le positionnement des espaces métropolitains. Les commentateurs de cette réforme notent que la nouvelle catégorie d'EPCI métropole ne présente pas d'innovation majeure (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 233 ; Alcaud & Rouquan, 2010). Même si la métropole se verra confier de nouvelles compétences, détenues avant par la région et le département, comme par exemple la voirie routière, les zones d'activités et la promotion à l'étranger, ce type d'EPCI reste très proche de ce que les « communautés urbaines » peuvent déjà accomplir (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 233). La seule innovation réside dans la possibilité de créer un pôle métropolitain. Il peut permettre d'institutionnaliser des coopérations existantes entre plusieurs espaces métropolitains non contigus. Cela concerne donc directement le Sillon lorrain, dont les élus ont déjà indiqué vouloir poursuivre leur coopération dans ce cadre. « Il a pour objet des actions d'intérêt métropolitain dans les matières les plus diverses (de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de la culture, d'aménagement de l'espace) [...] afin de promouvoir le développement durable du pôle

métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infradépartemental ou infrarégional » (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 234). Ainsi, sur le long terme, il se peut que ce soit l'administration du pôle métropolitain qui soit compétente pour la coopération relative à la RMPT, impliquant ainsi de fait plus uniquement le niveau local mais aussi communal dans la coopération. Si les acteurs du Sillon lorrain sont déjà associés au groupe de travail RMPT et aménagement du territoire, leur implication devrait être encore davantage institutionnalisée. Si les questions transfrontalières n'exercent directement aucune influence sur le contenu de telles réformes, il n'en demeure pas moins que les élus mobilisés en région Lorraine utilisent ce type d'opportunité à l'échelle nationale afin de peser davantage dans le contexte transfrontalier. Par exemple, le pôle métropolitain Strasbourg - Mulhouse est le premier à avoir été créé (21.12.11). Son objectif : « conforter l'ancrage des deux villes dans l'espace du Rhin supérieur et conforter Strasbourg comme capitale européenne » (Bonnet, 2012). L'ambition de positionnement transfrontalier et international est donc essentielle.

d. Abandon de la clause générale de compétence : vers plus de lisibilité ?

La loi revient en principe sur la clause générale de compétence (art. L-1111-4 CGCT) et définit les compétences attribuées aux différentes collectivités. Toutefois, par un jeu d'exceptions, ce principe de spécialisation est quasiment vidé de son contenu (Pissaloux & Supplisson, 2011 : 237).

En général, Pissaloux & Supplisson concluent que : « on aura du mal à voir dans la loi du 16 décembre 2010 la rupture annoncée engageant une refondation de la décentralisation : les différents échelons du millefeuille territorial sont maintenus ; de nouvelles formules institutionnelles ont même été rajoutées ; la clarification des répartitions de compétence n'est qu'affirmée ; les possibilités de financements croisés sont, en réalité, pour l'essentiel conservées. En dehors de l'achèvement de la carte intercommunale, la loi du 16 décembre 2010 ne paraît pas être à la hauteur des ambitions et des intentions initiales. Elle ne clôt pas, à l'évidence, le long mouvement de réforme des collectivités territoriales engagé depuis 1982 » (Pissaloux, 2011 : 237).

Annexe XIX: La mise en oeuvre du règlement CE n°1082/2006 du Parlement et du Conseil par les autorités nationales et régionales compétentes en Grande Région

	<i>Référence législative</i>	<i>Date d'entrée en vigueur</i>	<i>Autorité en charge du suivi des GECT</i>	<i>Nature juridique du GECT en droit national</i>
Communauté germanophone de Belgique	Dekret über die zuständige Behörde zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territorial Zusammenarbeit	23 juin 2008	Gouvernement de la Communauté germanophone de Belgique	Non renseignée
France	Loi n°2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territorial, JORF 17.04.08,	17 avril 2008	Préfecture de région	Syndicat mixte
Luxembourg	Loi du 19 mai 2009 portant diverses mesures d'application du règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territorial (GECT), Mémorial A, n°121 du 2 juin 2009	2 juin 2006	Ministère en charge de l'aménagement du territoire (Ministère du Développement durable et des Infrastructures)	Non renseignée
Région Wallonne	Texte non encore adopté			
Rheinland-Pfalz	Landesverordnung über die zuständigen Behörden zur Ausführung des Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territorial Zusammenarbeit vom 18. Juli 2007, Rheinland-Pfalz Gesetz- und Verordnungsblatt 2007 Heftnummer 9, S.129	19. Juli 2007	Ministerium des Inneren und für Sport	Non renseignée
Saarland	Verordnung über die Zuständigkeit zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territorial Zusammenarbeit (EVTZ) im Saarland, Amtsblatt 2008, S. 884	8. Mai 2008	Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft	Non renseignée

Annexe XX: Liste des abréviations

AEBR	Association of European Border Regions
ALENA	Association de libre-échange nord-américain
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Allemagne)
CBPMR	Cross-Border Polycentric Metropolitan Region
CESGR	Conseil Economique et Social de la Grande Région
COREPER	Comité des représentants permanents (Union européenne)
CPI	Conseil Parlementaire interrégional (Grande Région)
CRP	Collège des Représentants Personnel (Grande Région)
DATAR	Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (France)
EUKN	European knowledge network
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme (France)
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière (Conseil de l'Europe)
GR	Grande Région
IPR	Interregionaler Parlamentarier-Rat der Großregion
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MLG	Multi-level governance
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung (Allemagne)
MLM	Multi-level mismatch
MOT	Mission Opérationnelle transfrontalière (France)
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung (Allemagne)
NUTS	Nomenclature d'unités territoriales statistiques
PED	Pôle européen de développement
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SDER	Schéma de développement de l'espace régional (Wallonie)
UE	Union Européenne
WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion

TABLE DES FIGURES

<i>Figure 1: Vers l'émergence d'une territorialité transfrontalière?</i>	35
<i>Figure 2: Enjeux de l'institutionnalisation d'une région dans le contexte transfrontalier</i>	36
<i>Figure 3: Organisation de la Commission Mixte intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise instituée par l'Accord de 1980</i>	57
<i>Figure 4: Structure décisionnelle en Grande Région entre 1995 et 2005</i>	63
<i>Figure 5: Fonctionnement institutionnel des instances de décision en Grande Région (depuis 2005)</i>	70
<i>Figure 6: Comparaison de l'organisation institutionnelle des Etats associés à la coopération en Grande Région et de la participation de leurs institutions au Sommet des Exécutifs</i>	175
<i>Figure 7: Fonctionnement du Sommet des Exécutifs</i>	178
<i>Figure 8: Composition du Sommet, différenciation selon l'échelle de compétence des experts</i>	184
<i>Figure 9: Répartition des compétences en Grande Région concernant l'aménagement du territoire</i>	211

TABLE DES GRAPHIQUES

<i>Graphique 1: Participation des experts aux deux tours des questionnaires Delphi, en fonction de leur origine, de leur échelle et de leur profession</i>	96
<i>Graphique 2: Le marketing territorial demanderait-il de donner un autre nom à la GR ?.....</i>	119
<i>Graphique 3: Quels sont les freins les plus importants à la coopération transfrontalière?..</i>	121
<i>Graphique 4: La stratégie Metroborder peut se concrétiser de différentes manières. Laquelle des propositions suivantes vous semble être la plus importante ?.....</i>	122
<i>Graphique 5: Qu'est-ce qui définit le polycentrisme selon vous?.....</i>	123
<i>Graphique 6: Par rapport à aujourd'hui, dans quels domaines, la coopération devrait-elle s'intensifier ?</i>	125
<i>Graphique 7: Sélectionner les deux thèses qui devraient être au cœur de la stratégie Metroborder.....</i>	126
<i>Graphique 8: Quel rôle joue l'Union européenne pour les espaces frontaliers ?.....</i>	127
<i>Graphique 9: Les grandes villes devraient-elles être plus étroitement impliquées dans la coopération?</i>	129
<i>Graphique 10: Importance accordée aux institutions de coopération</i>	181
<i>Graphique 11: Institutionnalisation des instances de coopération en Grande Région.....</i>	182
<i>Graphique 12: Possibles évolutions du rôle du GECT Secrétariat dans les 10 prochaines années</i>	201
<i>Graphique 13: Comment le lobby de la Grande Région à Bruxelles devrait-il se concrétiser?</i>	204
<i>Graphique 14: Répartition des compétences en Grande Région concernant l'aménagement du territoire</i>	210
<i>Graphique 15: Quelle forme la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire pourrait-elle revêtir dans les dix prochaines années ?</i>	213

TABLE DES CARTES

<i>Carte 1: Périmètres de coopération en Grande Région</i>	53
<i>Carte 2: Institutions associées à la Commission régionale Saar-Lor-Lux-Trèves/Palatinat occidental</i>	55
<i>Carte 3: Périmètre de coopération des programmes INTERREG III dans l'espace Grande Région.....</i>	65
<i>Carte 4: Institutions associées au Sommet des Exécutifs représentées selon leur échelle de compétence</i>	67
<i>Carte 5: Flux frontaliers dans la Grande Région en 2011</i>	75
<i>Carte 6: Aires urbaines fonctionnelles et morphologiques (FUA/MUA) au sein de la Grande Région.....</i>	76
<i>Carte 7: Répartition spatiale et échelle de compétence des experts ayant été sollicités dans le cadre de l'étude Delphi.....</i>	97
<i>Carte 8: Répartition spatiale et échelle de compétence des experts ayant participé à l'étude Delphi</i>	97
<i>Carte 9: Niveau de réponse des experts ayant été sollicités pour participer à l'étude Delphi.</i>	98
<i>Carte 10: Villes qui devraient être davantage impliquées dans la coopération transfrontalière et leur implication actuelle dans le cadre de réseaux transfrontaliers de coopération.....</i>	130
<i>Carte 11: Espaces nécessitant une coopération transfrontalière accrue.....</i>	148
<i>Carte 12: Espaces nécessitant une coopération transfrontalière accrue, différenciation des résultats sur base de la nationalité des experts</i>	150
<i>Carte 13: La dimension métropolitaine de la Grande Région.....</i>	162
<i>Carte 14: Centres de développement chez les différents partenaires de la Grande Région ..</i>	162

TABLE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1: les questions conceptuelles émergeant du croisement entre régionalisation, gouvernance et territorialité peuvent être analysées sous l'angle de l'institutionnalisation d'une région</i>	46
<i>Tableau 2: Options d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire</i>	213

TABLE DES IMAGES

<i>Image 1 : Logo du concours « Un nom pour la Grande Région – Ein Name für die REgion ! »</i>	119
<i>Image 2 : Logo de la Grande Région.....</i>	144
<i>Image 3 : Couverture de la Vision d'Avenir 2020, développée à l'initiative de la Présidence sarroise du 7ème Sommet, juin 2003</i>	144

TABLE DES ANNEXES

<i>Annexe I: Carte de l'Accord de 2005</i>	241
<i>Annexe II: Comparaison entre les groupes de travail des instances de coopération en Grande Région.....</i>	242
<i>Annexe III. L'évolution des instances de coopération de la Grande Région de 1971 à 2013 .</i>	243
<i>Annexe IV: La structure institutionnelle du projet ESPON/Metroborder</i>	244
<i>Annexe V: Liste des experts rencontrés en entretiens à l'été 2009 et à l'automne 2011</i>	245
<i>Annexe VI: Des questions de recherche aux résultats de l'étude Delphi, opérationnalisation de l'étude empirique</i>	246
<i>Annexe VII: Questionnaire Delphi n°1 (envoyé janvier 2010)</i>	248
<i>Annexe VIII: Questionnaire Delphi n°2, envoyé mars 2010</i>	259
<i>Annexe IX: Les parcs naturels de la Grande Région</i>	273
<i>Annexe X: Projet de structure spatiale pour la Wallonie</i>	274
<i>Annexe XI: Le positionnement du Luxembourg dans son environnement métropolitain immédiat</i>	275
<i>Annexe XII: Résultat de l'appel à coopération métropolitaine</i>	276
<i>Annexe XIII: Représentation des régions métropolitaines transfrontalières dans le modèle « croissance et innovation » adopté par le Bund et les Länder allemands.....</i>	277
<i>Annexe XIV: Zone d'éligibilité du programme INTERREG IVA Grande Région (2007-2013)...</i>	278
<i>Annexe XV: Une Région métropolitaine polycentrique transfrontalière en Grande Région, présentation synthétique des résultats de l'étude ESPON/Metroborder</i>	279
<i>Annexe XVI: Différenciation des résultats de l'étude Delphi selon la profession des experts</i>	280
<i>Annexe XVII: Différenciation des résultats de l'étude Delphi selon le niveau d'intervention des experts.....</i>	281
<i>Annexe XVIII. La réforme des collectivités territoriales françaises : quelles conséquences sur la coopération transfrontalière en Grande Région ?</i>	282
<i>Annexe XIX: La mise en oeuvre du règlement CE n°1082/2006 du Parlement et du Conseil par les autorités nationales et régionales compétentes en Grande Région</i>	285
<i>Annexe XX: Liste des abréviations</i>	286