

Les cahiers transfrontaliers d'EURES

Luxembourg n°1/2013



On le sait, la Grande Région consiste en un vaste espace de coopération entre ses entités membres. Les relations entretenues entre elles ne peuvent pas mener à une véritable intégration politique pour la seule raison que certaines des entités ne disposent pas de pouvoirs suffisants pour réaliser pareil type d'intégration. La Grande Région et ses institutions ne disposent pas de véritable capacité d'action car les entités membres n'ont pas transféré aux institutions de la Grande Région les compétences nécessaires à agir de concert sur un plan international. En clair, les membres de la Grande Région n'ont pas pouvoir pour déléguer tout ou partie de leurs compétences à un organe supranational capable d'agir à leur

place. C'est donc bien la simple coopération et non l'intégration politique qui est de mise dans cet espace.¹

Toutefois, depuis quelques années, certaines régions et l'Union européenne ont mis au point de nouveaux mécanismes juridiques capables d'aller au-delà de ce problème et de réaliser une coopération transfrontalière plus poussée menant à une certaine forme d'intégration politique.

Franz CLEMENT
EURES / CEPS/INSTEAD

Vers un renforcement de la coopération territoriale dans la Grande Région ?

Le cas du Groupement Européen de Coopération Territoriale Alzette-Belval

DE LA SIMPLE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AU GROUPEMENT LOCAL DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE (GLCT)

Un bon exemple de renforcement concerne la coopération mise en place par l'Accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996.² Par cet Accord, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française, et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, ont conclu une intéressante forme de coopération.

Cet Accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des parties.

Plusieurs entités particulières peuvent ainsi mener à une coopération renforcée. Il serait fastidieux de tou-

tes les mentionner. Retenons que ce sont essentiellement des communes et districts suisses, des sous-structures administratives allemandes, des régions, départements, groupements et établissements publics français.

Pour le Luxembourg, il s'agit des communes, des syndicats de communes, des établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi que les parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux.

¹ F. Clément, La Construction sociale du territoire de la Grande Région : une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration, Gouvernance & Emploi, numéro 2, CEPS/INSTEAD, avril 2008.

² Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse agissant aux noms 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, Karlsruhe, 23 janvier 1996, entré en vigueur le 1er septembre 1997.

L'Accord s'intéresse aux organismes dotés de la personnalité juridique. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités, dans le droit interne de la partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères. L'Accord de Karlsruhe de 1996 nous démontre qu'il est possible d'aller plus en profondeur dans la coopération régionale que ce n'est le cas pour

la Grande Région. L'Accord donne un moyen clair pour réaliser des coopérations plus effectives. L'Accord permet de créer des organismes de coopération pour autant qu'ils soient dotés de la personnalité juridique dans leurs droits internes.

L'instrument de coopération par excellence de l'Accord de Karlsruhe est le groupement local de coopération transfrontalière, en abrégé le GLCT. Ce groupement peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réa-

liser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège. Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date de l'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie

DU GROUPEMENT LOCAL DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AU GECT

L'Union Européenne a créé ensuite en 2006 un nouvel instrument pour tenter d'améliorer et de renforcer la coopération transfrontalière. Il s'agit du groupement européen de coopération territoriale, le GECT.³

Il a pour objectif de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement peut admettre les États membres, des collectivités régionales, des collectivités locales et / ou des organismes de droit public à titre facultatif, c'est-à-dire en fait tous les pouvoirs « adjudicateurs », ceux qui sont soumis au droit des marchés publics.

Les compétences du GECT sont fixées dans une convention de coopération

obligatoire qui est créée à l'initiative de ses membres. Ils décident si le GECT est une entité juridique séparée ou s'ils confient les tâches à l'un de ses membres.

Les pouvoirs de puissance publique, les pouvoirs de police et de réglementation sont exclus de la convention. Dans les limites de ses attributions, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. Il possède ainsi la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

Le GECT peut se voir confier soit la mise en oeuvre des programmes cofinancés par la Communauté, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Les membres d'un

GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres. La convention précise la tâche, la durée et les conditions de dissolution du GECT. Elle est limitée au domaine de coopération choisi par les membres et précise leurs responsabilités.

Le droit applicable pour l'interprétation et l'application de la convention est celui de l'État membre où est établi le siège officiel. Les membres arrêtent un budget annuel prévisionnel qui fait objet d'un rapport annuel certifié par des experts indépendants. Les membres sont responsables financièrement au prorata de leur contribution en cas de dettes.

VERS DES GECT RENFORCÉS

La Commission européenne a annoncé le 6 octobre 2011 qu'elle allait réformer les GECT et les améliorer par le biais de deux nouveaux règlements.⁴

La Commission propose des modifications substantielles concernant les

aspects suivants du Règlement actuel du GECT:

- facilitation de la création de GECT ;
- modification du champ d'action ;
- ouverture des GECT aux régions n'appartenant pas à l'UE ;

- des règles de fonctionnement plus claires concernant le recrutement du personnel, les dépenses et la protection des créanciers ;
- coopération pratique pour la fourniture des services publics et locaux.

³ Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), Journal officiel L 210 du 31 juillet 2006.

⁴ Commission européenne, Communiqué de presse « La Commission jette les bases d'une efficacité accrue des investissements en faveur de la cohésion après 2013 », Bruxelles, 6 octobre 2011, IP/11/1159.

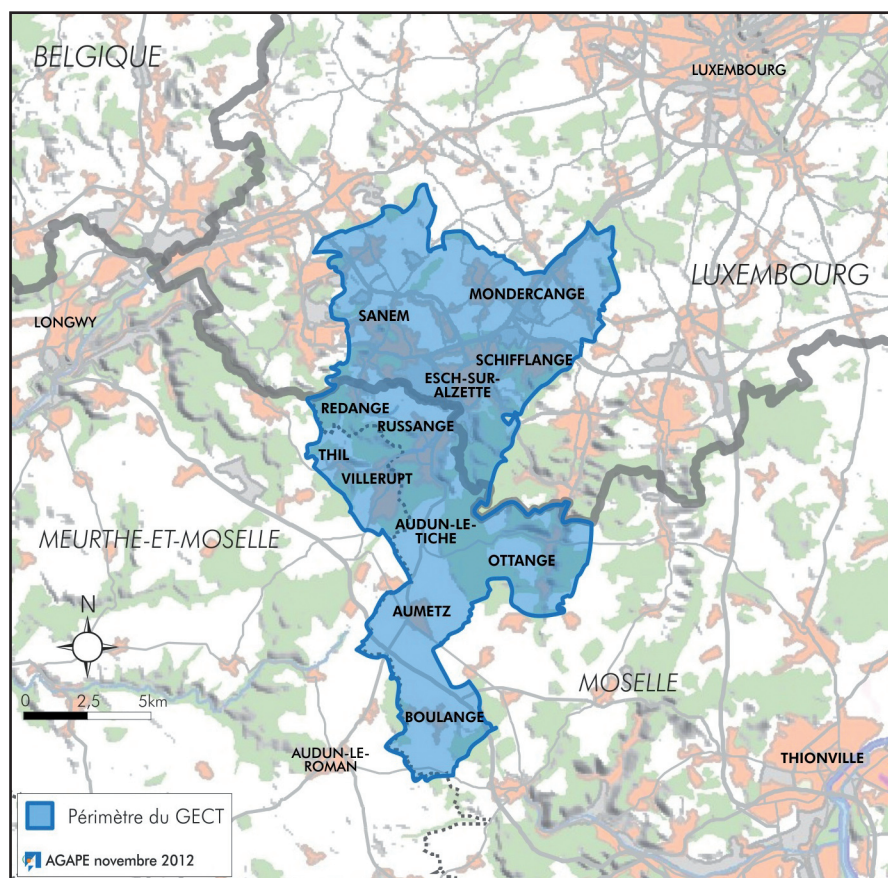
Les cahiers transfrontaliers d'EURES *Luxembourg*

La réforme va aussi dans le sens d'une plus grande flexibilité au niveau des membres. Les GECT souhaitent depuis un certain temps déjà inclure en leur sein des membres n'appartenant pas à l'UE. Cela serait désormais possible

en vertu de ce règlement, à certaines conditions. Toutefois, si des GECT comprennent des membres d'un seul État membre et d'un pays tiers, il sera nécessaire d'ajouter au Traité un fondement juridique supplémentaire concernant

la coopération avec les pays tiers. La proposition précise aussi les critères d'approbation ou de refus des GECT par les autorités nationales et prévoit une durée limitée pour l'examen des GECT et la prise de décision.⁵

UN EXEMPLE PROCHE : LE GECT ALZETTE-BELVAL⁶



Une convention de coopération en vue de la création d'un GECT «Alzette-Belval» a pu voir le jour en 2011. Cette convention a été établie entre les partenaires suivants :

En France :

- l'Etat français,
- la Région Lorraine,
- le Département de Meurthe-et-Moselle,
- le Département de la Moselle,

- le Département de la Meuse (qui est membre associé du GECT: il participe aux instances de discussion, sans voix délibérative),
- la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette (CCPHVA).

Au Luxembourg :

- l'Etat luxembourgeois,
- les Villes et Communes d'Esch-sur-Alzette, de Mondercange, de Sanem et de Schiffflange.

Le préambule de la convention nous donne divers éclairages. Ainsi, en novembre 1991 déjà, les villes et communes d'Audun-le-Tiche, de Villerupt, de Russange et de Rédange, du côté français, d'Esch-sur-Alzette, de Sanem et de Schiffflange, du côté luxembourgeois, avaient signé des statuts en vue de la création de l'Association Transfrontalière du Bassin Supérieur de l'Alzette, dont le but était de réaliser une union plus étroite entre les villes et communes membres et de pro-

⁵ Politique de cohésion 2014-2020. Investir dans la croissance et l'emploi, Commission européenne, Bruxelles, 2011.

⁶ Arrêté grand-ducal du 26 octobre 2011 autorisant l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et les villes et communes d'Esch-sur-Alzette, Mondercange, Sanem et Schiffflange à adhérer à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) «Alzette-Belval» et approuvant le projet de convention relative audit groupement ainsi que le projet de statuts de celui-ci, Mémorial A, numéro 234, 21 novembre 2011.



mouvoir la coopération entre celles-ci. Dans le cadre de la mise en oeuvre du projet d'agglomération transfrontalière autour du site franco-luxembourgeois «Alzette-Belval», les partenaires français et luxembourgeois ont souhaité poursuivre cette coopération et mettre en place un outil de promotion et de portage transfrontalier des projets communs, ayant vocation à structurer et à pérenniser un développement économique et social équilibré et harmonieux de chaque côté de la frontière.

Le GECT constitue ainsi une opportunité d'appui à la mise en oeuvre opérationnelle d'une vision stratégique commune d'aménagement et de développement d'une agglomération transfrontalière fondée sur le développement durable.

La construction de cette agglomération doit permettre, dans un contexte européen plus large, d'apporter une plus-value concurrentielle au territoi-

re transfrontalier dans des domaines tels que le développement économique, l'emploi, l'environnement, l'enseignement supérieur et la formation, la recherche, le logement, la mobilité, la vie sociale et culturelle.

Elle s'appuie principalement sur la volonté des partenaires de créer et renforcer les synergies entre d'une part l'aménagement de Belval Ouest du côté luxembourgeois, et d'autre part le projet français d'Alzette-Belval 2015. Elle s'appuie par ailleurs sur l'ensemble des initiatives prises par les communes concernées de chaque côté de la frontière afin de créer les conditions d'une coopération accrue. Elle s'appuie enfin sur la prise de conscience des partenaires que la constitution de cette agglomération ne saurait être effective sans une traduction en projets concrets de la vision stratégique d'aménagement et de développement du territoire transfrontalier, et que la réalisation de ces objectifs nécessitait la mise en oeuvre d'un GECT.

Le GECT Alzette – Belval a pour objet la mise en oeuvre de la convention de coopération approuvée par ses membres. Dans le respect des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, la création du GECT vise à disposer d'un instrument commun pour promouvoir, sur le territoire d'Alzette – Belval, une agglomération transfrontalière et novatrice fondée sur les principes du développement durable. En conséquence, le GECT a pour mission principale de faciliter et d'accroître la coopération en faveur du développement transfrontalier durable du territoire de référence, afin de faciliter la vie quotidienne des habitants de l'agglomération transfrontalière.

A ce titre, il constitue un lieu permettant de produire, par la concertation et le dialogue, de la cohérence transfrontalière à l'échelle du territoire, de concevoir une vision prospective de l'aménagement du territoire, d'initier, de faciliter et de porter des projets tra-

duisant cette stratégie de développement du territoire et, en ce sens, d'assurer certaines maîtrises d'ouvrage (études, communication, ...) dès lors que le choix du portage par le GECT s'impose à tous les membres comme étant le mieux à même de répondre aux enjeux posés, sans obérer la faculté que possède chaque collectivité territoriale de prendre la maîtrise d'ouvrage en propre sur ses champs de compétences, d'assurer la valorisation de l'image globale du territoire de référence et de son attractivité (marketing territorial).

Le GECT a vocation à porter des projets communs, avec ou sans cofinancements européens. L'action du GECT sera ciblée sur les éléments structu-

rants d'une agglomération transfrontalière équilibrée et durable et sur les domaines où des synergies paraissent apporter une plus-value et un effet de levier fort; comme par exemple, par la cohésion économique, sociale et territoriale, les équipements culturels et sportifs, la mobilité interne à l'agglomération et les modes doux, les services, l'emploi, le logement, l'environnement, la formation, l'enseignement supérieur, la recherche et la santé.

Le territoire de référence du GECT Alzette – Belval est le suivant. Il comprend en France le périmètre des villes et communes composant la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette, à savoir Audun-le-Tiche, Aumetz, Boulange, Ottange, Rédange,

Russange, Thil et Villerupt. Au Luxembourg, il s'agit du périmètre des villes et communes d'Esch-sur-Alzette, Mondercange, Sanem et Schiffflange. Ce périmètre pourra être élargi par adhésion de nouveaux membres. De plus, les collectivités (territoires ou communes) qui ne sont pas situées dans le territoire de référence, mais qui en sont limitrophes ou proches, pourront être associées aux travaux et réflexions du GECT Alzette – Belval.

Le fonctionnement du GECT Alzette – Belval sera financé à parité par l'ensemble des membres français, d'une part, et l'ensemble des membres luxembourgeois, d'autre part



ET DEMAIN ?

Si le GECT Alzette-Belval existe bien sur le plan juridique, il n'a pas encore pu réellement se mettre au travail. Actuellement, il ne dispose pas d'une ingénierie susceptible de le faire travailler effectivement.

Par ailleurs, les statuts ayant été signés il y a 2 ans déjà, certaines collectivités

pourraient revoir leur engagement dans le projet. D'un autre côté, un établissement public d'aménagement (l'Etablissement Public d'Aménagement Alzette-Belval) a été créé pour œuvrer à des réalisations concrètes, via notamment l'élaboration d'un programme stratégique à l'horizon 2014. Cet établissement public doit travailler

de concert avec la société luxembourgeoise AGORA afin d'œuvrer au développement du territoire du GECT. Ce dernier devra être capable de trouver sa place, son rôle, sur un territoire qui ne manque pas d'acteurs et autres structures.

BELVAL : QUELQUES CHIFFRES ÉCLAIRANTS

Au-delà du renforcement de la coopération transfrontalière que doit engendrer le processus des GECT, le site de Belval en particulier attend un impact direct en matière d'emploi. L'installation progressive de l'Université du Luxembourg et de plusieurs centres de recherche sur le site doit à terme en faire un lieu où se rassembleront les éléments clés du secteur de la recherche au Luxembourg. Un inévitable impact en est attendu.⁷

Ainsi,

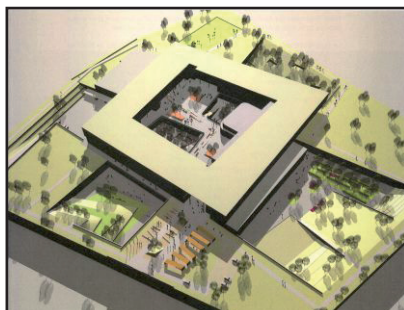
En matière d'investissements : 1,2 milliards d'euros d'investissements publics sont prévus sur une période de 15 ans. Pour la seule infrastructure routière, 300 millions d'euros seront dégagés.

En matière d'emplois : Actuellement, on estime à 3000 le nombre d'emplois sur le site. Mais 20 000 emplois nets

doivent être créés sur le site de Belval en 15 ans, ce qui représente 1350 emplois par an et l'équivalent de 2 années de création d'emploi au Luxembourg.

En matière d'habitants : De 5000 à 6000 habitants s'installeront à terme sur le site. Il faudra y ajouter quelque 7000 étudiants qui fréquenteront les cours dispensés par l'Université du Luxembourg.

En matière d'enseignement et de recherche : Le lycée de Belval doit accueillir 1500 élèves.



Trois « maisons » (des Sciences humaines, du Savoir et du Nombre) accueilleront des chercheurs dans des bâtiments couvrant près de 110 000 mètres carrés.



La Lorraine et Belval : Belval aura un indiscutable impact sur la Lorraine et pourra pour celle-ci devenir une pépinière d'emplois. La Lorraine a vu, depuis 1999, sa population augmenter de 2,4%. La seule Moselle Nord voit sa population se redresser de 3%, ce qui représente 9500 habitants.

BELVAL ET LE SECTEUR DE LA RECHERCHE⁸

C'est en juillet 2001 que le conseil de gouvernement a donné son feu vert pour la réalisation de la Cité des Sciences. Celle-ci est le projet phare de la reconversion des friches industrielles au sud du Luxembourg, à partir duquel l'Etat entend relancer ses investissements, tant publics que privés, et stimuler la renaissance des activités socio-économiques.

Le projet de la Cité des Sciences, dont le développement est prévu sur une période de l'ordre de 15 à 20 ans, entraîne un grand objectif de construction qui prévoit la réalisation de quelques 25 projets sur une surface totale de 27,34 hectares.

La Cité des Sciences accueillera l'Université du Luxembourg et les Centres de Recherche Publics, à savoir le CRP-Gabriel Lippmann, le CRP-Henri Tudor et le CEPIS/INSTEAD, qui se partageront les différentes maisons thématiques pour former ensemble la Cité des Sciences, de la Recherche et de l'Innovation.

La recherche et développement (R&D) ainsi que l'innovation revêtent un caractère essentiel dans une petite économie très ouverte. Les spécificités structurelles du Grand-Duché impactent les activités de R&D. Conscient de l'effet positif à moyen et à long terme des investissements en matière

de R&D sur le développement économique et la compétitivité, et conscient des spécificités structurelles de l'économie luxembourgeoise, le Gouvernement grand-ducal a fixé un intervalle de 2,3% à 2,6% du PIB comme objectif national de l'intensité R&D pour 2020, tout en veillant à maximiser l'efficacité des dépenses consacrées et l'efficacité de l'action engagée.

Comme sous-objectifs pour 2020, le gouvernement a fixé un intervalle de 1,5% à 1,9% pour le secteur privé et de 0,7% à 0,8% pour le secteur public. Le gouvernement vise comme objectif intermédiaire un taux global de 2% pour l'année 2015.

⁷ Comprendre le développement d'Alzette-Belval, présentation réalisée au CESER à Metz le 17 mai 2011, Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord.

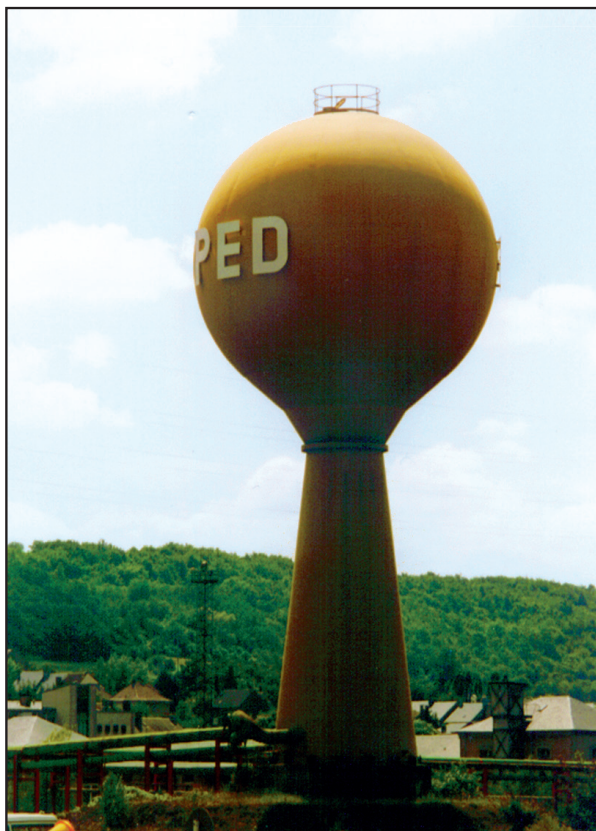
⁸ <http://www.mesr.public.lu/recherche/missions/index.html>

ET OÙ EN EST LE PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (PED) ?

L'Agglomération transfrontalière du Pôle européen de développement, mieux connue sous le nom de PED, constitua un élément précurseur des collaborations transnationales en Europe.

Cette Agglomération regroupe 25 communes dont 4 belges, 18 françaises et 3 luxembourgeoises. Elles se groupent sous la tutelle du Département de Meurthe-et-Moselle pour la France, de la Province de Luxembourg pour la Belgique et du Canton d'Esch-sur-Alzette pour le Grand-Duché de Luxembourg. Les trois villes principales sont Longwy, Athus et Pétange.

Le PED laisse un souvenir dans les esprits des habitants de la région. On s'en souvient, avec le déclin de la sidérurgie dès les années soixante dans toute la contrée des trois frontières regroupant la Belgique, le Luxembourg et la France, les différentes villes et communes de la région ont dû trouver d'autres moyens pour assurer prospérité et développement économique, mais aussi pour assurer un nouveau dynamisme social et démographique. Le Pôle européen de développement visa ainsi à attirer de nouvelles entreprises dans la région afin de relancer



l'économie. Cette structure résultait d'une résolution commune datant du 29 octobre 1993 approuvée par les gouvernements des trois pays sur les territoires desquels il allait s'installer. La mise en place de ce PED était due à l'action conjointe essentiellement de trois personnages se connaissant bien à l'époque : l'ancien premier ministre luxembourgeois Jacques Santer,

l'ancien gouverneur du Luxembourg belge Jacques Planchard et enfin l'ancien ministre lorrain Jacques Chérèque.

Hélas, aujourd'hui l'agglomération du PED semble bien vivoter essentiellement par le défaut d'obtention de nouveaux fonds européens pour continuer à la faire vivre. Des tentatives existent pour tenter de relancer le PED. Relevons ainsi l'ouvrage publié par l'ancien bourgmestre belge d'Aubange Jean-Pol Dondelinger.

Ce dernier estime qu'une relance du PED passera par trois pistes. La première est économique de manière à lutter contre un retour de nationalismes entrepreneuriaux. La seconde est financière et consiste en la mise en place d'un lobbying actif auprès des Etats membres du PED et de la Commission européenne afin d'obtenir des fonds de relance. La dernière piste est territoriale ; elle vise à éviter la dispersion des énergies en assurant un recentrage des objectifs et une limitation des domaines d'intervention. (J.-P. Dondelinger, « *Pôle européen de développement. Une agglomération transfrontalière, utopie ou espoir ?* », s.d.n.l.)

Ont collaboré à ce numéro :

Franz Clément, Pierre Gramme et Fabienne Jacquet (Cellule EURES de l'ADEM)

Tous nos remerciements à M. Aurélien Biscuit, Directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine-Nord pour l'entretien accordé le 19 octobre 2012 dans la réalisation de cet article.

Avec le soutien financier du programme EURES de l'Union Européenne (europa.eu.int/eures)



EURES Luxembourg

Une collaboration ADEM - CEPS/INSTEAD
Rue Bender, 1 • L-1229 Luxembourg
Tél : 00 352 247 85 478
FAX : 00 352 26 19 08 21
fabienne.jacquet@adem.etat.lu

CEPS/INSTEAD

3, avenue de la Fonte
L-4364 Esch-sur-Alzette
Tél : 00 352 58 58 55 900
FAX : 00 352 58 55 53
franz.clement@ceps.lu



Boost your mobility with EURES

europa.eu/eures • eureslux.org



EURES Luxembourg
Une collaboration
ADEM-CEPS/INSTEAD
pierre.gramme@adem.etat.lu
fabienne.jacquet@adem.etat.lu