

Préface

Jean PEYRONY,
directeur général, Mission Opérationnelle Transfrontalière

J'ai grand plaisir à introduire le travail remarquable d'Estelle Evrard d'autant qu'il est transfrontalier à plusieurs égards.

Tout d'abord, la Grande Région, objet de son étude, est un territoire transfrontalier emblématique : c'est l'une des plus anciennes « régions transfrontalières » européennes¹. Y tester le concept de supra régionalisation transfrontalière coule donc de source, et dans le même temps, constitue un redoutable défi, tant ce territoire est complexe. Estelle Evrard en expose très clairement les raisons : cette frontière met en contact les univers francophone et germanophone ; mais aussi deux États fédéraux – Allemagne et Belgique, un grand État unitaire en voie de décentralisation – la France, et un petit État, le Luxembourg, dont le poids politique, à l'échelle de la région transfrontalière comme à celle de l'Union européenne, excède de loin son poids démographique. Mais ce défi vaut la peine d'être tenté : la Grande Région est déjà une réalité fonctionnelle – le critère des flux de travailleurs transfrontaliers le démontre amplement – et mérite une gouvernance à la hauteur des enjeux.

Le temps est venu. La palette d'outils fournis par l'Union européenne est en place : le financement par le FEDER des programmes de coopération s'est accru ; l'outil juridique du GECT² a été perfectionné. Les politiques doivent « passer à l'acte ». Tout cela dans un contexte de mutations rapides tant au niveau européen que dans les différents États impliqués dans cette coopération. Pour ne parler que de la France, la réforme territoriale offre de grandes opportunités. L'affirmation du rôle des métropoles, et le renforcement des compétences de la région fusionnée vont réduire la dissymétrie institutionnelle avec les partenaires belges, allemands et luxembourgeois. Mais elle présente aussi des risques : comment la nouvelle région française, vaste et concernée par plusieurs frontières, va-t-elle pouvoir appréhender la spécificité de chacune ? L'échange avec les chercheurs peut éclairer l'action.

La deuxième frontière qu'Estelle Evrard franchit est celle qui sépare le monde des chercheurs et celui des aménageurs, et elle le fait dans l'intérêt des deux

1. J'utilise ce terme très fort, car c'est celui qui figure depuis 2008 (traité de Lisbonne) dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'article 174 portant sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

2. Groupement Européen de Coopération territoriale.

parties : elle a disposé d'un beau territoire d'étude, et de praticiens motivés pour dialoguer avec elle. Réciproquement, son travail, et plus largement, celui des chercheurs mobilisés par le projet Metroborder, dont Estelle Evrard se fait largement l'écho, est de nature à faciliter l'émergence de solutions nouvelles pour la gouvernance de la Grande Région. Dans nul autre endroit d'Europe, les acteurs publics et privés de la coopération transfrontalière n'ont mobilisé à ce point la ressource académique. Bien sûr, ces travaux n'apportent pas à eux seuls la solution ; mais ils peuvent contribuer significativement, non seulement à éclairer les enjeux, mais aussi à « objectiver » les désaccords pour les résoudre, à les « mettre sur la table » : la *Stammtisch* chère aux acteurs du transfrontalier, est aussi la table qui, selon la belle image employée par Hannah Arendt, sépare et rassemble tout à la fois les convives. J'ai plaisir à saluer au passage les multiples innovations mises en œuvre par ESPON, programme de recherche appliquée pour l'aménagement du territoire européen, dont le Grand-Duché assure l'autorité de gestion. La « priorité » 2 du programme permet aux autorités publiques de définir un besoin de recherche répondant à leurs problématiques de terrain ; ainsi le projet Metroborder a porté sur l'émergence de régions métropolitaines polycentriques transfrontalières, dont la Grande Région.

Une autre innovation majeure d'ESPON est illustrée par Estelle Evrard elle-même. L'université du Luxembourg joue le rôle de point focal pour le Grand-Duché, et Estelle Evrard en assure la fonction de coordinatrice au quotidien ; ces points focaux nationaux mis en réseau par le programme jouent le rôle de passeurs de frontières, d'une double façon. Grâce à eux, les pays européens interconnectent l'aménagement de leurs territoires ; les chercheurs de ces pays créent des réseaux académiques européens, et croisent ceux-ci avec les réseaux de praticiens. Nul doute qu'Estelle Evrard ait beaucoup appris en tenant ce rôle, et qu'à l'inverse, le programme et ses partenaires directs (Commission européenne, États) ou indirects (collectivités locales) tirent un grand profit de la compétence et de la motivation de jeunes chercheurs comme elle.

Une autre frontière qu'Estelle Evrard contribue à défricher est celle qui demeure entre travaux académiques de langue française, allemande et anglaise. Nul doute que l'anglais ne soit la lingua franca qui permette aux chercheurs et aux décideurs de coopérer à 28 ou plus sur l'aménagement du territoire européen. L'abondante bibliographie anglophone mobilisée dans ce travail démontre l'intérêt de concepts comme le *bordering*, le *rescaling*, le *planning*, *soft* et *hard*, ou la gouvernance multi-niveaux. Toutefois dans une région transfrontalière comme la Grande Région, les questions à résoudre – géographiques, sociologiques, politiques, voire anthropologiques – requièrent plus qu'une lingua franca ; il fallait aussi pouvoir mobiliser les ressources du français ou de l'allemand. Ce sont les langues vernaculaires de cette région, non pas obstacles résiduels à son intégration, mais au contraire un de ses atouts. Les enjeux de la coopération transfrontalière, et plus largement de la construction européenne, requièrent de confronter et composer les visions portées par les langues et les cultures nationales : visions différentes, mais loin d'être incompatibles, complémentaires, pour construire un

bien commun transfrontalier et européen. Par exemple, le travail d'Estelle Evrard convoque utilement, à un moment critique pour l'Europe et l'aménagement de son territoire, des sources francophones comme le philosophe Étienne Balibar.

Au plan théorique, le travail d'Estelle Evrard apporte une contribution importante à la clarification des enjeux des régions transfrontalières, au croisement des questions de régionalisation (de quelles fonctions parle-t-on?), de territorialité (comment les limites des espaces sont construites?) et de gouvernance (quels acteurs sont concernés, et quels nouveaux agencements doivent-ils inventer?). Et elle pose la bonne question : va-t-on vers une suprarégionalisation transfrontalière?

Elle répond prudemment par la négative; les praticiens que sont la MOT, ou l'ARFE, considèrent communément que la coopération transfrontalière, même avec l'outil juridique le plus récent et le plus perfectionné qu'est le GECT, consiste pour les acteurs des « versants » nationaux à exercer conjointement dans un contexte transfrontalier des compétences communes, et non à déléguer des compétences à des organismes supra nationaux. Les GECT constitués aujourd'hui sont des outils publics multi-niveaux, ce qui permet de surmonter l'enjeu de la dissymétrie des compétences. Mais mobilisés pour exercer des missions de services publics ou de gouvernance territoriale confiées par leurs mandants, ils ne sont pas titulaires de compétences propres. C'est la réalité de la Grande Région, et plus largement des frontières européennes aujourd'hui.

Cependant, l'interpellation de Denis de Rougemont, qu'Estelle Evrard a placée en exergue de son travail, reste pleinement valable : face aux défis de l'économie globalisée, de la transition énergétique, de la cohésion sociale et territoriale, ne faut-il pas franchir une nouvelle étape proprement supra régionale, dans le cadre d'une Union européenne qui s'assume plus clairement supranationale? Ne faut-il pas que les États, dont la souveraineté bloque, au dire de Rougemont, l'éclosion des régions transfrontalières, franchissent une étape de plus dans l'appariement des systèmes stato-nationaux? N'a-t-on pas besoin d'États plus « souples », de régions (dans les deux acceptions supra et infra-étatiques) plus « fortes », et d'un peu plus de fédéralisme? Ce sera sans nul doute, dans les années à venir, l'une des questions structurantes des débats.