

**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.

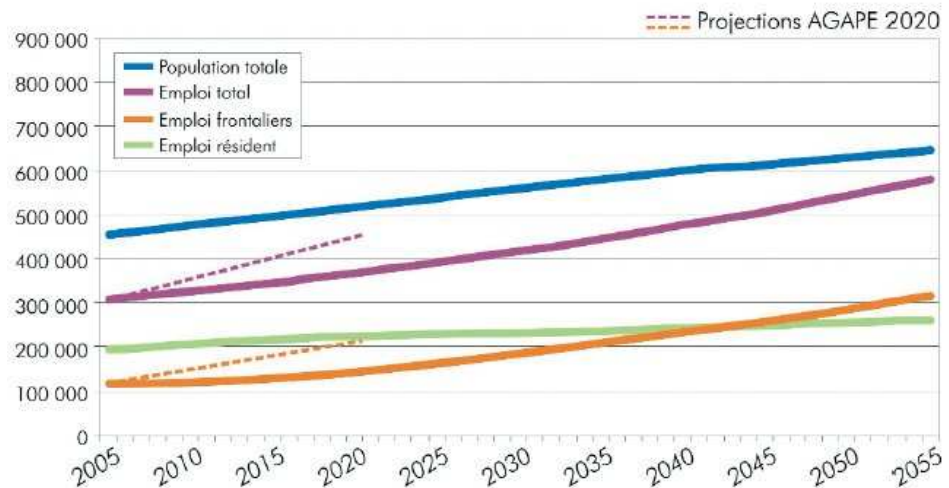


Figure 24 : Le modèle de croissance luxembourgeois : les prévisions du Statec (2055) et de l'Agape (2020)
Source : STATEC et Agape

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.

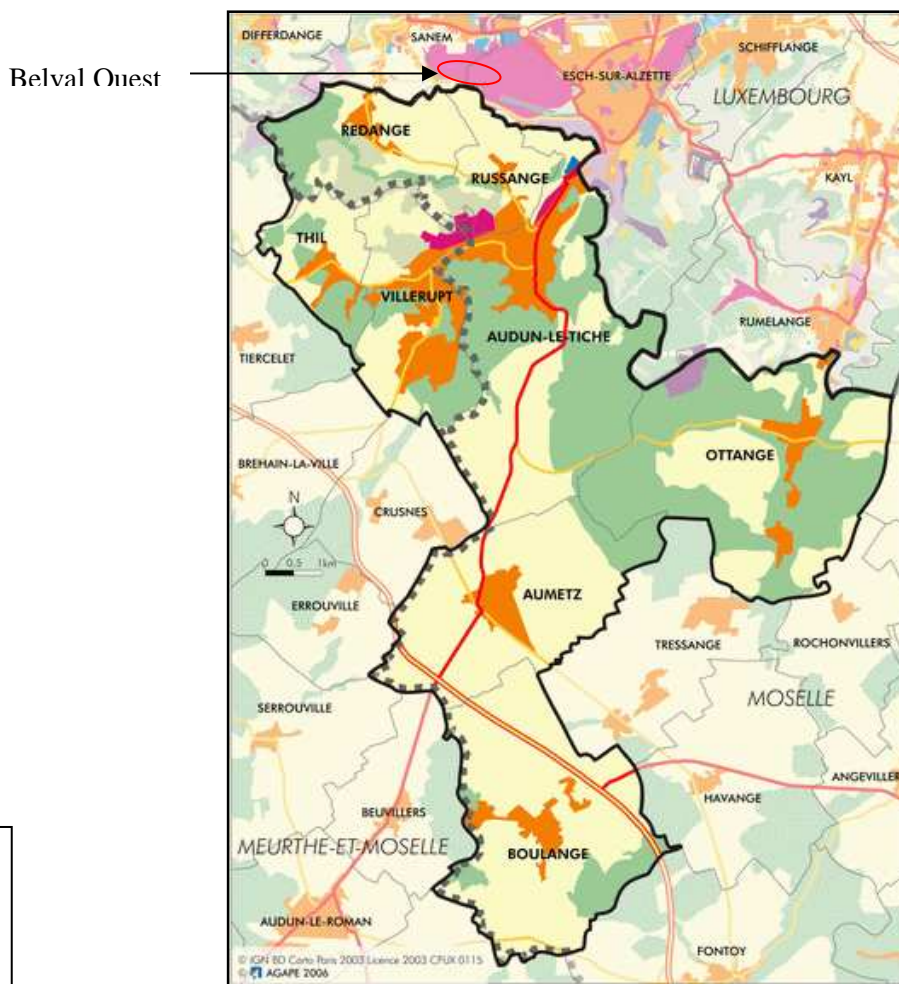


Figure 25 : Territoire de la CCPHVA identifiant les communes mitoyennes du projet Belval
Source : www.ccpvhva.com

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.

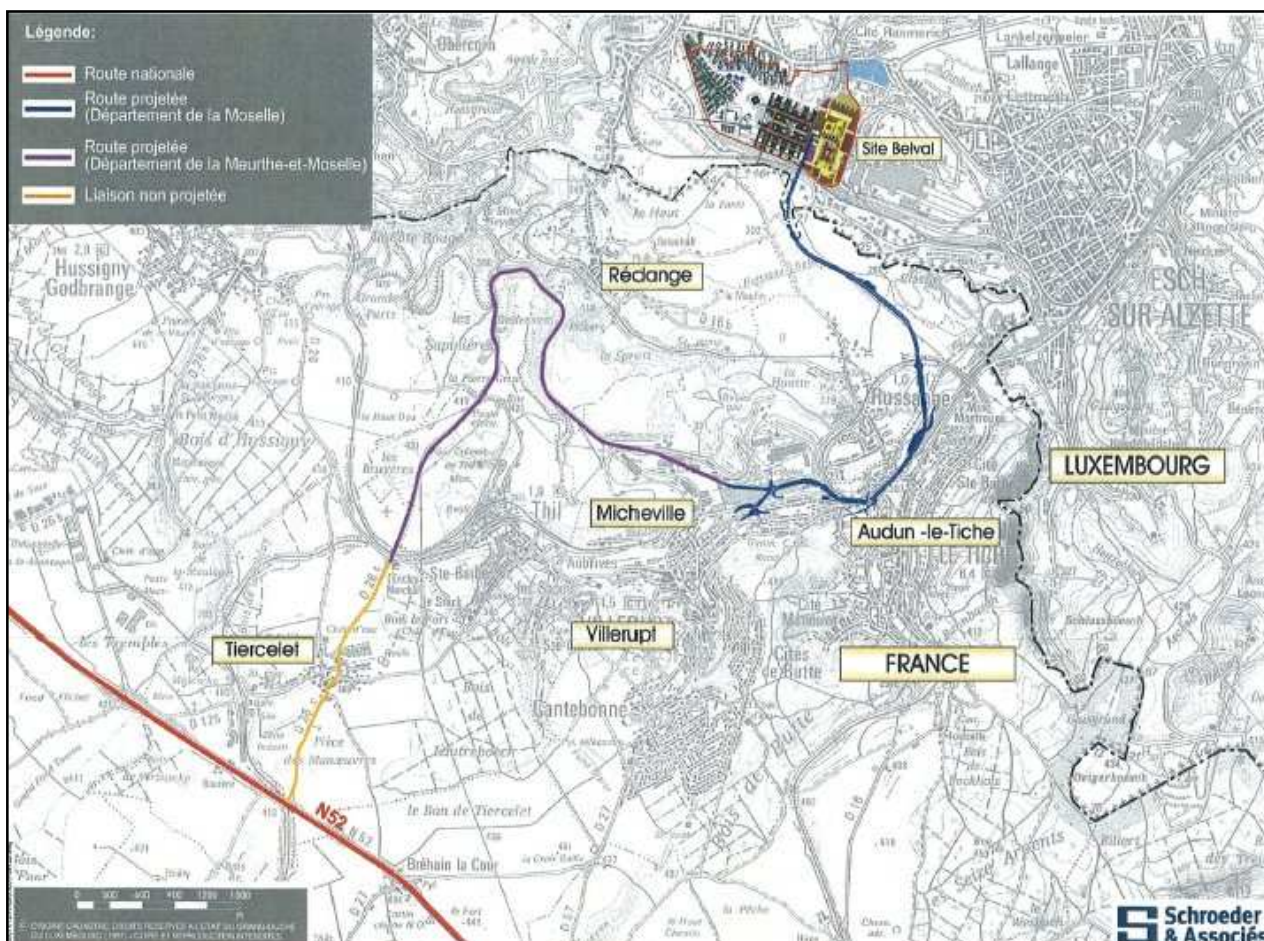
Sur la commune de Rédange est menée une étude, sous maîtrise d'ouvrage de l'EPF Lorraine, visant à définir les contours pré-opérationnels de deux éco-quartiers.

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.

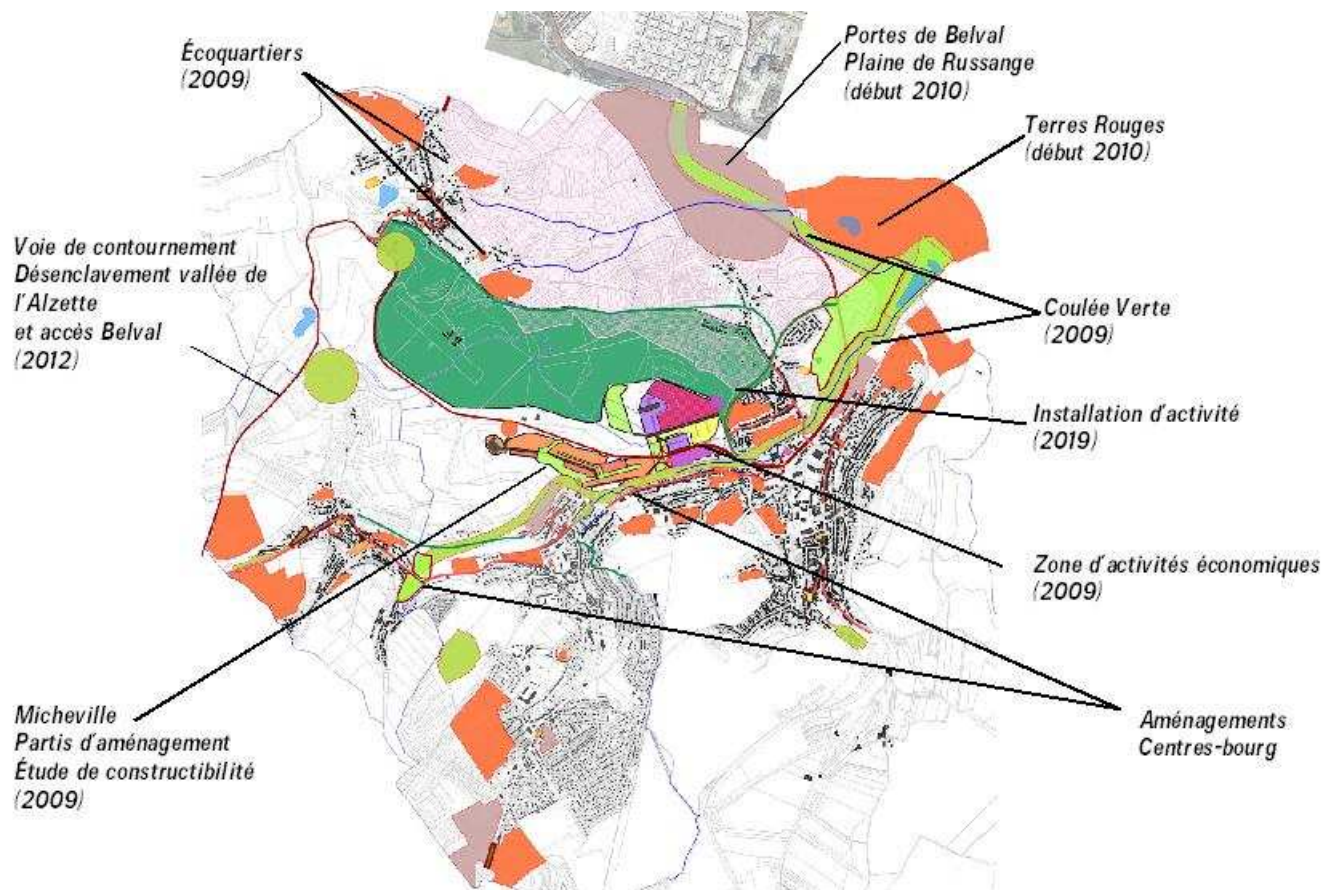


Figure 27 : Synthèse des projets sur le site Alzette Belval
 Source : DRE Lorraine/Fonds de carte
 Copyright IGN-SCAN25 R 2007

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.

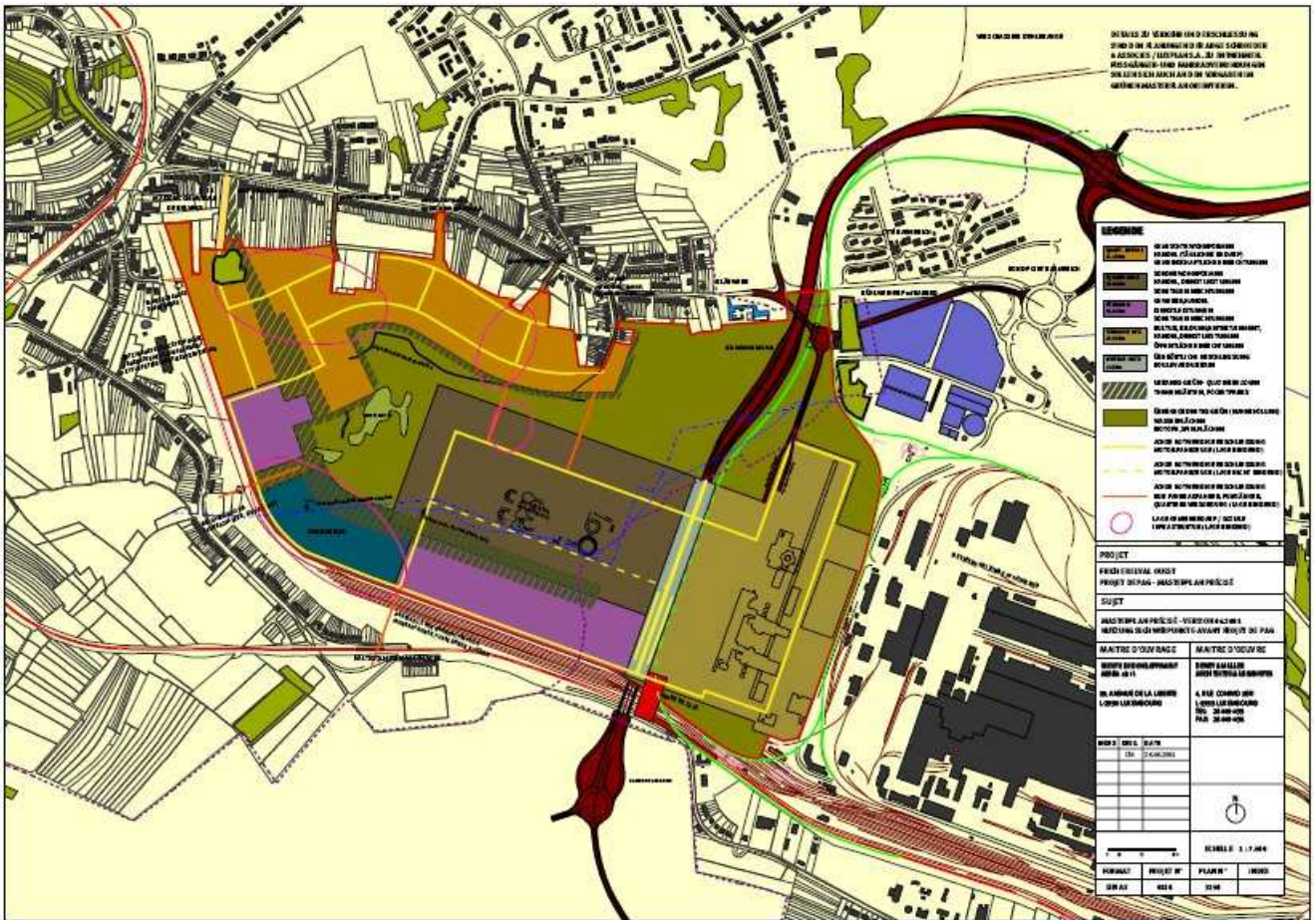


Figure 28 : Le projet de liaison routière entre le Luxembourg et la France
 Source : Agora

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.

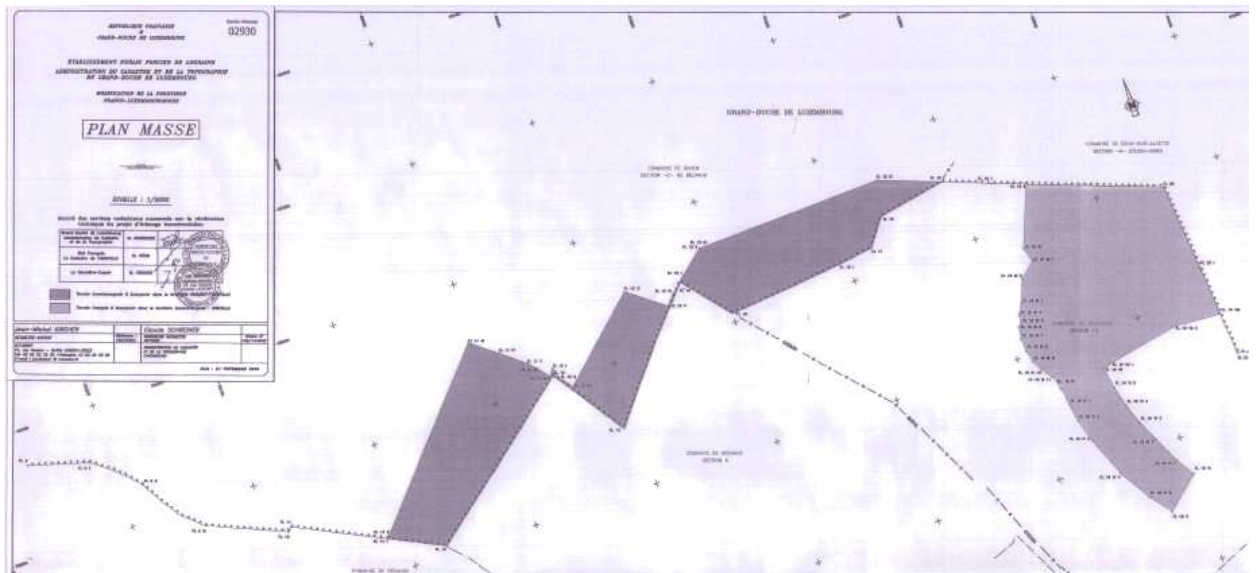


Figure 29 : Modification de la frontière franco-luxembourgeoise en 2007.
Source : Ville d'Esch-sur-Alzette

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 appartiennent 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

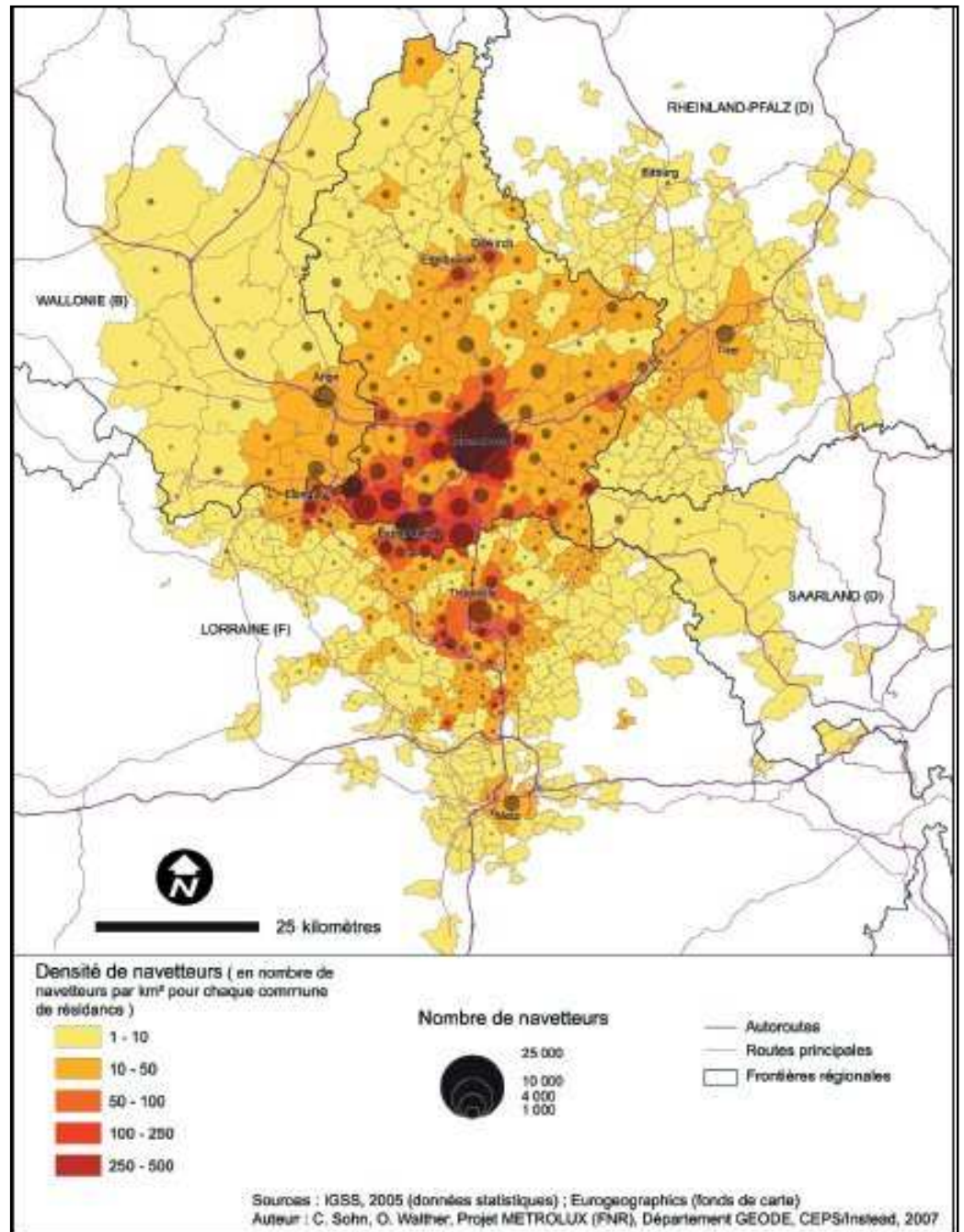


Figure 30 : Travailleurs pendulaires vers l'agglomération de Luxembourg en 2005
Source : IGSS 2005 (données statistiques) ; Eurogeographics (fonds de carte) Auteurs : C. Sohn, O. Walther, Projet Metrolux (FNR), Département GEODE, CEPS/Instead, 2007

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 Mondervange, in Le Républicain lorrain 29/03/2009, le GECT en question

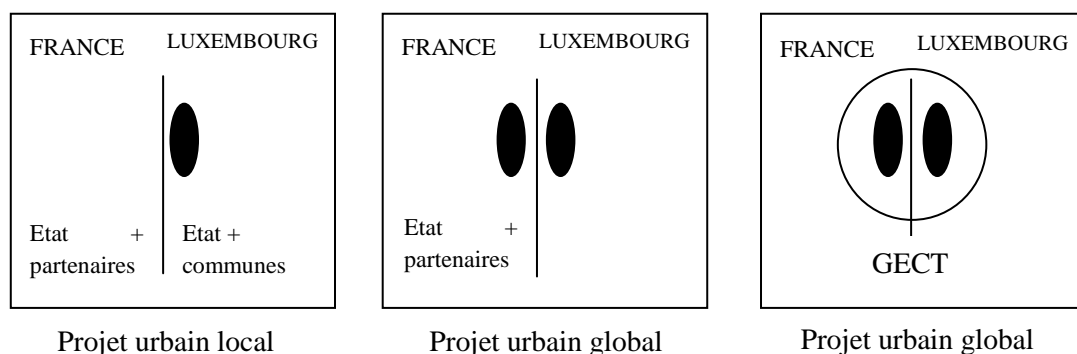
² La commission intergouvernementale est le plus haut niveau de coopération qui peut exister entre deux pays

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.