

Projet de Fin d'Etudes

**LA GOUVERNANCE DU PROJET
URBAIN AU SEIN DES ESPACES
TRANSFRONTALIERS
REFLEXION A PARTIR DU PROJET
BELVAL AU LUXEMBOURG**



2008-2009

DU BREUIL Louise

Directeurs de recherche
HINFRAY Noémie
CARRIERE Jean-Paul

**La gouvernance du projet urbain au
sein des espaces transfrontaliers
Réflexion à partir du projet Belval au
Luxembourg**

2008-2009

**Directeurs de recherche
HINFRAY Noémie
CARRIERE Jean-Paul**

DU BREUIL Louise

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout particulièrement Mlle Hinfray Noémie et M. Carrière Jean-Paul, tuteurs de ce projet, qui ont su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche.

Je tiens également à remercier toutes les personnes et tous les organismes qui ont pris le temps de m'accueillir et de répondre à mes questions. Leur collaboration a été très précieuse pour la rédaction de ce rapport.

Il s'agit d'une part des personnes rencontrées :

M. Reitz, ancien directeur de l'AGAPE,

M. Cour, responsable du département espaces à enjeux et opérations d'aménagement, du Conseil Régional de Lorraine,

M. Müller, responsable du département coopération transfrontalière au Conseil Régional de Lorraine,

M. Kocian, marketing manager de la société Agora,

Mme Lamesch, géographe, chargée de programmation au Fonds Belval,

M. Tibesar, conseiller scientifique à la cellule de recherche EURES de l'ADEM à Luxembourg,

M. Hengel, bourgmestre de la commune de Sanem,

M. Malano, ingénieur-directeur adjoint au département des Travaux Municipaux à la ville d'Esch-sur-Alzette,

M. Remackel, président du groupe réseau haut débit LELA+ à la ville d'Esch-sur-Alzette,

M. Diederich, conseiller du gouvernement 1^{ère} classe, chargé de direction à la DATER (Direction de l'Aménagement du TERRitoire),

M. Desforges, responsable aménagement du territoire au sein du service environnement et aménagement du territoire au Conseil Général de la Moselle,

M. Agamennone, chargé de mission Alzette Belval à la Direction Régionale de l'Equipement.

Et d'autre part des personnes contactées par téléphone :

M. Giraud, chargé de mission à la direction de la mobilité et de l'économie des transports du Conseil Régional de Lorraine

M. Toutain, chargé d'opération, de reconversion à l'Etablissement Public Foncier de la Lorraine,

Mme Herbourg, directrice générale adjointe du pôle aménagement du territoire au Conseil Général de Meurthe et Moselle,

Mme Schneider, chargée de mission à la Mission Opérationnelle Transfrontalière

SOMMAIRE

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements.....	6
Sommaire	7
Introduction	9

Partie 1

La coopération transfrontalière, un enjeu européen décline à l'échelle locale	11
1. L'évolution de la question transfrontalière avec la construction de l'Union Européenne	13
11. La frontière, une notion évolutive	13
12. Les initiatives européennes de coopération transfrontalière.....	14
13. Enjeux et intérêts de la coopération transfrontalière à l'échelle nationale	20
2. Des coopérations franco-luxembourgeoises.....	22
21. L'organisation des productions d'acier et de charbon.....	22
22. Des coopérations face à la crise sidérurgique.....	23
23. Une région de coopération.....	25
24. Le projet d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière.....	27
25. Des réseaux transfrontaliers de villes	28
26. Le Luxembourg, un « aspirateur à français »	30
27. Belval, un projet d'envergure	33

Partie 2

Le projet Belval : potentialités et limites de la gouvernance à l'échelle locale du projet urbain au sein de l'espace transfrontalier	38
1. Caractérisation de la gouvernance transfrontalière	39
2. Le projet urbain : un outil de la gouvernance transfrontalière ?.....	42
3. Belval, un projet strictement luxembourgeois.....	45
31. Présentation rapide du projet urbain local Belval.....	45
32. Les relations entre l'Etat et les communes au sein du projet Belval :	48
33. Une opportunité pour le développement local.....	49
34. Une gouvernance impliquant le secteur privé	50
4. Vers la mise en place d'une gouvernance française.....	51
41. L'émergence d'une volonté de coopération	51
42. Limites du comité transfrontalier	52
43. La constitution d'un nouveau comité	53
44. Un problème d'identification de la maîtrise d'ouvrage.....	54

Partie 3

De la gouvernance du projet urbain local à la mise en place d'un projet urbain global.....	57
1. L'émergence d'un projet urbain global	59
11. Vers une vision stratégique pour le secteur Alzette-Belval.....	59
12. Le projet de la voie de contournement à l'image d'un projet transfrontalier ?	65
13. Perspectives autour du projet d'Alzette-Belval.....	68
2. Belval comme un centre relais	70
21. Un pôle de décongestion	70
22. Belval au centre d'un projet de mobilité	72
3. La mise en place d'un GECT à l'échelle du projet urbain global	76
Conclusion.....	80
Annexes	85
Bibliographie.....	90
Webographie.....	94
Table des figures.....	96
Table des matières.....	98

INTRODUCTION

Au vu de l'élargissement de l'Europe et de l'évolution des relations entre les sociétés, la politique de cohésion européenne se voit confortée. La coopération territoriale se démarque au sein de cette politique de cohésion pour la période de programmation européenne 2007-2013, puisqu'elle constitue un nouvel objectif à elle seule, promouvant une intégration plus forte du territoire de l'Union dans toutes ses dimensions (économique, culturelle et sociale). Cet objectif ouvre de nouveaux enjeux de coopération aux niveaux transfrontaliers (de part et d'autre de la frontière), transnational (entre les Etats) et interrégional (entre les régions), regroupés sous le terme de coopération territoriale. Ainsi, la politique actuelle de l'Union Européenne, pourrait conduire à se représenter l'Europe telle une agglomération d'Etats nationaux ou encore telle une dissolution de ces Etats au sein d'un territoire plus global.

Avec l'avènement de la coopération transfrontalière se pose la question de l'avenir des territoires frontaliers. Cicatrices de l'histoire, les frontières nationales constituent fréquemment des zones marginales, loin des centres de décision, et ainsi laissées de côté en matière d'aménagement du territoire. L'objectif de la coopération transfrontalière est alors de mettre en cohérence des territoires divisés par une frontière nationale pour renforcer la compétitivité des régions frontalières. Avec la politique de cohésion européenne et le développement économique de l'Europe, les zones frontalières ont désormais la position stratégique de lieux d'échanges et deviennent des territoires privilégiés de développement.

Afin de mener cette étude, l'exemple de la coopération entre la France et le Luxembourg m'a paru pertinent, d'une part en raison de l'importance frontalière au sein du Luxembourg et d'autre part en vue du projet de reconversion de friches industrielles à Belval, à la frontière immédiate avec la France. En considérant le potentiel de développement du Luxembourg, la survie de ce pays pourra être assurée grâce aux relations qu'il entretiendra avec ses pays voisins. Le projet Belval constitue un réel potentiel de développement de la région transfrontalière en raison des emplois qu'il promet et de sa localisation à la frontière franco-luxembourgeoise.

La réalisation d'un projet d'une telle envergure à la frontière immédiate avec la France aura des impacts non négligeables sur le territoire, aussi est-il primordial de concerter l'ensemble des acteurs pour limiter les effets inopinés qui pourraient se révéler néfastes pour les uns comme pour les autres. La coopération transfrontalière se différencie des coopérations entre administrations infranationales par le fait que les administrations de part et d'autre de chacun des pays ne sont pas équivalentes en termes de compétences, de capacités d'actions, etc. et se voient confrontées à des difficultés pour communiquer et se mettre en accord. Les besoins pour palier à ces problèmes font appel à la gouvernance : bien que seuls les Etats aient la légitimité de discuter entre eux, comment les acteurs s'organisent-ils à des échelles plus locales ?

Nous verrons que le projet Belval pourra être qualifié de projet urbain. Cette dénomination lui confèrera une démarche multi-acteurs, et ceci à différentes échelles (internationale, nationale, régionale, locale), rapprochant le projet à la notion de gouvernance, entendue comme la question des modes de coordination entre les différents acteurs constituant la société qui permet l'action publique (Le Galès, 1995). Il est également à noter que la notion de projet urbain ne renvoie pas seulement à l'échelle du quartier de ville ; il est pensé pour s'intégrer dans la globalité du territoire dans lequel il s'inscrit.

Le projet urbain à Belval aurait-il permis de mutualiser l'ensemble des acteurs de part et d'autre de la frontière et de faire évoluer le projet de façon à l'intégrer dans un territoire plus global ?

Cette étude portera donc sur l'organisation de la gouvernance autour du projet Belval. La participation citoyenne ne sera quant à elle pas évoquée dans ce rapport en raison du temps imparti pour la réalisation de celui-ci, mais sera à considérer pour des études complémentaires. Le mémoire de recherche se structurera autour de deux hypothèses :

- les espaces transfrontaliers seraient encore victimes de l'étanchéité frontalière,
- le projet urbain Belval serait à l'origine d'une organisation d'acteurs, qui à terme, l'insèreraient dans un projet global

Afin de mener à bien cette recherche, une étude théorique s'est menée de paire avec une étude pratique. Une approche littéraire m'a permis, dans un premier temps, de formuler une problématique provisoire de laquelle ont découlé des hypothèses. L'approche pratique s'est déroulée dans un second temps, au cours duquel j'ai pu rencontrer quelques acteurs du projet Belval qui m'ont conduit à reformuler la problématique de départ ainsi que les hypothèses. A partir d'une méthode hypothético-déductive, un modèle d'analyse, fondé sur les hypothèses principales s'est dégagé. Afin de tester les hypothèses, je me suis à nouveau rendue sur le terrain pour rencontrer de nouveaux acteurs. L'approche analytique de cette démarche a ainsi abouti à la réalisation de ce rapport.

La réflexion de cette étude s'articulera autour de trois grandes parties. Dans un premier temps sera détaillée l'importance qu'a acquise la coopération transfrontalière au vu de l'évolution de la politique européenne, ainsi que les coopérations qui ont marqué la France et le Luxembourg, avec la création de la CECA notamment, elle-même à l'origine pour une grande partie de la construction de l'Europe.

Dans un second temps, la gouvernance du projet urbain sera caractérisée à travers l'élaboration d'une grille d'analyse, afin d'être appliquée au cas d'étude Belval dans le but de dégager les pratiques de gouvernance au sein de cet espace frontalier.

Après l'étude de la mise en place des gouvernances autour des projets urbains locaux, nous montrerons comment celles-ci ont acquis de la transversalité pour intégrer le projet local dans un projet urbain global et transfrontalier.

PARTIE 1

**LA COOPERATION
TRANSFRONTALIERE, UN
ENJEU EUROPEEN DECLINE A
L'ECHELLE LOCALE**

Avec la construction de l'Europe est apparue la notion de coopération transfrontalière. L'analyse des différentes initiatives européennes en matière de coopération d'une part et de la mise en place de systèmes de coopération entre la France et le Luxembourg d'autre part semble judicieuse afin de mieux comprendre le cadre contextuel et conceptuel dans lequel s'insère ce rapport.

Nous identifierons ainsi l'implication européenne en matière de coopération transfrontalière avant de nous intéresser aux composantes plus locales. Notamment, le projet Belval sera brièvement exposé afin de cibler l'enjeu transfrontalier qu'il représente.

1. L'évolution de la question transfrontalière avec la construction de l'Union Européenne

L'intensification des échanges entre les pays européens a positionné la frontière au cœur des débats. Au cours du temps, la notion de frontière a évolué avec l'évolution des sociétés et le territoire frontalier s'est positionné comme un espace stratégique tout au long de la construction de l'Union Européenne.

11. La frontière, une notion évolutive

La notion de frontière et la manière de l'approcher scientifiquement ont évolué au cours des années. Friedrich Ratzel, géographe politicien, explique que la géopolitique de l'époque entre les deux guerres mondiales, s'est surtout tournée vers les questions d'implémentation ou de relocalisation des frontières étatiques, sous l'influence forte de la réorganisation du territoire européen et de ses colonies. La frontière était alors vue comme un lieu où l'on affronte ses voisins, au-delà d'une frontière politique.

Provenant du vocabulaire militaire, la notion de « front » a longtemps représenté les limites extérieures d'un ensemble territorial, qui correspondait généralement à un Etat nation. Le front se caractérise par une limite externe d'un territoire dont les politiques ont tendance à le protéger de l'extérieur et à l'élargir¹.

« La frontière connaît une existence concrète dans une fenêtre historique déterminée. Dans un monde démilitarisé ouvert aux échanges, elle perd son sens. »²

La frontière est la compréhension linéaire du front. Elle est une construction politique et intellectuelle et se représente par une ligne imaginaire entre deux nations, séparant les droits imaginaires de l'une des droits imaginaires de l'autre (A. Bierce). Elle est l'instrument de base d'un Etat, car sans un territoire qui lui soit propre, donc délimité, un Etat ne saurait se développer économiquement, socialement, juridiquement et diplomatiquement.

Dans les années 1960, avec l'avènement de la géopolitique, les anglo-saxons commencent alors à s'intéresser, plutôt qu'à la frontière, aux espaces transfrontaliers. Parler d'espace transfrontalier suppose que la frontière présente un certain degré de porosité (l'ouverture l'emporte sur la fermeture), qu'elle est reconnue par les États (ligne stable) et que les conflits y ont disparu (frontière apaisée).

C'est en 1980 qu'est définie pour la première fois la coopération transfrontalière, au travers de la Convention de Madrid (Cf. partie 1-12 a)). La frontière n'est plus seulement un facteur de séparation entre des systèmes politico-institutionnels différents, elle devient aussi facteur de contact entre des sociétés et des collectivités différentes

¹ SCHULZ Christian, 20 et 21 février 2008, La notion de frontière vue par les géographes, in La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, Conférence à l'université de Luxembourg

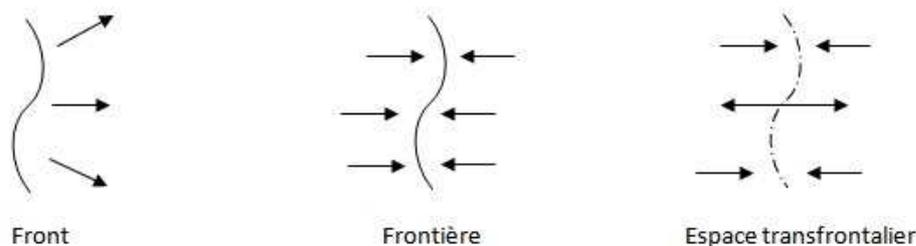
² LEVY J. et LUSSAULT M., 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Ed. Belin

(Ratti, 1993). La frontière est alors une interface privilégiée entre des systèmes différents où fonctionnent les effets de synapse (rupture, passage, relais) d'autant plus fort que le gradient entre les deux espaces séparés par la frontière est plus fort¹. La zone frontalière induit le franchissement spatial.

L'adjectif transfrontalier traduit la traversée, le passage, la transgression à travers une limite politique entre deux États. Cependant, la notion de transfrontalier est profondément liée à celle de proximité, les relations entre deux États relèvent en règle générale du transnational.

« L'espace transfrontalier, est alors appréhendé comme « un système relationnel fait de nœuds et de relations entre les éléments internes et externes qui en sont constitutifs » (Carrière et Thibault, 2000). L'espace transfrontalier constitue par conséquent « un espace structuré et à structurer, doté d'une épaisseur et d'un contenu, au-delà de la frontière abordée en tant que simple limite territoriale » (ibid.) »².

Figure 1 : Représentation schématique de l'évolution de la notion de front à l'espace transfrontalier
 Source : SCHULZ Christian, 20 et 21 février 2008, La notion de frontière vue par les géographes, in La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, Conférence à l'université de Luxembourg
 Réalisation : Louise du Breuil, DA5 2009



L'évolution de la notion de frontière en un espace transfrontalier permet de comprendre l'importance que ce territoire a acquise au cours des années. L'espace transfrontalier, jusqu'alors considéré comme un territoire marginal, nécessite d'être valorisé au vu de la construction de l'Europe. L'Union Européenne s'est alors investie sur ces territoires dans le but d'intégrer spatialement l'ensemble de ses pays membres.

12. Les initiatives européennes de coopération transfrontalière

La signature du Traité de Rome le 25 mars 1957 a engagé les Etats membres de l'Union européenne dans un processus d'intégration spatiale. Les frontières ont accaparé une place importante dans ce processus d'intégration et différents accords ont été pris dans le sens d'une atténuation des frontières en Europe. Après la seconde guerre mondiale, avec la construction de l'Union européenne, les frontières internes ont été repoussées à ses frontières extérieures, transformant ainsi ses zones frontalières en passerelles.

¹ BRUNET R., FERAS R., THERY H., 1993, *Les mots de la géographie-dictionnaire critique*, Collection Dynamique du territoire, Reclus, La documentation française

² HINFRAY N., 2007, *Les processus de construction des territoires transfrontaliers en Europe : éléments d'analyse*, Metz, 17p

a) Les bases juridiques de la coopération transfrontalière : Convention cadre de Madrid et Accords de Karlsruhe

La Convention-cadre européenne du 21 mai 1980¹ sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) a été signée par les Etats membres du Conseil de l'Europe². La Convention de Madrid a pour but d'encourager et de faciliter la conclusion d'accords entre communes et régions, de part et d'autres d'une frontière, notamment dans des domaines tels que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et l'aide en cas de catastrophe. En d'autres mots, la Convention de Madrid permet de rendre plus compatible les constitutions des différents Etats et d'accélérer les ratifications des accords. Pour tenir compte de la variété des systèmes juridiques et constitutionnels des Etats membres du Conseil de l'Europe, la Convention offre une gamme d'accords modèles permettant aux collectivités locales et régionales ainsi qu'aux Etats de placer la coopération transfrontalière dans le cadre qui leur convient le mieux.

Le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 tend à renforcer la coopération transfrontalière entre les pays européens en améliorant notamment le cadre juridique donné par la Convention-cadre. Il reconnaît expressément le droit des collectivités territoriales de conclure, sous certaines conditions, des accords de coopération transfrontalière.

Le 2^{ème} Protocole à la Convention de Madrid du 5 mai 1998 a pour objectif de favoriser la coopération entre collectivités territoriales non contiguës qui bordent ou non une frontière internationale. Ce protocole offre notamment un cadre juridique aux collectivités qui peuvent dès lors engager des coopérations internationales.

En 1996, le Conseil fédéral a signé avec les gouvernements d'Allemagne, de France et du Luxembourg l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux. L'Accord concrétise les principes du Protocole additionnel à la Convention de Madrid. Il vise à promouvoir et faciliter la coopération transfrontalière et contient des dispositions sur la conclusion d'accords de coopération transfrontalière, ainsi que sur la création d'organismes transfrontaliers (dotés ou non de la personnalité juridique), appelés groupements locaux.

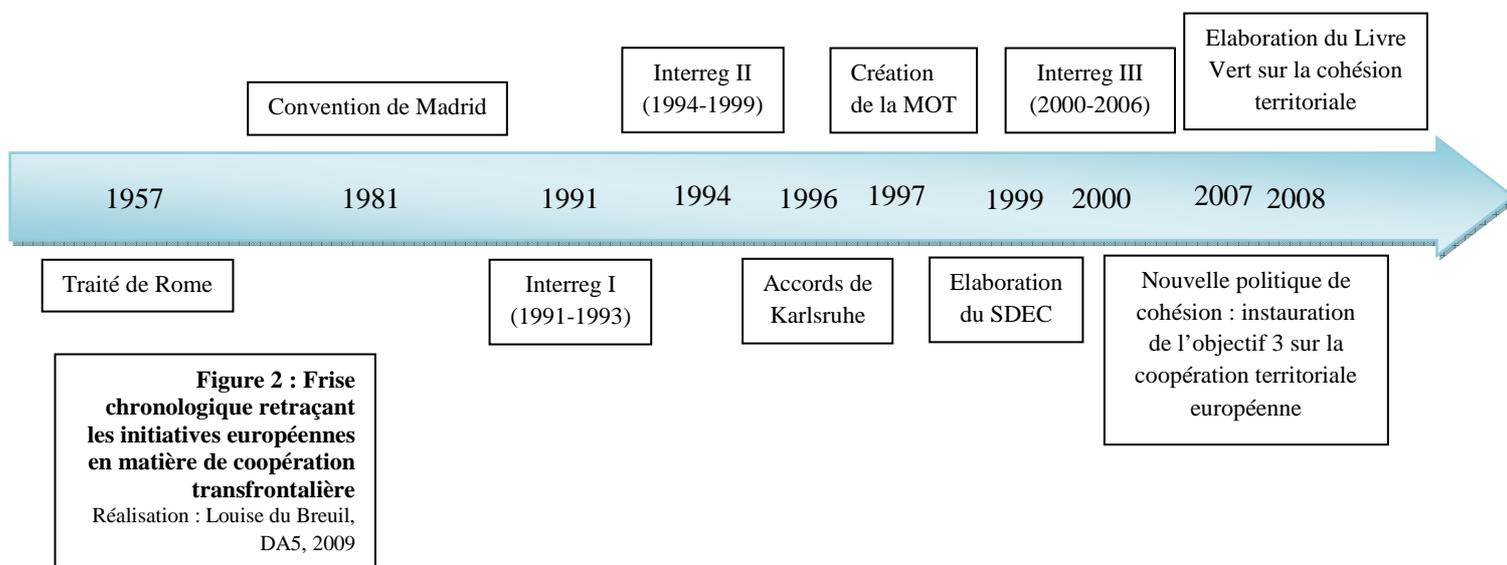
Dés lors, en Europe, alors que les États ont largement décentralisé leurs prérogatives, notamment dans les domaines économiques, sociaux et culturels, les collectivités territoriales ont acquis une responsabilité croissante en matière de coopération transfrontalière. Différentes lois de décentralisation ont ainsi favorisé la responsabilité et l'autonomie des collectivités territoriales.

¹ Entrée en vigueur le 15 mai 1984 en France et le 1^{er} juillet 1983 au Luxembourg

² Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark (dont Groenland et îles Féroé), Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pays Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.

« Si l'on veut mobiliser la frontière comme une ressource et non la vivre comme une contrainte subie, les acteurs locaux doivent mieux s'en saisir en espérant que l'Etat leur fasse confiance. » (Foucher, 2007, *L'obsession des frontières*, Perrin, 248p)

La Convention de Madrid a déclenché un ensemble d'initiatives de la part de l'Union européenne dans le domaine de la coopération transfrontalière. Celles-ci ont été répertoriées sur la frise ci-dessous et décrites plus bas.



b) Des programmes de financements pour tendre vers une intégration européenne

La politique régionale communautaire, fondée sur la volonté d'assurer une cohésion économique et sociale sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, s'est appuyée, dès le milieu des années 80, sur un certain nombre de programmes de développement, financés par les fonds structurels¹.

Dès 1990, la Commission européenne a pris l'initiative de créer un programme destiné à promouvoir le développement harmonieux des régions frontalières et à les aider à tirer profit au mieux de l'intégration européenne. Interreg était né. Trente et un programmes ont vu le jour sur les frontières européennes pour la période 1991-1993. Entre 1994 et 1999, pour le programme Interreg II, ils étaient plus de 70 (dont environ 60 sur le volet transfrontalier), répartis entre le volet transfrontalier (frontières contiguës) et le volet transnational (grandes zones de coopération européenne).

Interreg est une initiative communautaire visant à promouvoir la coopération transfrontalière afin d'assurer le développement harmonieux des régions frontalières. Plusieurs centaines de projets de coopération transfrontalière aux champs d'intervention très variés ont ainsi été cofinancés par les fonds européens.

¹ <http://www.interreg-wll.org/>

« La coopération transfrontalière de régions frontalières voisines a été préparée en Europe par des commissions gouvernementales et des commissions d'aménagement du territoire ainsi que par des recommandations du Conseil de l'Europe. Elle est financièrement soutenue depuis 1990 par le biais de l'initiative communautaire INTERREG. Presque toutes les régions frontalières ont bénéficié de l'aide apportée par INTERREG afin de constituer des organismes, des structures et des réseaux communs. » SDEC

En prévision de l'élargissement de l'Union Européenne, la Commission européenne a mis en place une nouvelle politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013. Celle-ci prévoit notamment de simplifier les procédures et de concentrer les aides communautaires sur les régions les plus démunies. La politique de cohésion dispose, pour la période 2007-2013 d'un budget de 308 milliards d'euros et devance le budget consacré à la Politique agricole commune.

La politique de cohésion repose sur trois nouveaux objectifs : convergence (des Etats et régions les moins développés), compétitivité régionale et emploi (ancien objectifs 2 et 3) et coopération territoriale européenne (ancien programme INTERREG). (Cf. annexe 1).

Les objectifs de la politique de cohésion pour 2007-2013 sont de renforcer la compétitivité des régions, de réduire les effets négatifs des frontières et de mettre en réseau les acteurs et les citoyens de part et d'autre des frontières.

Le nouvel objectif 3 « coopération territoriale européenne » de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 se décline lui-même en 3 sous objectifs qui reprennent les différents volets de l'ancien programme Interreg :

- la coopération transnationale (entre les Etats),
- la coopération interregionale (entre les régions)
- la coopération transfrontalière (de part et d'autre de la frontière).

Ainsi, l'Union Européenne, à travers sa politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013, met à disposition des fonds communautaires pour la réalisation de projets mettant en évidence la coopération transfrontalière.

c) Elaboration du Schéma Directeur de l'Espace Communautaire (SDEC)

En 1999 est élaboré le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, à l'issue d'un long processus de concertation entre les Etats membres. L'idée est que la dimension territoriale occupe une place de plus en plus importante dans la mise en œuvre des politiques sectorielles et qu'il est nécessaire de promouvoir un développement équilibré et durable du territoire communautaire.

Le SDEC préconise trois grandes orientations:

- le développement d'un système de villes polycentrique et équilibré avec renforcement du partenariat entre espaces urbains et ruraux,
- la promotion d'un accès équivalent aux infrastructures de transports et de télécommunications et au savoir,
- la préservation du patrimoine culturel et naturel.

La politique de développement spatial à l'échelle de l'Union européenne combine les politiques pour le développement des territoires, de façon à ce que les frontières nationales et les autres contraintes administratives ne représentent plus des obstacles au développement. Ainsi, le SDEC s'inscrit dans les objectifs de coopération transfrontalière de la Convention de Madrid :

*« Dans l'intérêt d'une intégration européenne plus poussée, les Ministres considèrent comme nécessaire la coopération en matière de développement spatial, entre les Etats membres d'une part, et entre leurs régions et collectivités locales d'autre part. Les collectivités régionales et locales devront désormais coopérer par delà les frontières nationales. Le S.D.E.C. constitue le document de référence approprié pour encourager une telle coopération tout en respectant le principe de subsidiarité. »
SDEC¹*

Au-delà de l'initiative européenne, le SDEC, élaboré par les différents pays de l'Union Européenne, préconise une coopération entre collectivités de part et d'autre de la frontière dans l'optique d'une cohésion territoriale.

d) Le Livre Vert sur la cohésion territoriale

La Commission européenne a présenté le 8 octobre 2008 le Livre Vert sur la cohésion territoriale. L'avenir de la politique de cohésion européenne se place dans la perspective de la préparation de l'après 2013 et de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, lequel consacre une place importante à la cohésion territoriale. Le Livre Vert soutient que la diversité territoriale de l'Union Européenne constitue un atout vital, susceptible de contribuer, de manière générale, à la durabilité de son développement.

Le Livre Vert, au-delà des cohésions économiques et sociales, prend en compte les éléments suivants :

- La cohésion territoriale exige un développement de stratégies et une gouvernance multi-niveaux afin d'assurer une utilisation efficace et efficace des potentiels disponibles.

¹ Commission européenne, 1999, SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, 94p

- Une attention toute particulière doit être accordée à l'amélioration de l'intégration territoriale et au développement de la coopération entre régions au-delà de leurs frontières, c'est-à-dire au développement et au renforcement des coopérations transfrontalières.
- Les politiques sectorielles ayant des incidences territoriales ainsi que toute politique régionale doivent être développées et organisées d'une manière spatialement cohérente.

Le Livre Vert porte une attention particulière à la mise en place de la gouvernance aux différentes échelles d'action. La coordination entre des collectivités d'un même Etat posant déjà des difficultés (en matière de financements, de définition de la maîtrise d'ouvrage...), la coopération entre collectivités de nations différentes devra être largement encadrée et définie. Au-delà des difficultés de coopération administrative se posera la question de la barrière linguistique, de la culture en matière d'aménagement du territoire, etc.

Les initiatives européennes impulsent des actions au niveau local, mais souvent, la temporalité des programmes européens n'est pas nécessairement la temporalité des aménagements frontaliers et transfrontaliers.

e) Création de la Mission Opérationnelle Transfrontalière

Au vu de ces initiatives européennes, l'Etat français prend conscience de la difficulté de mise en place de projets au sein des espaces transfrontaliers et de l'utilisation non optimale des fonds Interreg. En 1997, le CIADT¹ crée la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), pilotée par la DIACT².

La MOT a le rôle d'assistance opérationnelle et a pour objectif de faciliter la réalisation de projets transfrontaliers. Ses missions consistent en l'assistance opérationnelle, à la mise en réseau et à la formation, à aider quant à la définition de stratégies et à positionner ses actions au sein de l'Union Européenne³.

Dans l'optique d'une cohésion territoriale, les initiatives européennes en matière de coopération transfrontalière sont relativement nombreuses et incitatives. Intéressons nous de plus près aux enjeux de cette coopération au-delà des frontières.

¹ Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

² Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires.

³ Présentation de Mme Salambo le 17 février 2009 à Polytech'Tours

13. Enjeux et intérêts de la coopération transfrontalière à l'échelle nationale

Les frontières ont le rôle de « cicatrice » de l'histoire. Elles ont longtemps été considérées comme des zones marginales, éloignée des centres de décisions, des activités économiques du pays, et par conséquent mal intégrées dans les réseaux de transport. Elles ont en quelque sorte été laissées à l'abandon en raison de leur accessibilité difficile. Les zones frontalières concernent 15% du territoire de l'Union Européenne et 35%¹ de sa population. Alors que la frontière a longtemps été un lieu où l'on se tournait le dos, l'objectif est dorénavant d'en faire un lieu de rencontre pour qu'elle ne devienne plus qu'une simple frontière administrative.

« Les dévaluations des frontières sont généralement propices aux recompositions spatiales. Les relations transfrontalières sont en mesure de croître sans contraintes : les contrôles deviennent sporadiques et le nombre de points de passage augmente. La croissance de la perméabilité et de la connectivité instaure une meilleure accessibilité entre les lieux séparés par la frontière. De nouvelles opportunités s'ouvrent aux acteurs économiques (les différentiels deviennent plus lisibles). L'enjeu sur le long terme consiste à dépasser les relations basées sur l'exploitation de ces opportunités en développant des relations durables (tant sur le plan économique que sur le plan institutionnel, aux niveaux locaux et régionaux) en s'affranchissant de la tutelle des États. »²

De nos jours, la grande mobilité des personnes et des marchandises dans l'ensemble de l'Union Européenne exige une coopération territoriale qui aille au-delà des frontières, c'est-à-dire qui soit transfrontalière.

« La coopération transfrontalière contribue à atténuer les effets négatifs de ces frontières, à surmonter la situation marginale des régions frontalières dans leur pays et à améliorer les conditions de vie de la population ». (Charte européenne de la coopération frontalière et transfrontalière, Octobre 2004)

L'espace frontalier se trouve en situation de périphérie, de confins dans un contexte national et fait l'objet d'une gestion spécifique de la part des États.

La France est principalement délimitée par les mers et l'Océan. En effet, la France métropolitaine possède 2842 km de frontières terrestres et 3427 km de côtes. Les frontières terrestres qu'elle partage avec 9 pays représentent donc 45% de ses limites

¹ 35 % de la population des Etats membres vivent dans des territoires couverts par les programmes européens de coopération transfrontalière.

² Harlan KOFF, 20 et 21 février 2008, Border politics and regional integration : the need for crossregional comparisons in La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, Conférence à l'université de Luxembourg

territoriales. Parmi ses 2842 km de frontière terrestre, 73 km sont en commun avec le Luxembourg, soit seulement 1%.

Ce rapport peut sembler dérisoire au vu des kilomètres de frontières qu'elle partage avec d'autres pays, mais pour le Luxembourg cette distance concerne tout de même 20% de sa frontière. Bien que la France soit le pays avec lequel il est le moins frontalier, le Luxembourg accorde une importance particulière à ses espaces frontaliers en raison du rapport entre sa superficie et la longueur de ses frontières qui affiche une valeur très faible¹.

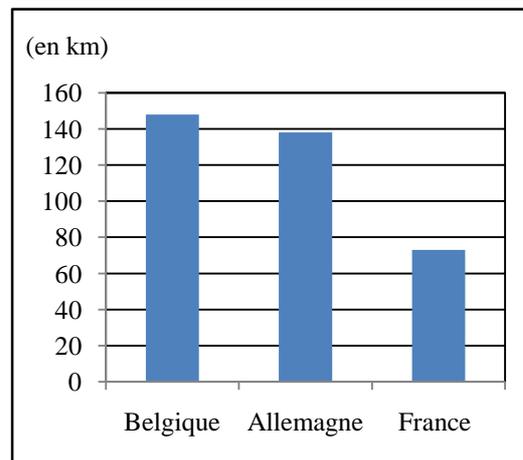
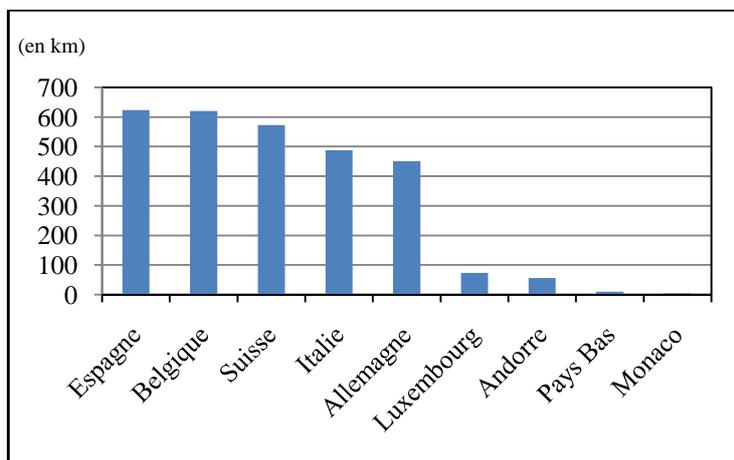


Figure 3 : Kilomètres de frontières terrestres partagés avec les pays voisins de la France et du Luxembourg respectivement

Source : Wikipédia, Géographie de la France et du Luxembourg, Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

La position centrale du Luxembourg dans l'Union européenne, qui lui a valu d'être le champ de batailles où s'affrontaient les armées puissantes de l'Europe, lui offre dorénavant l'opportunité de développer des liens avec ses pays voisins. En effet, le pays, trop exigu pour se suffire à lui-même a cherché très tôt une communauté économique plus vaste pour écouler ses matières premières et ses produits fabriqués².

L'espace frontalier dans chacun des pays n'a donc pas la même importance sur le plan géographique. Il pourrait en résulter une coopération transfrontalière déséquilibrée ; les enjeux de cette coopération semblent être plus décisifs dans le développement du Luxembourg qu'en France.

Avec les initiatives européennes en matière de coopération transfrontalière et les enjeux de cette coopération au niveau national, l'espace transfrontalier se positionne dorénavant comme un territoire stratégique. L'importance frontalière semble à première vue plus marquée au Luxembourg qu'en France. Avec l'émergence du projet Belval, qui sera détaillée plus loin dans le rapport, il semble judicieux de retracer les coopérations qui ont pu avoir lieu entre la France et le Luxembourg, afin de montrer l'importance des relations entre ces deux pays.

¹ 2586km² de superficie sur 359 km de frontière, soit un rapport de 7,2. En France, ce rapport est égal à 237,6 (675 417/2842km de frontières terrestres).

² Référence à l'union douanière et commerciale « Zollverein » créée en 1833

2. Des coopérations franco-luxembourgeoises

Dans un esprit d'ouverture, pour des raisons économiques notamment, le Luxembourg s'est largement engagé dans la politique européenne. Parmi tous les accords politiques passés entre pays, nous ne nous intéresserons qu'à ceux qui concernent directement le Luxembourg et la France dans le but de mieux comprendre le contexte de coopération entre ces deux pays.

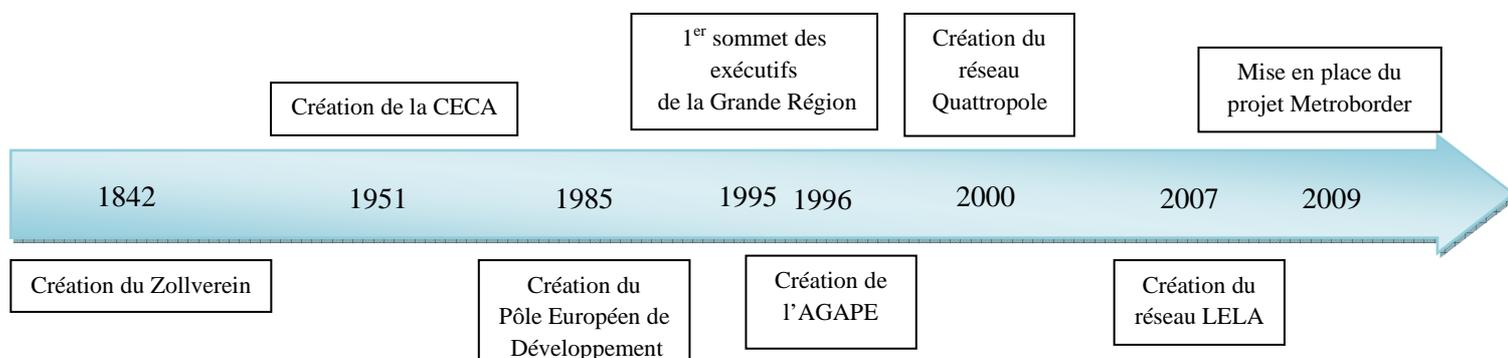


Figure 4 : Frise chronologique retraçant les différentes coopérations entre la France et le Luxembourg,
Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

21. L'organisation des productions d'acier et de charbon

La fin du XIX^{ème} et la première moitié du XX^{ème} étant dominés par l'économie du fer, les pays nécessitaient de la main d'œuvre et des capitaux. C'est dans ce cadre que le Luxembourg, la France, la Belgique, l'Allemagne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie se sont intéressés aux productions hors de leurs limites nationales pour finalement se réunir en un groupement de producteurs d'acier en 1842 : le Zollverein. Le but était d'organiser la production et le marché de l'acier. C'est à la fin de la première guerre mondiale que le Luxembourg dénonce le Zollverein, qui sera tout de même le préfigurateur de la CECA.

L'Organisation Européenne de Coopération Economique fut créée en 1948, suite aux exigences du plan Marshall quant à la conclusion de conventions de coopération économique. En raison de la difficulté pour l'OECE à coordonner les plans de relèvement des différents pays européens, la France prit l'initiative de créer une Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) le 9 mai 1950 pour faire face aux risques de surproduction et de concurrence¹. Le 3 juin, le Luxembourg, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie marquèrent leur adhésion au « Plan Schuman² ».

Même si le Luxembourg ne possédait pas de charbon, l'enjeu de cette adhésion était de taille car l'acier représentait à la fois « *le cœur et le poumon* » (Vincent Fally) de l'économie du pays. Le Luxembourg se voyait ouvrir largement ses portes à l'exportation de ses produits sidérurgiques vers l'Allemagne et la France et accéder en toute liberté aux matières premières qui lui étaient indispensables.

¹ KREINS J.-M., 2007, *Histoire du Luxembourg*, Que sais-je ? 127p.

² Ministre français des affaires étrangères

22. Des coopérations face à la crise sidérurgique

De 1944 à 1974, la sidérurgie connut un important développement, en capacité de production mais également en extension et création de nouvelles usines. En France, près de 70%¹ de l'acier coulé dans les années 60 était lorrain. A partir de 1974, la substitution de l'acier par l'aluminium et les composants plastiques ainsi que la récession du secteur automobile ont entraîné la chute de consommation de l'acier. Au Luxembourg, le nombre de chômeurs passa de 23 en 1974 à 3 874 en 1984², la région perdit alors près de 35 000 emplois liés à l'industrie sidérurgique.

La politique communautaire chercha officiellement à adapter l'offre à la demande, en passant par la réduction des capacités de production, la modernisation et la rationalisation des installations les plus viables.

Un « Programme d'actions commun » approuvé par la Belgique, la France et le Grand-Duché de Luxembourg fut alors réalisé en juillet 1985 dans le cadre de la « Déclaration commune pour un Pôle Européen de Développement ». Il s'agissait du Pôle Européen de Développement (PED). Un programme d'action fut ainsi créé, avec pour objectifs principaux : la création de 8 000 emplois dans un rayon de 20km autour du point triple (point de rencontre des 3 frontières) et la reconversion d'une partie des anciens sites sidérurgiques. L'agglomération transfrontalière ainsi formée par le PED rassemblait 22 communes des trois pays, représentant environ 127 000 habitants.

Les fonds européens furent sollicités par l'Etat afin de mettre au point un système d'aide permettant l'implantation des entreprises. Cette incitation financière consistait à exonérer les entreprises de la taxe professionnelle sur une période de 5 ans.

Cependant, le PED a rapidement montré ses limites³ :

- Le rayon de 20km, choisi arbitrairement, ne tenait pas compte du territoire (Luxembourg ville est en dehors de l'aire concernée)
- le départ des entreprises avait créé un réel déficit dans les caisses des collectivités, qui ne pouvait être réajusté que par une augmentation de la taxe professionnelle. Le montant que représentait la taxe professionnelle au bout de cinq ans d'exonération était si élevée que ce système n'a attiré que des entreprises dont le plan de développement était inférieur à 5 ans.

En 1996, les communes concernées par le PED ont souhaité impliquer davantage le niveau local au sein de l'agglomération transfrontalière à travers la création de l'association transfrontalière de l'agglomération du pôle européen de Longwy. L'Association a pour but de constituer un lieu de concertation et de débat entre tous les acteurs aux différents niveaux de décision (européenne, nationale, transnationale et locale), publics ou privés, en vue de définir une politique commune d'aménagement du territoire des collectivités locales, notamment dans les champs d'action de l'urbanisme, de l'environnement, du tourisme, et en accompagnement d'actions culturelles.

L'association transfrontalière peut étendre son périmètre d'investigation en fonction des besoins d'analyses au-delà des limites des communes ou des groupements de communes adhérents à l'association.

¹ JUDET P., 1985, La sidérurgie française en quête d'un nouveau dynamisme, Revue d'économie industrielle, n°31 1er trimestre 1985

² STATEC, 2003, La crise économique mondiale des années 1975-1985, www.portrait.public.lu

³ Propos recueillis auprès de M. Reitz, ancien directeur de l'AGAPE

L'Association transfrontalière de l'agglomération du PED se compose de deux collèges :

- Un collège des élus avec 3 représentants de la CCAL (Communauté de Communes de l'Agglomération de Longwy), 3 représentants d'IDELUX (Association intercommunale pour le Développement Economique durable de la Province du Luxembourg pour les communes belges d'Aubange, Messancy, Musson et Saint-Léger) et de 3 représentants du SIKOR (Syndicat Intercommunal KORDALL pour les communes luxembourgeoises de Bascharage, Differdange et Pétange). Sont également présents au sein de ce collège des élus des représentants administratifs de la région Wallonne (Belges), le ministère de l'intérieur du Luxembourg et les préfetures de région et de département français.
- Un collège des administrations composé de 2 représentants de la préfecture de région pour la France, de 2 représentants de la région de la Wallonie et de 2 représentants du ministère de l'Intérieur du Luxembourg.

L'AGAPE ; agence d'urbanisme de l'agglomération du pôle européen Développement, assure les missions de coordination des travaux transfrontaliers sur les plans administratif et technique, qui lui sont confiées par le Conseil d'administration de l'Association Transfrontalière.

Aujourd'hui, sur un territoire de 1064 km², l'Agape représente 18 communes françaises, 4 belges et 3 luxembourgeoises¹, représentant plus de 120 000 habitants.

« Cette agence d'urbanisme a le rôle utile d'Ersatz : elle réunit une multitude d'acteurs dans un souci de coopération »².

Les études et le suivi des actions et projets sont réalisés par IDELUX du côté belge, par le CEPS-INSTEAD via le SIKOR côté luxembourgeois et par l'AGAPE, côté français.

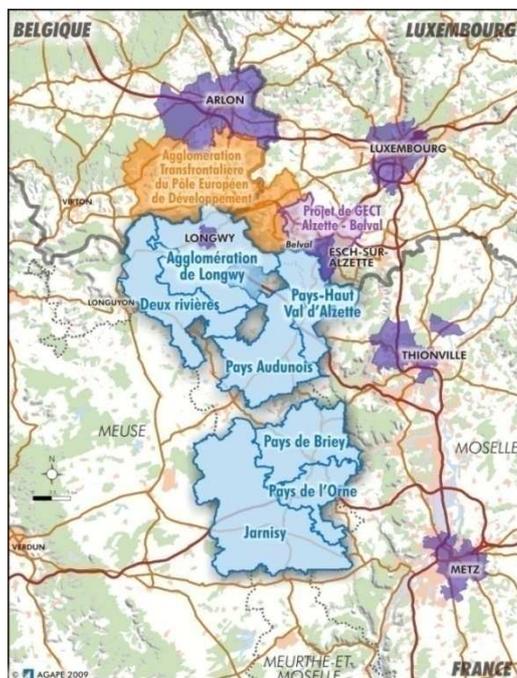
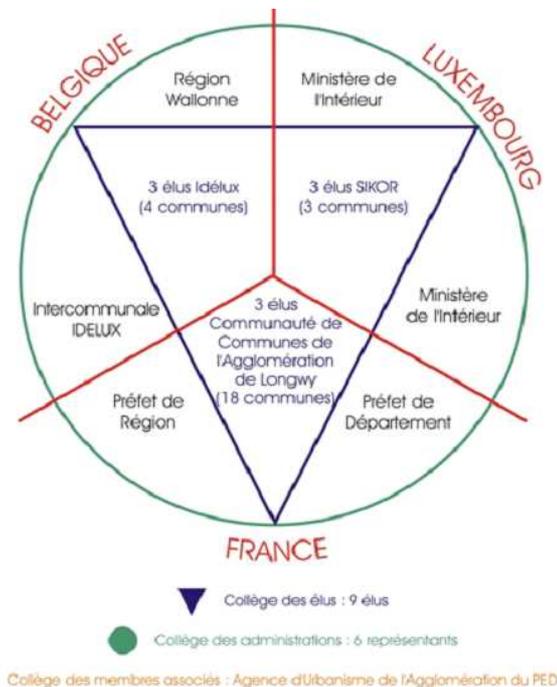


Figure 5 : Territoire d'intervention de l'AGAPE
Source : www.agape-ped.org

Figure 6 : Structure de gouvernance de l'AGAPE
Source : <http://www.agape-ped.org/agape>



¹ <http://www.agglo-ped.org/>
² Ibidem

23. Une région de coopération

Un espace transfrontalier dans lequel, depuis les années 70, cinq pays et régions se construisent un avenir commun s'est peu à peu institutionnalisé pour former la Grande Région (Cf. annexe 2). Cette région transfrontalière regroupe 11 millions d'habitants sur 65 000km² et plus de 120 000 personnes franchissent les frontières pour des raisons professionnelles. C'est une coopération à géométrie variable basée sur des projets de coopération nombreux tels que les transports et les télécommunications, l'aménagement du territoire et l'environnement, le tourisme, les loisirs et la culture, etc.

En septembre 1995 eut lieu le 1^{er} sommet des exécutifs de la Grande Région avec l'ensemble de ses partenaires : la région lorraine (le Conseil Régional, les deux Conseils Généraux et le préfet de région), le Luxembourg, la région de la Saare, de la Rhénanie (Communautés française et germanophone de Wallonie et la région), le Palatinat et la Wallonie. Leur objectif est de promouvoir la coopération transfrontalière afin d'assurer le développement harmonieux des régions frontalières.

Cette architecture institutionnelle se gouverne selon le principe de présidence tournante aux sommets des exécutifs. Le 11^{ème} et dernier sommet était présidé par le Grand Duché. Le volet espace du 11^{ème} sommet regroupe 3 projets : le projet Metroborder (Cf. partie 1-24) dans le cadre de l'ORATE, le projet d'un SIT (Système d'Information Territoriale) pour une harmonisation des bases de données et le projet de planification commune.

En plus de la Commission Régionale, un sommet des exécutifs existe au sein de la Grande Région. Il a été créé dans le but d'initier des coopérations transfrontalières. Il travaille sur l'harmonisation des périmètres et les actions menées en matière de région métropolitaine.

La Grande Région affirme son intention de se positionner au Livre vert, mais les décisions très spontanées qu'elle émet peinent à être suivies par les systèmes allemands et français qui sont moins réactifs.

Conscient et convaincu que la cohésion territoriale ne s'arrête pas aux frontières, la coopération transfrontalière constitue un enjeu de tout premier ordre pour le Grand-Duché de Luxembourg. La reconnaissance de la Grande Région comme un espace de coopération lui permettra de mieux rivaliser avec les grandes aires métropolitaines européennes et augmentera son potentiel et son attrait économiques.

Bien que cette coopération soit à l'échelle régionale, les communes ne sont en pas en reste dans cette structure de coopération. Le 15 février 1995, pour donner plus d'assise à la coopération transfrontalière entre les communes de l'espace transfrontalier, l'EuRegio SaarLorLuxRhin, association sans but lucratif de droit luxembourgeois (asbl), a été constituée. Cette association est au service des communes de la Grande Région. Elle permet à des collectivités locales luxembourgeoises et étrangères d'adhérer à une association. Ainsi, il existe un organe de représentation des intérêts communaux dans la Grande Région.

Cette association qui regroupe le SYVICOL¹, ainsi que des collectivités françaises et allemandes depuis 1995 favorise et coordonne la coopération transfrontalière régionale des collectivités représentées en son sein, dans tous les domaines qui sont de la compétence de ses membres. De même, les partenaires luxembourgeois sont représentés au sein de l'association pour le développement de l'agglomération du PED.

Légende

1 : Province du Luxembourg-belge / Sud Luxembourg / Nord Lorraine

1a : Espace du PED

1b : Espace Esch-Audun-Villerupt

2 : Eifel/Ardennen

2a : EWIV / GEIE "Islek Ohne Grenzen "

3 : Vallée de la Moselle

4 : Espace Saarland – Moselle Est – Westpfalz

4a : Espace de l'association " ZukunftSaarMoselleAvenir "

4b : Espace Zweibrücken – Pirmasens – Bitche

— : Réseau de villes entre Metz – TrTrier- Luxembourg - Saarbrücken

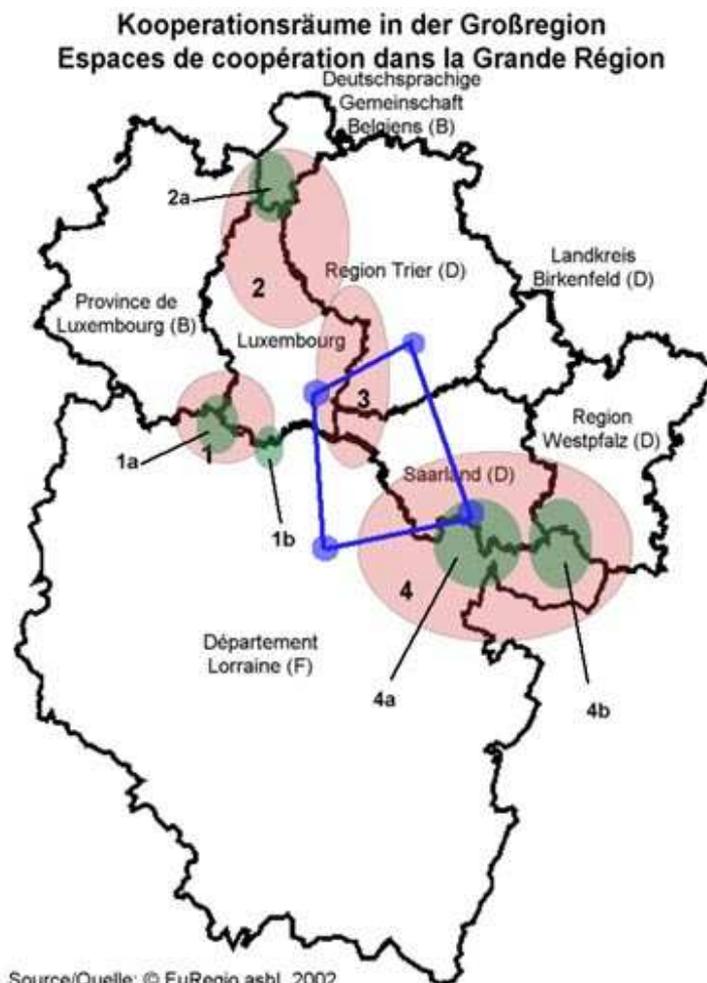


Figure 7 : Projets transfrontaliers mis en place dans la Grande Région
Source : <http://www.euregio.lu/>

¹ Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

24. Le projet d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière

Le sommet des exécutifs de la Commission Régionale travaille, nous l'avons vu, sur l'intégration de la Grande Région en une région métropolitaine. L'objectif de ce travail est de trouver une solution efficace de coopération interne afin que la région soit reconnue aux yeux de l'Union Européenne.

Cette problématique fait l'objet d'un projet de recherche à l'échelle européenne, du nom de Metroborder, qui porte sur les régions métropolitaines polycentriques transfrontalières. Ce projet vise à mener une étude analytique pour définir un ensemble de stratégies de développement d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière aussi bien au sein de la Grande Région qu'en Europe.

L'objectif du projet Metroborder est de déterminer la valeur ajoutée d'une région métropolitaine organisée du point de vue institutionnel et d'identifier quels sont les obstacles qui s'opposent à la gouvernance métropolitaine dans la Grande Région et le Rhin supérieur.

Ce projet de recherche est financé à hauteur maximale de 250 000€ par l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE, Cf. encadré) pour une période de deux années, soit 2009 et 2010.

L'ORATE (ou ESPON an anglais pour l'European Spatial Planning Observation Network) est issu de la mise en œuvre du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) qui a été adopté en mai 1999 à Potsdam par les ministres européens de l'aménagement du territoire afin de garantir un meilleur équilibre ainsi qu'une évolution polycentrique du territoire européen. Ce programme vise à établir un système permanent d'observation du territoire européen et de systématiser la coopération et la complémentarité entre les Etats membres de l'Union Européenne, la Commission Européenne et les instituts de recherche liés aux administrations responsables de l'aménagement du territoire.

Le réseau de recherche Metroborder est composé des institutions suivantes : Université du Luxembourg (Lead Partner), CEPS/INSTEAD Luxembourg, Université Libre de Bruxelles, Regio Basiliensis, Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich, Université de Metz, Université de la Sarre, Université de Haute Alsace². Le suivi et l'accompagnement du projet implique une gouvernance élaborée entre les différents organes et acteurs impliqués.

Dans le cadre de ce projet, et en concertation avec les entités partenaires, la présidence luxembourgeoise a engagé des réflexions et des discussions approfondies afin de dégager, à court terme, une démarche cohérente et intégratrice en matière de

¹ <http://www.espon.public.lu>

² <http://metrolux.ceps.lu/>

développement territorial et de planification territoriale. A long terme, l'objectif poursuivi par la présidence luxembourgeoise concerne la réalisation progressive, coordonnée et structurée d'une région métropolitaine transfrontalière polycentrique (RMPT).

A l'échelle internationale, des coopérations ont émergées dans l'optique d'un développement économique commun. Ces coopérations économiques sont à l'origine d'une réelle prise en compte de la problématique transfrontalière qui a aboutit à des coopérations interrégionales transfrontalière.

Des coopérations aux échelles nationales et régionales se sont donc opérées entre la France et le Luxembourg. Au vu des coopérations qui s'effectuent au sein de ces échelles supra-locales, se pose la question de l'implication du niveau local dans la coopération transfrontalière. Des réseaux transfrontaliers de villes se sont effectivement constitués entre ces deux pays.

25. Des réseaux transfrontaliers de villes

Les communes, ayant parfois des difficultés pour appliquer les directives nationales, peuvent avoir besoin de se regrouper, conformément aux politiques de décentralisation européenne prônant ce type de coopération, afin de bénéficier d'une plus grande capacité d'action et de s'affirmer au sein d'un territoire plus vaste.

a) Un réseau de villes pour une meilleure attractivité économique : Quattropole¹

Quattropole est un réseau de villes (Luxembourg-Ville, Sarrebruck Trèves et Metz), dont la déclaration d'intentions, qui constitue son acte de naissance, a été exposée à Metz le 29 février 2000. L'objectif de ce réseau de villes consiste à créer des synergies et à renforcer l'attractivité économique de l'espace transfrontalier par la mise en œuvre de projets concrets et innovants.

Ses thématiques de travail concernent essentiellement l'amélioration des infrastructures de télécommunication et les nouveaux médias, mais aussi d'autres thèmes de la coopération transfrontalière interrégionale.

Les maires des quatre villes composent le Comité Directeur, en charge de l'orientation stratégique de QuattroPole. Un comité de coordination, constitué de membres des administrations de ces villes est nommé par les quatre maires. Chaque ville abrite un bureau local en charge des tâches administratives. Enfin, des groupes de travail sont constitués autour de projets précis.



¹ www.quattropole.deepweb.de

b) Un réseau de villes pour un développement économique et urbain transfrontalier : LELA+



Les villes de Metz et Thionville ont rejoint en 2007 le réseau de coopération transfrontalière LELA¹ regroupant la Ville de Luxembourg (L), la Ville d'Esch sur Alzette (E), la Ville de Longwy (L) et la Ville d'Arlon (A) depuis juillet 2006. Désormais dénommé LELA+, ce réseau de villes a pour vocation de cumuler les compétences et les potentiels économiques, culturels et touristiques de ces villes au profit de leurs citoyens et de leurs entreprises et de prendre position commune concernant les aspects transfrontaliers par rapport aux décisions nationales des trois pays dans l'intérêt de favoriser le développement économique et urbain de la région frontalière.

C'est la ville de Luxembourg, appartenant également au réseau Quattrople, qui est à l'initiative de la constitution de ce réseau, dont le fonctionnement est assez similaire de celui du réseau de villes QuattroPole.

En effet, afin que la coopération transfrontalière vive dans les administrations communales, une structure légère de coopération a été adoptée (Cf. annexe 3). Un Comité Directeur formé par les quatre maires des villes partenaires est soutenu par un Comité de Coordination chargé de préparer les décisions politiques et d'administrer les différents groupes de travail, constitués de maires, d'institutions publiques et entreprises privées. L'atout du réseau de villes LELA+ est la simplicité de sa structure administrative.

Les thèmes retenus des groupes de travail sont les suivants : Apprentissage des langues, Internet, Mobilité, Réseau à haut débit et Sécurité. Cependant, les groupes de travail au sein du réseau peuvent évoluer, ainsi, on pourrait imaginer un travail sur une planification commune, ou encore sur un lycée transfrontalier, dans l'optique de valoriser cette bivalence.

Une ville membre du réseau peut proposer un projet. Dès lors qu'au moins 4 communes sont concernées, le projet est alors qualifié de projet LELA+. En ce qui concerne le financement, la ville en charge du projet avance les fonds et se voit remboursée par les 5 autres villes de façon à ce que le budget soit réparti en 6 parts égales². C'est ensuite l'AGAPE qui réalise les études pour le compte de ces 6 villes.

LELA+ est un réseau très volontariste qui permet un réel contact entre techniciens et entre les élus. Les difficultés opérationnelles qui peuvent surgir concernent souvent les dispositions légales, juridiques, les conventions, etc. L'organisation institutionnelle en France est bien plus complexe qu'au Luxembourg et il est souvent difficile de savoir à qui il faut s'adresser. Le réseau de villes place la ville au centre des discussions puis affecte les personnes des différentes institutions.

¹ www.lela.lu

² Le Comité Directeur, sur décision extraordinaire, peut cependant accepter qu'une ville ne participe financièrement pas à la même hauteur que les autres si cela est justifiable.

Le réseau LELA+ a une finalité éducative et non économique ou commerciale. De nombreuses villes ont fait part de leur demande d'adhésion au réseau LELA+ (telle que l'agglomération de Metz par exemple), mais toutes ont été refusées après l'adhésion de Metz et Thionville. Le réseau souhaite se limiter à 6 partenaires pour faciliter les réunions avec un nombre d'acteurs limité.

La médiatisation permise lors des conférences de presse et des apparitions médiatiques des maires donne du poids à cette coopération. En effet, la médiatisation des maires sert de catalyseur pour l'aboutissement concret des projets au sein du réseau LELA+.

Le travail en collaboration entre les différentes villes constitue un réel potentiel pour le développement d'une région métropolitaine polycentrique, qui peut ainsi s'affirmer dans le contexte européen, voire même international. Cependant, les liens qui se créent entre les villes au sein de ces réseaux ne sont pas aussi performants que ceux existants au sein du sillon Lorrain par exemple, où ils sont contractualisés. En ce sens, l'espace transfrontalier, tant qu'il ne sera pas perçu comme un territoire, ne pourra se voir accorder la vocation de décision ou de contractualisation.

La coopération interurbaine vient donc compléter les coopérations interrégionale et internationale déjà entamées entre la France et le Luxembourg. Cette coordination au niveau local est véritablement nécessaire au vu des différentiels entre ces deux pays, à l'origine de flux considérables.

26. Le Luxembourg, un « aspirateur à français »

Un phénomène non négligeable marque la frontière franco-luxembourgeoise : il s'agit des travailleurs transfrontaliers. Les transfrontaliers travaillant au Luxembourg sont pour la majorité d'entre eux des résidents français comme nous l'indique la carte ci-dessous.

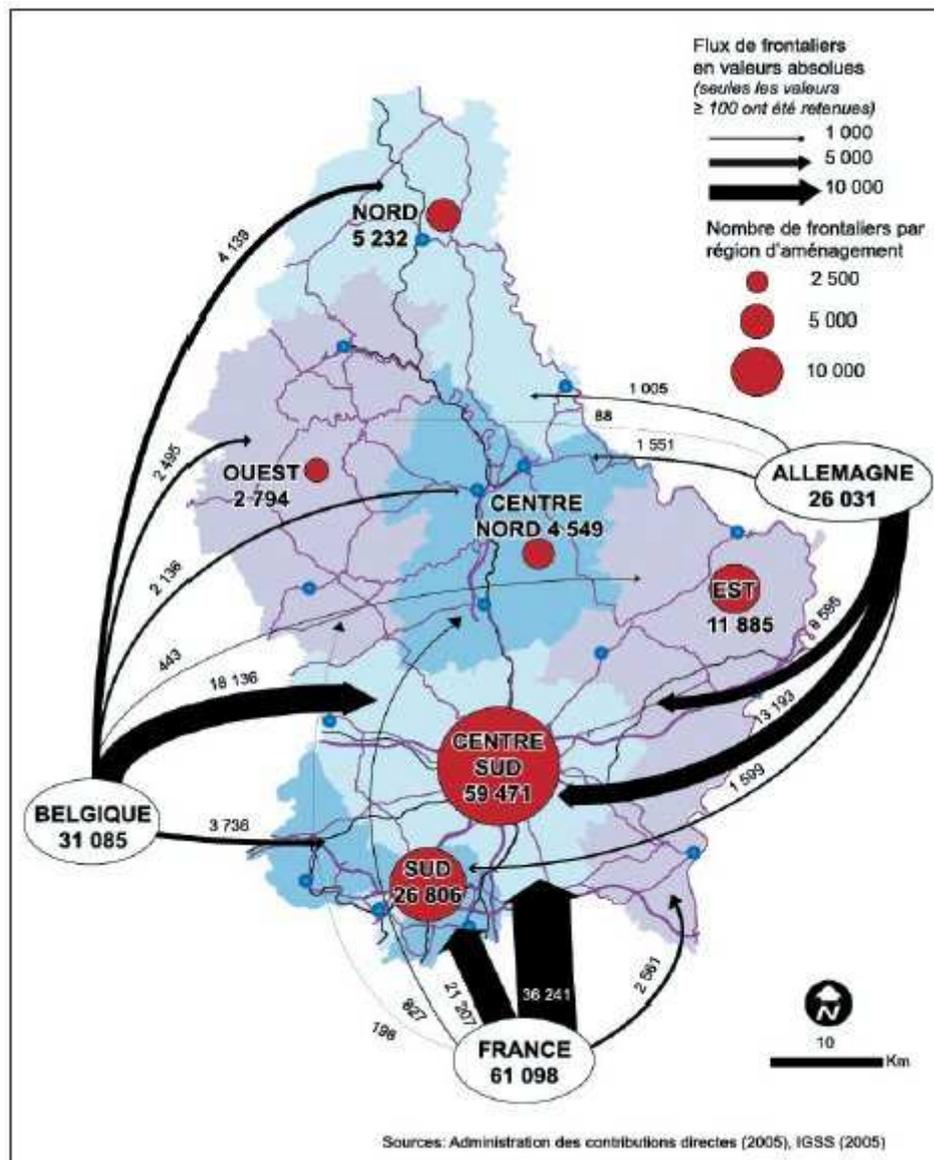


Figure 8 : Flux estimés de travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg en 2005
 Source : administration des contributions directes (2005), IGSS 2005

En effet, les travailleurs sont très nombreux à traverser cette frontière en raison des différences de salaires, de prestations sociales, de retraites qui sont bien plus avantageux au Luxembourg.

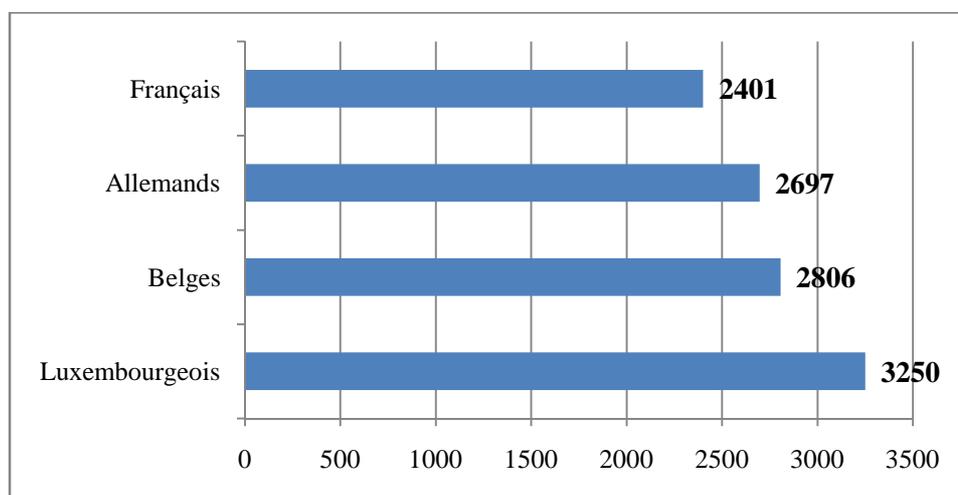


Figure 9 : Salaires mensuels médians au 31/12/2004
 Source : les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg, n°2/2008
 Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

Le Luxembourg est en situation de déclin démographique, et pourtant le nombre d'emplois a doublé en 20 ans. En effet, le Luxembourg présente des différences avec ses pays voisins en matière de revenus, mais également en ce qui concerne le foncier disponible qui est rare et cher.

Le Nord lorrain quant à lui possède du foncier disponible à un coût compétitif. Ainsi, la croissance de population sur ce territoire est la plus élevée de Lorraine avec une augmentation de 600 habitants par an depuis 1999¹ (soit 178 000 habitants en 2006). Cette croissance de population s'explique avec l'attractivité du Luxembourg. Il est donc avantageux de vivre en France et de travailler au Luxembourg, ce qui explique ces flux massifs de travailleurs transfrontaliers.

Le nombre de frontaliers sortants ne cesse de croître : les flux vers l'Allemagne diminuent lentement depuis 2001. Vers le Luxembourg, le nombre de frontaliers a été multiplié par 4 depuis 1990 et par 2,4 vers la Belgique. En revanche, peu de frontalier entrent en Lorraine : moins de 1500 selon les estimations dont 200 Luxembourg.

Figure 10 : Frontaliers sortant de Lorraine
Sources : INAMI – Belgique/Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz Saarland, Inspection générale de la Sécurité sociale du Grand Duché de Luxembourg, ventilation DR INSEE Lorraine
Réalisation : Louise du Breuil, DAS, 2009

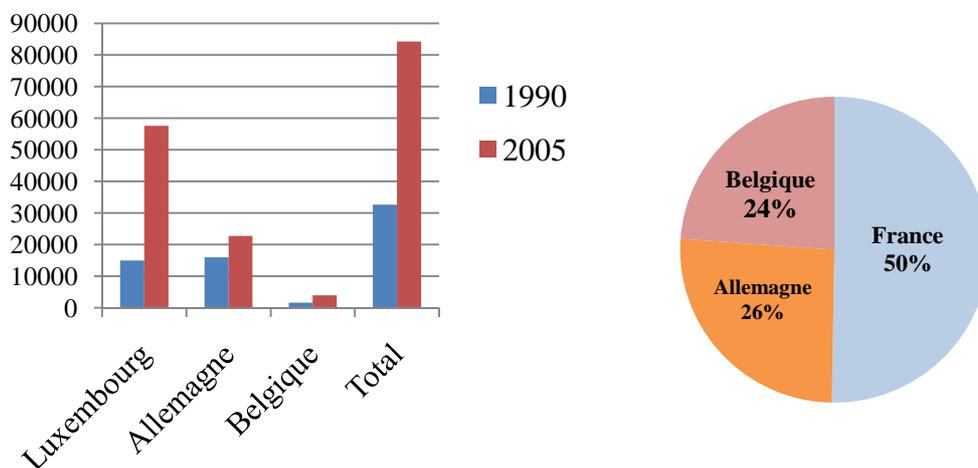


Figure 11 : Pays de résidence des frontaliers salariés au Luxembourg
Source : IGSS (Inspection Générale de la Sécurité Sociale), septembre 2007
Réalisation : Louise du Breuil, DAS, 2009

Les différences de coûts et de revenus sont exploitées de façon optimale par les habitants transfrontaliers. L'Auchan à Saint-Martin (proche de Longwy) réalise par exemple le plus haut chiffre d'affaire de la Lorraine grâce au pouvoir d'achat des travailleurs transfrontaliers.

Les travailleurs transfrontaliers sont perçus soit comme une suite logique au phénomène de mobilité dû à la disparition des frontières et prôné par l'Europe, soit comme une perte pour la France. En effet, bien qu'il existe des phénomènes de compensation entre les Etats luxembourgeois et belges, la France perd un potentiel de cotisations qui n'est pas compensé. Cependant, il est à considérer que la ressource luxembourgeoise en termes d'emplois évite à la région Lorraine de voir son taux de chômage augmenter. Il est également à nuancer que les résidents lorrains ne sont pas nécessairement lorrains d'origine.

¹ AGAPE, 2008, InfObservatoire n°24 d'octobre 2008

L'Europe incite la mobilité des travailleurs, notamment avec le système d'accompagnement des travailleurs EURES (EUROpean Employment Service). La problématique des travailleurs transfrontaliers relève plus de l'UE que de la collectivité : une harmonisation fiscale ne peut être vue qu'à une large échelle. EURES est un service public de l'emploi européen qui aide à la mobilité parce qu' « une bonne Europe est une Europe qui bouge » (M. Tibesar de l'Eures Luxembourg). Son rôle est d'informer les travailleurs potentiels sur les conditions de travail de l'autre côté de la frontière afin de limiter les freins et obstacles que peuvent constituer la frontière.

Au vu de l'importance des flux de travailleurs transfrontaliers qui animent ces deux pays, le projet Belval, visant la création de nombreux emplois, est une réelle opportunité à saisir pour la région Lorraine, notamment pour le secteur du bassin de l'Alzette et plus largement pour le territoire Nord Lorrain.

27. Belval, un projet d'envergure

Le choix du projet Belval comme terrain d'étude s'explique par le fait qu'il constitue un territoire stratégique, à la frontière entre deux Etats aux différentiels marqués.

La crise sidérurgique a provoqué une perte d'environ 30 000 emplois sur les 150 000 emplois luxembourgeois. « L'objectif est d'engager un développement urbain intégré et transfrontalier dans la direction d'un développement très durable pour ces territoires qui ont souffert ».

Dés l'extinction des Hauts Fourneaux en 1996, l'Etat, l'Arbed¹ et les syndicats se sont regroupés en un Groupement d'Intérêt Economique pour l'étude de la **reconversion des sites sidérurgiques** (GIE-Ersid). La reconversion des friches industrielles représente un potentiel de développement économique exceptionnel pour le Luxembourg et la région Sud en particulier. Parmi les 10 friches luxembourgeoises (soit 650 ha au total), celle de Belval (120 ha) a été jugée prioritaire. Le site de Belval se situe sur les communes de Sanem et d'Esch-sur Alzette, à l'extrémité Sud du Grand-duché, à proximité de la frontière française.

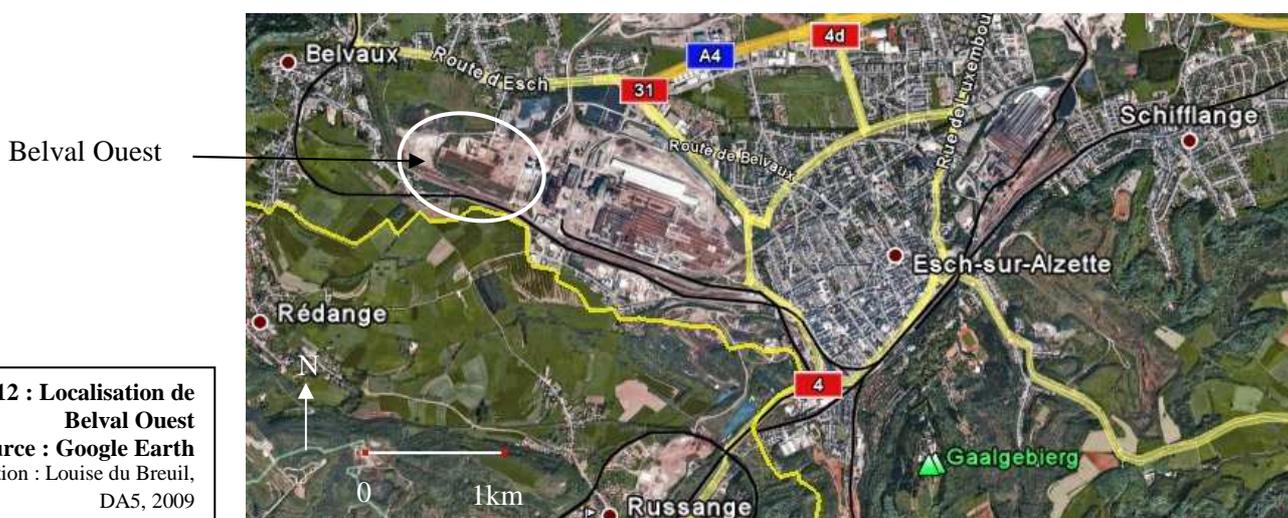


Figure 12 : Localisation de Belval Ouest
 Source : Google Earth
 Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

¹ L'Arbed a fusionné le 18 février 2002 avec Aceralia et Usinor pour former le groupe européen Arcelor, lui-même fusionné en 2006 avec Mittal Steel pour créer ArcelorMittal.

Dès 1998, le GIE-Ersid s'est élargi aux communes d'Esch-sur-Alzette et Sanem pour mettre en œuvre un plan de revitalisation des friches.



Figure 13 : Les Hauts-Fourneaux avant reconversion
Source : Point-info Belval

Les premières investigations se dirigeaient vers un repositionnement du site sur sa fonction initiale à travers la création d'une nouvelle zone industrielle. Cependant, le secteur de l'industrie lourde affichait des difficultés avec une main d'œuvre trop chère, des nuisances...

La sidérurgie concernait les sites proches des grands centres urbains, tous desservis par rail, selon les conditions d'exploitation. L'Etat préféra ainsi profiter de la situation géographique pour rénover ces friches. Les nouvelles perspectives d'aménagement du territoire (desserrement de Luxembourg ville, projets d'investissements publics...) ont fait évoluer le projet vers des fonctions plus mixtes, allant jusqu'à la création d'un ensemble urbanistique, retranscrit en juillet 2000 dans le Masterplan (Cf. annexe 4) du bureau d'architecte et d'urbanisme Dewey & Muller. Le nouvel ensemble urbain, d'une surface de 69 ha constructibles bénéficie d'un soutien actif de l'Etat à travers un important programme de décentralisation de fonctions administratives et la mise en œuvre d'une politique d'enseignement supérieur ambitieuse développée dans le contexte de la création de l'université de Luxembourg.

Tous les travaux de reconversion des friches aboutissent, le 20 octobre 2000, à la création, en parité entre l'Etat luxembourgeois et l'Arbed, de la société Agora. Maître d'ouvrage du projet, son rôle est de développer le site, de "viabiliser" les friches et de valoriser le foncier. Elle est également devenue propriétaire des terrains de l'ARBED et assure le développement et la commercialisation de ceux-ci. Agora se divise en 2 sociétés :

Agora société et Compagnie en commanditaire simple, qui réunit l'Etat (50% du capital) et Arcelor Mittal, anciennement l'ARBED (50% du capital). L'Etat traite ainsi les questions d'aménagement du territoire et l'ARBED recycle du foncier pour revitaliser la région (et rentabilise également son opération). Le capital de la société est de 28 millions d'euros dont 25 millions sont un apport foncier de la part de l'ARBED. Afin d'être impliqués de façon équivalente dans la société, l'Etat a acheté à l'ARBED la moitié de son capital. A ce foncier, les deux investisseurs ont ajouté 1,5 million d'euros chacun en liquidité. Cette société est gérée par une assemblée générale des actionnaires qui se réunit environ une fois par an. A travers le Masterplan, qui identifie les zones à construire et leur fonction, le terrain est viabilisé pour être vendu soit à l'Etat soit à des

promoteurs privés. La vente du foncier est donc pensée pour être intégrée dans le projet : la société porte un regard sur le type d'activité de l'acquéreur dans le but d'engager une mixité urbaine. La société considère l'Etat et les communes comme des clients, elle est ainsi propriétaire et aménageur.

Agora SARL gère quant à elle Agora société et Compagnie. Elle est composée de dix membres (quatre d'Arcelor et quatre de l'Etat, ainsi que deux élus communaux d'Esch-sur-Alzette et de Sanem, représentatifs des 12 communes). Le capital de cette société est de 100 000 euros, répartis de façon équitable entre l'Etat et Arcelor-Mittal.

L'avantage de dissocier ces deux sociétés réside dans le degré d'engagement : les pertes de la Sarl ne sont pas reportées sur l'autre société, ne nuisant donc aucunement au développement du projet.

Agora travaille ainsi sur les friches industrielles d'Arcelor Mittal qui représentent 650 ha (dont 120ha à Belval). Le capital de la société peut donc s'étendre aux autres friches du pays, voire même en France, puisque l'ARBED est propriétaire de nombreuses friches industrielles françaises.

Dans l'optique de la concrétisation du Masterplan, la société Agora, en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur, organise en 2001 un concours d'idées international d'urbanisme pour le site Belval-Ouest. Le projet de JO Coenen & Co (architectes néerlandais) est alors retenu puisqu'il apportait

« La meilleure réponse aux critères de sélection tels la compatibilité avec les plans d'aménagement communaux, le rattachement efficace au transport public et l'intégration urbanistique des monuments existants, tout en mettant en valeur le passé sidérurgique de la région »¹.

Le projet Coenen constitue alors le nouveau Masterplan. La base juridique pour l'utilisation des surfaces sur le site de Belval-Ouest² est définie dans le plan d'aménagement général (PAG³). Le projet accueillera à terme 7000 habitants, 25 000 employés et la Cité des Sciences qui inclut l'université de Luxembourg.

Un établissement public, chargé de la réalisation des équipements de l'Etat sur Belval a été spécialement créé pour intervenir sur le site. Il s'agit du **Fonds Belval**. En mars 2003, le gouvernement a donné son accord pour la première tranche des investissements immobiliers. De nombreux équipements sont programmés pour 2015 : un centre de musique avec une salle de concerts (le Rockhal), la stabilisation des hauts fourneaux, le lycée technique, la cité des sciences, les archives nationales, la Pépinière d'entreprises... Les investissements totaux de l'Etat luxembourgeois sur "Belval-Ouest" sont évalués à 1 milliard d'euros. Pour l'année 2003, ils s'élevaient à 4,6 millions d'euros.

¹ <http://gouvernement.lu>

² A Belval Est, les fours électriques sont toujours en service. Ce site industriel scinde le centre ville d'Esch-sur-Alzette et Belval Ouest

³ Equivalent du PLU français

Le Fonds Belval est un établissement para-étatique qui assure la gestion du bâtiment jusqu'à la remise des clés. Le budget d'un million d'euros est réparti à travers la vingtaine de projets sur le site Belval. Le Fonds Belval assure à la fois la maîtrise d'ouvrage mais également la maîtrise d'œuvre à travers les différentes étapes du projet : réalisation en premier lieu d'un programme de construction (établi avec le futur occupant ; exemple de l'université pour laquelle recteur et chercheur ont été interviewés pour cibler la demande). L'équipement du bâtiment, toujours en concertation, est également à la charge du Fonds Belval ; exemple de la sono du Rockhall. Sont ensuite menés un programme d'architecture et les études communes pour aboutir à un projet de loi. Une fois votée, les travaux sont réalisés et le suivi de chantier assuré (maîtrise d'œuvre). Pour chaque initiative, un projet de loi remonte à la Chambre des Députés pour qu'il soit signé.

La rénovation du site Belval, sur une surface de 120 ha, vise à créer du travail directement à la frontière et à limiter les congestions routières à l'intérieur du pays et constitue en ce sens un projet d'envergure.

Derrière un projet strictement luxembourgeois se dissimule d'ores et déjà une réflexion transfrontalière : le rayonnement de ce projet aura nécessairement des conséquences de l'autre côté de la frontière, au vu des flux qui animent ces deux pays. Analyser la coopération qui s'est mise en place autour du projet Belval de part et d'autre de la frontière, constitue en ce sens un cas d'étude approprié.

Bilan de la partie 1 :

La construction de l'Union Européenne a joué un rôle important dans l'évolution de la notion de frontière et dans l'avènement de la coopération transfrontalière. Cependant, au delà des financements européens, le succès de la coopération transfrontalière dépend également de la volonté nationale, régionale et locale.

Dans un pays tel que le Luxembourg, l'enjeu transfrontalier est considérable au vu du rapport entre la superficie du pays et la longueur de ses frontières. De nombreuses coopérations franco-luxembourgeoises ont déjà été engagées aux différentes échelles d'action. L'espace frontalier qu'il partage avec la France est largement marqué par des flux de travailleurs transfrontaliers, en direction du Luxembourg notamment. Ainsi, la coopération transfrontalière est un véritable enjeu pour ces deux pays.

Le projet Belval, à la frontière franco-luxembourgeoise, constitue un projet d'envergure à travers la population qu'il projette de fixer d'une part et d'attirer d'autre part. Au vu de l'importance des flux qui animent ces deux pays et de la localisation de Belval, le projet acquiert dès lors une importance transfrontalière. Aussi, l'étude de la coordination entre français et luxembourgeois autour de ce projet sera judicieuse afin d'analyser la mise en place de la gouvernance transfrontalière.

PARTIE 2

LE PROJET BELVAL :
POTENTIALITES ET LIMITES DE
LA GOUVERNANCE A
L'ECHELLE LOCALE DU PROJET
URBAIN AU SEIN DE L'ESPACE
TRANSFRONTALIER

1. Caractérisation de la gouvernance transfrontalière

La coopération transfrontalière est avant tout une coopération qui s'effectue au sein d'un même bassin de vie. C'est la vision partagée de chacun des acteurs autour d'un même territoire qui aboutit à un consensus visant le développement le plus propice au vu des contraintes extérieures. Il est primordial d'organiser une gouvernance transfrontalière dans le but de maîtriser les espaces et les ressources qu'ils dégagent. Ainsi, la gouvernance aurait pour but de faire converger les initiatives, de coordonner les actions pour réduire le risque de conflits et accroître l'efficacité des mesures prises.

« Les initiatives doivent s'appuyer sur un large partenariat « local solide pour identifier les défis, les stratégies, les priorités pour allouer les ressources... ». Ce partenariat devrait comprendre les partenaires économiques et sociaux, les ONG, les associations de résidents... Il s'agit en particulier de soutenir la créativité des acteurs locaux désireux de valoriser les potentialités de leur territoire¹. »

La mise en œuvre d'une politique cohérente d'aménagement nécessite l'implication des acteurs concernés à tous les niveaux, au titre du principe de la participation.

C'est ce que confirme Patrick Le Galès (1999) dans sa définition de la gouvernance :

« un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains ».

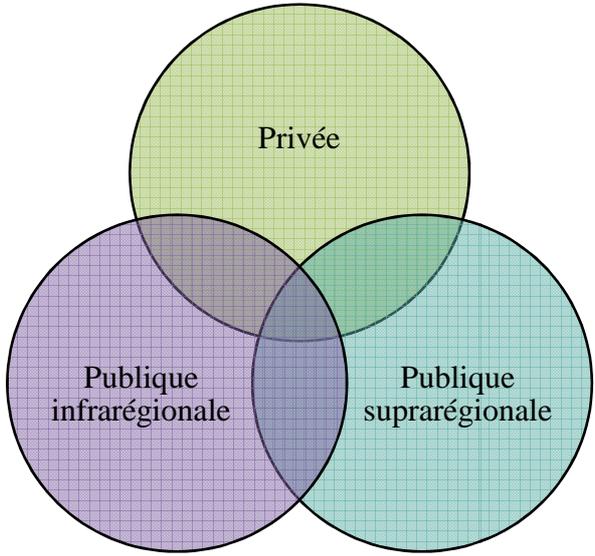
Actuellement, cinq niveaux de gouvernance se distinguent : l'europpéen, le national, le régional, les municipalités et les acteurs du secteur privé. Ces niveaux de gouvernance se répartissent au sein de trois sphères dont la bonne connectivité permet d'organiser la gouvernance² :

- la sphère privée, caractérisant la société civile
- la sphère publique infrarégionale, pour les actions publiques régionales et locales
- la sphère publique suprarégionale, pour les actions publiques nationales et européennes

¹ CHARLES-LEBIHAN D., 2003, « Les instruments juridiques de la politique européenne au service du polycentrisme » in ALLAIN R., BAUDELLE G., GUY C., Le polycentrisme, un projet pour l'Europe, p259-269

² Selon les interventions de M. Salet Willem les 8 et 9 décembre 2008 sur la gouvernance et l'aménagement du territoire en Europe à Polytech'Tours

Figure 14 :
Interconnexions à l'origine
d'une bonne gouvernance
 Source : Intervention de M.
 Salet les 8 et 9 décembre
 2008 à Polytech'Tours
 Réalisation : Louise du Breuil,
 DA5, 2009



Si la coopération transfrontalière publique est récente, la société civile a souvent devancé les autorités et collectivités locales dans l'établissement de relations de part et d'autre de la frontière. L'étude du secteur privé constituerait une analyse à elle seule au sein du projet Belval, ainsi elle ne sera pas détaillée dans le grille d'analyse, mais un paragraphe lui sera consacré au cours de cette étude. Nous nous intéresserons particulièrement dans ce rapport aux relations entre collectivités et autorités locales, telles que définies par la Convention cadre de Madrid¹.

La composante verticale de la gouvernance transfrontalière

La mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial intégrée est assurée grâce à la coordination entre les différents niveaux d'intervention : national, régional et local. La communication entre les différents acteurs est primordiale dans le but d'optimiser les actions de chacun. Deux processus de coopération sont connus : le processus par le bas (aussi appelé bottom up), dont l'initiative provient des autorités locales et le processus par le haut (ou top down), initié à partir des autorités suprarégionales.

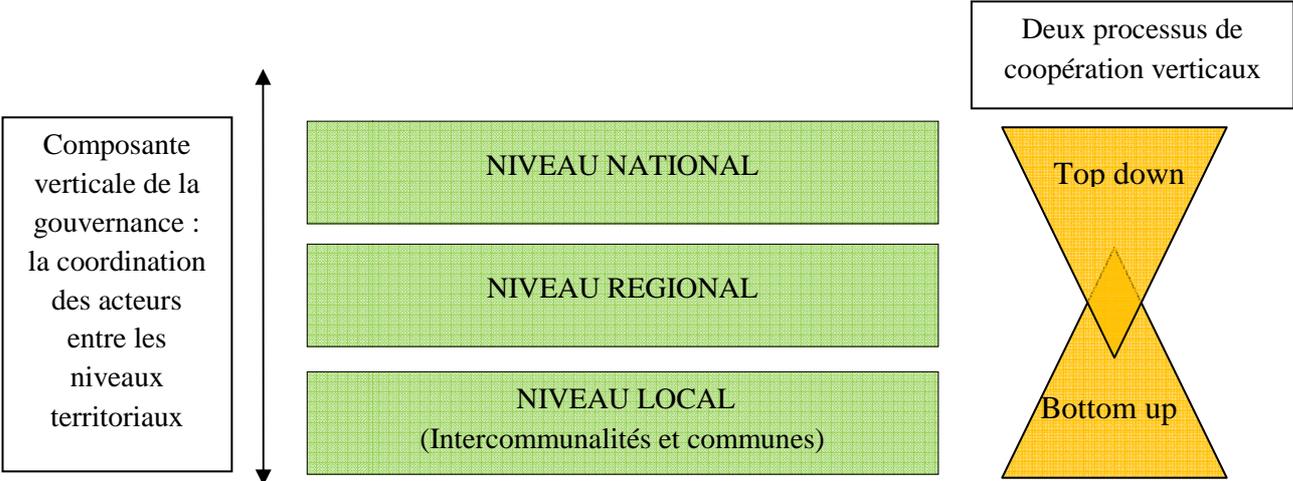


Figure 15 : La composante
verticale de la gouvernance
 Réalisation : Louise du Breuil,
 DA5, 2009

¹ Collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme tel dans le droit interne de chaque Etat (article 1^{er}) et ayant une compétence spatiale limitée par rapport à celle de l'Etat (article 2)

Ce schéma, illustrant les différents niveaux d'action territoriale, permet de constater que la coordination peut s'effectuer selon deux directions, à savoir de haut en bas (top-down) et de bas en haut (bottom-up).

Ainsi, la gouvernance d'un territoire ne peut être garantie que si les collectivités publiques des différents niveaux territoriaux (que le SDEC appelle coopération verticale) sont disposées à s'intégrer dans une démarche commune.

Nous remarquerons l'absence de l'échelle européenne dans cette grille. Bien que des financements conséquents puissent être dégagés dans le cadre de l'objectif 3 pour la coopération transfrontalière, le projet Belval ne pourrait en bénéficier en raison de son caractère non transfrontalier. Ainsi, bien que l'Union Européenne ait été précurseur en matière de coopération transfrontalière, elle ne jouera pas de rôle majeur dans l'organisation de cette gouvernance transfrontalière.

La composante horizontale de la gouvernance transfrontalière

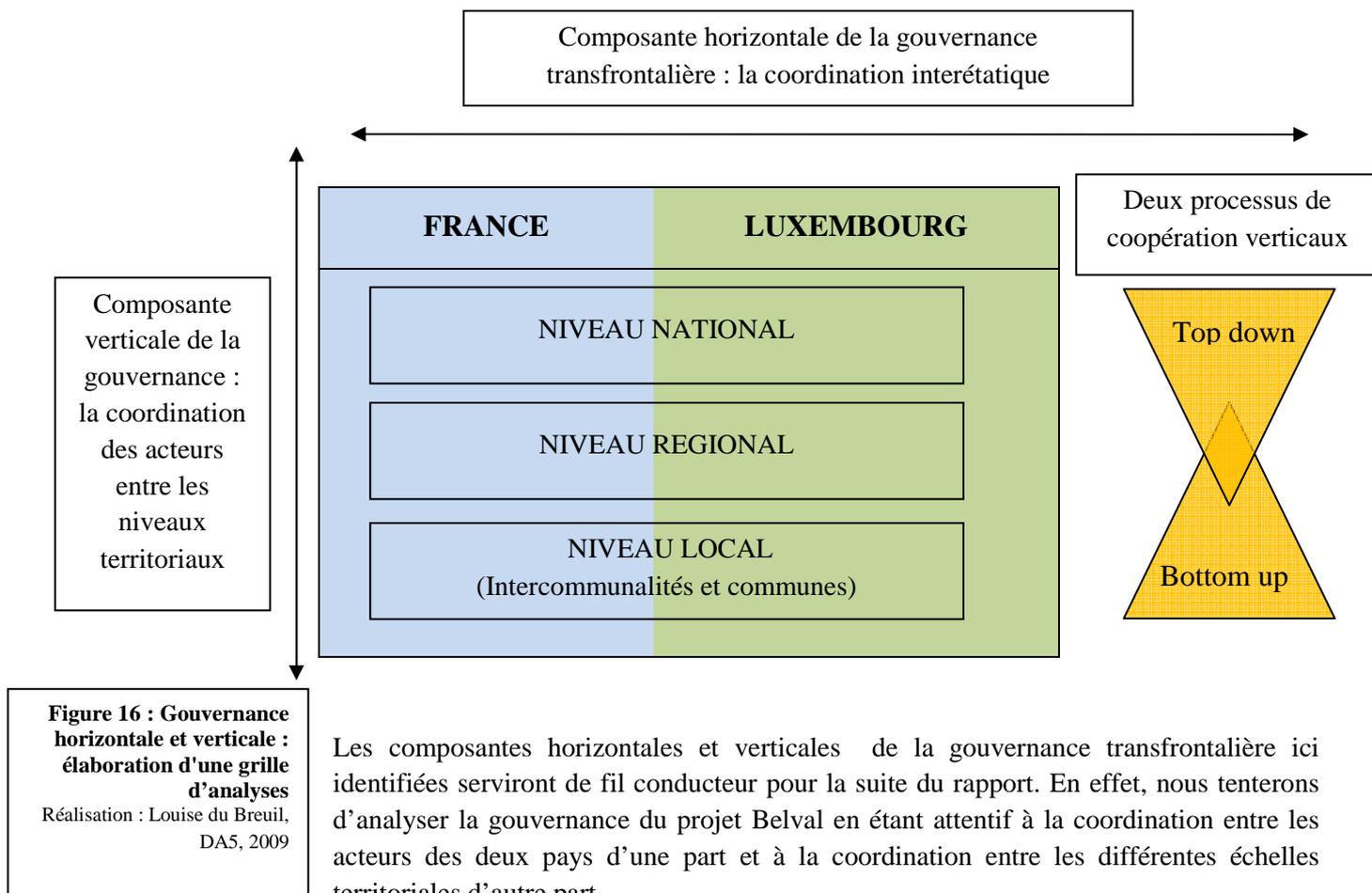
Les frontières sont des points de contact entre dispositifs institutionnels différents, au sein desquels les systèmes d'action publique ont leurs spécificités. En effet, les politiques publiques de part et d'autre de la frontière relèvent de cadres juridiques spécifiques et sont fondées sur des légitimités démocratiques propres. Les acteurs ne bénéficient pas du même cadre et des mêmes facilités pour coopérer.

Le passage de territoires frontaliers juxtaposés à un territoire transfrontalier intégré – qui est l'objectif fondamental de la coopération transfrontalière – implique que soient volontairement engagés des processus de mise en cohérence des principales politiques publiques conduites dans les zones concernées.

La bonne gouvernance au sein de ce territoire consisterait à coordonner ces deux systèmes, de façon à ce que le développement de l'espace transfrontalier soit profitable de part et d'autre de la frontière.

La gouvernance transfrontalière se trouve alors dotée d'une composante dite « horizontale¹ » qui concerne la coopération entre acteurs de pays différents. En combinant les composantes horizontale et verticale de la gouvernance transfrontalière, on obtient le schéma ci-dessous.

¹ Cette coordination ici nommée horizontale, est totalement différente de celle explicitée dans le SDEC cherchant à intégrer les politiques sectorielles.



Les composantes horizontales et verticales de la gouvernance transfrontalière ici identifiées serviront de fil conducteur pour la suite du rapport. En effet, nous tenterons d'analyser la gouvernance du projet Belval en étant attentif à la coordination entre les acteurs des deux pays d'une part et à la coordination entre les différentes échelles territoriales d'autre part.

2. Le projet urbain : un outil de la gouvernance transfrontalière ?

Après avoir établi cette grille d'analyse, il semble primordial d'identifier en quoi les espaces transfrontaliers relèvent d'une logique de projet urbain avant d'analyser la contribution du projet urbain dans la cohérence et l'organisation des territoires transfrontaliers, notamment en matière de gouvernance.

La définition du projet urbain est difficile :

« Il s'agit d'un concept et d'une manière d'agir en formation qui marquent un moment de transition entre la manière traditionnelle de penser l'urbanisme et une nouvelle approche, moins figée et plus ouverte aux transformations et aux débats¹ »

On aurait tendance à le voir comme un projet défini, alors qu'en réalité, il est une dynamique. Le projet est évolutif et s'adapte sans cesse à l'évolution de son contexte.

¹ INGALINA P., avril 2008, Le Projet urbain, Ed. Que sais-je?

« La vision globale de la ville n'est pas partagée par tout le monde. Chacun, chaque organisme, institution, discipline a son propre objectif, son propre intérêt. La coopération est absolue nécessité dans la mesure où les personnes dessinent les frontières d'un bassin de vie qui va au delà de la commune, par leur mobilité, leurs circulations, leurs différentes appartenances¹. »

Le projet urbain est une recherche de cohérence de l'action publique et constitue en ce sens l'occasion de fédérer un système d'acteurs.

« Les projets sont à la fois le carburant et le fruit d'un travail institutionnel d'intégration. Le projet construit et fait vivre le gouvernement urbain, il permet « l'inscription dans la durée d'interactions politiques ». Il ne s'agit pas de trancher des conflits d'intérêts, ni de les concilier par des arbitrages consécutifs à une mise à plat des enjeux, mais de les faire cohabiter en construisant des arrangements temporaires qui satisfassent la pluralité des intérêts en présence, et de renforcer, par cette gestion accommodante des intérêts territoriaux². »

Le projet urbain serait alors le résultat d'un consensus commun des différents acteurs au sein d'un même territoire. Ainsi, à travers la mutualisation d'acteurs qu'il préconise, le projet urbain semble répondre aux deux composantes verticales et horizontales de la grille d'analyse exposée précédemment. Dans ce cadre, et particulièrement vis-à-vis de la composante horizontale, le projet urbain répond à une démarche de concertation des acteurs de part et d'autre de la frontière et s'insérerait de cette manière dans les bonnes pratiques de gouvernance de l'espace transfrontalier.

« Les échelles spatio-temporelles de l'ensemble des acteurs du projet urbain diffèrent pour chacun d'entre eux, ce qui mène à s'interroger sur la pertinence du projet urbain. En effet, chacun des acteurs, selon ses compétences a sa vision spatiale du projet et s'implique selon une durée, propre aux exigences du projet urbain³. »

La spatio-temporalité du projet urbain est en constante évolution, selon la notion même de processus. Cependant, la mise en place du projet s'effectue à partir d'une idée, plus ou moins délimitée pour la constitution d'un réseau d'acteurs. Puis, tout au long de sa vie, le projet a une influence sur son environnement. C'est l'évolution dans le temps du projet qui modifie son périmètre d'action. Patrizia Ingallina définit 4 échelles de projets urbains :

¹ Interview d'Edmond Hervé, ancien ministre, maire de Rennes, président de Rennes Métropole, in *Conduite politique du projet urbain*, 2006, La documentation française, Paris, 216 p.

² PINSON Gilles, 1999, *Projets urbains et construction des agglomérations – échelles fonctionnelles et politiques*, in *Les annales de la recherche urbaine* n°82

³ TSIOMIS Y., 2007, *Le projet comme vision du monde à travers les échelles et le temps*, in *Echelles et temporalités des projets urbains*, Ed. PUCA, pp9-23

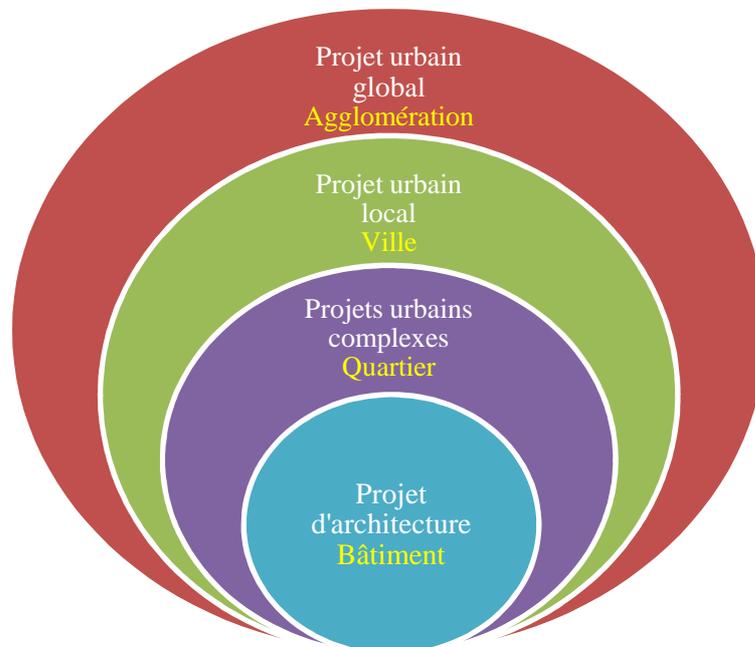


Figure 17 : Les différentes échelles d'action du projet urbain
 Source : Le Projet urbain, Patrizia Ingallina
 Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

Le terme de projet implique une certaine idée de souplesse et d'adaptation aux réalités des attentes, notamment dans les relations entre les échelles, les périmètres administratifs et politique...

Belval est bel et bien un projet dans le sens où il a permis la mise en place d'un partenariat d'acteurs autour d'un territoire défini dans le but de faire émerger des actions communes. La qualification d'urbain est plus délicate : certains l'associent simplement à un projet au sein d'une ville. D'autres, tels que Le Bars, Minot et Partenay, diront :

« Les projets urbains ont pour objectif de réhabiliter des quartiers défavorisés et de les réintégrer dans la ville et dans l'économie en réalisant des opérations d'aménagement, de restructuration et de désenclavement (nouvelles voies de communication, implantation d'équipements publics...)¹. »

Cette définition est partagée par M. Thibault qui affirme : « Le projet urbain est le renouveau d'un territoire ». Le projet Belval, comme projet de reconversion de friches industrielles, planifié à l'échelle intermédiaire entre la ville et le quartier semble donc correspondre aux définitions du projet urbain des uns et des autres.

Ainsi, Belval, en tant que projet urbain, va pouvoir évoluer dans le temps au fur et à mesure de la concertation des acteurs, comme il l'a été défini précédemment. Nous verrons au fil de cet exposé l'évolution du projet urbain local en un projet urbain global, à l'échelle de l'agglomération et comment la gouvernance s'est articulée autour de cette évolution. En effet, le projet urbain Belval, en raison de son influence transfrontalière, devra accorder une place prépondérante à l'organisation de sa gouvernance.

Au fil de ce rapport, nous identifierons donc l'évolution de la mise en place de la gouvernance avec l'évolution spatio-temporelle du projet urbain Belval. Il sera judicieux d'approcher la mise en place de la gouvernance au sein du projet transfrontalier par une

¹ LE BARS A., MINOT D., PARTENAY D., 1997, Dictionnaire de l'aménagement du territoire et du développement local, La maison du dictionnaire.

approche chronologique afin d'identifier les différentes phases qui ont permis son organisation.

Ainsi, nous étudierons dans un premier temps la mise en place de la gouvernance luxembourgeoise autour du projet Belval. Nous verrons que la situation géographique de ce projet et son rayonnement au cours du temps lui conféreront une importance transfrontalière, qui impliquera dans un second temps les acteurs français.

3. Belval, un projet strictement luxembourgeois

Lorsque les luxembourgeois, ont décidé de rénover leurs friches, les français se préoccupaient davantage du développement des deux principales aires urbaines de la région. Lors de la mise en place du projet Belval, le niveau de vie du côté luxembourgeois et lorrain étaient à peu près similaires. Le débat en Lorraine s'orientait alors sur la légitimité de Metz ou de Nancy à être capitale de la région. Le Luxembourg était considéré comme le « petit frère » de la Lorraine : la superficie du pays (2586km²) étant presque 10 fois inférieure à celle de sa région voisine (23 547km²), une plus grande partie des exploitations sidérurgiques se situaient en Lorraine, rendant l'industrie lorraine bien plus importante qu'au Luxembourg en termes de production.

31. Présentation rapide du projet urbain local Belval

Dans les années 1990, les effets de la croissance se sont fait ressentir au Luxembourg et ont provoqué une raréfaction de l'offre foncière. Les exploitations sidérurgiques laissées à l'abandon constituaient alors un potentiel de développement pour le pays. C'est à partir d'une décision étatique (Cf. partie 1-27) que le projet s'est mis en place. Dès lors, l'implication du niveau local a été de mise puisque le projet se situe à cheval sur deux communes.

En effet, sur les 120ha du projet Belval, 40 ha sont sur la commune d'Esch-sur-Alzette et 80 ha sur la commune de Sanem. Sanem est l'une des plus grandes communes résidentielle du Grand Duché comptant plus de 14 000 habitants. La qualité de vie particulièrement élevée de cette commune, lui assure une croissance de population depuis de nombreuses années. Esch-sur-Alzette, quant à elle, est la deuxième ville la plus importante du Grand Duché avec 28 000 habitants et constitue le centre de la région Sud.

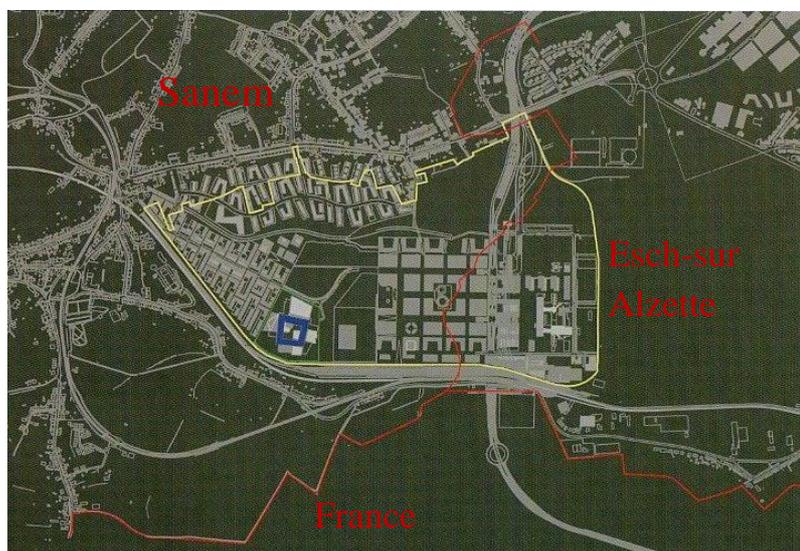


Figure 18 : Belval à cheval sur deux communes
Source : Le périodique du fonds belval n°1/2008
Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

Le Masterplan (Cf. annexe 4), définit les différents quartiers de Belval et les aménagements prévus.

« Ce Masterplan offre le double avantage de l'harmonisation et de la proximité entre elles des différentes fonctions urbaines. Ce que Belval propose est une synthèse idéale des aspects habitat, travail et loisirs dans un environnement moderne. Belval est également le premier projet de développement urbain au Luxembourg à prendre en compte, dans sa conception et sa réalisation, la dimension du développement durable comme critère et garantie d'un haut niveau de qualité de vie. A long terme, 7 000 personnes habiteront à Belval et de 20 000 à 25 000 personnes y séjourneront quotidiennement pour leur travail. » Agora, Investorguide 02/2008



Figure 19 : Etat du développement dans les quartiers de Belval
Source : Agora, Investorguide 02/2008



Belval se divise en quatre grands quartiers :

Belval Terrasse (27,6 ha), sera le cœur du projet et le premier quartier aménagé avec 27,6 ha de terrains constructibles. Les investissements seront axés principalement sur la création d'équipements culturels de niveau national et sur le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le contexte de la création de l'Université de Luxembourg. On prévoit 1 milliard d'euros d'investissement pour la Cité

des Sciences et la Cité de la Culture qui devraient à leur tour générer de nombreuses activités économiques de nature commerciale, de loisirs et d'hébergement. Un centre de conférences de plus de 12 000 m² et un nouveau bâtiment destiné aux archives nationales devraient également être construits. Les premières ouvertures datent de 2006 : la tour Dexia de 18 étages et 73 m de haut, qui a accueilli la majorité des services administratifs de la Dexia BIL, et la salle de concerts "Rockhal" (6 200 places) financée par le Fonds Belval. Un complexe cinématographique et un centre commercial sont également en projet.

Le square Mile, avec ses 20 ha de terrains à bâtir a été conçu comme le prolongement idéal de la Terrasse des hauts-fourneaux. Véritable centre d'affaires de Belval-Ouest, ce quartier offre une diversité de solutions d'implantation et de développement immobiliers, grâce à une organisation en clusters et de grandes capacités d'accueil de surface construite (de près de 500 000 m²). Le logement y sera aussi présent, 20 % des espaces lui étant réservés.

Le parc Belval (33 ha) s'étire sur près de 2 km et représente 33 % de la surface totale du site. Ce Parc accueillera le nouveau Lycée technique de Sanem et un complexe sportif.

Le quartier Belval (39 ha) correspond à la zone résidentielle ; il est composé de deux sous-ensembles: Belval Nord, domaine de l'habitat individuel et des maisons et résidences partagées, et Belval Sud, un ensemble plus dense reposant sur un concept plus classique d'habitat collectif.

Les travaux ont démarré en 2003 et plusieurs bâtiments sont déjà opérationnels, comme l'indique en rouge la figure 19. Les deux grandes entités de ce projet sont d'une part la reconversion des Hauts-Fourneaux, marquant l'identité culturelle du site et d'autre part l'implantation de la Cité des Sciences.



Figure 20 : Les Hauts Fourneaux en reconversion
Photo : Louise du Breuil, DA5, 2009

Datant de 1965 et de 1970, les deux hauts-fourneaux en question marquent le paysage entre Esch-sur-Alzette et Belvaux. Le cadre des hauts-fourneaux devra servir à la création du Centre national de la culture industrielle. Il s'agit de développer un concept inédit intégrant ces témoins du passé industriel dans la vie urbaine du nouveau quartier. La reconversion des Hauts Fourneaux a été décidée par l'Etat, considérant qu'il s'agit d'éléments-clés du futur développement urbain du site Belval. À cette fin, il met à disposition une enveloppe budgétaire de 13,93 millions d'euros pour financer les études et travaux préparatoires de reconversion de ces deux grandes cheminées.

Le projet de la Cité des Sciences s'articule autour de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'enseignement secondaire, de la vie estudiantine, des activités des nouvelles entreprises, des services et administrations de l'État, de la vie culturelle, des sports et des loisirs. La Cité des Sciences est composée d'un ensemble de 15 bâtiments différents qui seront tous réalisés sur la Terrasse des Hauts Fourneaux. La Maison du Savoir sera l'emblème de la Cité des Sciences. Haute de 82 mètres, elle sera visible de loin et deviendra avec la Tour Dexia et les deux Hauts Fourneaux le « Landmark » du site.

La Cité des Sciences affiche également la volonté du gouvernement de développer une forte dynamique autour de l'université et de la recherche.



Figure 21 : La maison du savoir. Source : Info point Belval
Photo : Louise du Breuil, DA5, 2009

32. Les relations entre l'Etat et les communes au sein du projet Belval :

Le Masterplan de Belval constitue un instrument souple, adaptable aux diverses suggestions, notamment à celles des communes. La définition légale de l'idée directrice urbanistique et des déclarations fondamentales relatives à l'affectation et à la densité ainsi qu'à la conception des transports est assurée par un plan d'aménagement général (PAG), qui constitue la base juridique obligatoire pour l'utilisation des surfaces sur le site de Belval-Ouest.

Belval est pensé comme une liaison entre deux villes et non comme une nouvelle ville ; les équipements publics par exemple ne sont pas inscrits dans le projet comme ils l'auraient été dans la conception d'une ville. Le projet fut conçu comme un pôle de complémentarité par les deux communes, en collaboration avec ces dernières qui ont

indiqué leurs besoins en termes d'équipements (école, maison pour personnes âgées...). L'Etat est également intervenu dans le but de centraliser l'université de Luxembourg (actuellement divisé sur trois sites en périphérie de la ville de Luxembourg), ou du moins deux de ses antennes sur le site de Belval.

Des contrats ont été signés entre les villes pour mieux se répartir la gestion des équipements. Actuellement, une loi est en train d'être votée par la Chambre des députés concernant un échange de terrain de 55 000m² entre les communes d'Esch-sur-Alzette et de Sanem pour une gestion simplifiée des sites au sein du projet Belval (Cf. annexe 5).

Ainsi, bien que de nombreuses initiatives au sein du projet soient d'origine nationale, la mise en œuvre du projet urbain n'est permise qu'à la condition de l'adhésion des communes à ce projet. La gestion des équipements et leur implantation ne peut être assurée qu'à l'échelle locale. On identifie ici la nécessaire communication entre l'entité nationale et celle locale pour l'élaboration d'un projet commun, répondant à la coordination verticale de la grille d'analyse.

33. Une opportunité pour le développement local

Le projet Belval constitue une réelle opportunité pour le développement local des communes : Sanem par exemple verra sa population augmenter de 50% (passant de 14 000 à 21 000 habitants). De plus, cette commune qui était jusqu'alors une « ville dortoir » se verra dotée de nombreux équipements (sportifs, avec notamment une infrastructure sportive interrégionale, mais aussi culturels, éducatifs...) et pourra offrir une meilleure qualité de service à ses habitants. L'implantation d'un lycée permettra également à la commune de fixer sa population. Il a bien été souligné que le but n'était pas de rivaliser avec la commune d'Esch-sur-Alzette, mais de s'équiper de façon complémentaire pour un accès facilité aux services.

La coopération est ainsi perçue par l' élu communal comme un échange d'informations, offrant une capacité de réaction et d'adaptabilité au vu des données partagées. Bien que l'échange d'informations soit primordial, il est nécessaire de garder une certaine autonomie communale.

A l'échelle locale, les communes s'investissent énormément pour la réalisation de ce projet urbain d'envergure. L'implantation de la Tour Dexia marque quant à elle l'investissement de la société civile et du secteur privé notamment.

34. Une gouvernance impliquant le secteur privé

Belval est un projet d'envergure en terme d'investissement grâce à l'Etat qui a massivement investi (un milliard d'euro), mais également grâce Dexia, le 1^{er} investisseur privé qui offre 3000 emplois à lui seul. La confiance de Dexia envers le projet urbain dès sa phase de conception a encouragé de nouveaux investissements.

Dans une interview pour « Architecture et Bâtiment » du 8 février 2007, Claude Wiseler¹ s'exprime au sujet de l'investissement de Dexia :

« C'est encourageant et important car cela montre que le projet Belval n'est pas uniquement un projet public. C'est d'autant plus important que ce bâtiment est à la hauteur de l'ambition du site. L'investissement privé est la condition sine qua none au succès du site de Belval. »

L'implication du secteur privé est effectivement très importante car elle permet de partager les visions, d'ouvrir les esprits sur des intérêts qui ne sont pas nécessairement publics.

« C'est vrai que la lutte des élus, c'est d'attirer à soi² » dans une logique de politique concurrentielle mais avec l'implication du secteur privé au sein du projet, publics comme privés contribuent à l'activité de production et à la gestion des richesses. C'est le principe que le gouvernement luxembourgeois a mis en œuvre avec l'Arbed le 20 octobre 2000, lors de la création de la société Agora (Cf. partie 1-27), en représentant le public (l'Etat) à part égale avec le privé (Arbed) dans le capital de la société et dans le conseil d'administration. L'importance communale, soulignée précédemment, est également mise en avant dans la société puisque les maires d'Esch-sur-Alzette et de Sanem représentent les 12 communes du Sud du Grand Duché (regroupées dans l'association Prosud) au sein du Conseil d'administration de la société.

Agora travaille ainsi sur les friches industrielles d'Arcelor Mittal qui représentent 650 ha (dont 120ha à Belval). Le capital de la société a la possibilité de s'étendre aux autres friches (éventuellement françaises).

La multiplicité des acteurs que la société Agora coordonne illustre la bonne gouvernance du projet urbain, alliant les élus locaux aux représentants de l'Etat et au privé. Dans le cadre d'une coopération transfrontalière, qui aboutira plus tard dans ce rapport, il serait judicieux de s'interroger sur l'introduction des acteurs français au sein de cette société. Ainsi, les composantes horizontale et verticale de la gouvernance seraient intégrées au sein d'une même société, organisant, selon la grille d'analyse proposée, une « bonne gouvernance transfrontalière » au sein du projet urbain.

La mise en œuvre du projet urbain a ainsi révélé l'implication du niveau local qui agit en concertation avec l'échelon national, à l'origine de ce projet. L'implication du secteur privé au sein de la gouvernance du projet urbain local a également été soulignée sans être approfondie.

¹ Ministre des Travaux Publics

² Hamman P., La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » ?, Espaces et sociétés 2004/1-2, 116-117, p. 235-258

4. Vers la mise en place d'une gouvernance française

En 2013, il est prévu que Belval accueille 13 000 emplois, 3 000 habitants, 5 000 étudiants et 2 000 lycéens, soit 23 000 personnes quotidiennement sur le site. Au vu des différentiels existants entre la France et le Luxembourg, ce projet pourrait être vu comme une concurrence vis-à-vis de l'attractivité du territoire français.

« L'impact financier et économique global du Grand-Duché de Luxembourg sur ses territoires frontaliers est aujourd'hui comparable à celui de l'économie francilienne sur ses territoires voisins. » (AGAPE - Agence d'urbanisme Lorraine Nord Economie Lorraine n°154 Les revenus des ménages du nord lorrain « boostés » par les salaires frontaliers janvier 2009)

L'objectif de la coopération étant de créer des flux, les potentiels et ce, dans les deux sens, la notion de compétitivité doit être dépassée pour aboutir à celle de complémentarité. Cette évolution n'est généralement permise que lorsque les territoires en question présentent un même niveau de développement. L'enjeu pour les français est alors de développer le territoire Nord lorrain, autour d'un projet urbain complémentaire avec celui luxembourgeois.

4.1. L'émergence d'une volonté de coopération

Des villes comme Thionville et Longwy sont totalement dépendantes de l'économie luxembourgeoise (Cf. partie 1-26), c'est pourquoi les maires souhaitent développer des relations complémentaires et constructives avec les luxembourgeois. La construction d'une voie de contournement pour désengorger les communes victimes des flux routiers causés par les travailleurs transfrontaliers fait également pression.

C'est à partir de l'année 2000 que les institutions supra-locales prennent conscience de la problématique transfrontalière, et notamment l'Etat, avec la visite du premier ministre sur le site de Belval. L'Etat s'intéresse particulièrement au territoire, et met en place en 2003 un CIADT (Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) dont la mission est prévue sur 3 ans.

En décembre 2003, le CIADT donne pour mission au préfet de région :

- D'organiser la concertation avec les luxembourgeois
- De mettre en place et d'animer une concertation avec la région, les 2 départements, l'EPFL et les collectivités locales pour faire évoluer un projet du côté français.

La mission Belval 2003 est alors créée et un Comité transfrontalier s'organise, regroupant : un Comité transfrontalier constitué du Ministère du développement économique, du ministère de l'aménagement du territoire et de la DATER, d'un chef de projet et de deux instances ; l'une technique regroupant les services de l'Etat (la Région, les deux Conseils généraux et l'EPFL) et l'autre stratégique constituée du préfet de région, des deux préfets des Conseils généraux et du directeur de l'EPFL.

De 2003 à 2005 sont produites de nombreuses études, relatant le vieillissement de la population, la dégradation des systèmes urbains, le niveau social de la population, etc. En 2004, des conventions de coopération avec le Luxembourg émergent avec de nombreux textes y faisant référence. Le partenariat est alors encadré.

L'Etat s'est particulièrement intéressé à ce secteur, d'autant plus qu'il fait l'objet d'une DTA¹ (Directive Territoriale d'aménagement) depuis 2005. Il est primordial que l'Etat s'investisse dans un tel projet, car selon la réglementation, seul l'Etat peut discuter avec l'Etat voisin, même s'il existe des outils pour organiser des coopérations. Le développement du projet local est donc permis par le soutien du niveau national, en raison du contexte particulier transfrontalier. La gouvernance s'organise du côté français selon le processus top down ; à l'initiative de l'Etat, et une concertation entre les collectivités locales est mise en place. C'est également à partir de la décision étatique française qu'une coopération pourra être engagée avec les luxembourgeois. On identifie ici l'importance du niveau national dans la mise en place de la gouvernance verticale comme horizontale.

42. Limites du comité transfrontalier

Grâce à l'implication forte de l'Etat, la création d'un Comité transfrontalier a été permise, mais la coopération entre les deux pays a rapidement montré quelques limites. En effet, le Comité transfrontalier a rencontré des difficultés de coopération face aux différences de fonctionnements des deux pays : contrairement au système français, les circuits de décision sont très rapides au Luxembourg et on accède facilement au ministre pour obtenir une signature. De plus le Luxembourg, en tant qu'Etat, se montre supérieur financièrement à la région Lorraine : l'Etat luxembourgeois a des capacités d'investissements plus importantes que la Lorraine. Les différentes instances françaises ont-elles mêmes parfois du mal à coopérer entre elles en raison de tensions issues de différentes convictions politiques. La fin de la mission Belval 2003, programmée en juillet 2007 concordait avec l'élection d'un nouveau préfet de région, retardant le processus d'action du Comité.

Des obstacles à la mise en place de la gouvernance transfrontalière sont ici relevés : la coopération transfrontalière se voit ralentie en raison de la différence de verticalité de la gouvernance entre les deux pays. En effet, la composante verticale de la gouvernance luxembourgeoise est bien plus directe (passage du niveau national au niveau local directement) que celle française et induit une difficulté d'avancement simultanée dans le projet entre les deux pays. Cette différence au sein de la composante verticale de la gouvernance explique alors de nombreux phénomènes tels que les différences de capacité de financements, la multiplication d'acteurs politiques à l'origine à la fois de conflits entre bords politiques différents et de réélections responsables de « pauses » au sein des projets.

La « bonne gouvernance transfrontalière » serait-elle favorisée pour des pays aux degrés de décentralisation proches ?

¹ La DTA, pilotée par l'Etat s'impose à tous les documents d'urbanisme ou de planification et sert à exposer la vision de l'Etat

43. La constitution d'un nouveau comité

A l'élection régionale de 2007, correspond une remise à plat des initiatives de coopération qui sont restées au stade de l'intention politique en raison des limites exposées.

En 2008, le préfet reçoit une lettre de mission du ministre des affaires étrangères, le chargeant de trois missions principales :

- Expliciter le schéma directeur,
- Opérationnaliser (mettre en place une maîtrise d'ouvrage et des financements)
- Mettre en place le GECT

Une gouvernance s'organise avec la mise en place d'une équipe de projet à la DRE, composée d'un comité opérationnel Belval et d'un comité stratégique.

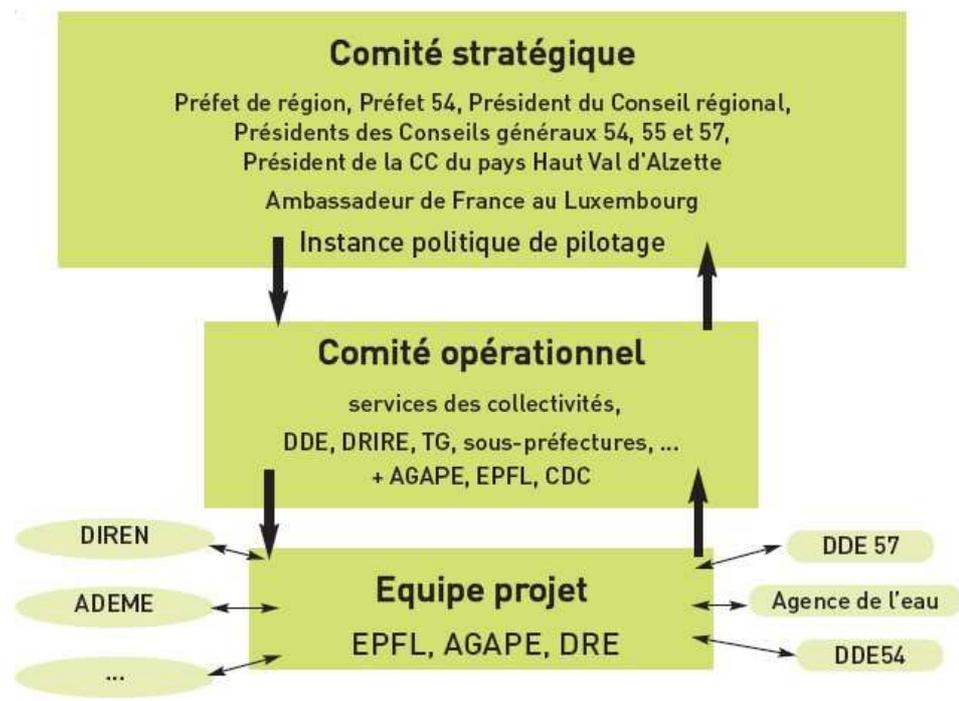


Figure 22 : Organisation de la gouvernance française pour le projet Alzette Belval Source : CCPHVA, mars 2009, équipe projet Alzette Belval

Il existe également un Comité stratégique élargi aux luxembourgeois, lequel associe le ministre de l'Intérieur et les 4 communes de Luxembourg (Sanem, Esch-sur-Alzette, Schifflange et Mondercange), ainsi que l'ambassade du Luxembourg en France.

Ces derniers mettent au point un financement routier (pour la voie de contournement) et une charte de développement durable, comme fil directeur des actions soutenues. La Caisse des Dépôts et des Consignations ainsi que le CNAM sont associés à ce projet et apportent une expertise sur la faisabilité des projets.

L'objectif de ces comités est de suivre le plan d'action 2008, de débattre de ces actions dans le but d'aboutir à une cohérence globale et de rendre compte à l'échelle politique. Le comité stratégique décidera des engagements financiers, arrêtera les objectifs du projet, validera la création du GECT, etc. Le Comité opérationnel aura plus

particulièrement le rôle d'un comité d'accompagnement : il cherchera l'adhésion des techniciens pour obtenir une politique cohérente. Ceci permet au pilier technique de suivre le pilier politique sans qu'il n'y ait un trop grand décalage entre les deux.

Il est certain que l'assiduité aux réunions de tous ces partenaires sera difficile. Pourtant, le comité stratégique élargi a déjà été réuni deux fois ; en juillet 2008 pour la discussion du financement du projet routier et en janvier 2009 concernant la création du GECT.

Une gouvernance s'est donc organisée dans le but de mettre au point un projet français en concordance avec le projet urbain luxembourgeois. La composante verticale du côté français semble prépondérante face à la composante horizontale de la gouvernance transfrontalière. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le grand nombre de partenaires français qui orbitent autour de la mise en place d'un projet. Il sera nécessaire de veiller à ce que les représentants du Luxembourg ne soient pas annihilés face au grand nombre de partenaires français.

Il est à noter que le partenariat mis en place du côté français est strictement public. On pourra s'interroger quant à l'importance du secteur privé dans la mise en place de la gouvernance transfrontalière. Le secteur privé, de la même façon qu'au Luxembourg, pourrait-il s'investir dans la maîtrise d'ouvrage du projet transfrontalier ?

44. Un problème d'identification de la maîtrise d'ouvrage

Bien que la gouvernance du projet transfrontalier s'organise, le projet en lui-même semble prendre du retard. La grande difficulté d'action s'explique dans la concrétisation de la réflexion stratégique vers l'opérationnel. Pourtant la DRE a bien veillé à constituer un comité opérationnel en parallèle du comité stratégique, s'assurant que « le pied technique ne soit qu'à un pas du pied politique ». Dans le souci d'une politique cohérente, le comité stratégique devra remporter l'adhésion du comité opérationnel pour avancer dans son projet.

Avec l'importance de la représentativité française, signe d'une démarche transversale et de concertation, la mise en place de la maîtrise d'ouvrage pose quelques difficultés. L'EPFL par exemple est vu comme un outil foncier et de pré aménagement, qui s'est spécialisé dans les années 80 dans la reconversion de friches industrielles. Son objectif est donc de remettre sur le marché les friches industrielles pour un nouvel usage. Cependant, l'EPFL n'est pas un maître d'ouvrage : il réalise les travaux préparatoires à l'aménagement. Ainsi, l'EPFL est davantage un appui technique dans l'équipe projet mise en place par la DRE.

Le contexte transfrontalier amplifie cette difficulté de mise en place d'une maîtrise d'ouvrage en raison des différences qui marquent l'opérationnalisation du projet : l'absence d'outils d'aménagement commun est par exemple une réelle difficulté pour les acteurs.

Les moyens financiers sont faibles comparés au Luxembourg et les collectivités ont du mal à dégager des moyens financiers et humains pour l'opérationnalisation du projet.

Des réflexions sont engagées sur la définition d'une maîtrise d'ouvrage et d'un outil global pour l'aménagement de ce territoire. L'expertise des modalités juridiques et opérationnelles de mise en oeuvre d'une maîtrise d'ouvrage pour le projet Alzette-Belval est cours de réalisation au sein d'un cabinet d'avocat. Ses conclusions, prévues pour juin 2009 permettront de préciser le type d'outils et de maîtrise d'ouvrage à mettre en place.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage est une étape clé dans la mise en place de la gouvernance car elle constitue le maillon opérationnel du projet. Il est donc primordial de garder cette notion de faisabilité et surtout d'identifier le porteur de projet tout au long de la réflexion stratégique.

Bilan de la partie 2 :

A partir de la grille d'analyse exposée, nous avons pu identifier la mise en place de la gouvernance à partir du projet Belval. La définition d'un projet urbain local par les instances étatiques luxembourgeoises a dans un premier temps permis d'organiser une gouvernance, strictement luxembourgeoise. Dans un deuxième temps, les acteurs français se sont impliqués, sous l'initiative de l'Etat, pour mettre en place à leur tour une gouvernance. Au vu de certaines difficultés, celle-ci mit plus de cinq ans pour se mettre en place. Le schéma ci-dessous résume rapidement les étapes importantes de la mise en place de cette gouvernance au cours du temps.

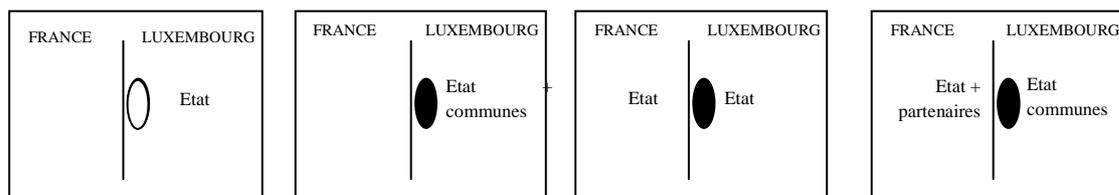


Figure 23 : Schéma représentant les étapes clés de la mise en place de la gouvernance à partir du projet Belval
Réalisation : Louise du Breuil, DAS, 2009

Dorénavant, les Etats français et luxembourgeois sont réunis au sein d'un comité stratégique élargi et devraient constituer un projet pour l'espace frontalier.

De l'initiative étatique luxembourgeoise, le projet urbain a su rassembler, à travers sa caractéristique spatio-temporelle en perpétuelle évolution, les partenaires français et luxembourgeois pour l'intégrer dans un projet global, de part et d'autre de la frontière.

PARTIE 3

DE LA GOUVERNANCE DU PROJET URBAIN LOCAL A LA MISE EN PLACE D'UN PROJET URBAIN GLOBAL

L'organisation d'une gouvernance alliant les luxembourgeois et les français a abouti suite à une forte implication de l'Etat français. Les acteurs de part et d'autre de la frontière vont désormais pouvoir réfléchir à la réalisation d'un projet urbain global, selon Ingallina (Cf. partie 2-2.) c'est-à-dire un projet complémentaire à l'échelle de l'agglomération.

« Le bassin de l'Alzette, doit permettre d'arrimer sur le plan urbanistique le projet français au projet luxembourgeois. Il est par conséquent nécessaire que l'État et l'ensemble des collectivités locales françaises concernées élaborent une vision partagée du développement du territoire Nord Lorrain qui mette l'accent sur ces complémentarités possibles avec les projets du Grand- Duché. » (DTA des bassins miniers Nord-Lorrains)

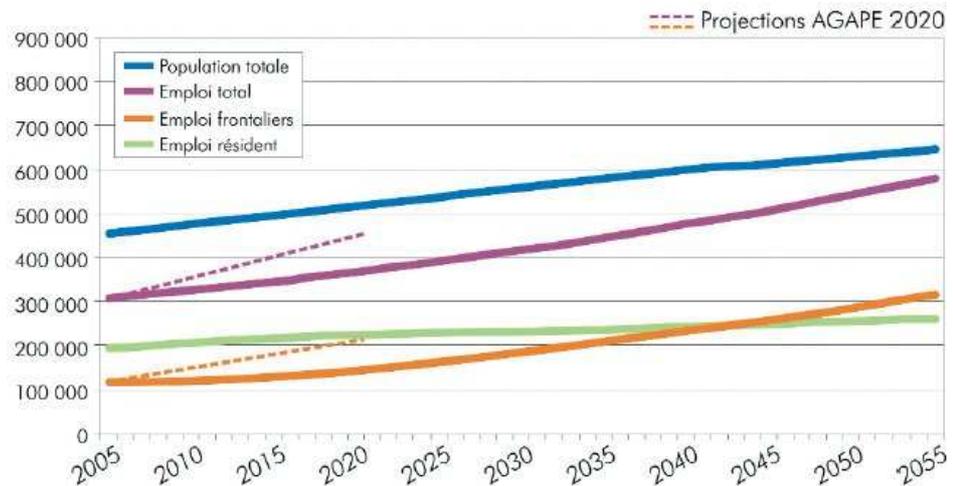
« Nous nous devons de saisir l'opportunité créée par la croissance exceptionnelle du Grand Duché de Luxembourg et son ambitieuse politique d'aménagement à la frontière française pour engager et mener à notre tour un projet de grande ampleur et œuvrer pour rendre notre territoire attractif et compétitif. » Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette (CCPHVA)

Les acteurs du territoire et partenaires du comité stratégique semblent ainsi déterminés à mettre en œuvre un projet urbain global sur le territoire frontalier.

1. L'émergence d'un projet urbain global

La dynamique économique luxembourgeoise ne cesse de créer de l'emploi. Actuellement, les deux tiers d'emplois créés au Luxembourg sont occupés par des frontaliers, dont la moitié sont lorrains. Avec l'offre d'emploi qui va être générée sur Belval, de nombreux employés, de la France entière souhaitent s'installer à proximité de la frontière.

D'après les projections du STATEC¹ et de l'AGAPE, on va passer de 70 000 frontaliers lorrains actuels à 105 000 en 2020.



L'emploi frontalier (dont la moitié concerne les lorrains) ne cessant d'augmenter jusqu'en 2055 dans les perspectives, il devient nécessaire de préparer le territoire à accueillir cette population en élaborant des actions complémentaires avec le projet Belval.

11. Vers une vision stratégique pour le secteur Alzette-Belval

Les CIADT de mai et décembre 2003 ont engagé une réflexion partenariale dont l'animation a été confiée au Préfet de la région Lorraine. Ce travail a abouti en juillet 2005 à l'élaboration d'un schéma d'aménagement réalisé par l'EPFL mais partagé par l'ensemble des acteurs lorrains du Comité transfrontalier de l'époque (Conseil régional de Lorraine, Conseils généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle, Communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette).

L'objectif était « d'élaborer une vision partagée du développement potentiel du territoire Nord-Lorrain, en mettant l'accent sur les complémentarités possibles avec le projet luxembourgeois² ». Il est important de noter que ce schéma, élaboré en 2005, a été validé par le comité de pilotage de l'époque mais pas par le comité stratégique actuel. Il constitue en ce sens une vision stratégique de l'aménagement du site frontalier mais ne reflète pas nécessairement les projets qui seront validés à terme.

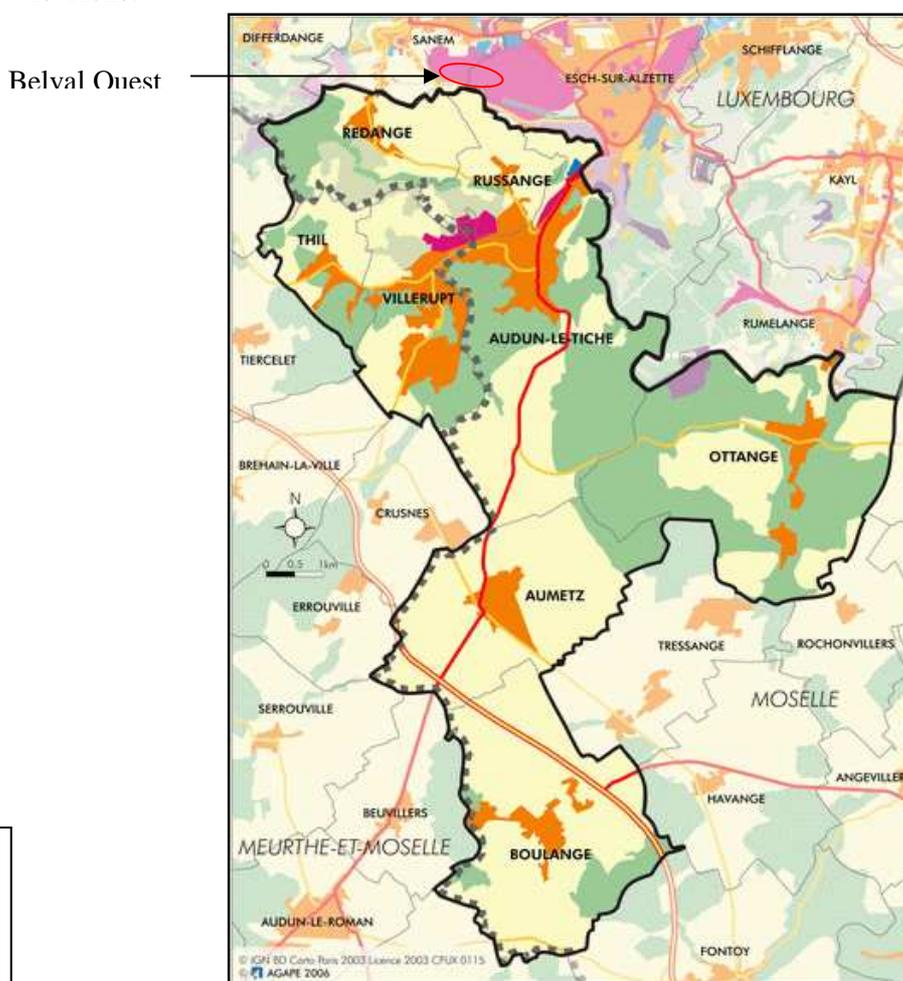
¹ Service central de la statistique et des études économiques : données statistiques luxembourgeoises

² Mission Belval, mai 2006, Schéma directeur de l'aménagement du bassin supérieur de l'Alzette

Le 24 janvier 2008, la lettre de mission cosignée par les ministres MM. Borloo et Kouchner engage un projet de développement territorial global sur le territoire d'Alzette-Belval.

Après une réflexion concertée, le comité stratégique mis en place par la DRE, s'est dirigé vers le développement d'une éco-agglomération, aboutissant à l'élaboration d'une charte de développement durable (coécrite par l'ensemble des partenaires institutionnels¹, et en cours de signature en ce début d'année) et à l'élaboration d'une démarche EcoCité, s'inscrivant dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et du plan ville durable, réalisée par la communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette en concertation avec ses partenaires (Préfecture de Région Lorraine, Direction Régionale de l'Équipement de Lorraine, Conseil Régional de Lorraine, Conseils Généraux de Moselle, Meurthe-et-Moselle et Meuse, Etablissement Public Foncier de Lorraine, Agape, Caisse des Dépôts et Consignation et autres services de l'Etat).

Le schéma directeur Alzette-Belval 2015 et la démarche EcoCité définissent ainsi les grandes lignes d'aménagement du projet global, orienté sur l'aménagement des cinq communes mitoyennes de Belval Ouest: Rédange, Russange, Thil, Villerupt et Audun-le-Tiche.



¹ Préfet de région Lorraine et du département de la Moselle (M. Niquet), préfet de Meurthe et Moselle (M. Parant), président du Conseil Régional (M. Masseret), Présidents des Conseils Généraux de Meurthe et Moselle et de Moselle (respectivement M. Dinet et M. Leroy), le président de la CCPHVA (M. Parthenay) et les maires d'Audun-le-Tiche, Rédange, Russange, Thil et Villerupt (respectivement M. Piovano, M. Carloni, M. Kaiser, Mme Silvestri et M. Casoni).

Au vu de l'ensemble des acteurs ayant participé à la vision stratégique de l'espace transfrontalier, il apparaît que seuls les acteurs français sont impliqués. La coopération transfrontalière, au-delà du développement d'un projet en complémentarité ne vise-t-elle pas la concertation de l'ensemble des acteurs, et ce, de part et d'autre de la frontière ?

Bien que la composante verticale de la gouvernance transfrontalière soit largement présente au sein de ce projet stratégique global transfrontalier, la composante horizontale est totalement absente. L'élaboration d'un projet stratégique à la proximité de la frontière, sans concertation avec le pays voisin, risque de se voir dépassé dans l'éventualité où le pays voisin projette également de mettre en place de nouveaux projets stratégiques. La bonne gouvernance transfrontalière consiste à coordonner les projets de nature stratégique, de façon à ce qu'ils soient complémentaires et pour limiter leurs difficultés d'opérationnalisation. L'absence des acteurs luxembourgeois dans l'élaboration de ce projet global constitue ainsi une limite quant à la mise en place d'un projet transfrontalier.

Le schéma « Alzette-Belval 2015 » et la démarche EcoCité se sont appuyés sur un diagnostic du territoire pour aboutir à la définition de trois objectifs :

- Organiser et structurer l'urbanisation et l'offre de logements à travers la requalification des centres urbains,
- Structurer le déplacement autour d'une « colonne vertébrale »,
- Equilibrer le développement économique transfrontalier.

La requalification des centres urbains

La requalification urbaine devrait s'effectuer dans les cinq centres villes du périmètre d'étude (Rédange, Russange, Audun-le-Tiche, Villerupt et Thil). L'une des priorités vise à requalifier ces centres urbains à travers la valorisation des entrées de villes, de certains monuments, etc. Le but est de rendre ces centres villes plus attractifs au vu des efforts de traitement des espaces publics et de la valorisation architecturale du côté luxembourgeois.

La valorisation de ces centres urbains permettra également au territoire Nord Lorrain de valoriser sa disponibilité foncière dans le but de loger les travailleurs transfrontaliers. Malgré la pression foncière, l'accès au logement et au foncier reste plus aisé du côté français. Cette facilité risque de se traduire par le développement inconsidéré de lotissements sans organisation, occupés exclusivement par des travailleurs frontaliers au pouvoir d'achat élevé, comme on l'observe déjà dans d'autres communes frontalières.

Des extensions urbaines sont ainsi prévues par le schéma directeur sur les sites de Rédange, des hauteurs de Thil, de la friche de Micheville, du secteur Sud de Russange, des coteaux d'Audun-le-Tiche, des Terres Rouges et des Portes de Belval¹. L'attrait de nouveaux habitants est générateur du développement de l'économie résidentielle

¹ Le site des Portes de Belval se situe dans la Vallée du Béler et constitue un espace naturel et agricole qu'il est important de préserver. Son urbanisation est proscrite dans un premier temps (du moins pour les 20 années à venir), mais le développement du projet transfrontalier constituera à terme une agglomération et son urbanisation est ainsi anticipée.

développement de services, commerces, activités industrielles...), qui profitera à la croissance économique des communes.

Actuellement, les communes de Rédange, Russange et Audun -le-Tiche ont le statut de Zone d'Aménagement Différé (ZAD) sur 460 ha, donnant à l'EPFL un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions de cette zone. C'est ainsi que quelques terrains proches de Rédange ont été récemment préemptés parce qu'ils se situaient dans la continuité urbaine du centre ville. Hors de la ZAD, les communes peuvent cependant faire valoir leur droit de préemption urbain.

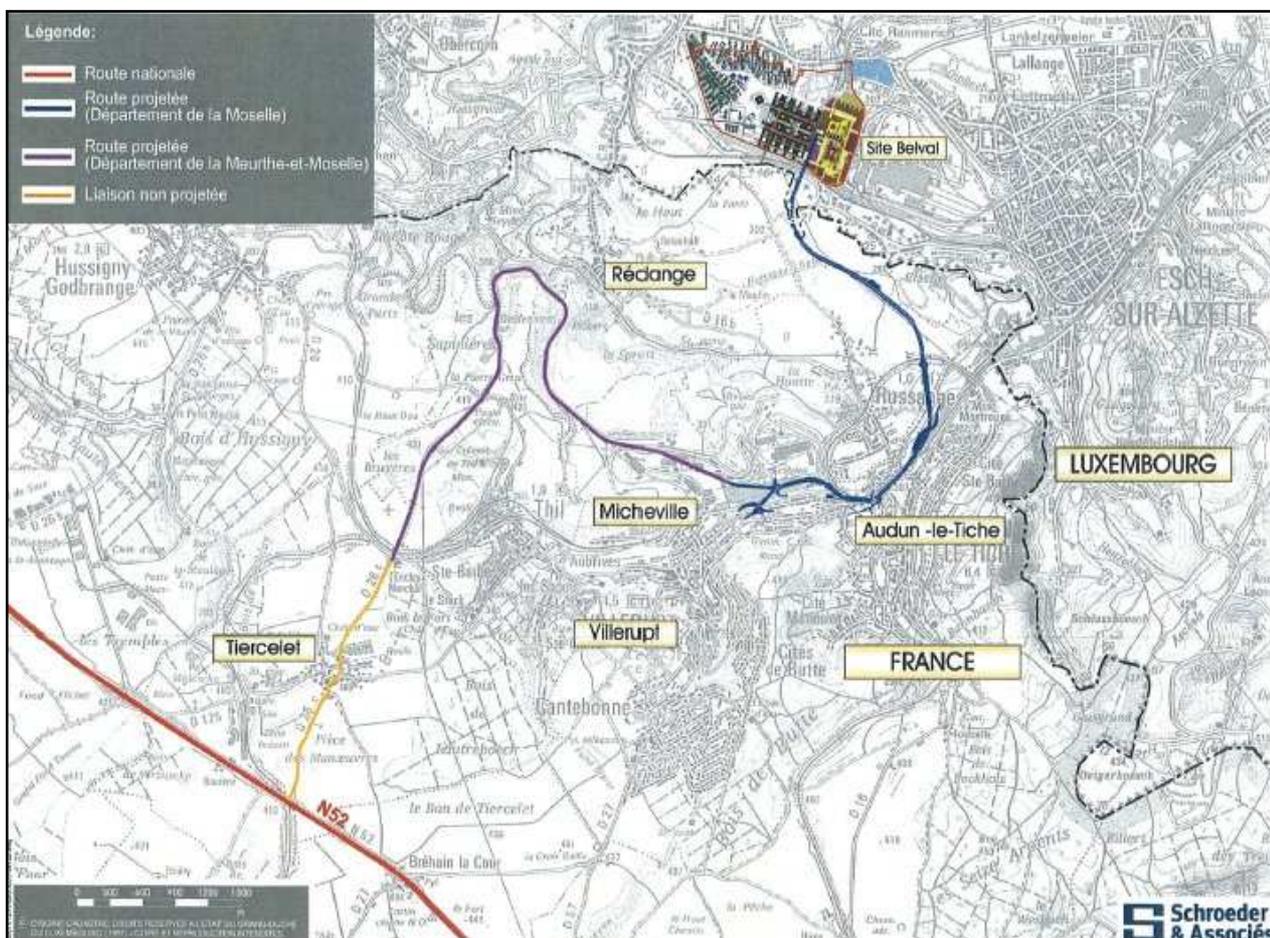
Sur la commune de Rédange est menée une étude, sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF Lorraine, visant à définir les contours pré-opérationnels de deux éco-quartiers.

La réalisation d'une « colonne vertébrale »

La mobilité fait l'objet de nombreuses réflexions dans le cadre du projet Alzette Belval et à une échelle plus vaste qui sera développée ultérieurement (Cf. partie 3 22). En effet, les flux de travailleurs transfrontaliers sont à l'origine d'une importante congestion routière à proximité des frontières. Une route départementale, largement usitée, traverse quelques communes, et pose des problèmes de congestion. De plus, le trafic aux heures de pointe devient difficilement supportable pour les habitants de ces communes. Un projet de contournement des centres villes a été émis pour inciter les automobilistes à circuler sur le plateau plutôt que dans la vallée, dans le but de désenclaver les communes saturées par le trafic.

Figure 26 : Projet de la voie de contournement.
Source : Ville d'Esch-sur-Alzette

La voie de contournement a fait l'objet d'une Déclaration d'Utilité Publique en janvier 2005. En cours de réalisation, elle projette de relier Belval Ouest à Thil en contournant les centres villes, ce qui explique son tracé sinueux.



Cette voie de contournement constituera dans un premier temps une limite à l'étalement urbain de la ville d'Esch-sur-Alzette en France, puis sera à terme franchie au vu du développement de grande ampleur de ce site, et de l'urbanisation future à envisager sur la plaine de Russange (Cf. partie 33).

D'un tracé proche de celui de la voie de contournement, mais le long de la vallée de l'Alzette cette fois, est prévue la réalisation d'une voie de déplacements doux. La valorisation de l'Alzette est un projet phare car elle constitue le lien entre tous ces centres villes. Cependant, la quasi-totalité du cours d'eau est classée en qualité mauvaise à très mauvaise. Une étude pré-opérationnelle est en cours de lancement, en partenariat avec l'Agence de l'eau, visant une intervention sur le cours d'eau en lui-même avec une renaturation de ses berges.

Ce projet de coulée verte aurait une fonction de promenade urbaine, accueillant piétons et deux roues non motorisés. Elle reliera les pôles urbains de Thil, Villerupt, Audun-le-Tiche, Russange, Esch-sur-Alzette puis Belval. Une liaison en transports en commun est envisagée, de type voie ferrée ou bus en site propre. Une zone paysagère serait également conservée à Micheville, au nord de la voie de désenclavement et au sud de la Zone d'Aménagement Différée afin d'assurer des activités de loisirs. L'idée est d'y développer un équipement de type agglomération, tel qu'un parc culturel et de loisirs.

Ces deux voies ont un tracé assez proche mais n'ont pas le même enjeu : l'une contourne les centres-villes pour les désengorger alors que l'autre les relie par un mode de déplacement doux. Ces deux voies constituent la « colonne vertébrale » du projet puisqu'elles desservent, unissent et valorisent l'ensemble des centres urbains.

Développer l'économie Nord Lorraine

En considérant les travailleurs transfrontaliers, on s'aperçoit que malgré la réinjection des salaires en France, les collectivités françaises sont dans un certain sens lésées ; l'Etat français ne perçoit pas l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle des entreprises est bien évidemment reversée aux collectivités luxembourgeoises. Ainsi, avec la création de nouveaux emplois, le Luxembourg présente une attractivité économique à première vue plus intéressante que le Nord de la Lorraine, engageant une compétition entre les territoires.

L'enjeu est donc de développer une économie complémentaire à celle du Luxembourg et d'offrir des emplois pour tous types de qualifications. L'un des premiers secteurs qui devrait se développer semble être, nous l'avons vu, l'économie résidentielle. Parallèlement au développement de cette nouvelle économie, les collectivités projettent de mettre en place des espaces à vocation économique. Les Portes de Belval visent à être l'opération phare de ce développement économique transfrontalier, mais le projet n'est pas encore défini.

Un espace économique sur la friche de Micheville est également projeté, ainsi que la reconversion du site au pied du viaduc d'Audun-le-Tiche.

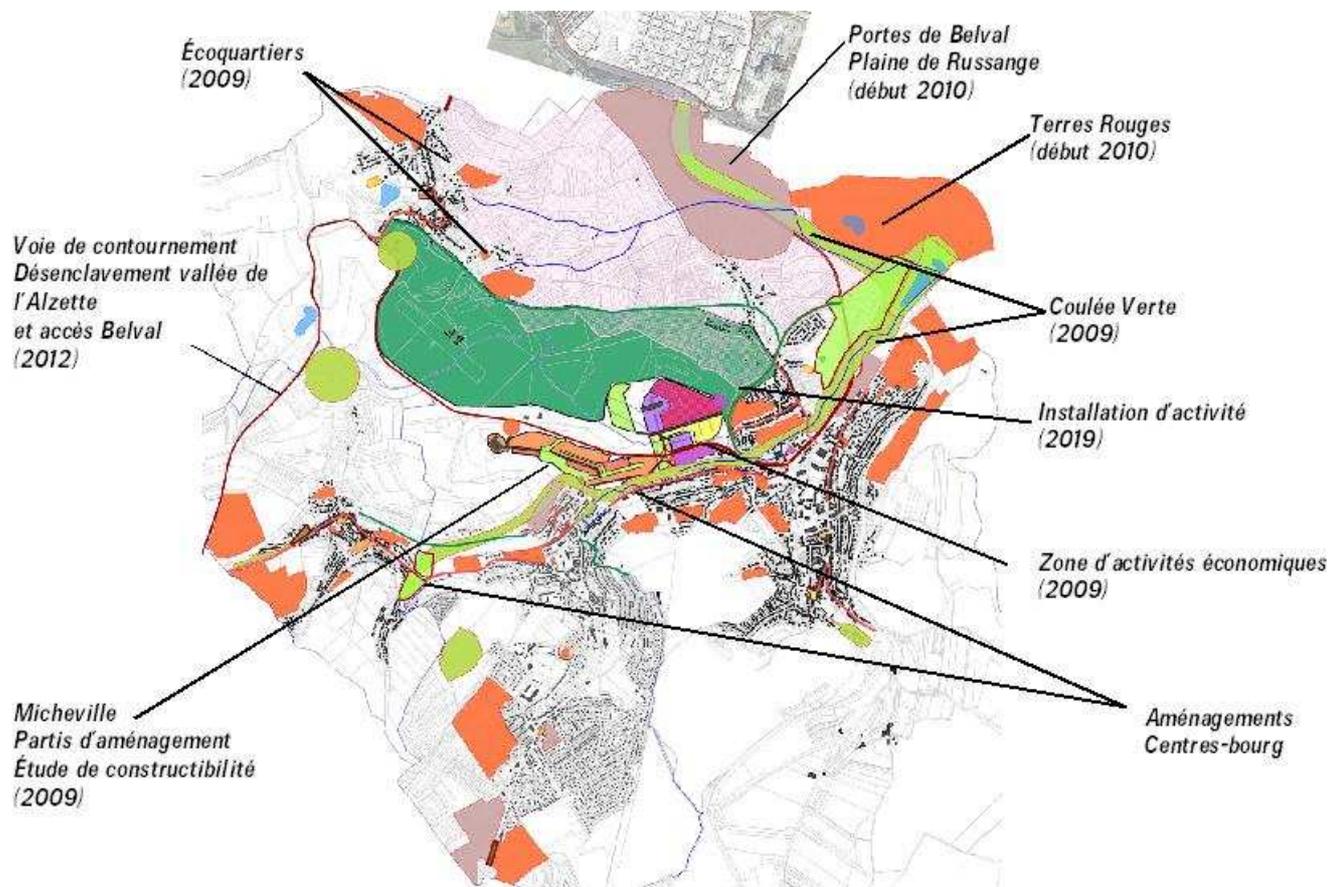


Figure 27 : Synthèse des projets sur le site Alzette Belval
 Source : DRE Lorraine/Fonds de carte
 Copyright IGN-SCAN25 R 2007

Le projet français tente ainsi de répondre à un projet d'envergure luxembourgeois. Face à l'attractivité économique du projet Belval, les lorrains répondent à court terme par le développement d'une voie verte et d'une voie de contournement. Le but est de créer de l'activité car les français ne souhaitent pas baser leur économie sur le résidentiel uniquement. L'optique est donc de se diversifier, de générer de la richesse pour retenir des employés, mais les terrains luxembourgeois étant plus propices, les projets de développement économique présentent des difficultés.

L'ambition économique à long terme du projet français est revue à la hausse, à travers le projet des Portes de Belval, dans un contexte où la fiscalité encourage les entreprises à s'implanter au Luxembourg plutôt qu'en France.

La communauté de commune qui détient la compétence du développement économique semble ainsi identifiée comme la maîtrise d'ouvrage de ces projets économiques d'envergure. Cependant, il est difficile pour la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette de dégager les moyens humains et financiers pour la mise en œuvre d'un tel projet.

Il devient alors nécessaire que les composantes verticales de la gouvernance apportent leur soutien à l'échelon local. Au vu du contexte transfrontalier, à l'origine d'un déséquilibre économique en défaveur de la France, on identifie dans ce cas l'importance de la gouvernance verticale. Les relations entre les acteurs de différentes échelles se verraient-elles renforcées dans un contexte transfrontalier ?

Plutôt que d'être pensé en complémentarité, le projet semble répondre à une démarche compétitive en engageant un développement aux Portes de Belval, ou encore en revalorisant ses centres villes et équipements, dans le but d'atteindre un même niveau de vie qu'au Luxembourg. Cependant, il est vrai que la coopération entre deux territoires ne peut être optimale que si les territoires présentent un même niveau de développement. Le cas contraire entraînerait des déséquilibres, avantageant l'un des deux territoires en matière de coopération. On peut donc supposer que le projet français vise à rééquilibrer son niveau de développement vis-à-vis du territoire luxembourgeois dans le but de préparer une discussion entre acteurs de territoires aux niveaux de développement équivalents. Cependant, le projet, plutôt que de favoriser les flux de part et d'autre de la frontière, tend à fixer sa population et ne peut par conséquent être qualifié de transfrontalier.

On perçoit ainsi la réalisation de deux projets distincts et pourtant proches géographiquement. Les actions ponctuelles qui devraient être mises en œuvre prochainement sont effectivement pensées dans la continuité du projet Belval, mais intègrent peu les composantes du projet luxembourgeois. Au-delà du diagnostic territorial, c'est une analyse des retombées et du développement mis en œuvre sur Belval Ouest qu'il faudrait effectuer.

12. Le projet de la voie de contournement à l'image d'un projet transfrontalier ?

Le projet de la voie de contournement est à l'étude depuis plusieurs années et l'intérêt des luxembourgeois pour ce projet a suscité son avancement. La réalisation de ce projet visant la liaison du projet Belval aux centres français a présenté des difficultés d'opérationnalisation au vu du contexte transfrontalier. Il semble donc intéressant de le détailler comme un exemple d'opérationnalisation de projet transfrontalier.

Un accord de coopération entre les ministères de l'Intérieur luxembourgeois et français fut signé en mai 2004 autour du projet Belval, avec notamment la création d'une voie de contournement. Ce projet dit « liaison Mischeville » permettra un transit autoroutier reliant Belval aux grands axes français pour une meilleure accessibilité.

La voie de contournement constituerait le prolongement de l'autoroute A4 reliant Belval Ouest à Luxembourg ville aux centres urbains français. Au niveau de Belval Ouest, l'autoroute sera souterraine, passant sous l'avenue de la porte de France et sous la voie ferrée pour déboucher sur un rond point en France.

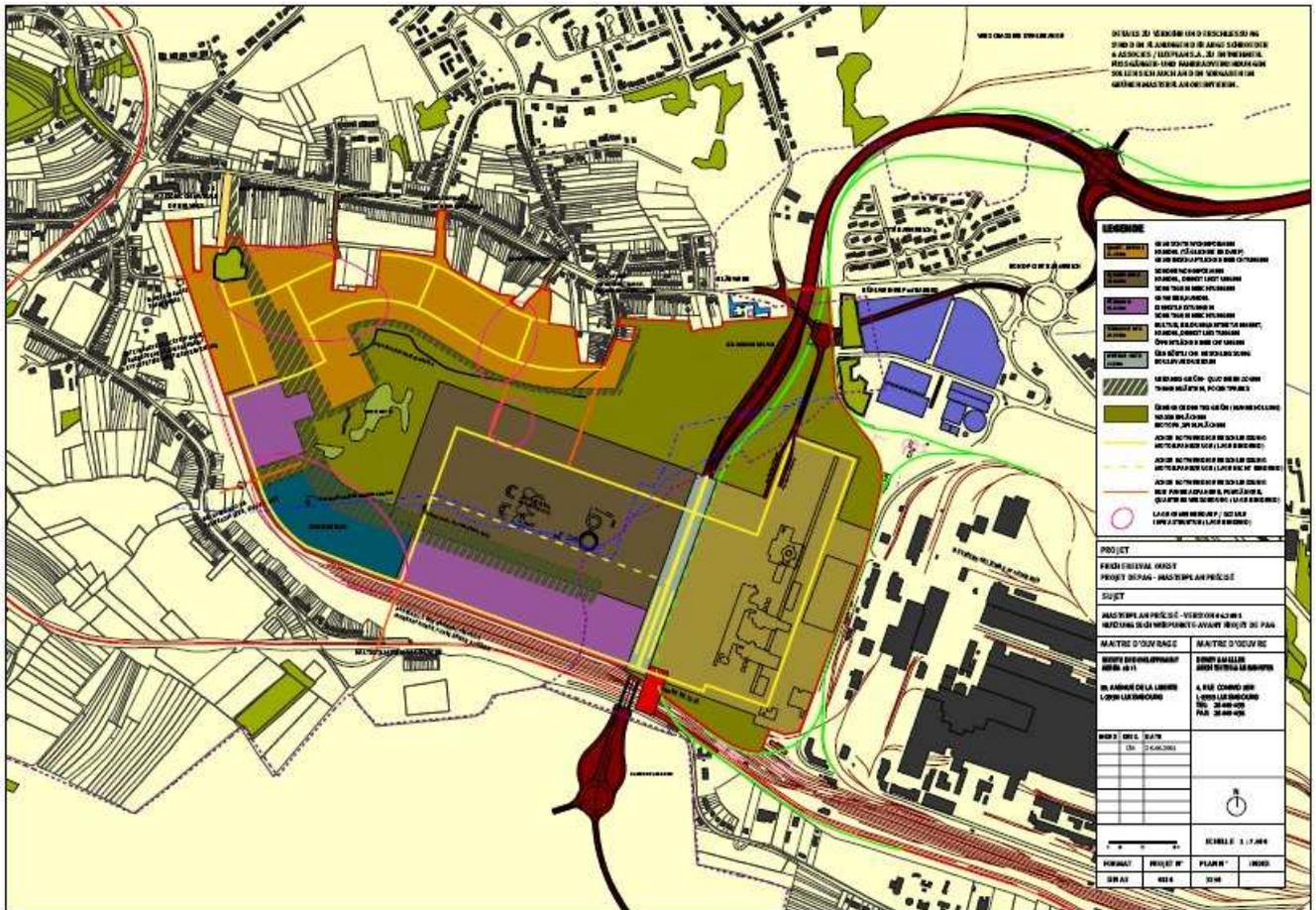


Figure 28 : Le projet de liaison routière entre le Luxembourg et la France
Source : Agora

De ce rond point est projetée la construction de la voie de contournement reliant les communes de Belvaux, Russange, Audun-le-Tiche, Micheville et Thil (comme illustré précédemment, cf. partie 3 11).

Le rond point, constituant la liaison des projets luxembourgeois et français, posa des difficultés de réalisation en raison de différences de normes nationales pour la construction des infrastructures. La question de la gestion se posa également : quels seront les services d’entretien et de secours qui assureront la couverture de ce territoire ? La difficulté de trouver un point d’entente entre les acteurs français et luxembourgeois au sujet de ce rond point a abouti à la rectification du tracé de la frontière sur 5km en 2006.

La rapidité¹ avec laquelle le Traité international fut signé par les présidents illustre le passage d’une période de méfiance à une période de coopération volontariste.

¹ La signature du Traité fut obtenue au bout de 3 ans alors que ce genre de démarche peut durer entre 5 et 10 ans.

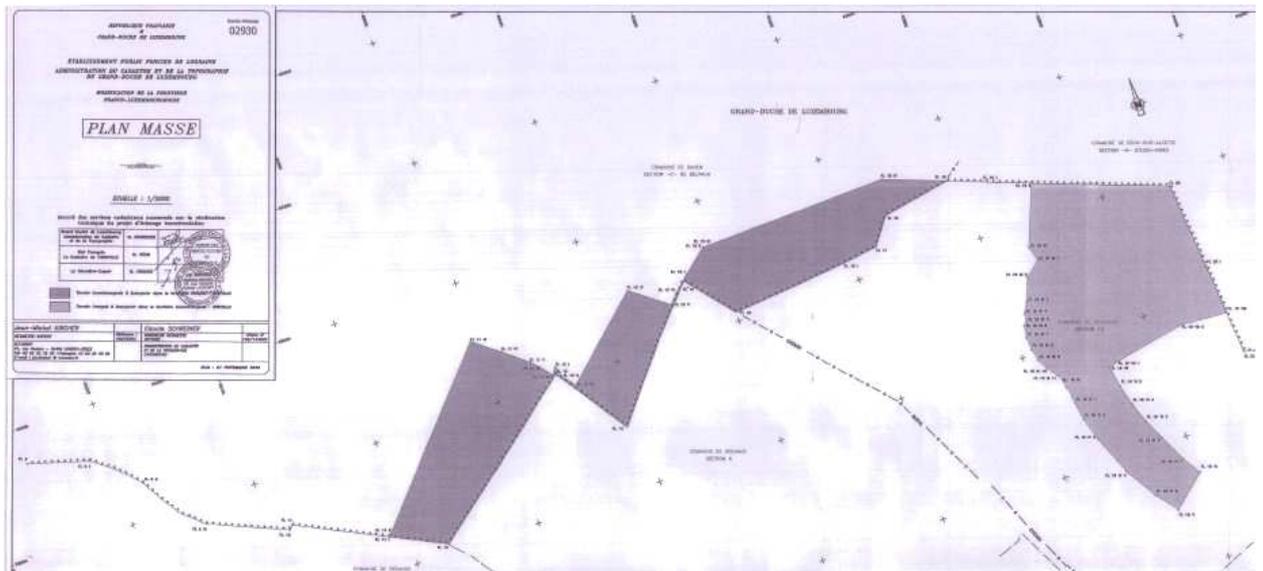


Figure 29 : Modification de la frontière franco-luxembourgeoise en 2007.
Source : Ville d'Esch-sur-Alzette

On retrouve le début du tracé de la voie de contournement à travers le nouveau tracé de la frontière : le gouvernement luxembourgeois (plus particulièrement le service des Ponts et Chaussée) a décidé de prendre en charge la première partie de la route afin d'impulser le projet routier côté français.

La voie de contournement connaît à nouveau des difficultés d'avancement, notamment en matière de financements. Les différents acteurs français ayant du mal à s'identifier en tant que maîtrise d'ouvrage, les financements ne suivent pas. De plus, au vu de la plus value dont va bénéficier le terrain grâce à la construction de cette route, les collectivités souhaitent une participation du propriétaire des terrains au Nord de la commune d'Audun-le-Tiche (sur les sites des Portes de Belval, des Terres Rouges et de la plaine de Russange), c'est-à-dire de l'Arbed. Une solution de financements a finalement aboutit, à titre exceptionnel, grâce au Contrat de Plan Etat Région. L'Union Européenne, les états français et luxembourgeois, la région et les deux Conseils Généraux financent ainsi cette voie de contournement à hauteur de 35 millions d'euros.

La partie souterraine de la voie de contournement est déjà construite et la partie française devrait être opérationnelle en fin 2012, début 2013.

Il est de l'intérêt des luxembourgeois que la voie de contournement aboutisse au plus vite. Ainsi, les luxembourgeois se montrent volontaires pour la réalisation de cette infrastructure et y mettent les moyens. La Lorraine, quant à elle, se voit confrontée à une difficulté d'opérationnalisation à travers sa difficulté d'identification de maîtrise d'ouvrage, et ses moyens financiers modestes comparés au Luxembourg.

La voie de contournement devrait à terme être reliée à la N52, qui elle-même est reliée à l'autoroute A30. Cependant cette liaison impliquerait un passage à travers la commune de Tiercelet, or cela est contraire au projet de contournement local en place. L'objectif n'est pas de faire de la voie de contournement un boulevard urbain, c'est pourquoi la liaison à la N52 est encore en discussion. Ainsi, une deux fois deux voies du côté

Mosellan est prévue de se réduire en une deux fois une voie du côté Meurthe et Mosellan. Cependant, l'emprise foncière est réservée dans le cas d'une extension à une deux fois deux voies en Meurthe et Moselle. De plus, la jonction de la voie de contournement à la N52 est prévue dans le budget. Une discussion entre les partenaires, aussi bien français que luxembourgeois, est donc nécessaire pour définir l'aboutissement de ce projet.

Ce projet de voie de contournement, bien qu'il ait été planifié au même moment que le projet Belval (il y a plus de 10 ans), connaît de nombreuses difficultés de mise en œuvre. Ces difficultés relèvent ici d'un problème franco-français dans le sens où il est difficile pour les collectivités d'identifier les compétences de chacun. L'enjeu serait donc de définir, pour un projet regroupant de nombreux partenaires, les tâches de chacun. Un cabinet d'avocats à Epinal est actuellement en charge d'une étude pour définir la maîtrise d'ouvrage (Cf. partie 2-44.).

13. Perspectives autour du projet d'Alzette-Belval

Le projet global développé par les français correspond à une réponse initiée par le projet urbain Belval. Au fil du temps, de nouvelles opportunités vont se présenter aux alentours du territoire du projet urbain global, conformément à son évolution spatio-temporelle décrite précédemment (Cf. partie 2-2). Le projet urbain devra donc prévoir d'intégrer les évolutions possibles qui le concerneront.

En 2030, Belval devrait être totalement terminé et devrait constituer le nouveau centre de la région Sud grâce à la création de nombreux emplois (environ 20 000 pour Belval ajoutés aux 15 000 actuels d'Esch-sur-Alzette), mais également grâce à la présence d'équipements uniques : universités, pôle de recherche, sites bancaires, offre commerciale, culture...). Des efforts ont été réalisés pour intégrer Belval dans une agglomération transfrontalière et des perspectives ont été engagées pour le site d'ArcelorMittal toujours en activité, qui scinde le quartier Belval de la ville d'Esch-sur-Alzette.

A Belval Est, les fours électriques sont toujours en service. Avec les tendances actuelles, les industries d'Arcelor-Mittal peuvent chuter d'un jour à l'autre. Dès leur arrêt, cette friche représentera un énorme potentiel de développement pour la commune d'Esch, lui permettant de créer une continuité urbaine entre le centre ville d'Esch-sur-Alzette et Belval Ouest.

Le site des Terres Rouges (Cf. figure 28) devrait encore exploiter ses scories pour une durée d'environ 10 ans. Le Site des Terres Rouges constituera un grand projet de reconversion et de coopération, bien plus important que celui de Belval, puisque deux tiers des terrains sont français alors qu'un tiers appartient au Luxembourg, nécessitant une reconversion partagée. Le schéma directeur de l'aménagement du bassin supérieur de l'Alzette prévoit l'extension du centre ville d'Esch-sur-Alzette sur le territoire français sur une surface quasi-équivalente à celle du centre ville existant. Ce projet pourrait ainsi devenir l'élément fondateur de la continuité urbaine transfrontalière.

D'ici 2030, on pourrait donc envisager un développement organisé et structuré autour d'un projet transfrontalier. Cette agglomération, centrée sur Esch-sur-Alzette,

concernerait dans un premier temps les communes de Schifflange, Sanem, Mondercange, Russange, Rédange, Audun-le-Tiche, Villerupt et Thil (Cf. annexe 6) qui pourraient regrouper alors jusqu'à 100 000 voire 110 000 habitants¹. L'influence de cette agglomération s'étendrait ensuite vers les communes de Rummelange, Dudelange et Differdange, ainsi que Pétange et le Nord de la Lorraine se développerait autour des villes de Longwy et Thionville (environ 70 000 habitants) et de l'agglomération d'Esch-sur-Alzette.

L'ensemble de ces noyaux urbains pourraient former à terme une conurbation regroupant jusqu'à 300 000 habitants d'ici 2050, en ayant comme noyaux centraux les villes d'Esch-sur-Alzette, de Longwy et de Thionville, renforçant ainsi le sillon lorrain (entre Nancy et Metz) et l'étendant jusqu'à l'agglomération de Luxembourg.

Les perspectives énoncées s'orientent ainsi vers une extension du territoire luxembourgeois en France. L'intérêt de la coopération transfrontalière est alors à nouveau souligné.

Cette perspective s'inscrit dans les orientations de la Grande Région, qui prévoit un développement de la région métropolitaine transfrontalière polycentrique et en cohérence (Cf. projet Metroborder dans la partie 1-24.), autour des pôles de Metz, Trèves (Allemagne) Luxembourg, Sarrebruck (Allemagne), Esch-sur Alzette et Thionville.

Dans le cadre du programme de recherche Metrolux, Sohn et Walther² constatent que bien que les coopérations interrégionale ou locale soient en place, « une absence de synergies entre acteurs institutionnels à l'échelle de l'intégration métropolitaine » se fait sentir. En effet, il semblerait qu'à l'échelle de l'aire métropolitaine de Luxembourg, « les acteurs institutionnels ne prennent que des mesures dispersées et fragmentées en matière de coopération territoriale », et ceci s'expliquerait par le paradoxe selon lequel le Luxembourg aurait avantage à maintenir des différentiels transfrontaliers pour garder sa dynamique métropolitaine.

Les acteurs luxembourgeois seraient-ils à l'origine d'une temporisation dans la mise en place d'un projet transfrontalier de peur de voir l'attractivité de leur territoire s'affaiblir ?

Avec les perspectives d'évolution énoncées, le projet global Belval pourrait évoluer dans le temps et dans l'espace jusqu'à un projet d'une échelle supérieure à celle de l'agglomération : le projet de territoire.

¹ Actuellement, ces communes regroupent 60 000 habitants. Avec les prospectives de l'Agape et du Statec, et la mise en place des projets on pourrait atteindre ces valeurs. Il est à noter que ces valeurs sont cependant totalement subjectives.

² SOHN C., WALTHER O., Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois, Espace & Sociétés, 2008

2. Belval comme un centre relais

Au vu des perspectives d'évolution de l'agglomération transfrontalière, il est nécessaire de songer à l'intégration et à la connexion de ce territoire. Il faudra veiller à ce que les intentions nationales en matière d'aménagement du territoire prennent bien en compte l'intégration de ce projet dans un espace plus vaste.

21. Un pôle de décongestion

L'agglomération de la ville de Luxembourg concentre 200 000 emplois, alors que la ville seule en comprend 150 000 environ. Une ville ayant cette activité devrait normalement accueillir 400 000 à 500 000 habitants (soit l'équivalent d'une ville comme Strasbourg), or aucune ville de cette taille n'est présente au sein de la Grande Région. En raison de l'importante concentration des activités au centre du pays, l'agglomération de Luxembourg ville fait bénéficier le pays tout entier de sa croissance économique, à l'origine de disparités territoriales à l'échelle nationale (périurbanisation, étalement urbain, déséquilibres territoriaux...).

Dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire définie dans le programme directeur d'aménagement du territoire, une armature urbaine est définie autour de plusieurs pôles de développement décentralisés. Ce « modèle de déconcentration concentrée » vise la création de pôles territoriaux régionaux de façon à mieux répartir sur le territoire national les activités humaines, à regrouper les flux de trafic et à limiter l'étalement urbain et ses conséquences néfastes.

Esch-sur-Alzette et la Nordstad¹ ont été identifiées comme centres de développement et d'attraction d'ordre moyen, capables de rééquilibrer la trop grande polarisation de l'espace par la capitale.

La Région Sud est la région la plus densément peuplée du pays, avec près de 715 habitants au km². Actuellement, près d'un actif résidant sur deux de cette région travaille dans l'agglomération luxembourgeoise. La dynamisation et la diversification de l'économie devient nécessaire afin d'éviter que la région Sud ne devienne une banlieue résidentielle de Luxembourg ville.

« Les retombées économiques du site de Belval, ainsi que l'emploi créé vont certainement permettre d'insuffler un dynamisme nouveau à la Région Sud, mais cela ne sera pas suffisant pour combler les carences en termes d'emploi ou de dynamisme entrepreneurial². »

¹ La Nordstad regroupe les communes de Bettendorf, Colmar-Berg, Diekirch, Erpeldange, Ettelbruck et Schieren

² Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, GEODE, mai 2008, Suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs de l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept : concept intégré des transports et du développement spatial)

C'est dans ce cadre que Belval constitue une opportunité pour décongestionner Luxembourg ville. L'Etat déconcentre actuellement ses services sur le site de Belval. On y trouvera les archives de l'Etat, mais aussi la tour administrative de l'Etat (avec l'administration de l'eau, de l'environnement...). De la même façon, les privés décentralisent leurs activités ; Dexia a par exemple déménagé 3 000 de ses employés sur Belval. L'université représente le projet phare de déconcentration de l'Etat : localisée à Luxembourg ville depuis sa création en 2003, au moins deux des trois pôles universitaires (lettres et sciences humaines, sciences naturelles et droit et économie) seront décentralisés à Belval (décision quant au troisième courant 2009).

Une attention particulière devra être portée quant au rapprochement de la région Sud et de l'agglomération de Luxembourg provoqué par l'étalement urbain et l'importance des flux de travailleurs en direction de la capitale. Une zone verte interurbaine (ou ceinture verte) délimite les zones urbaines grâce à une coupure végétale. Il est nécessaire de préserver cette ceinture verte dans le but d'éviter la création, à terme, d'une seule région urbaine métropolitaine.

« La concrétisation de la déconcentration concentrée nécessitera un effort de longue haleine soutenu par l'intervention coordonnée de tous les acteurs de l'aménagement du territoire, à l'échelle nationale, régionale et locale¹. »

Du projet urbain local, on est passé à un projet urbain global qui aurait tendance, au vu des perspectives, à devenir un véritable projet de territoire. Pour porter ce projet de territoire ambitieux, la coopération entre les communes et avec les pays voisins nécessitera de se développer davantage. Le renforcement de cette gouvernance locale, coordonnée avec les acteurs des différents niveaux territoriaux, devra ainsi se faire, et ce au même titre que le projet global exposé précédemment, en complémentarité avec les acteurs de l'autre côté de la frontière. L'Etat, comme ayant la légitimité de discuter avec les autres pays, devra apporter son soutien aux communes dans le but de répondre à son objectif de déconcentration concentré.

Pour des travailleurs transfrontaliers résidant en France, il sera plus pratique de venir travailler à Belval, à la frontière immédiate avec la France, qu'à Luxembourg au vu de la forte congestion routière. La création d'emplois à la frontière constitue donc une première étape de la décongestion de Luxembourg. Il est dorénavant nécessaire de s'intéresser à la liaison de ce pôle de développement avec le territoire français.

¹ Conseil du Gouvernement, 27 mars 2003, Décision du Gouvernement en Conseil arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire

22. Belval au centre d'un projet de mobilité

Les perspectives de développement de l'emploi transfrontalier au Luxembourg sont très importantes à l'horizon 2030, et devraient concerner environ 135 000 lorrains au total.

« Il s'agit de la première région frontalière d'Europe en terme de volume de flux. Ces flux se font à destination quasi exclusive du Luxembourg. L'évolution du trafic transfrontalier a suivi la même progression que celle de l'emploi. La majorité des frontaliers (76%) résident à plus de 30km de leur lieu de travail. La voiture est l'unique mode qui permet aux frontaliers de traverser la frontière. »¹

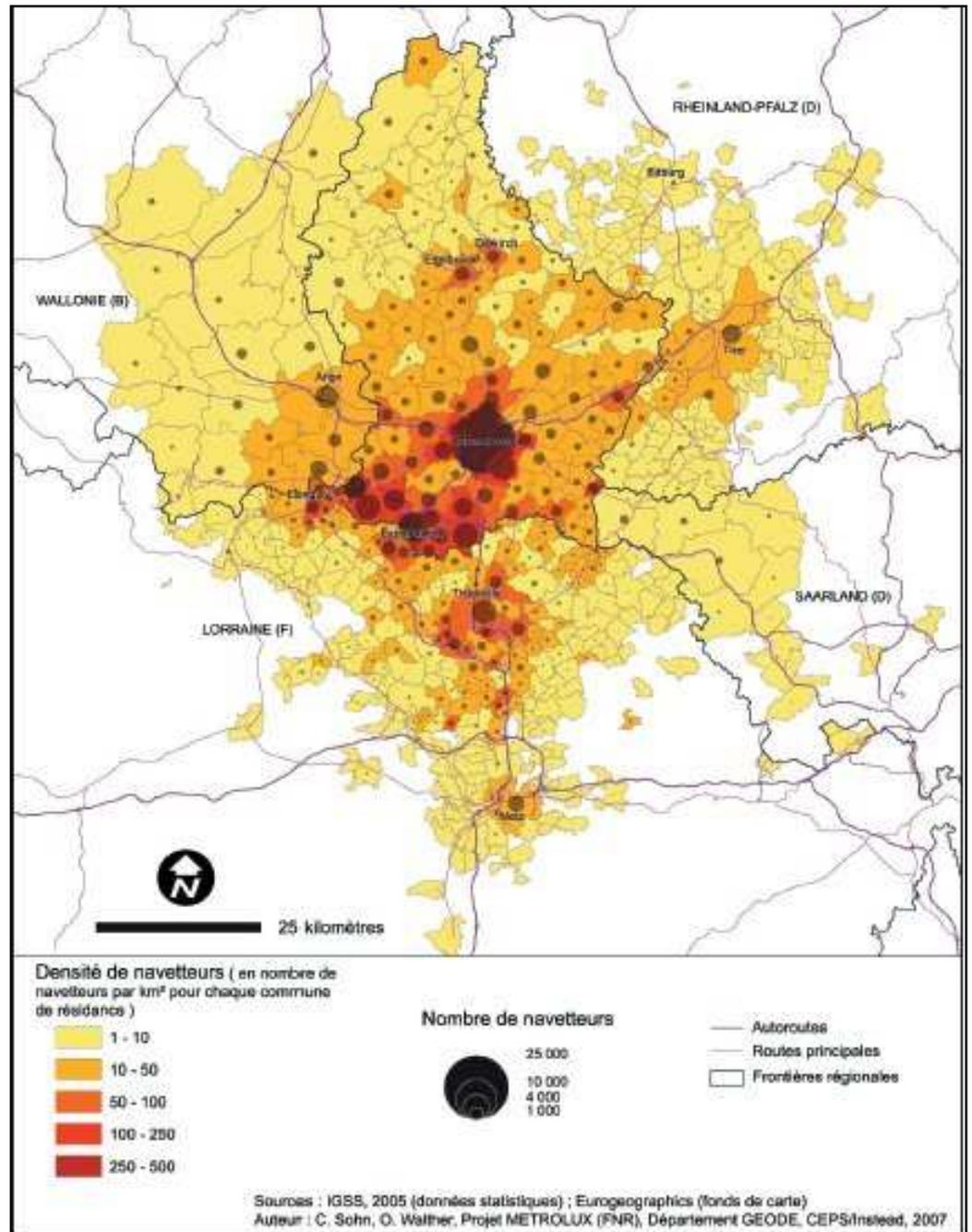


Figure 30 : Travailleurs pendulaires vers l'agglomération de Luxembourg en 2005
Source : IGSS 2005 (données statistiques) ; Eurogeographics (fonds de carte) Auteurs : C. Sohn, O. Walther, Projet Metrolux (FNR), Département GEODE, CEPS/Instead, 2007

¹ PETIT S., 07/2007, Quel niveau d'intervention pour réduire la dépendance automobile des travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg ? CRIA Université Paris I

La grande majorité des travailleurs transfrontaliers s'est installée dans la ville de Thionville, à proximité de la frontière, mais une part significative d'entre eux se situent dans le sillon lorrain entre Thionville et Metz, et même jusqu'à Nancy. Le nombre de Lorrains qui franchissent chaque jour les frontières pour aller travailler au Luxembourg est en constante augmentation. En plus d'assurer le trafic interne entre les grandes agglomérations de la Lorraine, l'A31 concentre une majeure partie du trafic des travailleurs transfrontaliers en direction du Grand Duché. Entre Metz et Thionville (notamment avant la bifurcation de l'A 30), on peut ainsi enregistrer des trafics de 105 000 véhicules par jour. L'A30, quant à elle connaît un trafic pouvant aller jusqu'à 19 500 véhicules par jour au niveau de la sortie proche de Villerupt.

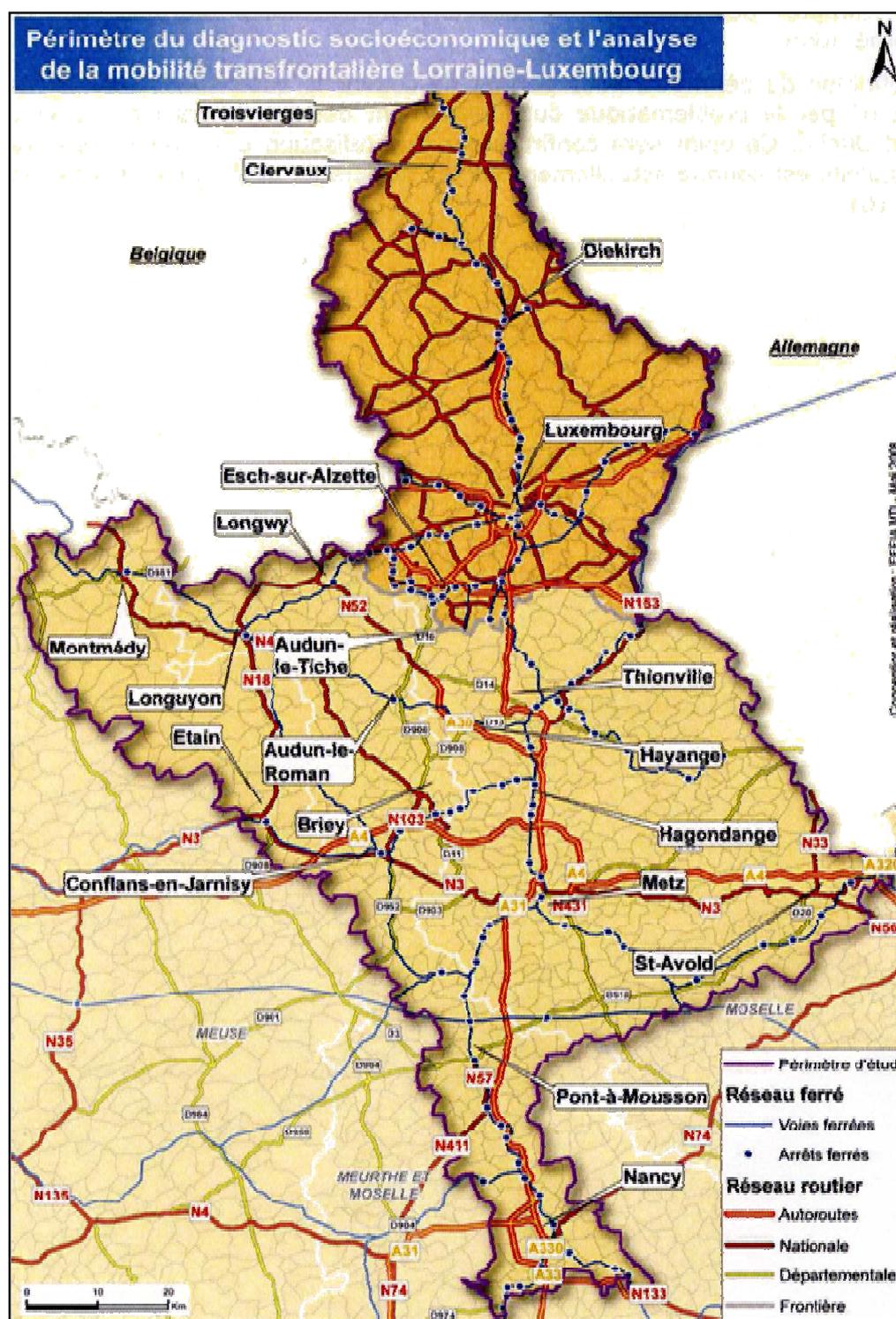


Figure 31 : Réseaux routiers et ferrés sur la Lorraine et le Luxembourg
Source : EFFIA MTI, mai 2008, dans le diagnostic socioéconomique et analyse de la mobilité transfrontalière Lorraine-Grand Duché du Luxembourg

Cette autoroute se prolonge ensuite en N52 qui enregistre un trafic de l'ordre de 25 600¹ véhicules par jour au niveau de la frontière, à proximité de Longwy.

« Dans ce contexte, marqué par la saturation des infrastructures routières et la multiplication des pôles à desservir, l'offre de transports collectifs et ferroviaires doit prendre une nouvelle dimension et la complémentarité entre tous les réseaux de transports doit être développée, quels que soient les opérateurs. Il importe donc de changer d'échelle et de mettre en place des capacités supplémentaires de transport, tout en augmentant la part des transports alternatifs par rapport à celle de la voiture individuelle (transports collectifs et covoiturage)². »

La nécessité de coordonner les orientations définies dans le cadre des documents de planification lorrains (Schéma Régional des Infrastructures et des Transports) et luxembourgeois (Concepts *IVL*, *Mobil 2020* et *PST*) semble alors évidente au vu de la saturation des réseaux.

Pour relever ces défis, le Ministre des Transports du Grand-Duché et le Président du Conseil Régional de Lorraine, avec l'appui de l'Etat français, ont décidé en février 2008 d'élaborer en collaboration un schéma stratégique de mobilité transfrontalière (SMOT). Ce SMOT vise à augmenter le partage modal en faveur des transports en commun, à optimiser l'organisation de ces transports en commun par rail et par route, à favoriser les modes alternatifs à la route, à développer l'intermodalité... L'objectif est d'augmenter progressivement la part modale des transports alternatifs à la voiture individuelle (transports ferroviaires + collectifs et covoiturage) à 15, 20 puis 25 % de l'ensemble des déplacements Lorraine-Luxembourg (contre 10% actuellement) aux horizons 2015, 2020 et 2030. Il constitue une démarche pionnière de coopération transfrontalière en Europe.

Le SMOT prévoit notamment une augmentation de la capacité du réseau ferroviaire, la construction au Luxembourg et en France de nouvelles gares et parkings périphériques et le développement de nouvelles lignes transfrontalières d'autocars. En complément des parkings périphériques, le covoiturage sera favorisé à travers la création d'une plateforme internet de covoiturage régionale. Les démarches des usagers du TER seront simplifiées dès 2009 grâce à une intégration billettique entre la Lorraine et le Luxembourg.

¹ Ministère des transports luxembourgeois, Région Lorraine, CFL et SNCF, décembre 2008, diagnostic socioéconomique et analyse de la mobilité transfrontalière Lorraine-Grand-Duché de Luxembourg

² Conférence de presse regroupant Monsieur Lux (Ministre des Transports et de l'Environnement du Grand-Duché de Luxembourg), M. MASSERET (Président du Conseil Régional de Lorraine, Sénateur de la Moselle), M. NIQUET (Préfet de la Région Lorraine, Préfet du département de la Moselle), 8/01/2009, Schéma stratégique de Mobilité Transfrontalière Lorraine Luxembourg, site de Belval

Au titre de ce Schéma stratégique de Mobilité Transfrontalière, la nouvelle gare de Belval-Université, intégrant un parc-relais de 1 600 emplacements, devrait s'achever courant 2009. Elle sera alors desservie par 4 allers-retours TER-CFL (Chemins de Fer Luxembourgeois) quotidiens. Parallèlement, la liaison ferrée reliant Thionville, Longwy et Belval entrera en fonctionnement en 2009 et une étude de faisabilité d'un tram-train sur le territoire français et Belval a été engagée par le Conseil Régional de Lorraine.

Le projet global Belval intègre donc les objectifs du SMOT à travers les efforts d'accessibilité que les acteurs de part et d'autre de la frontière mettent en œuvre. La liaison Micheville du côté luxembourgeois est complétée du côté français par la voie de désenclavement de la vallée de l'Alzette, illustrant les efforts de coopération entre les deux pays pour répondre à des objectifs plus globaux. Cette réponse, à l'échelle du projet de territoire, aura des conséquences au niveau du projet global, puisqu'en désengorgeant les centres villes, ceux-ci deviendront plus attractifs (grâce à l'action de revalorisation communale) et plus agréables pour ses habitants.

Le projet global Belval est ainsi perçu comme un pôle de décongestion par les acteurs luxembourgeois et son accessibilité avec le reste des territoires français et luxembourgeois a été mis en exergue à travers le SMOT. Belval, à l'échelle du projet de territoire est alors conçu comme un territoire relais plutôt qu'un centre et offre des possibilités de connexions entre Nancy, Metz et Luxembourg.

La coordination des acteurs aux différents niveaux d'intervention permet d'intégrer les objectifs de ces différentes échelles d'action. Le contexte transfrontalier, pour le cas de la mobilité transfrontalière, a permis de développer une vision commune entre les acteurs concernés qui ont alors pu les décliner dans leur système d'acteurs national.

Les acteurs de part et d'autre et d'autre de la frontière ont alors pu partager leur vision stratégique à travers la thématique fondamentale de l'organisation de la mobilité transfrontalière. Qu'en sera-t-il des autres thématiques concernant l'espace transfrontalier ? Comment identifier l'organisme qui se portera garant de la coopération transfrontalière autour d'une thématique définie ?

Avec l'évolution du projet urbain global, l'intérêt d'une coopération transfrontalière s'est amplifié, et ce, d'autant plus au vu des projets de territoire dans lesquels il s'inscrit. Une coopération transfrontalière sur la thématique des transports a semblé aboutir. Voyons maintenant de quelle façon est envisagée la coopération entre acteurs autour d'autres thématiques.

3. La mise en place d'un GECT à l'échelle du projet urbain global

Actuellement, les modalités de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et luxembourgeoises sont définies par les dispositions de l'Accord de Karlsruhe. Les collectivités des deux pays ont la légitimité de signer des conventions de coopération transfrontalière, de constituer des Groupements d'Intérêt Public (GIP) et des Sociétés d'économie mixte locale (SEML) ou de créer un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Les acteurs locaux de la coopération peuvent également avoir recours dans leur démarche de coopération transfrontalière à des structures de droit privé telles que des associations ou le groupement européen d'intérêt économique (GEIE)¹.

L'Union Européenne a mis en place un nouvel outil communautaire dédié à la coopération territoriale en juillet 2006 ; le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT). Le GECT est une formule juridique largement inspirée des GLCT (Groupements Locaux de Coopération Territoriale), mais offrant davantage de possibilités. Il servirait soit d'instance de gouvernance transfrontalière pour un lieu de rencontre d'acteurs, soit de contractualisation pour mettre en place une opération d'aménagement (définition de la maîtrise d'ouvrage).

La lettre de mission reçue par le préfet en 2008 lui confie la mise en place d'un GECT sur le territoire Alzette-Belval. Le préfet de région se retrouve ainsi être l'interlocuteur français, représentant l'Etat.

Le comité stratégique élargi, mis en place par la DRE, lors de sa deuxième réunion en janvier 2009 a pu discuter de la mise en place d'un GECT. A l'heure actuelle, les partenaires de cette coopération ont été définis. Il s'agit des communes d'Esch-sur-Alzette, de Sanem, de Schiffange et de Mondrange, du Conseil Régional de Lorraine, des Conseils Généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle, de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette et des instances étatiques françaises et luxembourgeoises.

Ce GECT semble se mettre en place sans qu'il n'y ait une véritable réflexion de fond portant sur les missions, les financements, ou encore la localisation du siège. C'est un outil récent et il est encore difficile d'en mesurer les impacts en raison du faible nombre de GECT actuellement opérationnels.

De plus, il consiste à rassembler les acteurs autour d'un territoire, sans formuler au préalable leurs objectifs communs. Cependant, le processus inverse, de définition d'objectifs communs pour constituer une équipe autour de ces objectifs, aurait permis un rassemblement optimal des acteurs.

Toutefois, on ne peut négliger qu'il rassemble l'ensemble des partenaires de la gouvernance verticale de chacun des pays. A travers la concertation de tous les acteurs

¹ MOT, mars 2002, Coopération transfrontalière à la frontière luxembourgeoise

d'aménagement, il devrait donc faciliter l'opérationnalisation d'un projet en concertation.

Néanmoins, chacun des acteurs a sa propre idée de mission pour le GECT ; il devrait s'intéresser aux domaines du logement, des équipements culturels, de la vie quotidienne (équipements, services...), des transports, de la planification (avec la mise en place d'un plan de développement régional), des espaces naturels, de la cohésion économique et sociale... Les acteurs vont donc devoir se concerter sur les missions de ce GECT car il ne permettra pas d'étudier l'ensemble des phénomènes transfrontaliers. Ce groupement n'est pas un substitut de la Grande Région ; la mise en réseau des acteurs ne concernera que des petits projets transfrontaliers pour lesquels il facilitera l'opérationnalisation.

En effet, la planification stratégique ou la mise en réseau sont des thématiques abordées au sein de la Grande Région. Il faudra donc veiller à ce que ce GECT ne se superpose pas aux domaines d'action de cette dernière.

Lors de la définition des objectifs du GECT, il sera nécessaire de veiller à ce que les partenaires éventuels soient associés au projet, même s'ils ne sont pas membres de ce GECT. On pensera par exemple à l'EPFL et à l'ARBED, propriétaires de nombreux terrains sur le projet Alzette-Belval, mais aussi au développement d'une éventuelle société d'économie mixte, ou encore à la société AGORA...

Pour Belval, le GECT s'identifie à un moyen de créer et dynamiser le territoire transfrontalier. Il aura un rôle de marketing territorial cherchant à valoriser l'image du territoire et à renforcer son attractivité.

Il faudra être vigilant quant aux financements nécessaires, aux missions, et à la localisation géographique du siège. Le choix de l'implantation n'a pas encore été arrêté, mais l'implantation du GECT dans l'un des deux pays reviendra à nommer le président de l'autre nationalité. Le nombre d'employés au sein du GECT devra se diviser en une moitié d'acteurs français et une autre moitié d'acteurs luxembourgeois.

La mise en place d'un GECT résulte de la même problématique qui a abouti à la création des communautés d'agglomération et des communautés urbaines : de nombreux projets sont imaginés, mais les maîtrises d'œuvre et d'ouvrage manquent. Il apportera une réflexion sur les porteurs de projet en offrant une maîtrise d'ouvrage partagée avec la coordination des acteurs de chacun des Etats. Ainsi, l'idée de donner une dimension transfrontalière à la société Agora pourra y être abordée. En effet, la société Agora pourrait envisager d'incorporer des représentants français au sein de son Conseil d'Administration puisque l'Arbed possède des terrains en France, notamment à proximité des friches luxembourgeoises.

Ce groupement de coopération pour permettre aux communes de bénéficier de financements pour mettre en place leurs initiatives pour lesquelles elles manquaient jusque là de moyens. Cependant, les communes se sentent reléguées au deuxième plan : la création d'un GECT est généralement à l'initiative des communes, mais dans le cas présent, ce sont les Etats qui se sont impliqués pour faire valoir les intérêts nationaux. Il est donc primordial de ne pas court-circuiter les institutions locales, qui reflètent les besoins locaux du territoire.

« Le GECT a d'abord été une initiative des communes avant de changer de camps. Plusieurs ministres s'en sont mêlés entre-temps¹ »

Le GECT est un outil politique grâce auquel pourront émerger des projets bilatéraux, permettant d'intégrer le territoire au sein de la Grande Région. Il concernerait l'agglomération transfrontalière, et son partenariat permettrait de s'intéresser au projet urbain local tout en intégrant les perspectives du projet urbain global, à l'échelle de l'agglomération. On aboutit même à la discussion d'une Commission intergouvernementale² pour le site de Belval.

Au titre de l'objectif 3 de la politique de cohésion européenne, le GECT permettrait de bénéficier de fonds européens, comme le souligne M. Piovano :

« C'est un outil de concertation politique, qui permettra d'aller chercher des fonds européens³. »

Cependant, les stratégies de Lisbonne et Göteborg souhaitent faire de l'Union européenne une grande puissance économique. Ainsi, 75% des Fonds Feder sont affectés au développement de nouvelles technologies. L'économie du Luxembourg est insuffisante pour être éligible aux Fonds Feder relatifs à l'objectif 2 de la politique de cohésion territoriale. Pour être éligible à l'objectif 3, le projet nécessite d'engager un partenariat entre les pays. Cependant, jusqu'alors le projet luxembourgeois aussi bien que celui français n'ont pas engagé de réflexion concertée.

Le GECT pourrait, quant à lui, être éligible aux fonds communautaires au titre de l'objectif 3 pour la période de programmation de l'après 2013, mais ces cofinancements ne permettront pas de réaliser de grands projets. En effet, pour percevoir des fonds communautaires, il est nécessaire d'avancer au moins la même somme que l'Europe met à disposition. De plus, le cofinancement par les fonds européens est un programme pluriannuel, alors que le budget du GECT est voté tous les ans. Il sera alors délicat pour les membres du groupement de garantir des financements de son bilan de fin d'année. Les partenaires du GECT se posent déjà la question du coût de fonctionnement :

« Sa mise en place nécessitera au minimum un poste de directeur et de secrétaire. Soit un coût de l'ordre de 450 000 € répartis entre les différents partenaires⁴. »

Les fonds communautaires ne constituent donc pas un levier pour la constitution de cette agglomération transfrontalière.

La mise en place d'un GECT au sein du projet global Alzette Belval permettra dans un premier temps de réunir les partenaires. Une attention particulière devra être portée dans la mise en place de ce groupement, mais également quant à ses conséquences, notamment d'ordre financière (augmentation des impôts).

¹ Dan Kersch, bourgmestre de Mondercange, in Le Républicain lorrain 29/03/2009, le GECT en question

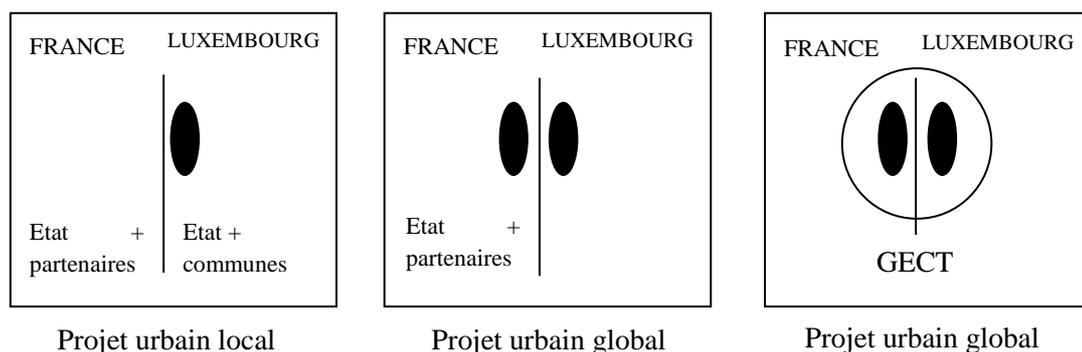
² La commission intergouvernementale est le plus haut niveau de coopération qui peut exister entre deux pays

³ Lucien Piovano, maire d'Audun-le-Tiche, in Le Républicain lorrain 30/03/2009 Un nouvel outil de coopération transfrontalière

⁴ André Parthenay, président la CPHVA, in Le Républicain lorrain 30/03/2009 Un nouvel outil de coopération transfrontalière

Bilan de la partie 3 :

Du projet urbain local luxembourgeois a émergé la mise en place d'une gouvernance du côté français à l'origine de réflexions sur l'élaboration d'un projet global au sein de l'espace transfrontalier. En réalité, ce projet cherche à se développer de façon complémentaire au projet urbain local luxembourgeois, mais n'intègre pas véritablement ses acteurs. On est donc en présence de deux projets distincts, limités par une frontière. A travers une approche plus globale, on perçoit l'enjeu d'un projet transfrontalier au sein de Belval, alors considéré comme un territoire relais entre les villes de Luxembourg, de Metz et de Nancy.



**Figure 32 : Schéma
représentant la mise en
place d'un projet urbain
global
Réalisation : Louise du
Breuil, DA5, 2009**

Avec les perspectives d'évolution de l'agglomération d'Esch-sur-Alzette, et l'émergence d'une vision transfrontalière de part et d'autre de la frontière, les acteurs souhaitent mettre en place un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT). Cet outil européen, laisse apparaître quelques limites. C'est pourquoi les partenaires de ce groupement devront veiller à bien identifier les conséquences de sa mise en place. Cependant, il semble organiser une certaine gouvernance autour de l'espace frontalier réunissant les acteurs des différentes échelles et de part et d'autre de la frontière.

Le projet urbain aurait ainsi répondu aux attentes de mutualisation de l'ensemble des acteurs du territoire frontalier. Pourtant, un véritable projet transfrontalier n'a toujours pas aboutit, ce qui pourrait laisser croire que la frontière ait joué le rôle de barrière. La question du projet de territoire a bien mis en évidence que ce projet urbain visait à s'insérer dans un contexte plus global.

CONCLUSION

Avec l'évolution des sociétés au sein de l'Union Européenne, la notion de frontière est passée d'un lieu d'affrontement à un territoire stratégique au sein duquel l'échange est devenu primordial : l'espace transfrontalier. Avec la construction de l'Union Européenne, la coopération des acteurs au sein de ces territoires émergents est devenue un véritable enjeu pour la recomposition de ces espaces.

Le projet Belval, à la frontière franco-luxembourgeoise, est un projet urbain d'envergure qui n'engageait jusqu'en 2003 que les luxembourgeois. La forte implication de l'Etat français au sein de ce territoire a fait prendre conscience aux acteurs de la nécessité de mise en place d'un projet transfrontalier. Une gouvernance s'est alors organisée au sein de ce territoire, non sans mal, et des études ont vu le jour. Les projets mis en œuvre consistaient davantage à rendre le secteur Nord Lorrain plus compétitif, au vu de l'ampleur du projet Belval et de l'attraction du territoire luxembourgeois, que complémentaire. Les perspectives de développement de ces deux projets distincts ont fait évoluer la vision des acteurs sur ce territoire qui le considèrent alors comme un espace transfrontalier, qui servira de centre relais entre les villes de Luxembourg et Metz. Cependant, actuellement, aucun projet véritablement transfrontalier n'est à l'œuvre sur ce territoire. Dans le but de rassembler l'ensemble des acteurs au sein de cet espace transfrontalier, et de permettre l'opérationnalisation de certains projets, un Groupement Européen de Coopération Territoriale est actuellement en discussion.

La grille d'analyse élaborée a permis d'identifier la mise en place de la gouvernance au cours de l'évolution dans le temps et dans l'espace du projet urbain. En effet, le projet urbain luxembourgeois a pu justifier son envergure grâce à l'implication, et notamment les investissements de l'Etat. C'est en prévision du rayonnement de ce projet urbain local et à proximité de la frontière que l'Etat français a répondu par la mise en place d'une gouvernance, alors strictement française. Avec les perspectives d'évolution spatio-temporelles du projet urbain s'est engagée une réflexion transfrontalière, projetant l'utilisation d'un outil européen pour assoir la coopération entre les deux pays, et ce, à toutes leurs échelles institutionnelles.

Le projet urbain Belval a ainsi permis la mutualisation des acteurs de part et d'autre de la frontière. Cependant, cette mutualisation d'acteurs a été permise grâce à l'évolution du projet urbain local en un projet urbain global. En effet, c'est avec l'évolution du projet urbain que les acteurs ont pris conscience de la nécessité de mutualiser leurs moyens autour de ce projet. Au vu des perspectives d'évolution de ce projet, les acteurs se préparent dès lors à l'extension de la région Sud du Luxembourg sur le territoire Nord Lorrain, insérant ce territoire dans un projet bien plus global. L'hypothèse, selon laquelle le projet urbain Belval serait à l'origine d'une organisation d'acteurs, qui à terme, l'insérerait dans un projet global se voit donc ici étayée.

De l'initiative du projet luxembourgeois, on a aboutit, plus d'une dizaine d'années plus tard, à la considération d'un espace transfrontalier. L'évolution dans les mœurs de la nécessité d'une coopération transfrontalière fut longue et laborieuse et l'on n'a toujours pas aboutit, à l'heure actuelle à un véritable projet transfrontalier. On peut donc étayer l'hypothèse selon laquelle les espaces transfrontaliers seraient encore victimes de

l'étanchéité transfrontalière. Un Groupement Local de Coopération Transfrontalière s'était pourtant déjà mis en place en 2003 entre la Lorraine et l'Allemagne au sein des villes de Sarreguemines, Forbach et Sarrebrück. On dénote ainsi que malgré les difficultés de coopération, la question de la volonté est également en question.

Pourtant, selon Vandermotten¹, toutes les conditions d'une bonne dynamique transfrontalière semblent réunies :

« A petite échelle, les conditions d'une bonne dynamique transfrontalière semblent être :

- l'existence d'une ville leader qui génère de fortes impulsions stratégiques. Les entités urbaines plus petites peuvent développer leur propre autonomie stratégique sans être considérées comme de simples satellites*
- Gestion technique commune de grandes infrastructures*
- Impulsion d'un grand projet transfrontalier volontariste »*

On identifie comme ville leader la commune d'Esch-sur-Alzette, deuxième ville du Luxembourg en termes de population, et le schéma stratégique de la mobilité transfrontalière prévoit la gestion technique commune des grandes infrastructures. Reste l'aspect volontariste du grand projet transfrontalier qui n'est pas encore en œuvre. La mise en place d'un GECT pourrait constituer un premier aspect volontariste de cette coopération, mais cet outil n'en est qu'à ses prémices et son impact sur la réalisation de projets transfrontaliers est encore mal identifié.

La continuité de cette recherche viserait à s'intéresser aux impacts territoriaux du Groupement Européen de Coopération Territoriale. Cet outil est-il adapté aux réalités territoriales et transfrontalières ? Le GECT est-il arrivé comme la solution à la coopération transfrontalière et de nombreux acteurs s'en sont emparés. Ainsi, la Grande Région compte six projets de GECT. N'en n'arrive-t-on pas à une profusion de GECT, qui à terme, risquerait de créer des formes de coopérations isolées telle la profusion des syndicats mixtes et intercommunaux en France ?

Au-delà de ces questions portant sur la gouvernance transfrontalière, on peut s'interroger également sur la coopération transfrontalière en elle-même : Est-ce qu'en ouvrant les frontières on ouvre la boîte de Pandore ? Les agglomérations transnationales vont-elles créer une nouvelle image spatiale de l'Europe ? Quelle sera alors l'identité européenne ?

Certains résultats de ce travail sont à nuancer en raison des limites auxquelles j'ai été confrontée. La démarche pratique m'a permis de rencontrer de nombreux acteurs qui m'ont largement aidée pour la réalisation de ce rapport, mais il est à noter que leurs remarques ont souvent été subjectives. Aussi, le travail d'objectivité autour de ces entretiens a pris beaucoup de temps pour vérifier et argumenter au mieux leurs propos. Au vu du temps qui m'était imparti, il ne m'a pas été possible de rencontrer tous les acteurs ayant participé de près ou de loin à cette coopération transfrontalière, il se

¹ VANDERMOTTEN C., 2008, Les aires urbaines transfrontalières en Europe, Université libre de Bruxelles

pourrait donc que certains éléments aient été passés sous silence, ou que d'autres manquent de nuances. De plus, la rencontre d'une personne au sein d'un service ne m'a pas permis d'avoir la vision de l'ensemble du service et d'autant plus de l'administration toute entière.

Liste des annexes :

Annexe 1 : Les 3 nouveaux objectifs de la politique de cohésion et leurs montants alloués pour la période de programmation 2007-2013

Annexe 2 : Le territoire de la Grande Région

Annexe 3 : Structure organisationnelle du réseau de villes LELA+

Annexe 4 : Masterplan de Dewey & Muller du projet Belval

Annexe 5 : Echange de terrain entre les villes d'Esch-sur-Alzette et Sanem

Annexe 6 : Le syndicat intercommunal Prosud dans la région Sud du Grand Duché

Annexe 1 : Les 3 nouveaux objectifs de la politique de cohésion et leurs montants alloués pour la période de programmation 2007-2013 (Source : <http://www.touteleurope.fr>)

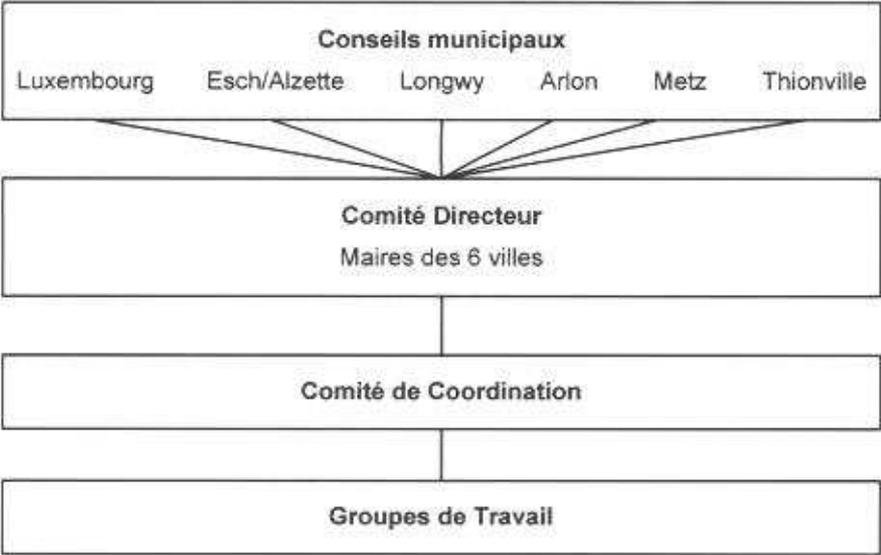
Objectifs	Priorité	Eligibilité	Fonds concernés	Montants alloués
Convergence (= ex-objectif 1)	Aider les régions et les Etats les plus en retard de développement	Régions avec un PIB/hab ≤ 75 % de la moyenne UE 27 + Effet statistique: Régions avec un PIB/hab ≤ 75 % de la moyenne UE15 et ≥ 75 % de la moyenne UE27	FSE et FEDER	81,54 % = 251 milliards d'euros
		Etats membres avec un PIB/hab ≤ 90 % de la moyenne UE 27	Fonds de cohésion	
Compétitivité régionale et emploi (= ex objectifs 2 et 3)	Anticiper et promouvoir le changement en s'appuyant sur 2 axes : l'emploi et la compétitivité économique	Régions non-couvertes par l'objectif Convergence. Les Etats membres proposent une liste de régions	FSE et FEDER	15,95 % = 49 milliards d'euros
Coopération territoriale européenne (= ex. programme INTERREG)	Promouvoir un développement harmonieux et équilibré de l'Union	Régions frontalières et de coopération transnationale	FEDER	2,52 % = 7,75 milliards d'euros

Annexe 2 : Le territoire de la Grande Région (Source : <http://www.granderegion.net>)

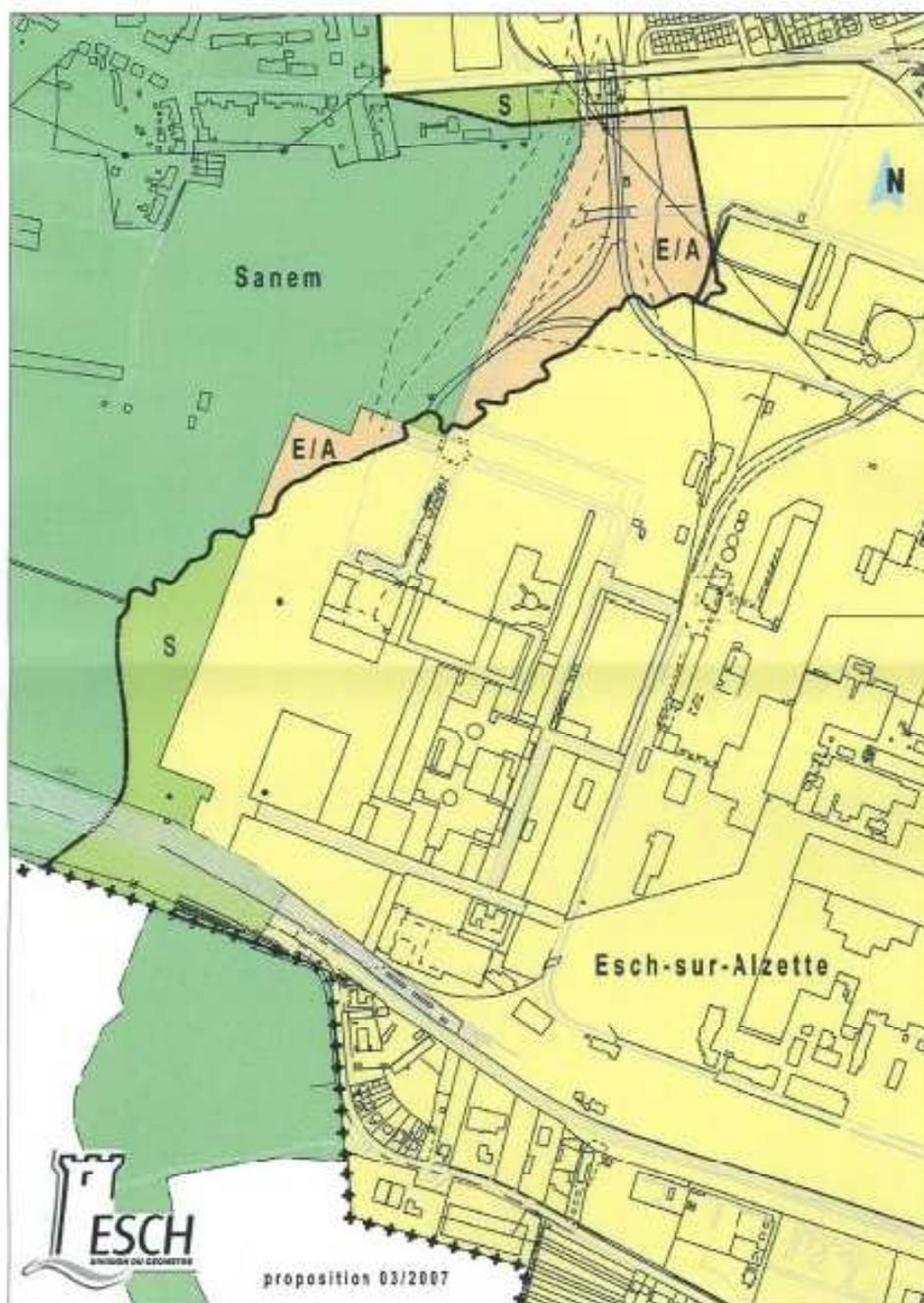


**Annexe 3 : Structure organisationnelle du réseau de villes LELA+
(Source :Convention LELA+)**

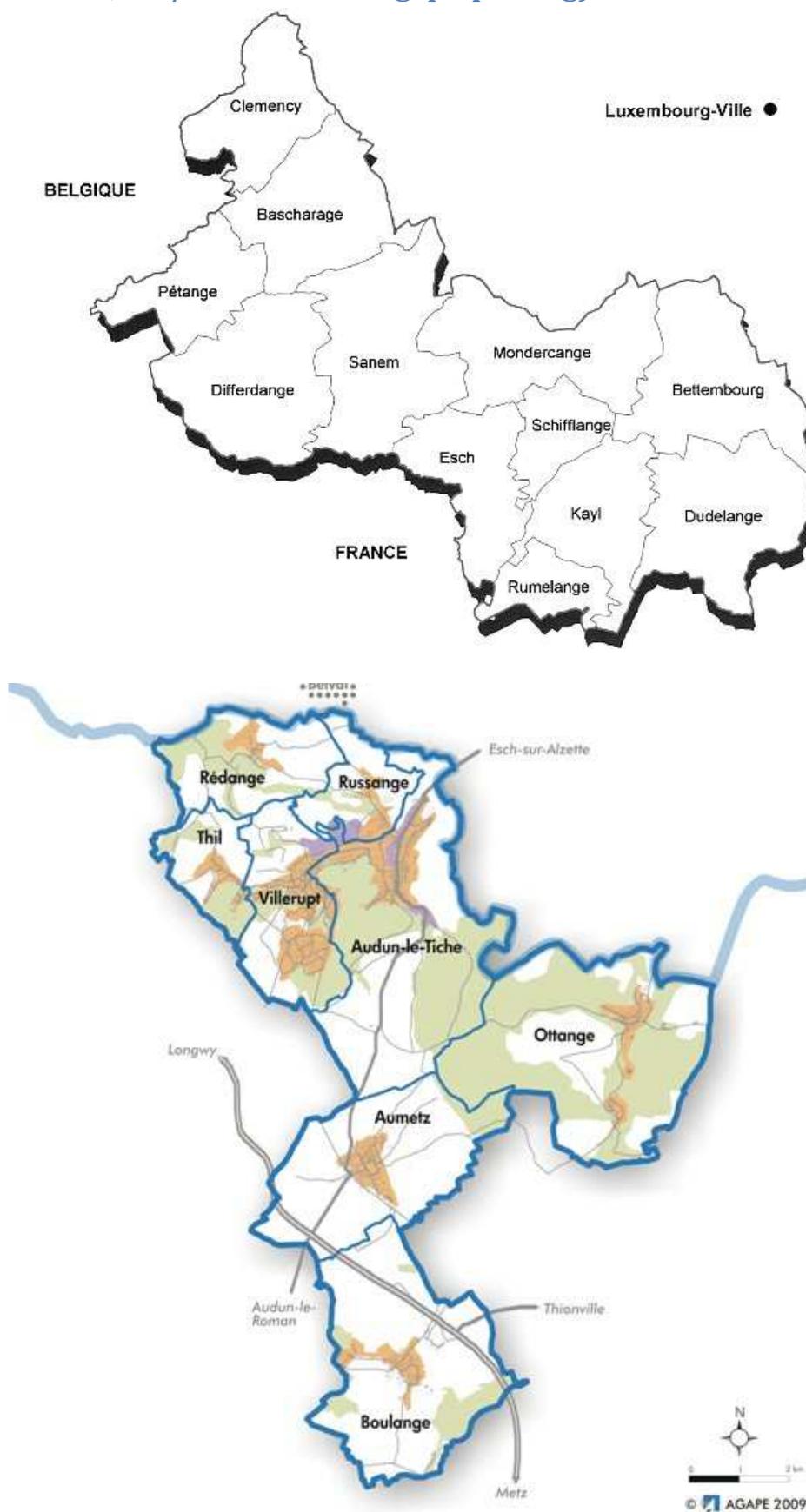
Organigramme



Annexe 5 : Echange de terrain entre les villes d'Esch-sur-Alzette et Sanem (Source : Ville d'Esch-sur-Alzette)



Annexe 6 : Le syndicat intercommunal Prosud dans la région Sud du Grand Duché et la communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette en région Nord Lorraine
 (Sources : Fonds Belval, 2008, Magazine, le périodique du Fonds Belval, n°1/2008 et www.agape-ped.org)



BIBLIOGRAPHIE

AGAPE, 2008, InfObservatoire n°24 d'octobre 2008

AGORA, février 2008, Investorguide Luxembourg Belval, 26p.

ALLAIN R., BAUDELLÉ G., GUY C., 2003, Le polycentrisme, un projet pour l'Europe, Les Presses Universitaires de Rennes, 306p.

BEAUD M., 2006, L'art de la thèse, Paris, La Découverte

BAUDELLÉ G., 2003, « Le polycentrisme en Europe, Perspectives » in ALLAIN R., BAUDELLÉ G., GUY C., Le polycentrisme, un projet pour l'Europe, p183-193

BROSIUS J., Les écarts de taux de salaire entre salariés résidents et transfrontaliers : mesure, cause et conséquences. Application au Luxembourg, 2004, Thèse de doctorat en économie, Université Nancy 2.

BRUNET R., FERAS R., THERY H., 1993, Les mots de la géographie-dictionnaire critique, Collection Dynamique du territoire, Reclus, La documentation française

CLEMENT F., avril 2008, LA construction sociale du territoire de la Grande Région : une confusion entre les concepts de coopération et d'intégration, CEPS/INSTEAD, Gouvernance et emploi n°2, 15p.

Communauté de Communes Pays Haut Val d'Alzette, mars 2009, EcoCité Alzette Belval, 52p.

CHARLES-LEBIHAN D., 2003, « Les instruments juridiques de la politique européenne au service du polycentrisme » in ALLAIN R., BAUDELLÉ G., GUY C., Le polycentrisme, un projet pour l'Europe, p259-269

COLL J.-L., 2003, « Question sur la contribution des espaces transfrontaliers à la construction d'une Europe polycentrique » in ALLAIN R., BAUDELLÉ G., GUY C., Le polycentrisme, un projet pour l'Europe, p141-148

Commission européenne, 1999, SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, 94p

Conduite politique du projet urbain, 2006, Paris, La documentation française, 216 p.

Conseil du Gouvernement, 27 mars 2003, Décision du Gouvernement en Conseil arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire, 274p.

COSTES L., DHELENS P., GAYDON C., MARUNTEL R., MOUTOUSSAMY C., MUNSCH T., POLLEAU S., ZAPPELLA L., 2008, Diagnostic des

potentialités et des obstacles de la coopération transfrontalière en Europe, le cas de l'eurorégion Bihor-Hadju-Bihar, Atelier Franco-Roumain, Polytech'Tours

DARVES-BORNOZ E., 2008, Potentialités et limites de l'aménagement des espaces transfrontaliers entre le Portugal et l'Espagne. Étude de cas Nord du Portugal-Galice, École Polytechnique de l'Université de Tours, 119p.

DEROUARD A., 2005, La participation des habitants au projet urbain, mémoire de master II en Sciences de l'Homme et de la Société, Ecole Polytechnique de l'université de Tours, 85 p.

DURBANO J., GERBER C., HABERKORN J., HAGEGE M., VILAIN M., WILLEKE K., 2008, Vers une métropole lorraine de rang européen, Polytech'Tours, Tours

EURES, mars 2006, Dimensions socio-économiques de la mobilité transfrontalière, actes du séminaire transfrontalier EURES-OIE organisé les 14-15 mars 2005 à Luxembourg-Kirchberg, dans le cadre de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union Européenne, 182p.

GEHRING J.-M., 1977, Le Luxembourg, un espace ouvert de l'Europe Rhénane, Mosella, tome VII, n°1 et 2, Département de géographie du centre d'études géographiques de l'université de Metz, 135p.

Hamman P., La coopération urbaine transfrontalière ou l'Europe « par le bas » ?, Espaces et sociétés 2004/1-2, 116-117, p. 235-258

Harlan KOFF, 20 et 21 février 2008, Border politics and regional integration : the need for crossregional comparisons in La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, Conférence à l'université de Luxembourg

HINFRAY N., 2007, Les processus de construction des territoires transfrontaliers en Europe : éléments d'analyse, Metz 5-6 juillet 2007, 17p

INGALLINA P., 2001, Le projet urbain, Paris, ED. Que-sais-je?

Interview d'Edmond Hervé, ancien ministre, maire de Rennes, président de Rennes Métropole, in Conduite politique du projet urbain, 2006, La documentation française, Paris, 216 p.

JUDET P., 1985, La sidérurgie française en quête d'un nouveau dynamisme, Revue d'économie industrielle, n°31 1er trimestre 1985

KOTEK J., 1996, les villes frontières au XXème siècle, in l'Europe et ses villes-frontières, Bruxelles, Ed. Complexe, p.15-33

KREINS J.-M., 2007, Histoire du Luxembourg, Que sais-je ? 127p.

LE BARS A., MINOT D., PARTENAY D., 1997, Dictionnaire de l'aménagement du territoire et du développement local, La maison du dictionnaire.

Les nouvelles conditions du projet urbain, Critique et méthodes, 2001, Sprimont (Belgique), Ed. Mardaga, 159 p.

LEVY J. et LUSSAULT M., 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Ed. Belin

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, GEODE, mai 2008, Suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs de l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept : concept intégré des transports et du développement spatial), 49p.

Ministère des transports luxembourgeois, Région Lorraine, CFL et SNCF, décembre 2008, diagnostic socioéconomique et analyse de la mobilité transfrontalière Lorraine-Grand-Duché de Luxembourg, 124p.

Ministère des transports luxembourgeois, Région Lorraine, 08/01/2009, Schéma stratégique de la Mobilité Transfrontalière Lorraine-Luxembourg, 39p.

Mission Belval, mai 2006, Schéma directeur de l'aménagement du bassin supérieur de l'Alzette, 54p.

Mission opérationnelle transfrontalière, mars 2002, Coopération transfrontalière à la frontière luxembourgeoise

Mission opérationnelle transfrontalière, 2008, Le groupement européen de coopération territoriale, les cahiers de la MOT, 19p.

Mission opérationnelle transfrontalière, 2005, La coopération territoriale européenne dans les Orientations Stratégiques de la Communauté, 3p.

OCDE, juin 2008, Etudes économiques de l'OCDE Luxembourg, 160p.

PETIT S., 2007, Quel niveau d'intervention pour réduire la dépendance automobile des travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg ? CRIA Université Paris I

PINSON G., 1999, Projets urbains et construction des agglomérations-échelles fonctionnelles et politiques, in Les Annales de la Recherche Urbaine n°82, p130-139

SAEZ G., LERESCHE J.-P., BASSAND M., 1997, Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, l'Harmattan, Paris, 314p.

SAEZ G., LERESCHE JP., BASSAND M., 1997, Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale, Paris, L'Harmattan

SCHNEIDER-SLIWA R., 2002, Vers une région sans frontière?, Revue géographique de l'Est, pp.5-8

SCHULZ Christian, 20 et 21 février 2008, La notion de frontière vue par les géographes, in La construction sociale des territoires européens : frontières, régionalisations et performances, Conférence à l'université de Luxembourg

SOHN C., WALTHER O., 2008, Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois, Espace & Sociétés

STATEC, 2003, La crise économique mondiale des années 1975-1985

TSIOMIS Y., 2007, Le projet comme vision du monde à travers les échelles et le temps, in Echelles et temporalités des projets urbains, Ed. PUCA, pp9-23

VANDERMOTTEN C., 2008, Les aires urbaines transfrontalières en Europe, Université libre de Bruxelles

VATOV M.-C., 2007, Projet urbain : quelle organisation locale ? in Traits Urbains n°14, p14-21

ARFE, 2004, Charte européenne des régions frontalières et transfrontalières

ESPON, Les potentialités de développement polycentriques en Europe, projet Orate 111

HINFRAY N., 2006, intégration européenne et recomposition transfrontalière dans les PECO – le cas de l'eurorégion Hajdu-Bihar (Hongrie) – Bihor (Roumanie), Mémoire de recherche magistère 3 d'aménagement, CESA, Tours

Fonds Belval, 2007-2008, Magazine, le périodique du Fonds Belval, n°4/2007, n°1,2,3,4/2008

WEBOGRAPHIE

<http://espacestemps.net/document842.html>

<http://geoconfluences.ens-lsh.fr>

<http://gouvernement.lu>

http://hypergeo.free.fr/article.php3?id_article=207 : REITEL B. et ZANDER P., 2004 - "Espace transfrontalier", Hypergé

<http://metrolux.ceps.lu/>

<http://projetdeterritoire.com> : l'association Entreprises Territoires et Développement

<http://strates.revues.org/document2072.html> : AUDEOUD O., 2006, Les eurorégions et l'élargissement, in Strates, n°12-2006

<http://www.aebr.net> : association des régions frontalières européennes

<http://www.agglo-ped.org/commune1.cfm>

<http://www.belval.lu/>

<http://www.coe.int> : conseil de l'Europe

<http://www.cr-lorraine.fr/sarlorldux>, site du Conseil Régional de Lorraine

<http://www.district-longwy.fr/sites.htm#>

<http://www.ec.europa.eu> : commission européenne

<http://www.espaces-transfrontaliers.org>

<http://www.espaces-transfrontaliers.org> : Mission opérationnelle transfrontalière

<http://www.espon.lu>

<http://www.espon.public.lu>

<http://www.feder.public.lu>

<http://www.fonds-belval.lu>

<http://www.gart.org/lettres/let0397.htm>

<http://www.grande-region.lu>

<http://www.grande-region.lu> : statistiques, rapport annuel sur la GRT, cartes

<http://www.granderegion.net/fr> : présentation de chaque région, des initiatives...

http://www.humanite.fr/popup_print_php3?id_article=292073

http://www.hypergeo.eu/article.php3?id_article=207 : notion de transfrontalier

<http://www.interreg-wll.org/>

<http://www.lela.lu/Accueil.html>

<http://www.lorraine.pref.gouv.fr/> : préfecture de la région lorraine

<http://www.miat.public.lu>

www.portrait.public.lu

<http://www.quattropole.org/>

http://www.trans-com.net/tramway/detail_tram.asp?num_tram=19

http://www.univ-metz.fr/recherchelaboscegumColloque_Frontiere_AmenagementMoulle.pdf

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Représentation schématique de l'évolution de la notion de front à l'espace transfrontalier	14
Figure 2 : Frise chronologique retraçant les initiatives européennes en matière de coopération transfrontalière.....	16
Figure 3 : Kilomètres de frontières terrestres partagés avec les pays voisins de la France et du Luxembourg respectivement	21
Figure 4 : Frise chronologique retraçant les différentes coopérations entre la France et le Luxembourg,	22
Figure 5 : Territoire d'intervention de l'AGAPE.....	24
Figure 6 : Structure de gouvernance de l'AGAPE.....	24
Figure 7 : Projets transfrontaliers mis en place dans la Grande Région.....	26
Figure 8 : Flux estimés de travailleurs frontaliers à destination du Luxembourg en 2005 Source : administration des contributions directes (2005), IGSS 2005.....	31
Figure 9 : Salaires mensuels médians au 31/12/2004.....	31
Figure 10 : Frontaliers sortant de Lorraine.....	32
Figure 11 : Pays de résidence des frontaliers salariés au Luxembourg	32
Figure 12 : Localisation de Belval Ouest	33
Figure 13 : Les Hauts-Fourneaux avant reconversion.....	34
Figure 14 : Interconnexions à l'origine d'une bonne gouvernance	40
Figure 15 : La composante verticale de la gouvernance	40
Figure 16 : Gouvernance horizontale et verticale : élaboration d'une grille d'analyses ..	42
Figure 17 : Les différentes échelles d'action du projet urbain Source : Le Projet urbain, Patrizia Ingallina.....	44
Figure 18 : Belval à cheval sur deux communes	45
Figure 19 : Etat du développement dans les quartiers de Belval.....	46
Figure 20 : Les Hauts Fourneaux en reconversion.....	47
Figure 21 : La maison du savoir. Source : Info point Belval.....	48
Figure 22 : Organisation de la gouvernance française pour le projet Alzette Belval Source : CCPHVA, mars 2009, équipe projet Alzette Belval	53
Figure 23 : Schéma représentant les étapes clés de la mise en place de la gouvernance à partir du projet Belval.....	56
Figure 24 : Le modèle de croissance luxembourgeois : les prévisions du Statec (2055) et de l'Agape (2020) Source : STATEC et Agape.....	59
Figure 25 : Territoire de la CCPHVA identifiant les communes mitoyennes du projet Belval	60
Figure 26 : Projet de la voie de contournement.....	62

Figure 27 : Synthèse des projets sur le site Alzette Belval Source : DRE Lorraine/Fonds de carte Copyright IGN-SCAN25 R 2007.....	64
Figure 28 : Le projet de liaison routière entre le Luxembourg et la France	66
Figure 29 : Modification de la frontière franco-luxembourgeoise en 2007. Source : Ville d'Esch-sur-Alzette	67
Figure 30 : Travailleurs pendulaires vers l'agglomération de Luxembourg en 2005 Source : IGSS 2005 (données statistiques) ; Eurogeographics (fonds de carte) Auteurs : C. Sohn, O. Walther, Projet Metrolux (FNR), Département GEODE, CEPS/Instead, 2007.....	72
Figure 31 : Réseaux routiers et ferrés sur la Lorraine et le Luxembourg Source : EFFIA MTI, mai 2008, dans le diagnostic socioéconomique et analyse de la mobilité transfrontalière Lorraine-Grand Duché du Luxembourg.....	73
Figure 32 : Schéma représentant la mise en place d'un projet urbain global	79

TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements.....	6
Sommaire	7
Introduction	9
Partie 1	
La coopération transfrontalière, un enjeu européen décline à l'échelle locale	11
1. L'évolution de la question transfrontalière avec la construction de l'Union Européenne.....	13
11. La frontière, une notion évolutive	13
12. Les initiatives européennes de coopération transfrontalière.....	14
a) Les bases juridiques de la coopération transfrontalière : Convention cadre de Madrid et Accords de Karlsruhe.....	15
b) Des programmes de financements pour tendre vers une intégration européenne	16
c) Elaboration du Schéma Directeur de l'Espace Communautaire (SDEC).....	17
d) Le Livre Vert sur la cohésion territoriale	18
e) Création de la Mission Opérationnelle Transfrontalière	19
13. Enjeux et intérêts de la coopération transfrontalière à l'échelle nationale	20
2. Des coopérations franco-luxembourgeoises.....	22
21. L'organisation des productions d'acier et de charbon.....	22
22. Des coopérations face à la crise sidérurgique.....	23
23. Une région de coopération.....	25
24. Le projet d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière.....	27
25. Des réseaux transfrontaliers de villes	28
a) Un réseau de villes pour une meilleure attractivité économique : Quattropole.	28
b) Un réseau de villes pour un développement économique et urbain transfrontalier : LELA+	29
26. Le Luxembourg, un « aspirateur à français »	30
27. Belval, un projet d'envergure	33

Partie 2

Le projet Belval : potentialités et limites de la gouvernance à l'échelle locale du projet urbain au sein de l'espace transfrontalier38

1. Caractérisation de la gouvernance transfrontalière	39
2. Le projet urbain : un outil de la gouvernance transfrontalière ?.....	42
3. Belval, un projet strictement luxembourgeois.....	45
31. Présentation rapide du projet urbain local Belval.....	45
32. Les relations entre l'Etat et les communes au sein du projet Belval :	48
33. Une opportunité pour le développement local.....	49
34. Une gouvernance impliquant le secteur privé	50
4. Vers la mise en place d'une gouvernance française.....	51
41. L'émergence d'une volonté de coopération	51
42. Limites du comité transfrontalier	52
43. La constitution d'un nouveau comité	53
44. Un problème d'identification de la maîtrise d'ouvrage.....	54

Partie 3

De la gouvernance du projet urbain local à la mise en place d'un projet urbain global.....57

1. L'émergence d'un projet urbain global	59
11. Vers une vision stratégique pour le secteur Alzette-Belval.....	59
12. Le projet de la voie de contournement à l'image d'un projet transfrontalier ?	65
13. Perspectives autour du projet d'Alzette-Belval	68
2. Belval comme un centre relais	70
21. Un pôle de décongestion	70
22. Belval au centre d'un projet de mobilité	72
3. La mise en place d'un GECT à l'échelle du projet urbain global	76

Conclusion.....80

Annexes85

Bibliographie.....90

Webographie.....94

Table des figures.....96

Table des matières.....98

