

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

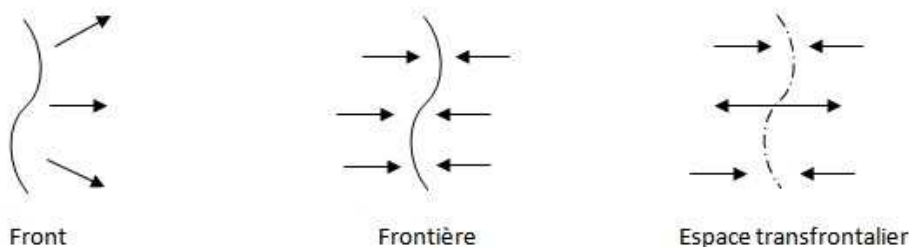
(Ratti, 1993). La frontière est alors une interface privilégiée entre des systèmes différents où fonctionnent les effets de synapse (rupture, passage, relais) d'autant plus fort que le gradient entre les deux espaces séparés par la frontière est plus fort¹. La zone frontalière induit le franchissement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

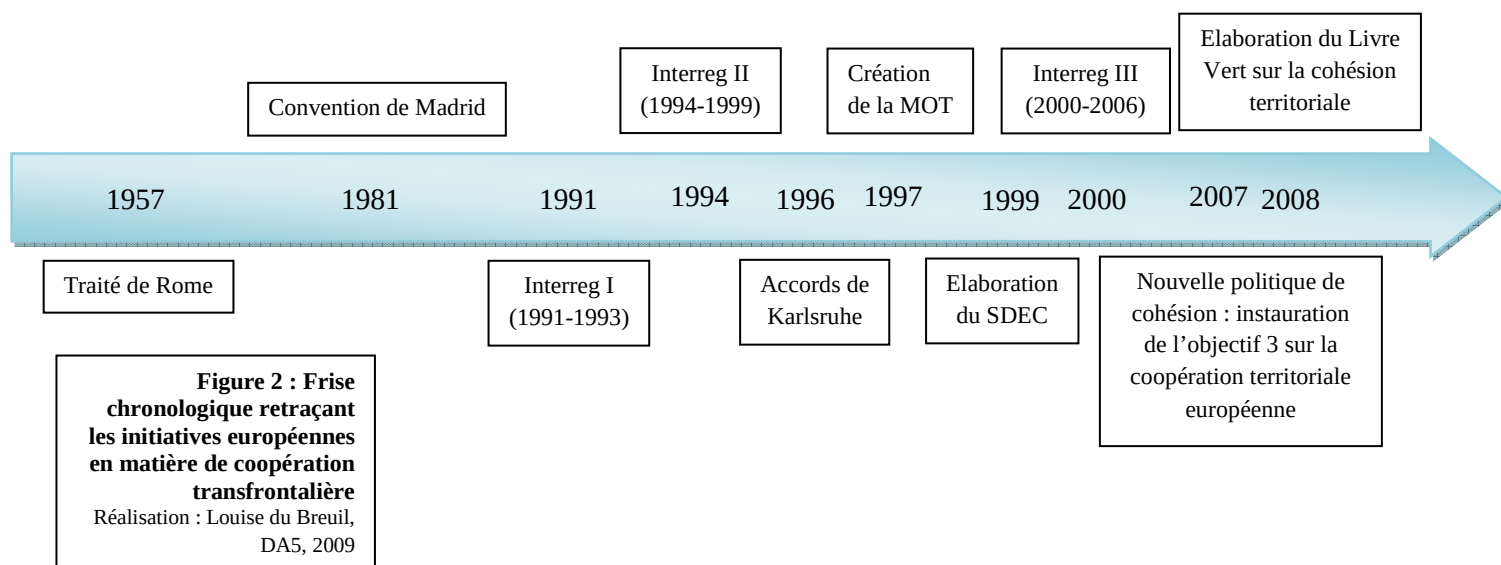
Dés lors, en Europe, alors que les États ont largement décentralisé leurs prérogatives, notamment dans les domaines économiques, sociaux et culturels, les collectivités territoriales ont acquis une responsabilité croissante en matière de coopération transfrontalière. Différentes lois de décentralisation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

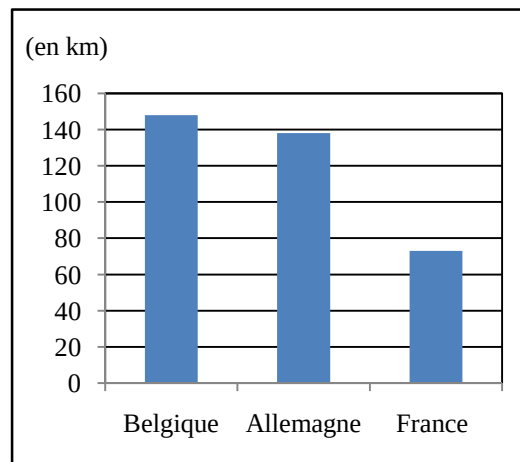
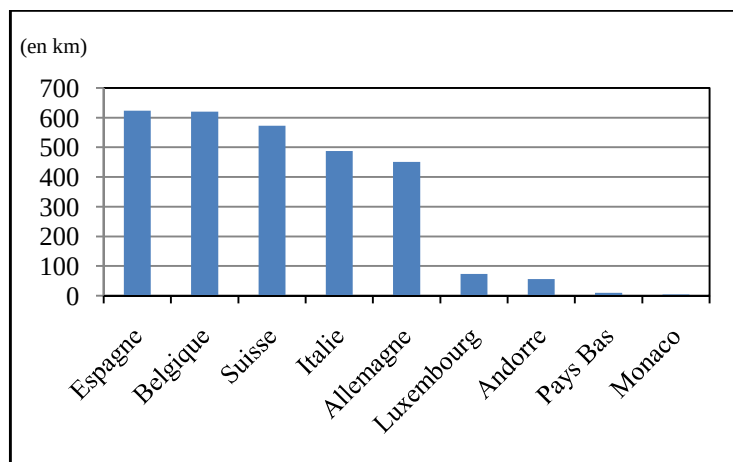


Figure 3 : Kilomètres de frontières terrestres partagés avec les pays voisins de la France et du Luxembourg respectivement

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.

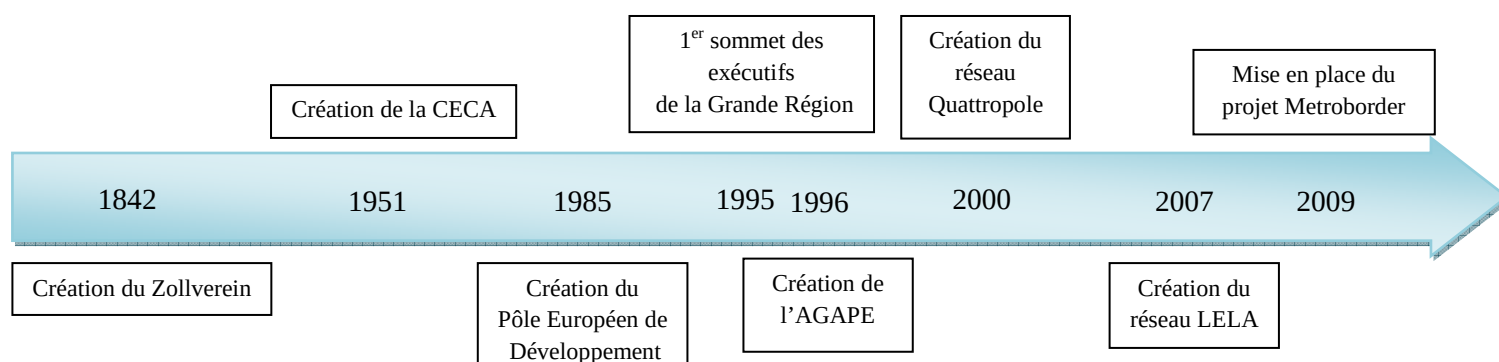


Figure 4 : Frise chronologique retraçant les différentes coopérations entre la France et le Luxembourg,
Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

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.

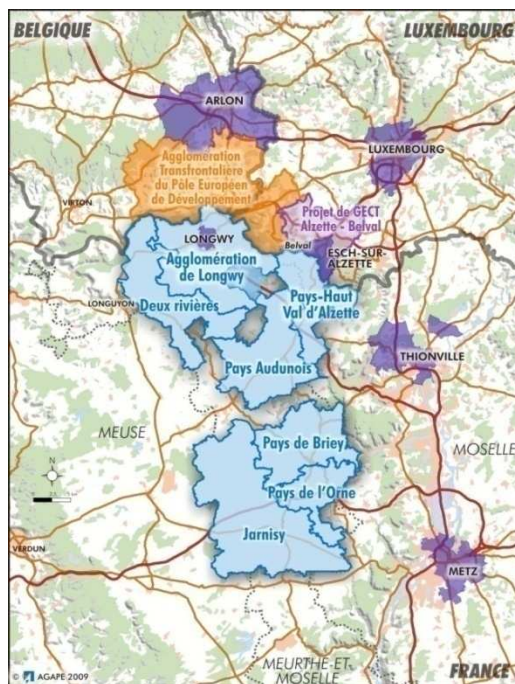
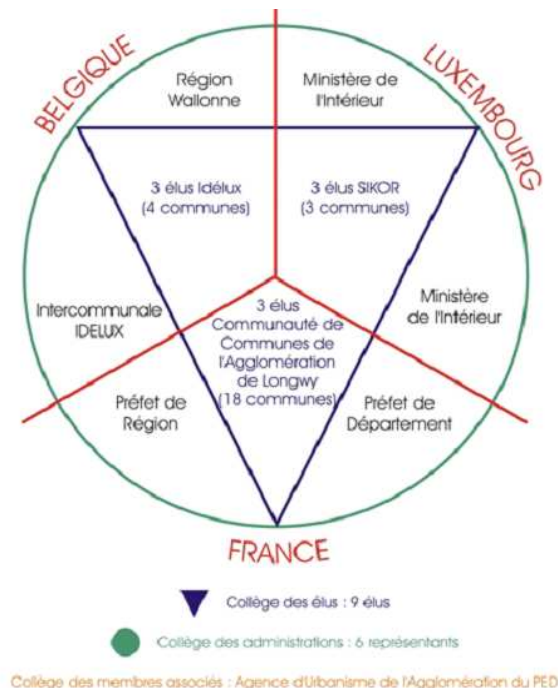


Figure 5 : Territoire d'intervention de l'AGAPE
Source : www.agape-ped.org

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"

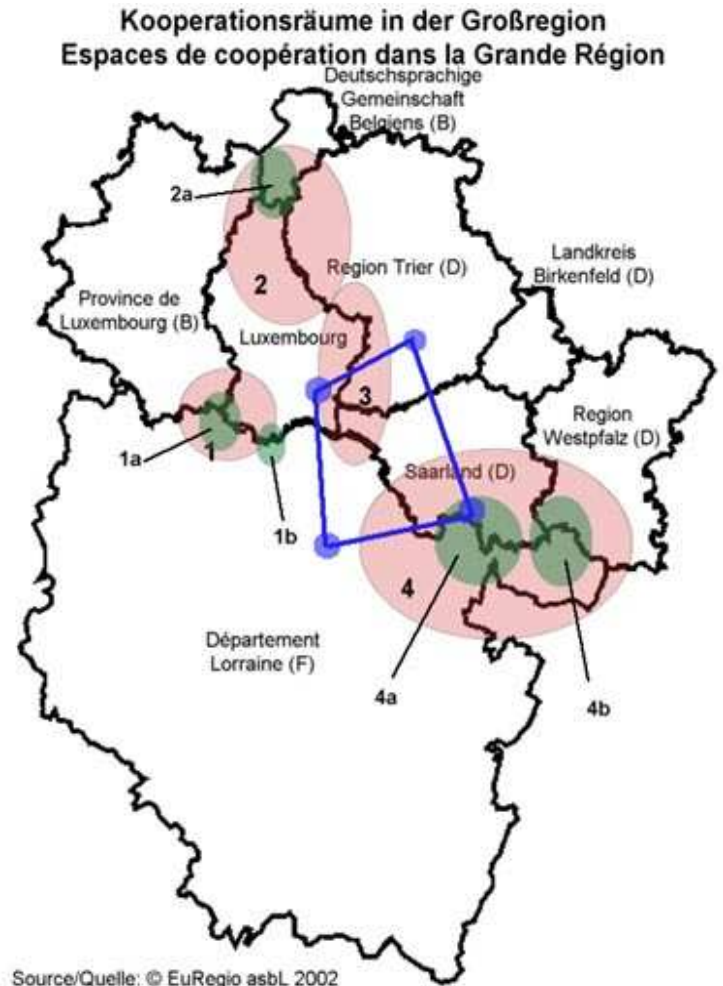
3 : Vallée de la Moselle

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



Source/Quelle: © EuRegio asbL 2002

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€¹ 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+.

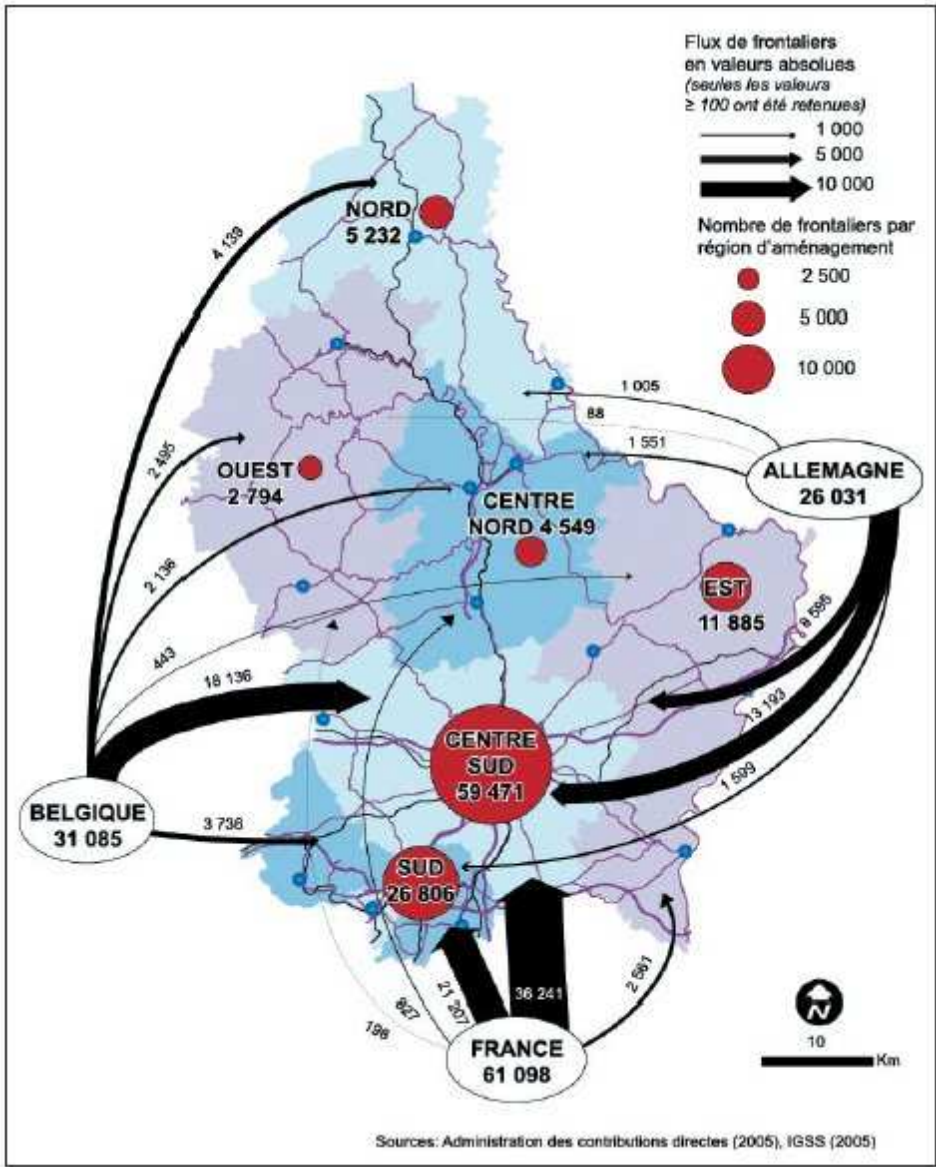
Le travail en collaboration entre les différentes villes constitue un réel potentiel pour le développement d'une région métropolitaine polycentrique, qui peut ainsi s'affirmer dans le contexte européen, voire même international. Cependant, les liens qui se créent entre les villes au sein de ces réseaux 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 »

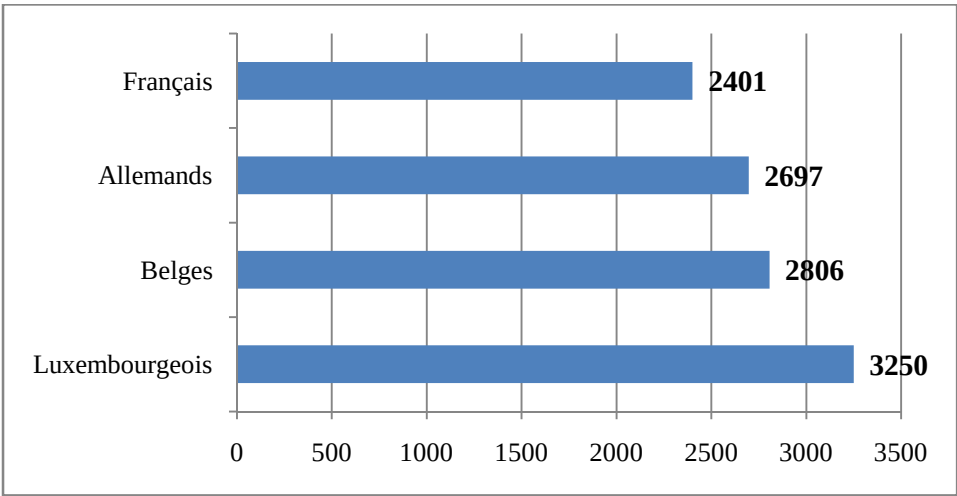
Un phénomène non négligeable marque la frontière franco-luxembourgeoise : il s'agit des travailleurs transfrontaliers. Les transfrontaliers travaillant au Luxembourg sont pour la majorité d'entre eux des résidents français comme nous l'indique la carte ci-dessous.

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, DA5, 2009

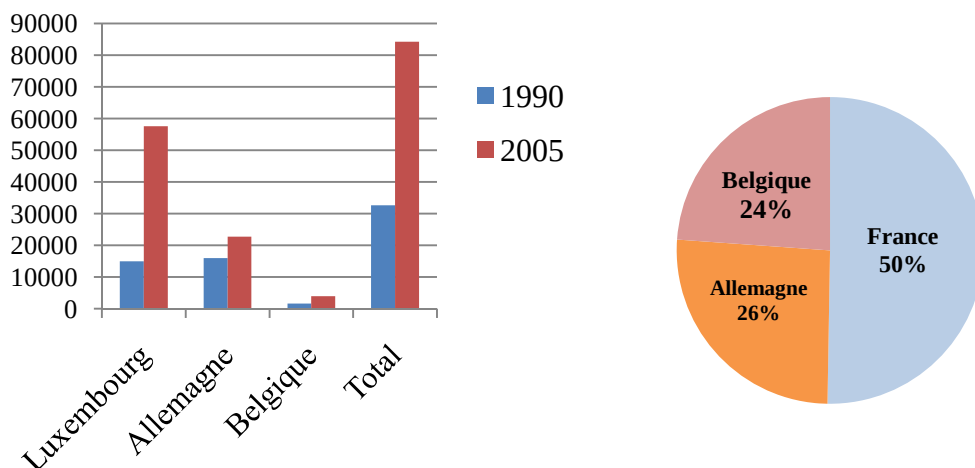


Figure 11 : Pays de résidence des frontaliers salariés au Luxembourg
Source : IGSS (Inspection Générale de la Sécurité Sociale), septembre 2007
Réalisation : Louise du Breuil, DA5, 2009

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 ».

Dès 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.



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.