



Au cœur de l'Europe,  
une Grande Région à conforter



Plus de 11,5 millions de citoyens, soit 2,3 % de la population de l'Union Européenne, vivent dans la « Grande Région », cet espace situé au cœur de l'Europe qui s'étend sur plus de 65 000 km<sup>2</sup> de la Wallonie à la Rhénanie-Palatinat en passant par la Sarre, la Lorraine et le Grand-Duché de Luxembourg.

Après 1945, la France et l'Allemagne ont décidé d'ancrer à leurs frontières les principes de la reconstruction économique et de la réconciliation politique. Cette évolution a favorisé le développement de la coopération transfrontalière sur laquelle l'Union Européenne s'est ensuite appuyée pour promouvoir l'effacement des frontières.

Ainsi, au fil du temps, et surtout depuis la fin des années soixante, des relations fortes – bilatérales puis multilatérales dans un premier espace « Sar-Lor-Lux » – se sont créées à l'échelle de la Grande Région (GR). Des réseaux d'acteurs se sont organisés et une culture commune a progressivement émergé.

Cet espace a été conforté par la suppression des frontières instituée par l'accord de Schengen en 1985.



## Un espace structuré

**La gouvernance de cet espace s'est progressivement structurée autour de trois piliers, à partir des années 80, avec la création :**

- en 1986, du Conseil parlementaire interrégional (CPI) consultatif réunissant des élus de chaque versant ;
- en 1995, du Sommet des exécutifs de la Grande Région, réunissant régulièrement les responsables politiques au plus haut niveau des régions partenaires, complété en 2008 par des conférences ministérielles sectorielles et des groupes de travail thématiques ;
- en 1997, du Comité économique et social de la Grande Région (CESGR) rassemblant les acteurs de la société civile.

**Parallèlement à ces instances, des outils ont peu à peu été institués afin d'intensifier la coopération transfrontalière :**

- en 1999, le bureau commun Luxembourg-Rhénanie-Palatinat-Sarre (Maison de la Grande Région) au Grand-Duché de Luxembourg ;
- en 2014, le GECT Secrétariat commun du Sommet, pour répondre à la constante intensification de la coopération institutionnelle, à la nécessité d'assurer un suivi entre les présidences du Sommet et d'apporter un soutien administratif quotidien aux travaux du Sommet ; il est hébergé dans les locaux de Maison de la Grande Région inaugurée à Esch-sur-Alzette en 2015
- et l'Observatoire Interrégional de l'Emploi (OIE), le CRD-Eures, la Task Force Frontaliers, le Système d'information géographique (SIG) Grande Région, le Portail statistique de la Grande Région, etc.

Dans le même temps, des réseaux se sont structurés dans de nombreux domaines : Conseil Interrégional des Chambres des Métiers (CICM), Université de la Grande Région (UniGR), Espace culturel de la Grande Région, réseaux de villes (Tonicités, Quattropole), Luxlorsan, etc.

Enfin, des coopérations de proximité ont été institutionnalisées afin de favoriser les rencontres citoyennes (Groupement Européen des Ardennes et de l'Eifel) ou le développement d'agglomérations transfrontalières (Eurodistrict SaarMoselle, GECT Alzette Belval).

Depuis 1990, les cinq générations de programmes européens Interreg A qui se sont succédé ont permis de soutenir des projets de développement régional intégré – c'est-à-dire un développement économique, social et territorial harmonieux – entre les versants de la Grande Région.

L'ambition des promoteurs de la Grande Région consistait à construire un espace de coopération au cœur de l'Europe, une « petite Europe au quotidien ».

## Printemps 2020, un édifice ébranlé mais...

L'irruption brutale de la Covid-19 a secoué durement cet édifice construit au fil du temps.

Très rapidement, les frontières se sont fermées sous la pression des Etats, bien loin de l'esprit de Schengen qui avait permis de faire de la Grande Région un espace ouvert. La mobilisation des Exécutifs du Sommet de la Grande Région est apparue pour le moins assez tardive.

Cependant, des actions de coopération ont été maintenues grâce aux réseaux existants des administrations des différents versants et des structures transfrontalières. Elles ont permis de répondre, en particulier, aux interrogations des travailleurs frontaliers et de leurs employeurs, mais aussi des étudiants et des apprentis. Et plus prioritairement encore, dans le domaine de la santé, l'accueil de malades français par le Luxembourg, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat a constitué un geste fort et visible.

Par ailleurs, de nombreux acteurs politiques – notamment des maires frontaliers – et des citoyens des différents versants se sont également exprimés dans les médias (cf. La Lettre de l'IGR Spécial frontières Avril-Mai 2020).

Ces réactions, positives, issues du monde politique et aussi de la société civile sont porteuses d'espoir. Elles peuvent servir de base à la construction d'une Grande Région (GR) plus solide, plus cohérente, plus intégrée et plus efficace. Cela suppose toutefois de dépasser les bonnes intentions pour analyser en profondeur ce qui a dysfonctionné et d'examiner plus précisément les conditions de la réussite.



## Des dysfonctionnements

L'efficacité des coopérations transfrontalières, notamment dans la GR, dépend de la mise en place et/ou de l'articulation d'instances et d'outils qui se situent à différents niveaux et qui sont amenés à interagir.

Examinons-les et portons un regard sur ce qui a dysfonctionné à chaque niveau.



### Au niveau européen

---

L'Union Européenne ne dispose, **dans le domaine sanitaire**, que d'une compétence d'appui et ne peut donc au mieux que tenter de coordonner l'action des États membres sous forme de recommandations.

Dès lors, face à une menace pourtant transnationale, l'Europe a donné le sentiment aux citoyens d'un manque d'anticipation, de coordination et de protection dans un contexte marqué par des conflits autour de recherche de masques, d'appels à l'aide restés lettre morte dans un premier temps, de rétention de matériel, de stratégies de confinement différentes et de fermetures unilatérales de frontières. Autant d'entailles faites au pacte européen qui nous lie et aux valeurs qui en sont le socle.

### Au niveau de chaque Etat

---

La très faible prise en compte de la spécificité des régions transfrontalières par la plupart des États est apparue très clairement. L'absence d'approche concertée entre les États concernés sur les problématiques des régions transfrontalières a accentué ce phénomène.

### Au niveau de chaque région frontalière

---

Les mobilisations dans chaque versant ont été très souvent dispersées. En France, dans le Grand Est, l'action du Conseil régional a voisiné avec des expressions départementales et un relatif silence des métropoles. En Allemagne, la concertation a été faible entre la Sarre et la Rhénanie-Palatinat, avec parfois des prises de décisions assez divergentes.

### Au niveau de la Grande Région

---

La mobilisation du Sommet des Exécutifs de la Grande Région a été très tardive – première réunion plénière le 28 avril – et peu opérationnelle, au-delà de l'affirmation d'une volonté commune visant à éviter toute forme de repli.

Le CESGR a réagi le 13 mai par le biais d'une lettre ouverte à la Présidence sarroise du Sommet des Exécutifs, et le CPI a adopté une résolution le 5 juin dernier.

Force est de constater que jusqu'alors, les relations sont restées plutôt bilatérales : tribune conjointe dans la presse de Stephan Toscani et Patrick Weiten, déclaration médiatique commune de Jean Rottner et Tobias Hans en avril, tenue de l'Assemblée parlementaire franco-allemande en mai.

L'efficacité de l'action publique dans l'espace transfrontalier grand régional dépend de la volonté des responsables politiques et des administrations publiques, mais aussi de l'implication des acteurs économiques, sociaux, associatifs et culturels.

Malgré des imperfections, ces conditions sont plutôt réunies dans la GR. Mais cette efficacité dépend aussi d'une clarification de l'action menée par chacun aux différents niveaux de coopération. Il faut donc faire un travail de clarification niveau par niveau.

### Prendre la mesure du fait transfrontalier au niveau de chaque Etat central

---

On l'a déjà noté, la crise a clairement mis en évidence l'absence d'une véritable prise en compte de la spécificité des régions transfrontalières par la plupart des États, même ceux qui sont organisés de manière très décentralisée.

Il convient dès lors de renforcer dans chaque Etat **le pilotage stratégique** du fait frontalier et faciliter la coordination des acteurs du niveau central avec ceux du niveau régional. Cela suppose d'imaginer une fonction interface entre le central et le local.

Dans ce cadre, conforter la déconcentration de la diplomatie de proximité apparaît une nécessité : par exemple en nommant dans chaque versant **une personnalité désignée par le pouvoir central** susceptible de créer du lien avec les responsables locaux. En France, il pourrait s'agir d'un **délégué interministériel**.

### Imaginer des instances de coopération partagée

---

Le traité d'Aix-la-Chapelle constitue un réel progrès dont il est possible de s'inspirer car il crée des instances de coopération partagée entre les pouvoirs locaux et les représentants des Etats à l'échelle de la Grande Région. Cette disposition pourrait être étendue à d'autres, vers d'autres versants, à travers deux initiatives :

- d'une part, la création d'un **comité de coopération transfrontalière** à l'échelle de la Grande Région qui pourrait élargir l'instance du Sommet des Exécutifs à des députés de chaque Etat issus de chaque versant ;
- d'autre part, la **modification du CPI** pour aller vers une assemblée parlementaire représentative des deux niveaux tant central que régional.

### Clarifier l'ambition transfrontalière dans chaque versant

---

L'action transfrontalière de la GRT s'organise d'abord dans chacune de ses composantes. Il est essentiel que le portage politique par les acteurs concernés dans chaque versant soit plus cohérent, plus lisible et plus efficace. En veillant à mieux articuler les différentes échelles de relations et coopérations locales et transfrontalière, dans une gouvernance plus participative. Mettre en place au niveau de chaque versant de la Grande Région **une instance de liaison et de coordination entre les acteurs du territoire** pourrait alors être utile.



L'idée est largement développée dans les lignes qui précèdent, la Grande Région, située à la convergence entre les autres niveaux de coopération, est un vecteur essentiel du développement des territoires de cet espace. La crise qui l'a frappée peut et doit être l'occasion d'un approfondissement de sa construction pour une meilleure efficacité.

### Plusieurs pistes de travail méritent d'être creusées

---

La Grande Région s'appuie sur trois instances institutionnelles qui mènent des travaux intéressants mais dont les réflexions mériteraient d'être davantage coordonnées et valorisées.

Il appartient au Sommet des Exécutifs de la Grande Région d'organiser des **coordinations plus régulières entre le Sommet, le CPI et le CESGR tout en s'appuyant sur les organismes d'observation du territoire (Task Force Transfrontalière, IBA/OIE, centre de recherches sur les frontières de l'UniGR, etc.)**.

Malgré les efforts de chacun, **la vision stratégique du Sommet est trop peu visible et trop peu lisible** pour les citoyens alors qu'un Schéma de Développement Territorial de la Grande Région est en cours de finalisation, après une large concertation des réseaux transfrontaliers et des acteurs des différents versants. Il a été présenté en janvier 2020 aux ministres de l'Aménagement du territoire de chaque versant et doit être validé à l'occasion du Sommet des Exécutifs de la Grande Région le 18 juin.

Cela suppose l'affirmation d'une **stratégie grand régionale** à travers une communication forte.

Cette stratégie doit intégrer la dimension sanitaire, à travers :

- **la mise en place d'un observatoire sanitaire** qui fédère et articule les données et les connaissances ;
- le développement de **capacités industrielles** pour la production d'équipements médicaux ;
- **le développement de solutions cliniques et scientifiques** pour prévenir et maîtriser les risques épidémiologiques et sanitaires futurs à l'échelle de la Grande Région.

Elle doit également promouvoir fortement **le Schéma Régional de Développement Territorial de la Grande Région enrichi des leçons tirées de la crise sanitaire** afin de mieux prendre en compte encore les nouveaux enjeux liés à un nouveau type de développement.

Les thématiques de la **digitalisation**, de la **valeur ajoutée sociale**, de la **mobilité**, de la **lutte contre le réchauffement climatique** et la **préservation de l'environnement** méritent d'être particulièrement mises en avant.

Les moyens pour **renforcer le fait « grand régional »** doivent également être mis en avant dans cette stratégie, car ils sont porteurs de mobilisation collective et d'une forte visibilité. Il s'agit notamment de :

- **la participation des citoyens ;**
- **la culture ;**
- **le tourisme et la promotion de la Grande Région.**

Enfin, il apparaît urgent de prendre l'initiative d'une réflexion sur le **télétravail** visant à dépasser les conventions bilatérales existantes par un conventionnement à l'échelle de la Grande Région, dans un esprit d'équité au regard des dimensions de fiscalité, de cotisations sociales, de compétitivité des entreprises, de captation de la main-d'œuvre et de développement des territoires.

Cette réflexion devra associer l'ensemble des parties prenantes : Etats, employeurs, salariés, territoires.

## **Gouvernance et communication**

La mise en œuvre d'une stratégie « grand régionale » doit s'appuyer sur **une gouvernance plus efficace**. **La question de l'organisation politique** de la Grande Région ne peut pas être éludée.

À l'évidence, **le système de rotation biennale**, de la présidence du Sommet des Exécutifs de la Grande Région présente de réelles limites malgré la qualité des responsables politiques de chaque versant. Cette modalité **rend difficile toute identification** de celui ou de celle qui préside ainsi pour une durée limitée aux destinées de la Grande Région.

Tout en évitant d'entrer dans un processus complexe de réorganisation, il faut examiner les conditions permettant à la fois **une plus grande continuité et une meilleure réactivité de la gouvernance :**

- en confortant **le principe de la « troïka »** associant, pour les décisions importantes, la Présidence en cours, la Présidence précédente et la Présidence à venir ;
- en imaginant une configuration réduite de type G5 (cinq régions) activée en cas de crise.

Dans ce cadre, **une communication plus affirmée** apparaît nécessaire. Celle-ci doit s'appuyer encore davantage sur **le site web de la Grande Région** et mettre encore plus en évidence les projets et actions menés pour améliorer la vie des habitants.

Une partie de ces projets et actions sont soutenus **dans le cadre du programme Interreg** qui gagnerait aussi à les valoriser davantage.

Enfin, on ne peut toujours pas **nommer la Grande Région**. Cette absence de nom générique n'est pas un détail car il obère bien évidemment son identification par les citoyens. Sans entrer dans une démarche trop complexe, la prochaine Présidence du Sommet pourrait engager une démarche largement participative pour attribuer **un nom générique** la Grande Région.



Toutes les observations et les propositions qui précèdent s'inscrivent assurément dans un cadre plus vaste : celui de l'Union Européenne. Parce qu'il regroupe des Européens convaincus, l'Institut de la Grande Région formule un certain nombre d'observations – voire des recommandations – susceptibles de relancer l'Union et de lui redonner un nouveau souffle.

Parmi elles :

- **le renforcement de l'intégration politique, sociale et économique de l'UE** afin de conforter l'anticipation et la coordination entre les États ;
- cela suppose notamment de lancer **une réflexion sur une augmentation du budget de l'UE**, avec en premier lieu un transfert limité et progressif des recettes entre les États membres et l'Union sous la houlette d'**institutions européennes démocratiques** ;
- **la création au sein du Parlement européen d'une instance dédiée à la coopération dans les domaines de la santé et de la solidarité, en priorisant les régions transfrontalières** : recommandations en matière de gouvernance sanitaire – refonte et coordination des agences européennes –, de coopération transfrontalière – transferts de patients, circulation de matériel médical –, de relocalisation de la production des biens médicaux essentiels et de leurs achats groupés – équipements de protection, dispositifs médicaux, principes actifs, médicaments ; cette instance pourrait également promouvoir **la recherche commune et la coordination pour le développement de nouveaux traitements ou vaccins** ;
- plus globalement, cette instance pourrait être le prélude à **une compétence sanitaire exercée par l'UE qui pourrait être expérimentée à l'échelle de la Grande Région**.