

ALZETTE-BELVAL

L'ÉMERGENCE D'UNE ÉCO-AGGLOMÉRATION AU COEUR DE LA GRANDE RÉGION



Séance Plénière du 23 janvier 2012

Communication

Présidente du Groupe de Travail

Estelle POCHAT
Vice-Présidente du CESE de Lorraine

Coordination et suivi

Romain MOITROT
Chargé de Mission

Membres du Groupe de Travail

Pascale COMBETTES
Raymond FRENOT
Lucien GASTALDELLO
Bertrand GOSSELIN
Anne-Marie HAUUY
Alain SALVI
Madeleine THIEBAUT

Les membres du Groupe de Travail tiennent à remercier toutes les personnes qui ont contribué par leurs témoignages précieux et leurs expertises diverses à l'élaboration de ce rapport.

Patrick ABATE - Vice-Président du Conseil Régional de Lorraine en charge des Actions régionales relevant des Aménagements, Projets et Equipements Structurants

Aurélien BISCAUT - Directeur de l'agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord (AGAPE)

Daniel CODELLO - Conseiller municipal d'Esch-sur-Alzette

Pascal GAUTHIER - Directeur de l'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL)

Pierre HESS - Responsable Equipements et Urbanisme Opérationnel au Pôle Aménagement et Infrastructures à la Région Lorraine

Robert KOCIAN - Marketing Manager, Société de développement AGORA

André PARTHENAY - Président de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette (CCPHVA)

Raymond SCHWENKE, Alain CASONI, Gilbert KAISER et Jean-Michel REYTER - Vice-Présidents de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette

Isabelle RENOIR - Observatoire de la statistique, syndicat PROSUD

Nicole SCHLICHTENHORST - Manager régional, syndicat PROSUD

Le Groupe de Travail remercie par ailleurs Marie-Aude POIREAU et Stéphane LANGLOIS de l'association Empreinte positive.

INTRODUCTION

Page 7

SITUATION GENERALE DU TERRITOIRE ET DES PROJETS TRANSFRONTALIERS

Page 9

A- Le projet Belval : un rééquilibrage du territoire luxembourgeois

Page 13

a- Le sud Luxembourg

Page 13

b- Aménagement du territoire luxembourgeois

Page 15

c- Les réalisations et projets en cours

Page 18

B- La structuration du projet Alzette-Belval français

Page 20

a- Situation générale de la zone

Page 20

b- La mobilisation des acteurs locaux

Page 22

c- L'Opération d'Intérêt National (OIN) : outil de développement d'une zone stratégique

Page 24

d- Le label Ecocité, une opportunité pour l'attractivité de la zone

Page 26

LES DEFIS A RELEVER POUR UN DEVELOPPEMENT HARMONIEUX

Page 13

A- La question fiscale

Page 31

a- Les exemples de reversements avec d'autres pays européens

Page 33

b- La question d'une zone à fiscalité adaptée

Page 34

B- La mobilité entre les deux espaces

Page 34

C- Un défi environnemental

Page 35

D- Un dialogue à renforcer

Page 36

a- La Conférence Inter-Gouvernementale franco-luxembourgeoise

Page 36

b- L'outil du GECT

Page 36

Pour un développement équilibré d'Alzette-Belval

Page 39

ANNEXES

Page 41

1- Schéma de reconversion de l'ancienne friche luxembourgeoise de Belval
(Issue du rapport : « Friches industrielles, état d'avancement et perspectives »)

Page 43

2- Plan de la liaison routière A30-Belval (contournement d'Audun-le-Tiche)

Page 44

3- Milieux naturels remarquables et continuité biologique

Page 45

4- Périmètre du futur Groupement Européen de Coopération Territoriale

Page 46

5- Périmètre de l'Opération d'Intérêt National Alzette-Belval

Page 47

6- Plan directeur de l'OIN Alzette-Belval

Page 48

Historique

La frontière franco-luxembourgeoise est assez courte (73 km) mais est néanmoins traversée par des flux intenses de personnes, principalement liés à l'emploi frontalier.

Le nord lorrain est en effet marqué par l'histoire de la sidérurgie issue des ressources de son sous-sol et de son minerai de fer. La zone connaît un développement économique et industriel important après la 2^{de} guerre Mondiale basé sur l'exploitation des ressources minières et la sidérurgie, parallèlement à la concentration et l'intégration des grands groupes sidérurgiques. L'année 1960 correspond à un pic de production avec 62,7 millions de tonnes.

La différenciation entre les deux zones se fait à partir des années 70, quand le Luxembourg parvient, grâce à un dialogue social entre Etat, syndicats et patronat, à reconvertir en partie son économie vers les services, notamment financiers, avant d'aujourd'hui investir dans d'autres activités à forte valeur ajoutée. Les Terres rouges appartenant à l'Arbed est la dernière mine à arrêter sa production (1993).

La Lorraine connaît en revanche une perte de ses emplois industriels traditionnels et une montée du chômage.

L'acteur territorial constitué du côté français, à savoir la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette (8 communes, 27 000 habitants, 73 km²), fait face aux communes luxembourgeoises d'Esch-sur-Alzette, Sanem, Schiffflange et Mondercange (60 000 habitants, 100 km²) qui ont instauré une coopération renforcée, notamment par le biais du GECT Alzette-Belval.

Pourquoi parler d'une agglomération « Alzette-Belval » ?

Nous avons choisi de parler du projet de développement **d'Alzette-Belval** car celui-ci évoque l'émergence d'un projet pour le côté français de l'agglomération, la vallée de l'Alzette, rivière prenant sa source en France recouvrant le territoire de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette et qui a été reconnu au niveau national après les deux CIADT (Comité interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire) du 26 mai et du 18 décembre 2003. L'appellation **d'Esch-Belval** désignait un projet purement luxembourgeois, lorsque les autorités françaises ne s'étaient pas encore saisies du problème.

C'est une **agglomération de fait**, avec une continuité du bâti urbain entre la France et le Luxembourg, d'ailleurs identifiée comme tel par l'appel à projet « Villes de demain », avec une aire urbaine de 210 000 habitants. Un changement profond de l'économie de cette zone, passant de l'activité industrielle à une économie résidentielle autour d'un marché de l'emploi transfrontalier sans commune mesure en Europe, puisque le Luxembourg est le 2^e pays européen en termes de flux de frontaliers (derrière la Suisse) et qu'ils y sont particulièrement intenses.

Pourquoi cette opération est-elle importante ?

Le CESE table sur une interaction croissante entre le nord lorrain et le Luxembourg en raison des choix d'aménagement du territoire qui y ont été faits.

Le gouvernement luxembourgeois a décidé de régénérer et d'investir massivement dans le sud de son territoire. Ce territoire de 12 communes (Esch-sur-Alzette, Sanem, Dudelange, Kayl, Differdange, Schiffange, Rumelange, Bettembourg, Clemency, Dudelange, Mondercange, Pétange et Bascharage) est marqué par son histoire industrielle et sidérurgique et compte de nombreuses friches. De plus, il y réside près d'un tiers de la population luxembourgeoise (148 500 hab. en 2010).

Le projet d'aménagement Alzette-Belval est le point le plus emblématique des relations entre la Lorraine et le Luxembourg, celui qui mobilise à la fois les sommes les plus importantes de par l'importance des projets, la surface des zones impactées et qui conditionne l'aménagement d'un espace véritablement situé à la frontière avec le Luxembourg. Le pôle de gravité de la Lorraine se déplace vers le nord, attiré par la dynamique luxembourgeoise et les projets du sud du Grand-Duché ne feront que renforcer l'influence de cette dynamique sur le reste de notre Région.

Les problèmes soulevés par l'existence d'une agglomération transfrontalière sont les mêmes que ceux rencontrés dans les agglomérations « nationales », mais la présence d'une frontière rend leur résolution d'autant plus complexe.

Plus largement, l'édification d'une agglomération transfrontalière entre la France et le Luxembourg à Alzette-Belval est un exemple de l'enjeu de la cohésion territoriale dans cet espace politique inédit qu'est l'Union Européenne.

De tels bassins de vie sont un creuset pour une citoyenneté européenne en devenir.

Alors que la gouvernance du futur aménagement français émerge, le CESE a choisi de faire le point sur les enjeux considérables de cette opération pour la Lorraine. Les organismes en capacité de mettre en place le projet français et de le coordonner avec le Luxembourg sont sur le point de se structurer.

SITUATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE ET DES PROJETS TRANSFRONTALIERS



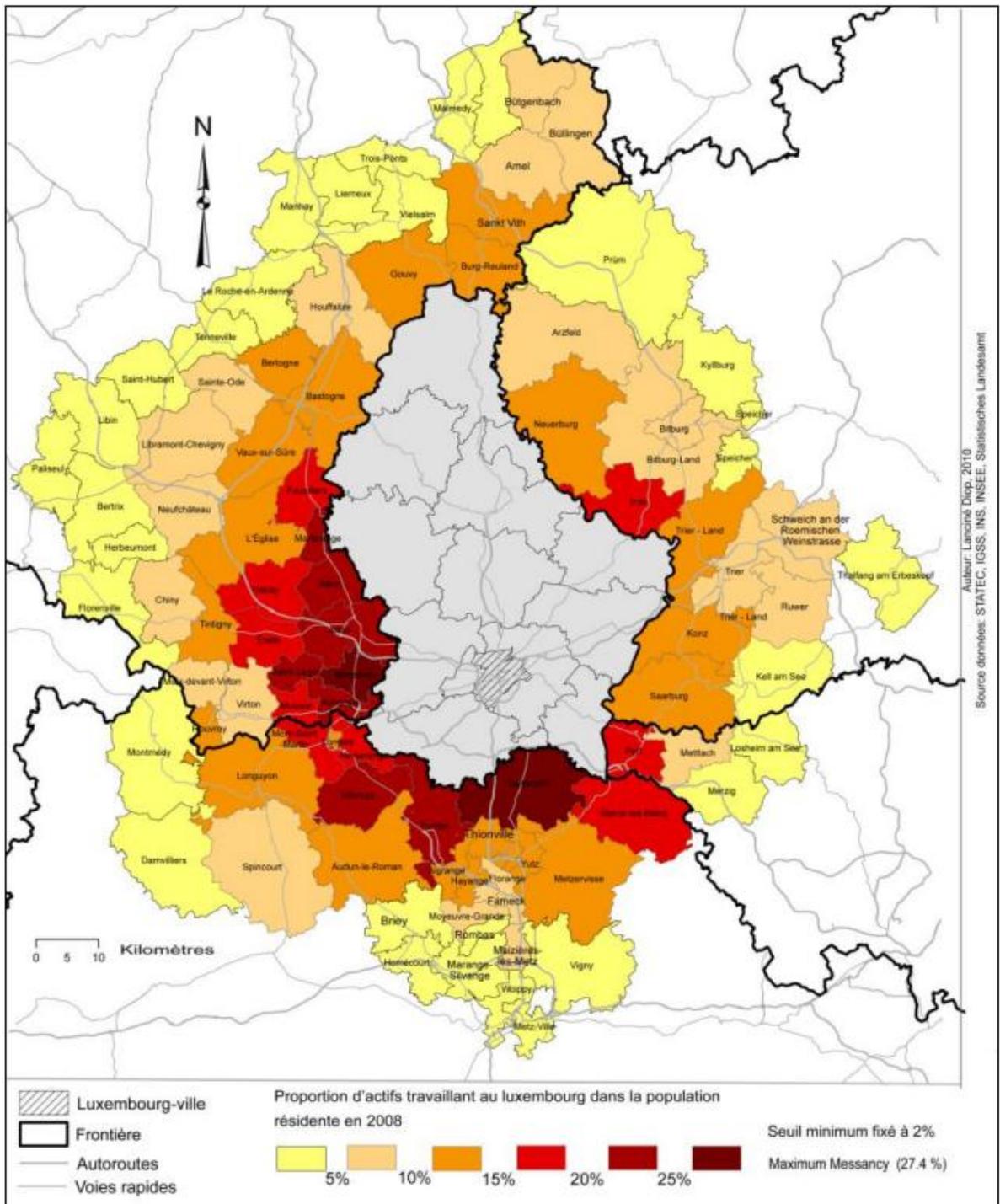
CHAPITRE 1

Comme l'avait démontré le rapport du CES en 2007, l'aire de recrutement du bassin d'emploi luxembourgeois s'agrandit.

Un nombre toujours plus important de travailleurs résidents dans les pays voisins s'intègrent à un bassin d'emploi transfrontalier avec le Luxembourg.

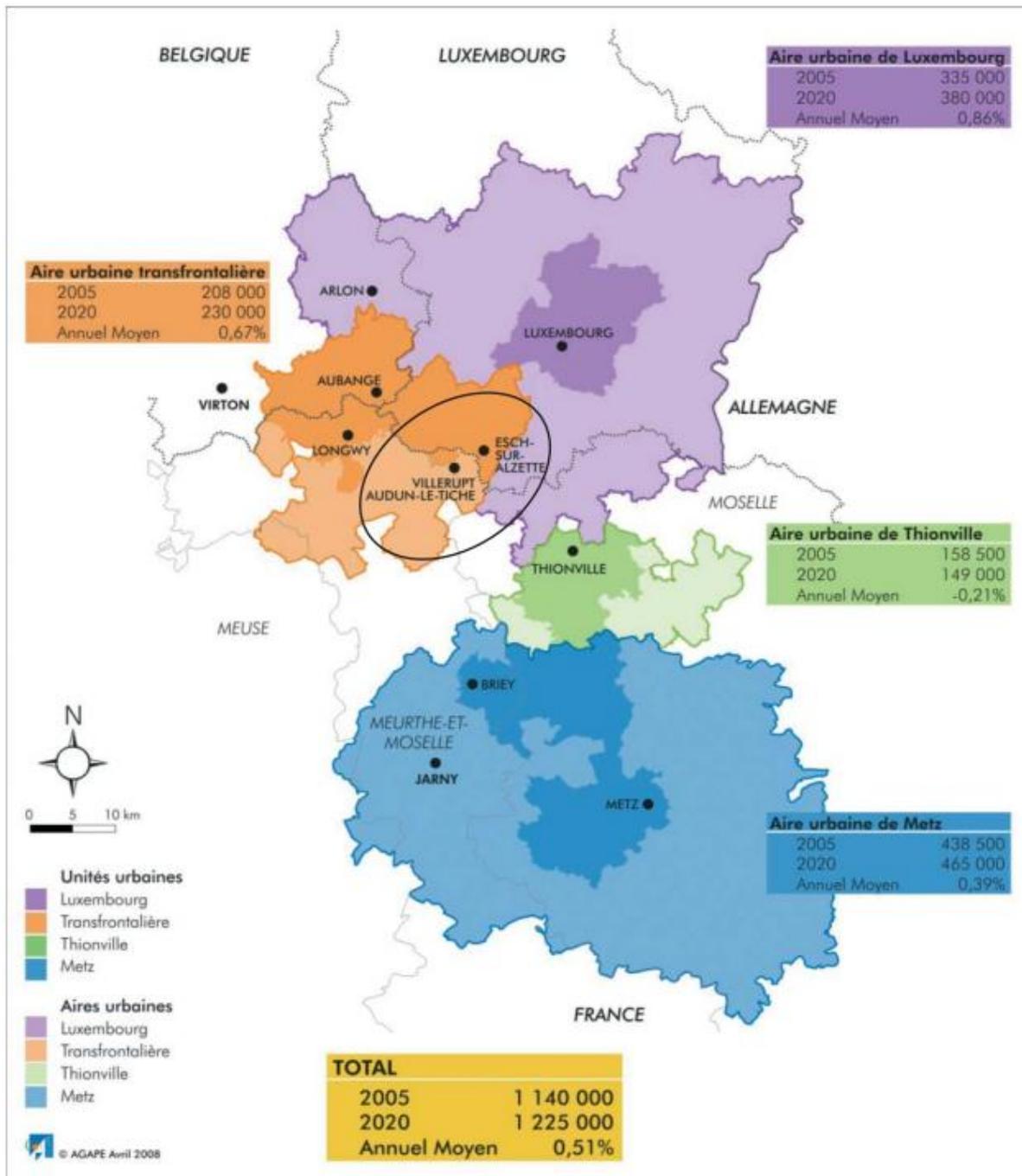
Les effets de l'établissement de ce nouveau marché du travail sont encore accrus par les projets en cours de part et d'autres de la frontière qui à terme augmenteront le poids résidentiel des communes belges, allemandes ou luxembourgeoises proches de celle-ci.

Carte 1 : Aire fonctionnelle transfrontalière



La carte précédente est à relier avec celle ci-dessous, qui montre l'imbrication des différentes aires urbaines* entre la France et le Luxembourg.

* Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (INSEE).



A) Le projet Belval : un rééquilibrage du territoire luxembourgeois

a) Le sud Luxembourg

Le CESE de Lorraine part sur un postulat relativement simple.

De son rapport de 2007 : « **L'enjeu transfrontalier, au cœur du développement de la Lorraine- une urgence : le Luxembourg** », il ressort que l'effort de diversification de l'économie luxembourgeoise portée par le gouvernement va continuer.

Le Grand-Duché a entamé un effort de diversification par rapport à ses activités financières (27,5% de la somme des valeurs ajoutées en 2010*) et de services aux entreprises (20,8% pour les activités immobilières- location- services aux entreprises en 2010) qui va se poursuivre.

D'autres relais de croissance sont recherchés, comme la recherche et développement ou la protection juridique des brevets.

Même si le Luxembourg a tendance à perdre en compétitivité, (voir pour cela le débat provoqué par le recul de trois places du Grand-Duché dans le classement du « **Global Competitiveness Report 2011-2012** » du Forum Economique Mondial**), il reste un moteur incontournable pour l'emploi lorrain, à tel point que le cap des 75 000 frontaliers est aujourd'hui dépassé.

Les effets de cette dynamique (essor démographique, augmentation des prix du foncier) continueront donc à déborder des frontières du Luxembourg et à se diffuser de plus en plus profondément en Lorraine.

Cette partie du Grand-Duché a un taux de chômage

* « Le Luxembourg en chiffres 2011 », STATEC

** Disponible en ligne sur : « Compétitivité : le Luxembourg régresse », <http://www.paperjam.lu/article/fr/competitivite-le-luxembourg-regresse>

plus élevé que le reste du pays (8,97% dans le canton d'Esch-sur-Alzette contre 6,97% sur l'ensemble du pays)*** et un niveau de formation moins élevé.

Le ralentissement de l'activité sidérurgique, accompagné d'une montée du secteur tertiaire et l'essor démographique ont amené le Luxembourg à lancer la construction de bureaux et de logements pour s'adapter à ces deux évolutions. Or, celui-ci possède environ 500 hectares de friches disponibles, pour la plupart situées dans le sud du Grand-Duché, telles qu'elles avaient été identifiées par l'étude Agiplan de 2000.

De même, la concentration des activités à Luxembourg-ville risquait de provoquer une asphyxie des transports au vu de l'augmentation de l'emploi frontalier. Il a donc été décidé de soutenir le développement de ce territoire et d'y implanter l'Université du Luxembourg, créée en 2003 pour faire face aux futurs besoins en formation d'un Grand-Duché à la croissance démographique de 14,4% par an. Par ailleurs, cette université, doit impulser la reconversion de l'économie (sud-)luxembourgeoise en direction d'une plus forte valeur ajoutée et l'orienter vers la Recherche&Développement.

L'implantation d'une université dotée de moyens de recherche est l'occasion de donner une autre échelle aux efforts de réorientation vers une économie de la connaissance, en se concentrant sur les secteurs les plus porteurs et en attirant des enseignants et des chercheurs, y compris au sein de la Grande Région.

Des territoires situés au-dehors du Luxembourg mais fonctionnant en interaction avec celui-ci, comme le nord lorrain, devront fonctionner en cohérence avec ce site universitaire.

*** Disponible en ligne sur : <http://www.statistiques.public.lu/>

b) Aménagement du territoire luxembourgeois

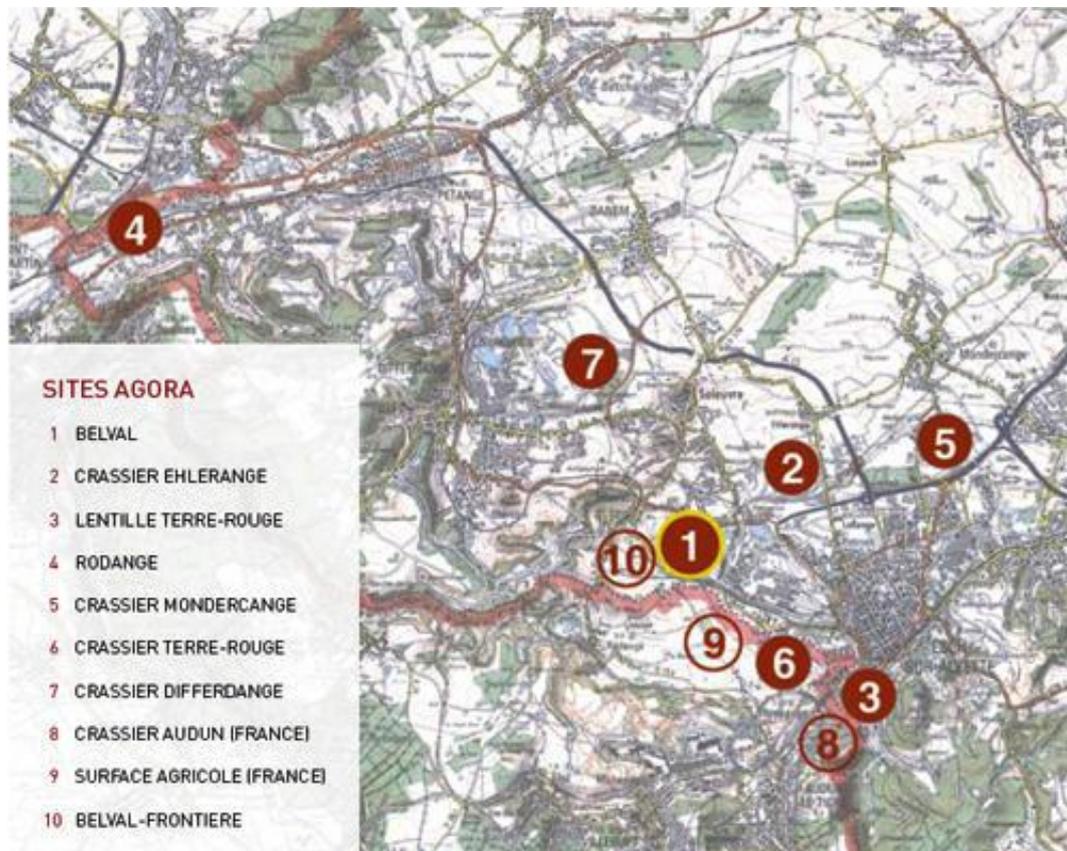
L'évènement déclencheur de la reconversion de cette région est le passage de la sidérurgie luxembourgeoise dans les années 90 de la filière fonte à la filière électrique qui libère 120 hectares de friches aux portes de Belval. Le GIE-Ersid (Groupement d'Intérêt Economique pour l'étude de la reconversion des sites sidérurgiques) est créé par l'Etat luxembourgeois et l'ARBED (ex-Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange, aujourd'hui ArcelorMittal) et les organisations syndicales après la tripartite sidérurgique du 24 avril 1996, puis élargi aux communes concernées (Sanem et Esch-sur-Alzette).

Les conclusions de ce GIE (l'étude Agiplan) seront suivies ensuite par le gouvernement dans un rapport

du ministère de l'Intérieur*, faisant de Belval-ouest la « priorité des priorités », en le considérant l'axe autour duquel l'ensemble du sud luxembourgeois doit se (re) développer.

La société de développement **AGORA**, est ensuite créée en octobre 2000 pour prendre la succession du GIE-Arsid. Cette s.à.r.l à commandite simple, détenue à parts égales par l'Etat et l'ARBED et à laquelle les communes de Sanem et de Esch-sur-Alzette sont associées, a pour mission de viabiliser et de développer les friches industrielles du sud du Grand-Duché qui sont propriété d'ArcelorMittal, c'est-à-dire principalement Belval, mais aussi Lentille-Terre rouges, le crassier de Rodange, ou Ehlerange, reconnus comme prioritaires par l'étude Agiplan (cf. ci-dessous).

* « Friches industrielles, états d'avancement et perspective », rapport de Monsieur le ministre de l'Intérieur à la Chambre des députés, 31 mai 2000.



Source : Agora

La viabilisation de ces friches doit se comprendre dans le cadre de la stratégie d'aménagement du territoire adoptée par le gouvernement luxembourgeois. Avec pour but de gérer l'essor économique et démographique du pays, elle est contenue dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire.

Ce document, arrêté en 2003, fournit un cadre de référence globalement accepté pour l'établissement des autres plans et projets complémentaires.

Le développement d'Alzette-Belval doit être appréhendé dans un mouvement plus vaste de développement de la zone, tant par les autres projets de reconversions urbaines (Cloche d'Or, Ban de Gasperich) ou de rénovations des friches industrielles dans le sud luxembourgeois qui contribuent à tirer la croissance démographique du nord lorrain (+2,8% en 2010).

Face à cette situation, le gouvernement luxembourgeois a adopté une stratégie d'aménagement autour de pôles régionaux afin d'équilibrer le développement du territoire.

Le gouvernement luxembourgeois a émis l'idée de passer d'une organisation mono centrique du territoire (centrée sur Luxembourg-Ville) à une organisation polycentrique, d'où la création de centres régionaux. La région sud luxembourgeoise est traditionnellement une région industrielle, tournée principalement vers la sidérurgie. Le fort développement économique qu'a connu le Luxembourg, principalement centré autour des activités financières, s'est concentré autour de Luxembourg-ville et avait tendance à accroître les disparités entre les différentes régions du Grand-Duché. Il s'ensuivait un phénomène d'étalement urbain important (importance du déplacement motorisé, du logement périurbain individuel, etc.).

Coordination en matière d'aménagement du territoire au Luxembourg

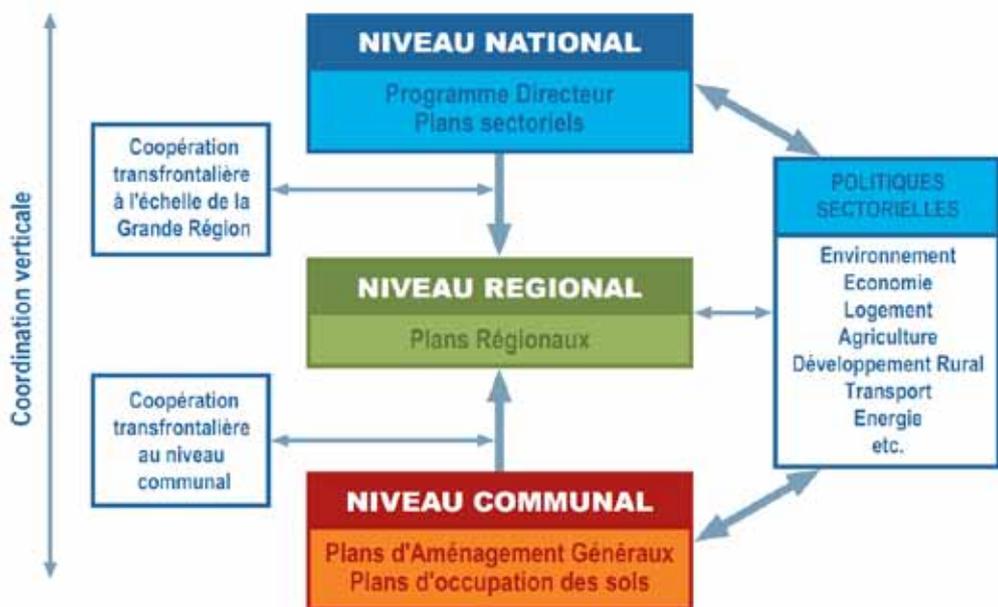


Schéma : illustre les liens entre les différents niveaux de planification

Source : Programme directeur d'Aménagement du Territoire, 2003

Par ailleurs, le programme Directeur d'Aménagement du Territoire avance la nécessité d'avoir un niveau intermédiaire entre l'échelle communale et l'échelle nationale. Il a donc été décidé de découper le territoire luxembourgeois en territoires caractérisés par des interactions spécifiques. Six régions ont donc été retenues : centre-sud, centre-nord, est, ouest, nord, et sud.

La région sud, qui regroupe en 2011 les communes de Sanem, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Differange, Petange, Bascharage, Mondercange, Schiffflange, Bettembourg, Kayl, Rumelange et Clemency) est identifiée comme un espace à régénérer. Elle recoupe plus ou moins le canton d'Esch-sur-Alzette. Elle est confrontée à ses propres difficultés de reconversion économique et urbanistique que l'exploitation des friches industrielles doit permettre de résoudre en partie. Il convient alors, dans la perspective luxembourgeoise, d'offrir des services convenables, et de redynamiser les activités culturelles et touristiques de la région.

Une politique de développement durable permettra de renverser l'image de la région. Elle implique donc de renforcer les centres-villes pour freiner l'expansion sur les zones naturelles et agricoles, qui doivent être mieux prises en compte dans le développement de la région.

Il s'agit donc de reconcentrer dans le sud luxembourgeois (le second pôle démographique du pays) une partie de l'activité économique qui s'est développée dans le Grand-Duché depuis les années 80. Un niveau régional ayant été désigné comme le plus adapté pour décider de l'occupation des sols et donc des friches industrielles, la région sud du Luxembourg a fait office de pilote en la matière. Le **syndicat de communes PROSUD** avait par exemple vocation à coordonner l'action de ses membres en vue d'accompagner le développement d'un nouveau pôle au sud du Grand-Duché impulsé par la délocalisation de plusieurs services publics importants de Luxembourg-Ville vers Esch-sur-Alzette, la deuxième ville du pays, et ainsi reconvertir l'économie de ce territoire.

L'opération Belval illustre donc une double opération de rééquilibrage, à la fois en diversifiant une partie de l'économie grand-ducale des services financiers vers la Recherche Développement et en dotant la région sud du Luxembourg, de tradition industrielle, d'activités précédemment situées dans la capitale et qui auront une plus grande ampleur à Belval.

Les communes en France et au Luxembourg

La situation des communes diffère légèrement entre la France et le Luxembourg. Les deux pays sont certes très attachés à l'autonomie communale qui est reconnue par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités et par la charte communale ratifiée par la loi du 16 mars 1987 pour le Luxembourg.

Cependant, afin d'opérer des économies d'échelle et offrir de meilleurs services à leurs habitants, le Grand-Duché projette de procéder à des fusions successives de communes (le gouvernement luxembourgeois a

d'ailleurs en projet la fusion à l'horizon en 2017 de 73 à 74 communes). Les communes luxembourgeoises sont ainsi souvent plus peuplées et étendues que leurs homologues.

La France s'est de son côté dirigée vers des structures intercommunales plus développées et des schémas de développement plus larges (SCOT) tout en gardant de très nombreuses communes (environ 36 000).

* « Réorganisation territoriale du Luxembourg- Projet de la nouvelle cartographie du paysage communal », Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Aménagement du Territoire, février 2009.

La création et l'extension des activités de l'Université du Luxembourg traduisent aussi une volonté de placer une université dans une région où le taux de chômage est plus élevé que dans le reste du Grand-Duché (8,97% dans le canton d'Esch-sur-Alzette contre 6,97% sur l'ensemble du GDL en 2010 et jusqu'à 12,97% pour la commune d'Esch-sur-Alzette pour la même période*).

Situé à l'échelle du Luxembourg, cet aménagement représente donc un investissement considérable : le déplacement d'une grande partie des équipements universitaires du pays, faisant d'Esch-sur-Alzette la première ville universitaire du Grand-Duché, seule la faculté de Droit, d'Economie et de Finance demeurant à Luxembourg-ville. Ainsi, la 1ère phase de la construction de la « Cité des sciences » est évaluée à près de 600 millions d'euros, dont la maison de la Biomédecine est le premier bâtiment à sortir de terre. L'ensemble des bâtiments devrait être opérationnel en 2014.

* Disponible en ligne sur : <http://www.statistiques.public.lu/>, Emploi et chômage par canton et commune 2001-2010

c) Les réalisations et projets en cours

Belval en chiffres

120 hectares selon le *masterplan* (document destiné à définir les grandes lignes de l'aménagement à prévoir pour un site donné) élaboré par le bureau d'études Jo Coenen & Co, Maastricht de 2002.

19% des constructions publiques et 25% des constructions privées sont achevées ou en cours.

- Surface développée de 1 400 000m² de bâtiments
- Entre 6 et 7 000 habitants
- 20 000 emplois

Ce projet doit contenir à la fois des logements, des équipements de proximité, des activités économiques et des espaces verts et s'intégrer à son environnement.

- Gare ferroviaire d'interconnexion (Belval Université), trains directs vers Luxembourg, Rodange, Athus, Longwy et Thionville.

- Logement

A Belval nord, plus de 200 unités livrées ou en



construction (taux de prévente : 85%) et prévision d'environ 220 logements, sur le Square Mile, prévision d'environ 180 logements étudiants.

- Loisirs

Centre de musique amplifié (Rockhal), cinéma, centres commerciaux

- Enseignement secondaire et supérieur

Lycée Bel-Val = 40 000 m², 1 500 élèves, 1ère rentrée en 2011 avec 500 élèves

Université du Luxembourg

La première ouverture d'un site universitaire est prévue en 2014 avec l'arrivée de près de 3 000 étudiants. La Maison de la Biomédecine, premier bâtiment universitaire du site, a été inaugurée en septembre 2011.

Maison des Sciences Humaines = 26 500 m².

Maison du Savoir = 62 000 m²,

Maison du Nombre = 19 000 m²

Structures de recherches déjà ouvertes : Ceps-Instead, CRP Gabriel Lippmann, Biotech, Start up Center, avec un total de près de 400 chercheurs.

Source : AGORA

- Eléments patrimoniaux et tourisme industriel (hauts fourneaux)

Transfert des Archives nationales

Création du Centre national de la Création Industrielle, dans le cadre des hauts-fourneaux, intégrant ces deux témoins du passé économique et social dans le réaménagement de la zone.

Belval est cependant le projet majeur parmi d'autres pôles que le gouvernement luxembourgeois a développés ou est en passe de faire. Avec les deux autres grands pôles d'activités en création (Kirchberg, Cloche d'Or, Ban de Gasperich), ou la structuration du regroupement de 6 communes du nord du Grand-

duché (Nordstad), on trouve plusieurs autres projets de revitalisations, par exemple à Wickrange (rue des Trois Cantons) ou même l'aménagement initié par des communes d'anciennes friches industrielles pour les transformer en zones d'activités, comme à Dudelange.

La majeure partie de l'activité sur le sol luxembourgeois qui affecte les frontaliers est aujourd'hui organisée autour de Luxembourg-Ville. La délocalisation et/ou le développement de pôles d'activités dans le sud luxembourgeois, en cours ou à venir, ne feront que renforcer l'influence qu'a celui-ci sur le nord de la Lorraine et sur les flux de frontaliers lorrains.

L'attractivité de la Grande Région sera bien entendue influencée par le développement du sud luxembourgeois mais aussi par les facilités d'installation des travailleurs frontaliers tant en France qu'au Luxembourg. Des logements de qualité et aux loyers attractifs, des services de proximité (crèches, écoles, commerces, etc.) ne feront que renforcer l'attractivité de la zone.

On peut donc logiquement prévoir un dynamisme démographique accru dans le sud du Luxembourg, ce qui doit nous interroger sur la nécessité d'une politique énergique d'aménagement équilibré du nord lorrain.

Une fois les éléments caractérisant le développement luxembourgeois pris en compte, nous devons examiner les conditions d'un aménagement à la fois durable et dynamique du pendant français de l'agglomération transfrontalière d'Alzette-Belval.

B) La structuration du projet Alzette-Belval français

Les besoins en matière d'aménagement du cadre de vie, de création d'équipements et de transports sont importants, d'autant plus que les jeunes ménages s'installant dans la région sont susceptibles d'y rester et d'y fonder une famille. Les équipements créés doivent correspondre aux besoins effectifs de la population de ce bassin de vie, afin d'en faire une zone attractive à la fois au Luxembourg, en France et en Europe. **Les estimations prévoient en effet un accroissement de la population pour les zones d'emploi de Longwy et de Thionville* (4,3 et 4,6% sur la période 2008-2030) et un rajeunissement considérable** : « la zone d'emploi de Longwy deviendrait ainsi en 2030, après celle de Nancy et juste devant celle de Metz, la zone d'emploi de Lorraine comptant la population la plus jeune ».

* Source : Etude INSEE/CESE Lorraine - Janvier 2012 - La population des zones d'emploi lorraines en 2030 : menaces sur l'Est mosellan et les franges Ouest de la région

a) Situation générale de la zone

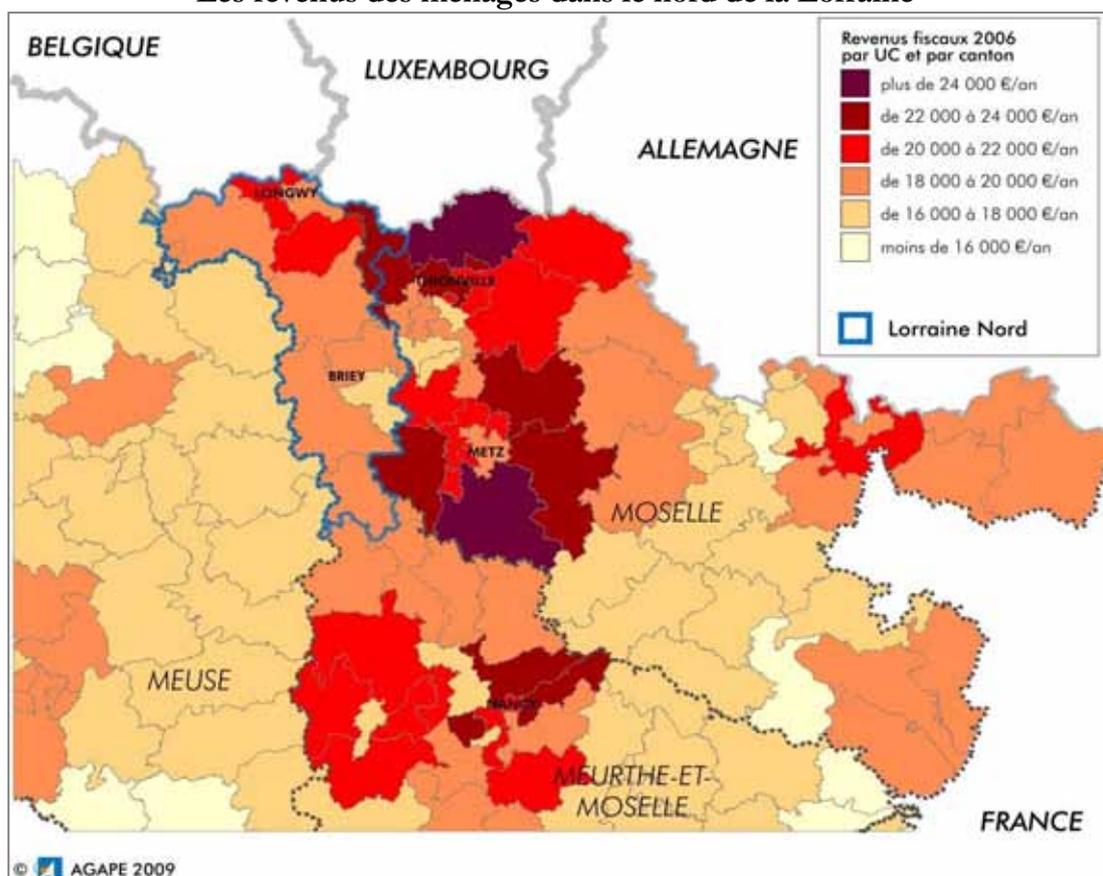
Depuis 1999, on observe une progression de 2,4% de la population (+4 000 habitants) sur le nord de la Lorraine alors que la région dans son ensemble connaît un déficit migratoire (-0,7%, soit -16 000 hab.).

Par ailleurs, en juin 2011, les 76 964 frontaliers lorrains apportent plus de 2,5 milliards d'euros de revenus annuels, soit 10% des revenus lorrains totaux (estimation CESEL).

Les friches françaises comptent 1000ha, dont environ 200ha urbanisés, 85% des friches sur le territoire de la CCPHVA étant possédées par l'EPFL qui pourra utiliser 600 à 700 ha pour son projet de zone construite sur une image de maîtrise d'énergie et de limitation des dépenses des ménages (déplacements, énergie, loyers).

L'EPFL possède la friche de Micheville, qui représente 80 ha aménageables, l'autre propriétaire de ces friches étant ArcelorMittal, qui possède aussi les Terres Rouges (environ 100 ha).

Les revenus des ménages dans le nord de la Lorraine



Le nord lorrain : passage d'une économie productive à une économie de « navette »

Les travaux qui ont permis de faire émerger la notion d'« économie résidentielle » reposent sur la théorie de la base économique.

L'économie résidentielle est basée sur l'idée que la population habitant sur un territoire génère une activité économique en même temps que des besoins de services. Le développement de la mobilité a créé des territoires dont l'économie ne dépend plus des revenus dégagés par les activités produites et vendues à l'extérieur. Cela marque une différenciation entre les temps et lieux de consommation et ceux de production.

Le développement du travail transfrontalier ces dernières années, en lien avec l'essor économique du Grand-Duché,

a permis l'établissement dans le nord de la Lorraine de territoires très dépendants des revenus tirés de l'activité luxembourgeoise. Cet effet a tendance à se diffuser de plus en plus au sud de la Lorraine. Des territoires comme ceux couverts par la CCPHVA, en sont bien plus dépendants avec plus de 30% des actifs travaillent au Luxembourg (Cf. carte page 7 « Aire urbaine transfrontalière ») soit 6715 frontaliers vers le Luxembourg en mars 2010 (Source : Agape).

Alors que les activités industrielles régressent depuis 30 ans sur le nord lorrain. Celui-ci est comptabilisé comme dépendant du transfert de ressources sociales* (33% pour la zone d'emploi de Longwy, soit un des taux les plus élevés de France) et des dépenses de retraites (31%). La CCPHVA est donc identifiée comme un ancien territoire productif dépendant de ressources sociales et maintenant en phase de transition vers une économie résidentielle.

* « La crise et nos territoires : premier impact », Laurent Daviezies, octobre 2010, rapport préparé pour l'AdCF, la Caisse des Dépôts et l'Institut CDC de la Recherche.

Les activités présentes sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et services visant à la satisfaction des besoins des personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes*.

On voit que les zones frontalières sont particulièrement concernées par ce type de spécialisation économique dans lequel les actifs ont une activité salariée dans un autre territoire que celui dans lequel ils habitent.

Pourquoi est-il urgent de développer le côté français?

Les aménagements luxembourgeois exercent un impact tel sur le nord lorrain qu'il n'est pas possible de rester inerte. L'attraction luxembourgeoise a longtemps été subie plutôt que choisie, malgré plusieurs initiatives récentes prises en Lorraine. Elle a constitué une chance pour le nord de la Lorraine en

fournissant près de 77 000 emplois, soit plus de 2,5 milliards d'euros de transferts du Luxembourg vers la Lorraine (soit 10% des revenus totaux des Lorrains). Mais cet essor s'il n'est pas maîtrisé risque d'accentuer des déséquilibres qui pourraient à terme être préjudiciables à la Lorraine ainsi qu'au Luxembourg, les deux espaces étant interdépendants.

En effet, les interactions entre la Lorraine et le Luxembourg sont tellement importantes que laisser les choses en l'état du côté français risquerait d'entraver le développement du Luxembourg et notamment de sa région sud.

C'est donc pour ces raisons que les pouvoirs publics français ont entamé dès 2004 une réflexion sur l'aménagement de la zone et que les partenaires locaux français et luxembourgeois ont noué divers partenariats.

* « Impacts du travail frontalier en Lorraine : entraînements de l'emploi et développement du présentiel, avec effet d'ombre à la frontière », INSEE Lorraine, Septembre 2010

L'établissement d'un projet français doit toutefois se concevoir sous la réserve que la conjoncture économique au Luxembourg ne se renverse pas puisque les travailleurs intérimaires, majoritairement frontaliers lorrains, sont souvent les premiers touchés par la dégradation de l'emploi au Luxembourg.

b) La mobilisation des acteurs locaux

Il est essentiel dans ce type d'opération que l'implication des acteurs locaux se fasse de manière cohérente. En effet, la structuration du projet français Alzette-Belval a pu s'inspirer d'une autre agglomération transfrontalière voisine : **l'Association Transfrontalière du Pôle Européen de Développement (ATPED)**. Celle-ci a été créée en 1996 et regroupait 18 communes françaises, 4 belges et 3 luxembourgeoises. La **Communauté de Communes de l'Agglomération de Longwy (CCAL)**, héritière de l'ancien district urbain de Longwy, apparaît en 2002 sous sa forme actuelle a donc mis un certain temps à se développer pour regrouper la partie française.

Les lois sur l'intercommunalité du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999, dites lois Chevènement, ont permis de représenter le territoire français par la **Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette (CCPHVA)** qui s'est créée en 2004 soit 8 ans après les débuts du projet luxembourgeois Belval. Elle a rassemblé dans un premier temps 6 communes de Moselle puis 2 communes de Meurthe-et-Moselle (Thil et Villerupt) en 2005-2006. Une organisation intercommunale du territoire était indispensable pour mener une réflexion et amener les acteurs locaux à une concertation plus vaste que l'échelle communale sur les thématiques de déplacement et d'aménagement urbain.

Cette communauté de communes s'intègre dans le développement de l'arrondissement de Thionville, dont la gouvernance est en train de se constituer, avec le SCOT de l'Agglomération de Thionville (SCOTAT), et la conclusion d'un pacte territorial afin de mutualiser les actions entre intercommunalités.

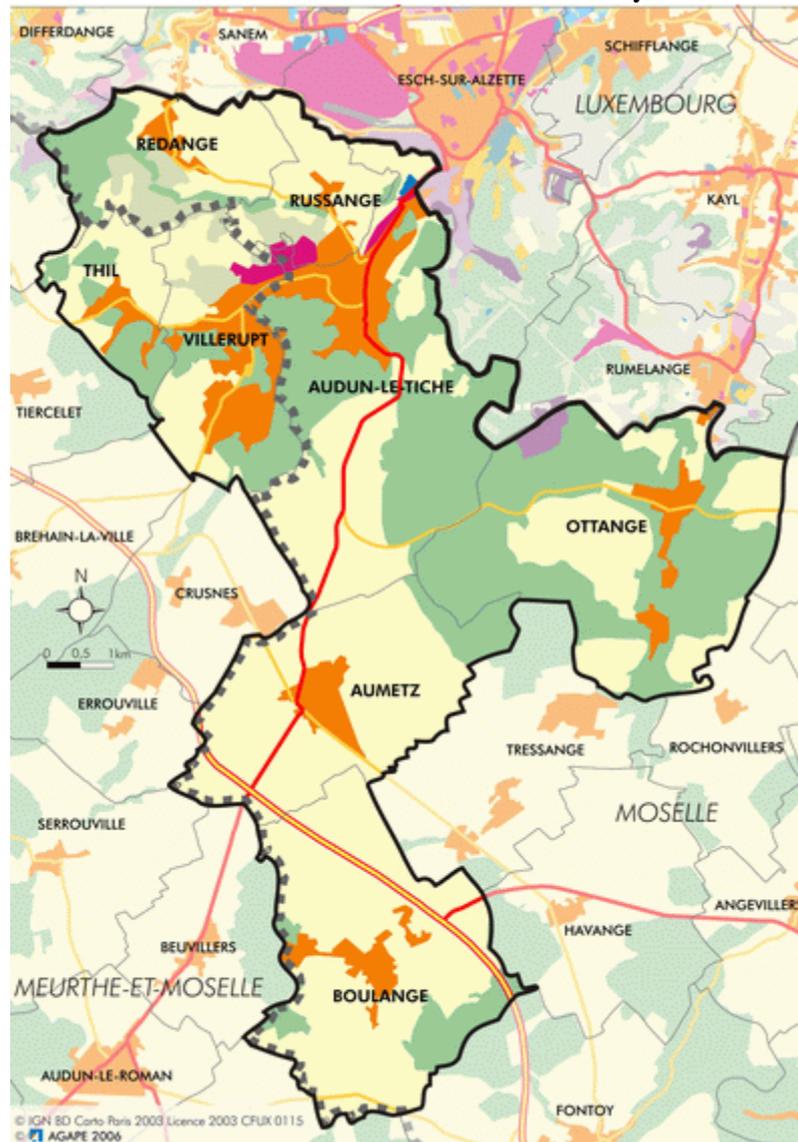
La CCPHVA en tant que structure intercommunale apparaît comme assez pauvre en termes de ressources fiscales (coefficient d'intégration fiscale : 0,242% soit un montant relativement faible) comme de revenus des ménages dans le nord lorrain (où la zone de la CCPHVA possède un revenu moyen compris entre 22 000 et 24 000€/an, cf. la carte des revenus fiscaux page 26). C'est en vérité plus un territoire inégalitaire que pauvre. Il concentre des habitants au pouvoir d'achat important, travaillant au Luxembourg et des habitants qui sont soit retraités ou sur le marché du travail français.

Cette structure intercommunale doit achever son PLH (Programme Local de l'Habitat) afin de déterminer les investissements nécessaires répondant aux besoins qualitatifs et quantitatifs des habitants en matière de logement et les mettre en œuvre par des actions de renouvellement urbain.

La communauté de communes connaît en effet des problèmes liés à un parc de logement ancien (2007, AGAPE) :

- 47% de logements antérieurs à 1949
- 34% de logements datant de 1949-1974
- 7% de logements datant de 1975-1989
- 11% de logements postérieurs à 1990

Le périmètre de la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette



c) L'Opération d'Intérêt National (OIN) : outil de développement d'une zone stratégique.

Un travail de coordination a été institué dès 2003 par la préfecture de la région Lorraine afin de développer les modalités d'un développement du nord-lorrain complémentaire au projet luxembourgeois.

Deux CIADT (*Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire*) reconnaissent l'enjeu Belval pour les territoires nord-lorrains :

- **CIADT du 26 mai 2003** : « Parallèlement à la mise en œuvre du contrat de site (Daewoo / Longwy), il est indispensable d'inscrire le développement de l'agglomération longovicienne et plus largement celui des territoires nord-lorrains dans la dynamique du **développement transfrontalier**, avec en particulier le grand projet luxembourgeois de **Belval** ».

- **CIADT du 18 décembre 2003** : « **Organiser une grande région mosellane autour de Metz et Nancy** », décliné via 2 actions, dont **Belval-ouest**. « Ce projet constitue une opportunité pour le bassin de l'Alzette et plus largement pour les territoires nord-lorrains [...] une équipe dédiée sera mise en place [...] **L'Etat soutiendra son fonctionnement à hauteur de 400 K€, pour un coût total de 950 K€** ».

- Elaboration d'un Schéma de Développement du Bassin Supérieur de l'Alzette en 2005.

- Conclusion d'un traité amenant à un échange de territoires, donnant lieu à la loi du 2 mars 2007 portant rectification de la frontière franco-luxembourgeoise

- Mobilisation de 13 millions d'euros dans le cadre du CPER 2007-2013

- Projet Alzette-Belval 2015, centré autour d'une voie de contournement vers l'A30.

- **9 octobre 2009** : Le Président de la République Nicolas Sarkozy a annoncé lors d'une visite en Lorraine la transformation de l'Ecocité Alzette-Belval en **Opération d'Intérêt National**. **La tenue d'une Opération d'Intérêt Nationale effective, c'est-à-dire qui soit dotée d'un Etablissement Public d'Aménagement, a suivi plusieurs étapes.**

- **En janvier 2010**, la mission Alzette-Belval, ayant initié Alzette-Belval 2015, laisse la place à une **mission de préfiguration**, composée de l'EPFL et de la DREAL.

- **Septembre 2010** : le rapport de la mission de préfiguration de l'OIN Alzette-Belval est rendu, portant à la fois sur le **périmètre de la mission, sa gouvernance et son projet**.

Il préconise un périmètre de 5 826 ha, dont 526 urbanisés, et 200 ha d'interventions. Il préconise aussi la réhabilitation de 500 à 800 logements et la création d'un Etablissement Public d'Aménagement.

- **27 octobre 2010** : le décret instituant l'OIN Alzette-Belval passe en Conseil d'Etat. Visite de M. Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire,

- **18 avril 2011** : Signature et publication du décret inscrivant l'opération d'aménagement dite d'Alzette-Belval parmi les Opérations d'Intérêt National.

- Approbation par le Premier Ministre de la création d'un EPA.

- **Fin 2011** : Vote des collectivités territoriales partie prenantes de l'organisme (Conseil général de Moselle le 7 novembre 2011, Conseil régional le 16 décembre 2011, etc.)

* Disponible sur : <http://territoires.gouv.fr/ciadt>

Qu'est-ce qu'une OIN ?

Une OIN est une procédure du Code de l'Urbanisme dans laquelle l'Etat garde la maîtrise de certaines procédures, comme par exemple obliger les collectivités territoriales à mettre leurs documents d'urbanisme (SCOT, PLU) en conformité avec le projet de l'OIN. La plupart des OIN ont le même outil de gouvernance : un Etablissement Public d'Aménagement (EPA). En clair, l'OIN déroge aux lois de décentralisation en permettant à un Etablissement Public

créé et financé par l'Etat (et des collectivités territoriales) de mener la politique d'aménagement et d'urbanisme sur un territoire délimité. C'est ce mode de gouvernance qui a été choisi pour l'aménagement de friches, souvent situées à proximité des centres-villes (La Défense, Bordeaux-Euratlantique, Marseille-Euroméditerranée), ou l'aménagement du plateau de Saclay. Ces OIN sont dotées de moyens variables, allant de 620 millions d'euros pour Bordeaux-Euratlantique à 4, 4 milliards d'euros pour le plateau de Saclay.

L'Etablissement Public d'Aménagement (EPA), désigné comme le bras armé de l'OIN sera dirigé par l'Etat et les collectivités territoriales et devrait être créé au début de l'année 2012. Son conseil d'administration sera constitué de 5 représentants de l'Etat désignés par différents ministères et par 12 représentants des collectivités territoriales concernées (Conseil régional, Conseils généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle et CCPHVA).

Cet établissement fonctionnera en lien avec l'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) en mutualisant un certain nombre de moyens grâce à une convention. Les missions de l'EPA Alzette-Belval seraient réduites à ses fonctions opérationnelles avec 7 à 8 personnes alors que l'EPFL (85 personnes) assurerait les autres fonctions de l'institution.

La dotation budgétaire de l'OIN Alzette-Belval.

Les dépenses pour l'ensemble des aménagements sur la période 2012-2032 sont estimées à **292,5 millions d'euros**, elles seront notamment issues des dotations des membres de l'EPA (Etat et collectivités territoriales) et du produit de la vente de terrains viabilisés.

Les différents membres de l'Etablissement Public d'Aménagement auront un nombre de représentants (17 au total) déterminés par le montant de leurs contributions financières globales aux préfinancements

nécessaires aux aménagements, soit :

- 5% pour la CCPHVA (1 représentant)
- 17,5% pour le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle (3 représentants)
- 17,5% pour le Conseil Général de Moselle (3 représentants)
- 30% pour l'Etat (5 représentants)
- 30% pour le Conseil Régional (5 représentants)

La **1ère tranche de financement 2012-2017 est estimée à une somme globale de 95 millions d'euros**, a priori acquise, le reste des 292,5 millions étant soumis à d'autres facteurs. L'ensemble des investissements publics français sont donc d'une ampleur bien moins importante que ceux opérés du côté luxembourgeois (où 1,2 milliards d'euros en investissements publics ont déjà été affectés). Les apports de l'Etat et des collectivités sur cette première période sont estimés à environ 16 millions d'euros, ils permettront de préfinancer les aménagements nécessaires.

Les montants engagés par l'OIN devraient permettre de compenser le déficit en capacité d'investissement dont souffre ce territoire pour financer ses investissements. L'OIN Alzette-Belval couvrira un périmètre de 5 285 hectares, dont 526 en milieu urbanisé, qui recouvre la majeure partie de la CCPHVA exceptés les cœurs de ville.

Présentation du projet

Différents projets d'implantation d'équipements sont à l'étude pour que le pendant français de l'agglomération ait d'autres fonctions que le résidentiel et ne soit pas considéré comme une simple cité-dortoir. La demande de logements est très forte sur le secteur. Si les besoins ne sont pas satisfaits, les candidats au logement se logeront ailleurs et ne feront que passer par le territoire de la CCPHVA.

Le projet prévoit sur 20 ans l'aménagement de plus de 206 hectares (activités, logement et équipements publics) dont 100 hectares de friches industrielles et sidérurgiques, ainsi que la présence de logements à basse consommation et d'îlots à énergie positive.

- **Datacenter** (Lieu de stockage de données informatiques), le nord de la Lorraine possède des atouts susceptibles d'attirer de tels équipements (boucle haut débit, proximité géographique des clients et approvisionnement en électricité). Cet équipement profiterait des points forts du nord lorrain par rapport au Luxembourg, c'est-à-dire un foncier bon marché et une énergie facilement accessible.

Projets d'une Antenne des arts et métiers, d'un centre de formation professionnelle et d'un lycée bilingue transfrontalier.

La mise en place d'un Etablissement Public d'Aménagement (EPA) qui possèdera la compétence de l'urbanisme détenue par les communes et le CPHVA pourra favoriser l'émergence de tous les projets en la matière sur le secteur, y compris les aménagements relatifs à **l'Ecocité Alzette-Belval**. Les projets Ecocité auront donc l'avantage de bénéficier du soutien opérationnel et administratif de l'EPA. L'EPA Alzette-Belval se lance donc dans un programme à long terme de développement urbain (2011-2032).

d) Le label Ecocité, une opportunité pour l'attractivité de la zone.

Le label Ecocité est le fil conducteur du projet d'aménagement français mis en place dans le cadre de l'OIN Alzette-Belval. Le Grenelle Environnement a prévu la réalisation dans le cadre du Plan Ville durable d'une quinzaine de «grands projets d'innovation architecturale, sociale et énergétique» - les «Ecocités» - et d'au moins un «EcoQuartier» avant 2012 dans toutes les collectivités qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif. **Le 4 novembre 2009, la liste de 13 Ecocités, dont Alzette-Belval, a été présentée lors de la Conférence nationale Ville durable.** Cette labellisation Ecocité oblige à l'excellence en matière de durabilité urbaine et doit rassembler plusieurs critères :

- une agglomération de 100 000 habitants minimum,
- une croissance de plus de 30% dans 20 à 25 ans minimum,
- un cadre institutionnel abouti.

Les projets avancés devraient par ailleurs diminuer les inégalités, inclure des mécanismes de participation du public et opérer une concertation des différents acteurs du territoire en question.

L'appel à projet a été lancé en octobre 2008. La mise en place des projets a ensuite suivi le processus suivant :

- Sélection des projets par un comité
- Dialogue « itératif » entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales concernées, dans un délai d'un an et demi afin de construire de manière partagée un cadre de référence
- Contractualisation Etat/Collectivités territoriales (prête pour début 2011).

Objectifs

Ces labels ont pour objectifs de créer des exemples locaux de d'aménagement urbain durable dans des agglomérations en forte croissance qui puissent diffuser des pratiques vertueuses en la matière. Près de 19 projets ont été présentés et 13 retenus.

Ces agglomérations vont se partager une enveloppe budgétaire de 700 millions d'euros. La demande a été faite de 61 millions d'euros par la CCPHVA.

Les Ecocités sont censées avoir un effet d'entraînement, en permettant la diffusion de nouvelles pratiques, le développement de nouveaux savoir-faire ainsi que des nouveaux métiers de la croissance verte. Le label Ecocité oblige à l'excellence en matière de durabilité urbaine. L'opération visant à obtenir le label a bénéficié du soutien de l'agence d'urbanisme AGAPE et de l'EPFL, de même que de l'implication des communes luxembourgeoises.

Le projet présenté prévoyait :

- Un réseau de distribution de chaleur pouvant alimenter jusqu'à 20 000 logements en utilisant la chaleur récupérable du centre de stockage de données informatiques (datacenters) et d'une aciérie ArcelorMittal
- La réalisation de 700 logements à énergie positive sur les 8 600 projetés.
- La mise en œuvre de réseaux de distribution « intelligents » (smarts grids) d'électricité.

L'Etablissement public de l'OIN Alzette-Belval aura notamment à charge d'assurer la gestion de ce label de qualité en matière d'environnement.

LES DÉFIS À RELEVER POUR UN DEVELOPPEMENT HARMONIEUX



CHAPITRE 2

La construction de solidarités transfrontalières nécessite d'articuler les aménagements des deux côtés de la frontière. On a observé un délai de 10 années entre le premier projet luxembourgeois énoncé et le premier bâtiment à sortir de terre (la Rockhal), l'aménagement du territoire est un temps long, la concrétisation complète d'un projet prend du temps. Cette différence entre les déclenchements des deux projets fait craindre un décalage permanent d'aménagement et d'infrastructures entre les deux espaces français et luxembourgeois.

Entre d'une part un projet luxembourgeois déjà très avancé doté d'une gouvernance aboutie, et d'autre part un projet français qui l'est moins, le développement de la zone française doit se faire en accord avec la reconversion de Belval.

De même, l'agglomération transfrontalière doit bénéficier d'un outil de gouvernance commun entre les collectivités locales des deux pays pour développer la zone de manière cohérente et harmoniser le développement des deux zones.

En ce sens, le **Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval** a vocation à incarner cet outil.

A) La question fiscale

Les collectivités françaises doivent procéder à plusieurs investissements pour faire face à un nouvel afflux de population lié au travail transfrontalier. Elles sont cependant confrontées à un problème de financement pour l'aménagement de leur cadre de vie et des investissements de proximité.

On voit ci-après que les communes françaises appartenant à la CCPHVA présentent un écart à la moyenne de la strate de potentiel fiscal plus important que d'autres communes du nord lorrain. Celles-ci cumulent en effet des ressources fiscales faibles et des besoins en investissements importants, d'où certaines difficultés financières pour mettre en place des projets sur leur territoire

et le besoin de recourir à des financements extérieurs.

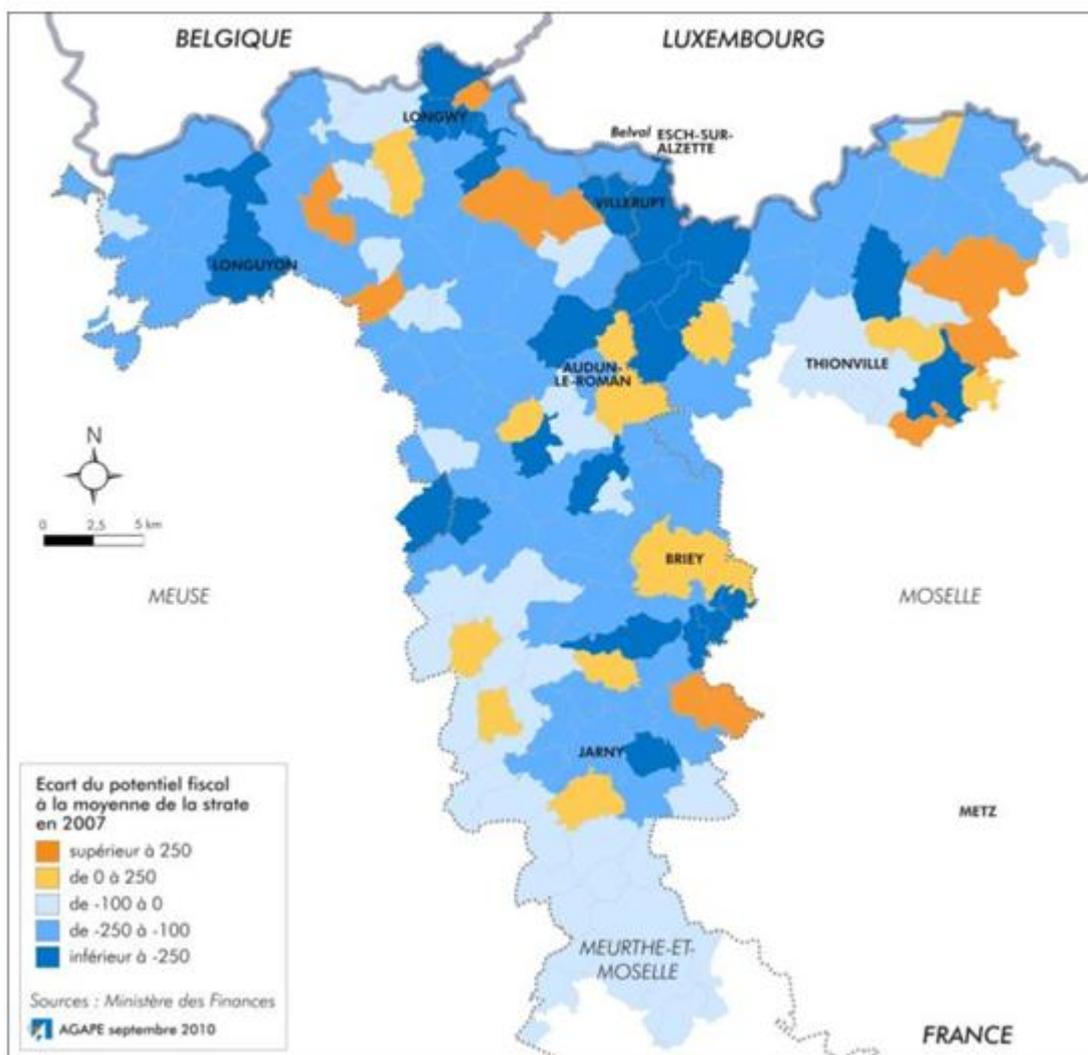
Face à un différentiel de coût du travail vis-à-vis du Luxembourg, il est difficile de maintenir une activité économique sur cette partie du territoire sans qu'elle se délocalise à quelques kilomètres de là sur le territoire grand-ducal. La France ne possédant pas d'impôt local sur le revenu, les communes de la CCPHVA, comme les autres communes et intercommunalités concernées par le fait frontalier, ne peuvent que lever des ressources ne provenant que de la taxation des valeurs locatives et foncières.

La difficulté des communes françaises à mettre en valeur leur territoire sans aide financière de la part du Luxembourg à la hauteur des enjeux posés a ainsi incité à la mise en place de l'Opération d'Intérêt National. Belval, tout comme d'autres reconversions de friches industrielles du sud luxembourgeois, constitue une chance unique pour le nord de la Lorraine. Le fait que les communes françaises ne puissent assurer des services de proximité (écoles communales, crèches) à leurs habitants serait dommageable pour l'ensemble de ce bassin d'emploi transfrontalier.

Le sud luxembourgeois dépend pour sa reconversion vers la recherche&développement de la venue de travailleurs frontaliers qualifiés voire très qualifiés pouvant se loger à proximité dans un environnement de qualité.

Des mécanismes d'harmonisation entre la France et le Luxembourg sont nécessaires pour soutenir l'attractivité de ce bassin d'emploi transfrontalier.

Ecart du potentiel fiscal à la moyenne de la strate en 2007



a) Les exemples de reversements avec d'autres pays européens

Il existe d'autres exemples en Europe qui montrent qu'une participation du Luxembourg aux investissements des collectivités frontalières françaises, qui connaissent certaines difficultés financières, serait théoriquement possible.

Ainsi, un reversement du Luxembourg à des communes belges existe, relevant d'engagements pris dans le cadre du Benelux. **L'union économique belgo-luxembourgeoise (U.E.B.L.)** est une convention signée en 1921, dans laquelle la Belgique et le Luxembourg ont entre autres instauré l'adoption du franc belge comme monnaie commune de l'Union et la capacité de la Belgique à conclure des accords de commerce avec des pays tiers au nom de l'Union.

La convention a ensuite été renouvelée et approfondie en 2002, en élargissant la coopération dans des domaines autres qu'économique et monétaire. Cet accord considère que la Belgique subit un manque-à-gagner concernant la vente d'alcools, de tabac, ce qui aboutit à reverser l'équivalent à l'Etat belge, qui la rétrocède aux communes belges concernées.

Cet accord prévoit de verser aux communes où résident les travailleurs frontaliers près de 37 millions pour 2001, 25 millions pour 2002, puis 15 millions d'euros aux communes concernées en 2010.

L'accord de rétrocession de 1973 entre le canton de Genève et la France

Le cas de la France et de la Suisse est particulier, cette dernière ne faisant pas partie de l'Union Européenne. On compte aujourd'hui près de 100 000 travailleurs frontaliers français se rendant quotidiennement en Suisse, répartis entre le sud de l'Alsace et Bâle (35 % des flux) et entre l'Ain, la Haute-Savoie et Genève (47 %). Les autres passages se font par le massif jurassien (14 %) et entre la Haute-Savoie et le Valais (quelques centaines de

personnes). Les Etats suisses et français se sont donc entendus afin d'adapter les infrastructures nécessaires à des flux de cette importance.

Ainsi, **l'accord de rétrocession de 1973 entre Genève et la France** stipule que le canton de Genève reverse aux conseils généraux de Haute-Savoie et de l'Ain 3,5 % de la masse salariale des travailleurs frontaliers, 60 % de cette somme (175 millions d'euros en 2010) est ensuite reversée aux communes pour leurs dépenses d'équipement, au prorata du nombre de leurs frontaliers vivant en France (fonds frontaliers) mais payant leur impôt à la source à Genève.

Par ailleurs, plusieurs accords ont ensuite été conclus pour simplifier les démarches et le statut de frontalier (imposition des travailleurs frontaliers dans un pays unique, obtention plus facile de ce statut, égalité des conditions de travail et des prestations sociales).

Ces accords ont permis de renforcer l'attractivité des espaces frontaliers entre la France et la Suisse, mais un accord analogue serait-il transposable à la France et au Luxembourg ?

Le cas du développement harmonieux franco-luxembourgeois est différent, ces deux pays sont membres fondateurs de l'Union européenne, ils partagent par conséquent la même monnaie et relèvent du même ordre juridique communautaire. Il existe ainsi des outils de coopération mis à disposition par l'Union Européenne, tels que le GECT (Groupement Européen de Coopération Territoriale) qui est censé faciliter la conduite de projets communs aux collectivités de deux Etats-membres.

Enfin, la conclusion de tels accords ne pourrait se faire qu'avec l'appui de l'Etat français.

b) La question d'une zone à fiscalité adaptée

Issue d'un rapport parlementaire* préconisant la création de pôles de développement économiques transfrontaliers avec un statut spécifique, l'idée d'une zone à fiscalité réduite a été plusieurs fois évoquée. Elle réduirait le différentiel d'imposition entre les deux pays.

Elle aurait cependant comme conséquences potentielles de:

- Fragiliser la zone d'activités voisine de Villers-la-Montagne (qui recouvre environ 2 000 emplois), et contribuerait à déplacer les emplois plutôt que d'en créer.
- Ne pas résoudre le problème de financement des collectivités territoriales françaises.
- De subir des pressions constantes pour son extension.

C'est pourquoi un financement par projet devrait pouvoir être établi pour Alzette-Belval mais cela suppose des capacités d'ingénierie suffisante pour la ou les structures qui aménageront ces projets.

La MOT (Mission Opérationnelle Transfrontalière) préconisait une contractualisation renforcée pour assurer le cofinancement de projets transfrontaliers sur un territoire identifié et de développer des mécanismes de péréquation financière faisant suite à des investissements primaires réalisés par des collectivités (emplois, logements, équipements).**

* « Les frontières, territoires de fractures, territoires de couture... », Rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière

** Disponible en ligne sur : http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/sem_sol_tf_atelier1.pdf

B) La mobilité entre les deux espaces

La cohésion d'une agglomération transfrontalière entre la France et le Luxembourg tiendra aussi à la bonne qualité des infrastructures de transports, qui permettront aux flux transfrontaliers de s'établir dans de bonnes conditions. Le domaine des transports est par excellence celui où les bénéfices de la coopération transfrontalière seraient les plus importants, à tel point que le Luxembourg a fait de l'amélioration des mobilités un enjeu majeur (*Mobilité*).

Par ailleurs, un rapport parlementaire sur la politique transfrontalière préconise ainsi la création d'autorités organisatrices de transports transfrontalières***.

De même, l'identité d'un espace s'établit souvent grâce à une mobilité réussie de ses habitants, de manière à créer entre eux un **sentiment d'appartenance**.

- La liaison routière A30-Belval.

Le réseau routier est inadéquat du côté français (ex : 17 000 véhicules/jour dans la traversée d'Audun-le-Tiche) face à 3 autoroutes côté luxembourgeois, à tel point qu'une solution est attendue depuis longtemps par les habitants du Pays Haut.

Le projet est déclaré d'utilité publique en juillet 2005.

La publication au Journal Officiel du 2 mars 2007 de la loi portant rectification de la frontière franco-luxembourgeoise, va permettre la réalisation d'infrastructures de raccordement entre les réseaux routiers français et luxembourgeois.

*** « Les frontières, territoires de fractures, territoires de couture... », Rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière

Très vite, il se dégage que le projet français priorise le désenclavement du territoire par la voie de contournement, dont la maîtrise d'ouvrage est confiée aux conseils généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle (cf. annexe 1). Cette liaison routière avait été identifiée de manière précoce comme la colonne vertébrale de l'aménagement français.

L'Etat luxembourgeois s'est engagé à construire une route qui desservira Belval depuis l'A30 française et l'A4 luxembourgeoise ainsi qu'un carrefour giratoire (le Luxembourg sera maître d'ouvrage y compris sur la partie française).

- L'accessibilité par le train.

Une ligne Longwy-Belval a été mise en place avec 4 liaisons quotidiennes Longwy-Belval-Thionville. De même, la gare d'Audun-le-Tiche, dont la particularité est d'être exploitée par la compagnie ferroviaire CFL, devrait être davantage desservie. Des associations d'usagers réclament d'ailleurs la réouverture de la voie ferroviaire Fontoy-Audun-le-Tiche, bien que cela implique des aménagements importants et impacte le projet de liaison routière A30-Belval.

Des lignes communes de bus sont mises en place entre les communes françaises et luxembourgeoises.

C) Un défi environnemental

Alzette-Belval est un espace riche en biodiversité dont les exigences doivent être pleinement prises en compte par l'ensemble des projets de développement de la zone (liaison A30-Belval, nouvelles zones résidentielles, datacenter).

Cet espace, dit « ancienne mine à ciel ouvert et souterraine de Micheville », a été créé en 1992 puis étendu à 577ha en janvier 2011 par son inscription à l'inventaire des ZNIEFF (Zone Naturelle

d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique)*. Une ZNIEFF n'est pas un instrument de protection juridique, elle ne fait que recenser une liste d'espèces présente sur le site.

La friche de Micheville est encadrée par les deux zones Natura 2000 luxembourgeoises de Prënzeberg et d'Ellergronn, dont la richesse écologique dépendrait de la valeur de corridor écologique qu'aurait pour eux la ZNIEFF française. Les nombreuses nouvelles espèces protégées (près de 36**, dont des batraciens, une espèce pionnière) qui y auraient été recensées circuleraient en effet de la friche de Micheville vers les deux zones Natura 2000 luxembourgeoises.

C'est pourquoi plusieurs acteurs locaux réclament son classement en tant que zone Natura 2000 (le réseau Natura 2000 est un réseau de sites naturels de l'Union européenne, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats et donc de son importance patrimoniale). Les besoins des populations animales et végétales ne correspondent pas aux frontières nationales, il a donc été décidé d'un cadre commun européen de préservation de la faune et de la flore***.

Qu'est-ce qu'impliquerait la classification du site en zone Natura 2000 ? La classification est-elle possible ?

Une zone Natura 2000 instaure un gestionnaire (une collectivité territoriale) et un comité de pilotage (acteurs du territoire). Un opérateur technique produit un document d'objectifs (DOCOB) qui fixe des objectifs de conservation.

* Pour voir la description de la zone naturelle datant de la création de la ZNIEFF : <http://inpn.mnhn.fr/zone/znieff/410015837>

** Avis du CSRPN de Lorraine sur la demande de dérogation relative aux espèces faunistiques protégées dans le cadre d'une liaison routière « Belval-Alzette » sur les départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle

*** **Directive 92/43/CEE** sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages (plus connue comme directive habitat, faune, flore), du 21 mai 1992

La conclusion d'un contrat Natura 2000 avec les différents acteurs (c'est-à-dire d'un contrat Natura 2000 pour les terres non agricoles). Les projets qui ne sont pas prévus par le DOCOB peuvent être refusés par celui-ci au terme d'une étude d'impact du projet sauf cas exceptionnels.

Or, le CSRPN (Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel, instance nommée par le préfet et le président de région) de Lorraine a émis un avis défavorable au projet routier de liaison A30-Belval. Sur le tronçon opéré par le CG 54 comme maître d'ouvrage (cf. Annexe 1), il semble que n'aient pas été prévues dès le départ des compensations à la rupture de la continuité écologique opérée par la liaison routière.

De même que la construction de bâtiments à basse consommation et le développement de savoir-faire locaux en ce sens, un espace de biodiversité dépassant les frontières nationales est un élément à même d'opérer un changement d'image du nord lorrain, qui est un objectif de l'Opération d'Intérêt National.

La valorisation des espaces écologiques doit être un des éléments d'identification de cet espace, le projet luxembourgeois insiste d'ailleurs en ce sens. L'émergence d'une agglomération transfrontalière entre la France et le Luxembourg intégrant pleinement le développement durable (biodiversité, logements et mobilité économe en émissions de CO²) est un important facteur d'attractivité.

Il est recommandé de porter une attention soutenue à ces problématiques de biodiversité, un territoire ayant obtenu le label Ecocité et ayant vocation à prétendre à des fonds européens aurait des difficultés à soutenir son image en cas d'impact trop important sur la flore et la faune.

Une gouvernance unifiée du site devra prendre en compte les considérations écologiques et de biodiversité.

D) Un dialogue à renforcer

Par des initiatives telles que des conseils municipaux transfrontaliers, la coopération entre les collectivités des deux pays fonctionne relativement bien.

a) La Conférence Inter-Gouvernementale franco-luxembourgeoise

Cette commission, réunie pour la première fois le 21 avril 2011, découle de la convention portant création d'une « commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise » et dont les travaux étaient très attendus en Lorraine. Elle n'a pour l'instant fait que valider les projets déjà en cours. Nombre de dossiers ne se décidant en France qu'au niveau central, il était intéressant de voir une structure permettant aux ministres des deux pays de pouvoir se rencontrer, afin que l'asymétrie entre un Etat souverain luxembourgeois et une Région française aux compétences assez restreintes se réduise. La CIG reste potentiellement un outil intéressant pour faire peser plus efficacement le point de vue de la Lorraine.

b) L'outil du GECT

Le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) est un instrument juridique européen en vigueur depuis le 1er août 2006 ayant pour but de faciliter la coopération territoriale européenne. Il est doté de la personnalité juridique et permet ainsi d'avancer sur des projets de coopération entre collectivités de droit public.

Ces projets peuvent bénéficier de fonds européens. Il permet des actions très larges, allant de la promotion d'un territoire à la gestion d'un équipement commun en passant par le développement d'un territoire transfrontalier. Le GECT a été créé afin de pallier aux différences de législations entre des Etat-membres. La gouvernance de territoires transfrontaliers a par exemple souvent été avancée par la Commission

européenne (et les autres institutions européennes) comme essentielle pour assurer la cohésion territoriale de l'Union Européenne*. Une telle structure assure une plus grande sécurité juridique, un fondement plus officiel et une infrastructure institutionnelle plus solide : elle permet d'instaurer des relations de dialogue à long-terme et ce dans les trois volets possibles de la coopération** (transfrontalière, interrégionale et transnationale).

Plusieurs GECT ont indiqué depuis leurs créations qu'une fois les premières difficultés liées à la création dépassées, une telle structure permet de fournir efficacement des services (de transports publics par exemple) à l'échelle d'un bassin transfrontalier***, même si des contraintes juridiques liées aux marchés publics sont apparues. Le GECT Alzette-Belval sera officiellement en activité le 1er janvier 2012, c'est un instrument de cohésion transfrontalière, aux compétences encore trop peu étendues.

Dans le cas qui nous concerne, le GECT Alzette-Belval a pour vocation de développer les friches industrielles situées sur les Terres rouges, entre la France et le Luxembourg. Il permettra aux collectivités françaises et luxembourgeoises (cf. Annexes 3) de gérer des problématiques communes telles que la mobilité ou l'occupation des sols (la friche des Terres Rouges est ainsi plus importante pour la commune d'Esch-sur-Alzette que Belval).

La Convention du GECT a été signée par les 4 villes luxembourgeoises de **Sanem, Schifflange, Mondercange, et Esch-sur-Alzette** le 1er avril 2011 et un arrêté grand-ducal autorisant l'Etat du Grand-duché du Luxembourg et les villes et communes d'Esch-sur-Alzette, Mondercange, Sanem et Schifflange à adhérer à un groupement européen de coopération territoriale, a été pris le 26 octobre 2011.

* Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, COM (2003) 34 final du 30.1.2003, p.5

** L'application du règlement (CE) n°1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale, rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil.

*** Idem

• Quelles compétences pour le GECT ?

Plusieurs orientations peuvent être données au GECT.

C'est d'abord un outil de dialogue et de concertation entre les collectivités des deux pays qui ont conscience d'appartenir à un même bassin de vie et d'emploi. La coopération mutuelle ne pourra que renforcer l'attractivité de son territoire et assurer une meilleure qualité de vie à ses habitants.

Comment faciliter le déroulement des projets ?

Le domaine dans lequel sont attendues des améliorations de la part des travailleurs frontaliers est bien entendu celui des **transports et de la mobilité**. Le présent GECT ne semble pas prévoir d'autorité organisatrice des transports pour le moment, même s'il est prévu de réaliser un PDU (Plan de Déplacement Urbain) transfrontalier pour déterminer l'organisation des transports de biens et de personnes, leur circulation et leur stationnement (améliorations de la sécurité des déplacements, tarification et billettique intégrée, transports collectifs...).

Un projet d'hôpital transfrontalier avait été proposé dans le rapport de la mission de préfiguration de l'OIN Alzette-Belval. Une telle implantation est encore en discussion*****.

Le GECT Alzette-Belval doit pouvoir recevoir des fonds européens, ce qui permettra de développer des projets communs de développement, tels que l'arrivée d'un pôle de loisirs aquatique (situé sur un ancien étang de pêche) des projets sportifs, adaptés à une économie résidentielle comme l'est le territoire de la CCPHVA.

**** Disponible en ligne sur: <http://www.lequotidien.lu/editoriaux/30641.html>, Editoriaux, « Chacun pour soi », Le Quotidien, 03/01/2012

***** Disponible en ligne sur: <http://www.wort.lu/wort/web/fr/luxembourg/articles/2011/11/168821/chem-lhoepital-desch-sur-alzette-devrait-demenager.php>, « CHEM : l'hôpital d'Esch-sur-Alzette devrait déménager? », Das Wort, 28/11/2011

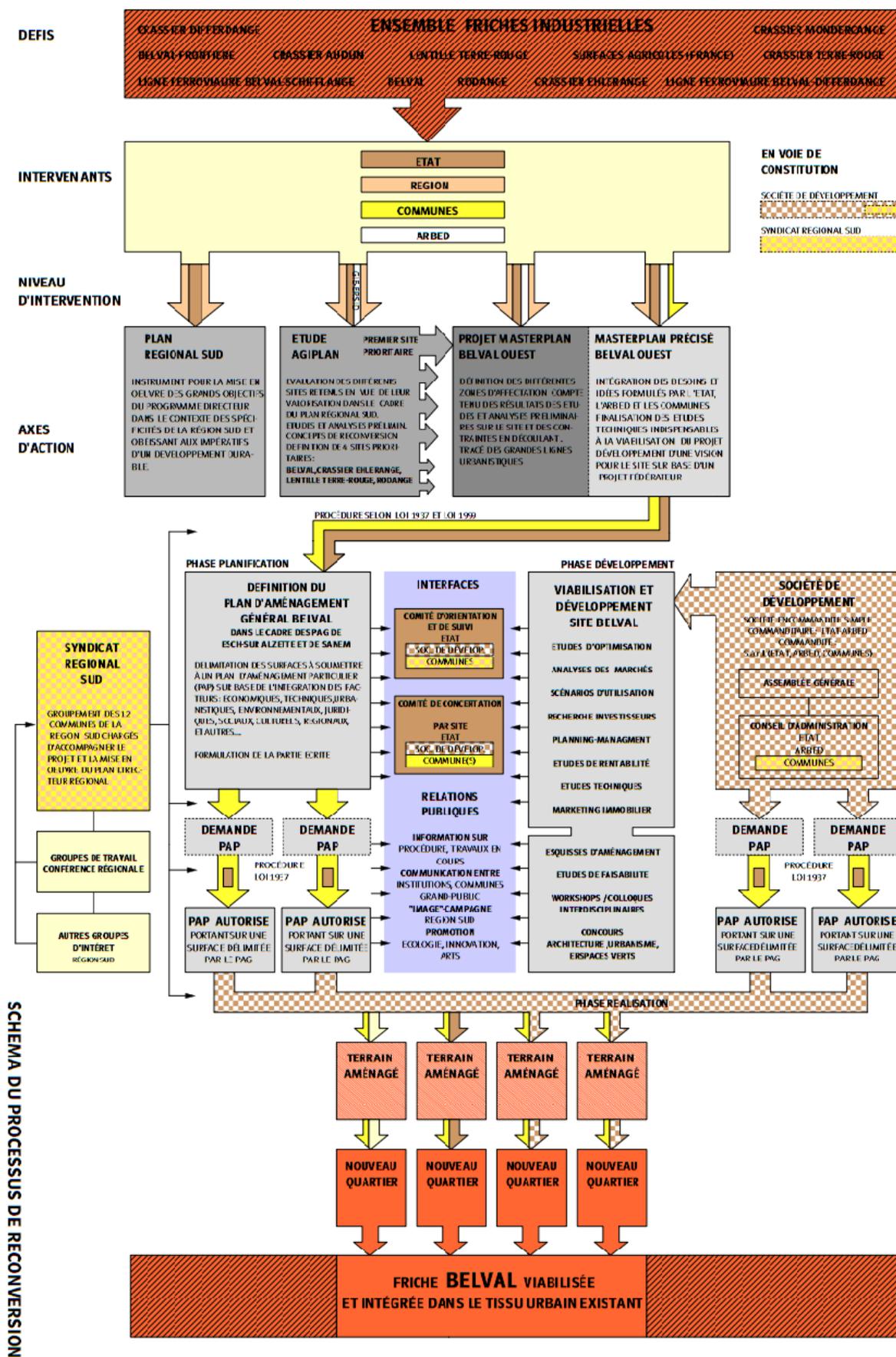
Pour un développement équilibré d'Alzette-Belval

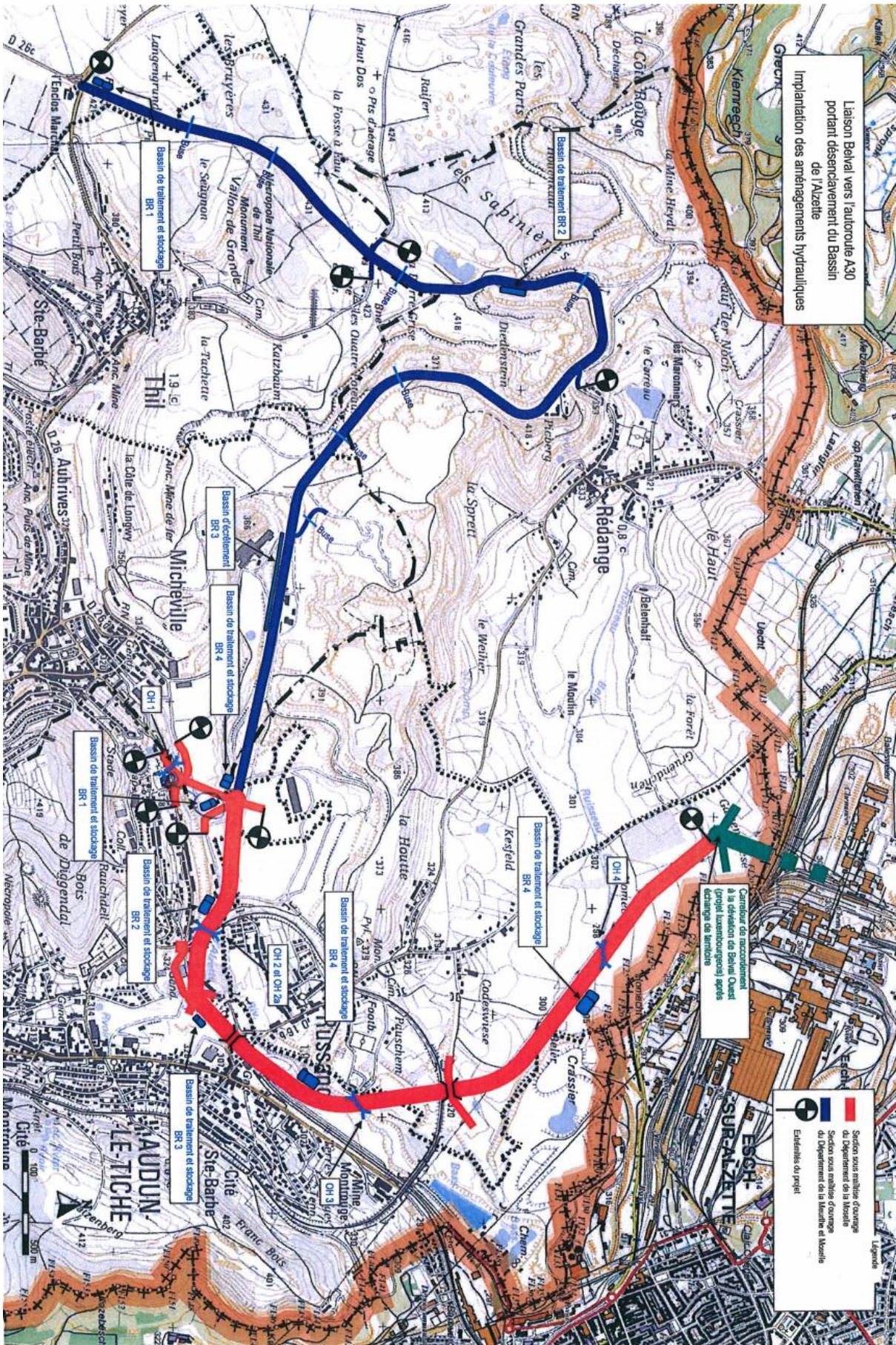
- **Poursuivre** les efforts des pouvoirs publics français pour aménager le nord lorrain : ils répondent au principal projet relevant de la diversification économique luxembourgeoise qui est Belval. Toutefois, l'aménagement français ne jouera à plein que si le développement de la région sud luxembourgeoise, complémentaire de la diversification de l'économie luxembourgeoise, réussit.
- **Doter** le futur GECT de la compétence transport, avec la création d'un Plan de Déplacement Urbain transfrontalier. (liaison A30-Belval)
- **Faire** de l'Ecocité Alzette-Belval une vitrine de nouveaux modèles d'aménagement foncier et de la reconversion de friches industrielles polluées, tout en étant vigilant sur leurs impacts sur la biodiversité.
- **Etre attentif** aux engagements en matière de développement durable, et notamment à la rénovation de l'habitat ancien ainsi qu'aux risques de créer une fracture entre nouveaux quartiers sur la friche de Micheville et les anciens cœurs de ville.
- **Trouver** des relais de croissance utiles dans l'économie résidentielle du nord lorrain, à défaut d'activités productives handicapées par le différentiel fiscal avec le Luxembourg, et ainsi desservir la consommation locale par une offre de biens et services adaptés (tourisme et loisirs, commerces de proximité).
- **Créer** les conditions d'un débat franco-luxembourgeois qui tiendrait compte notamment des difficultés de financement rencontrées côté français pour le fonctionnement d'équipements servant à l'ensemble de ce bassin de vie.

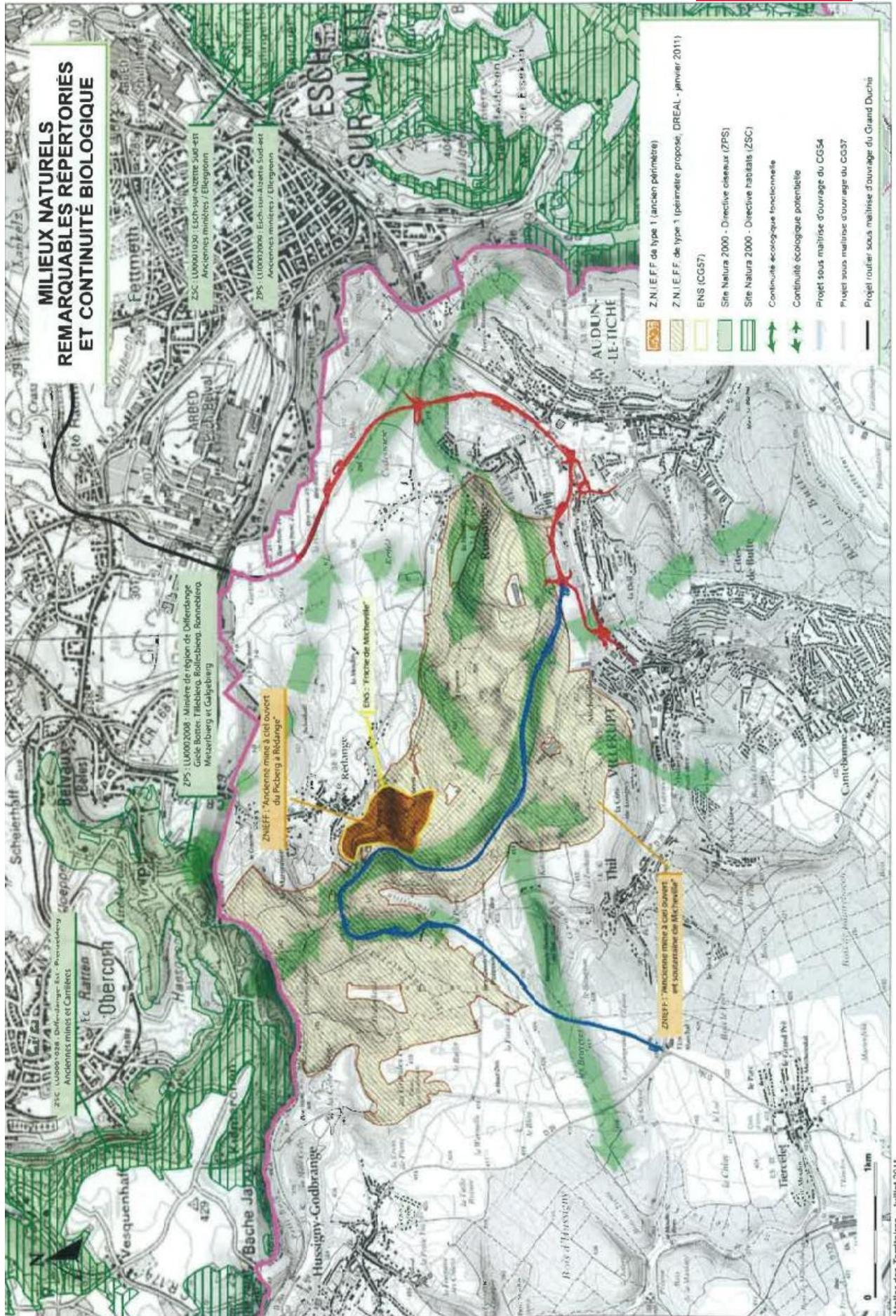
ANNEXES



Alzette-Belval : l'émergence d'une éco-agglomération au coeur de la Grande Région

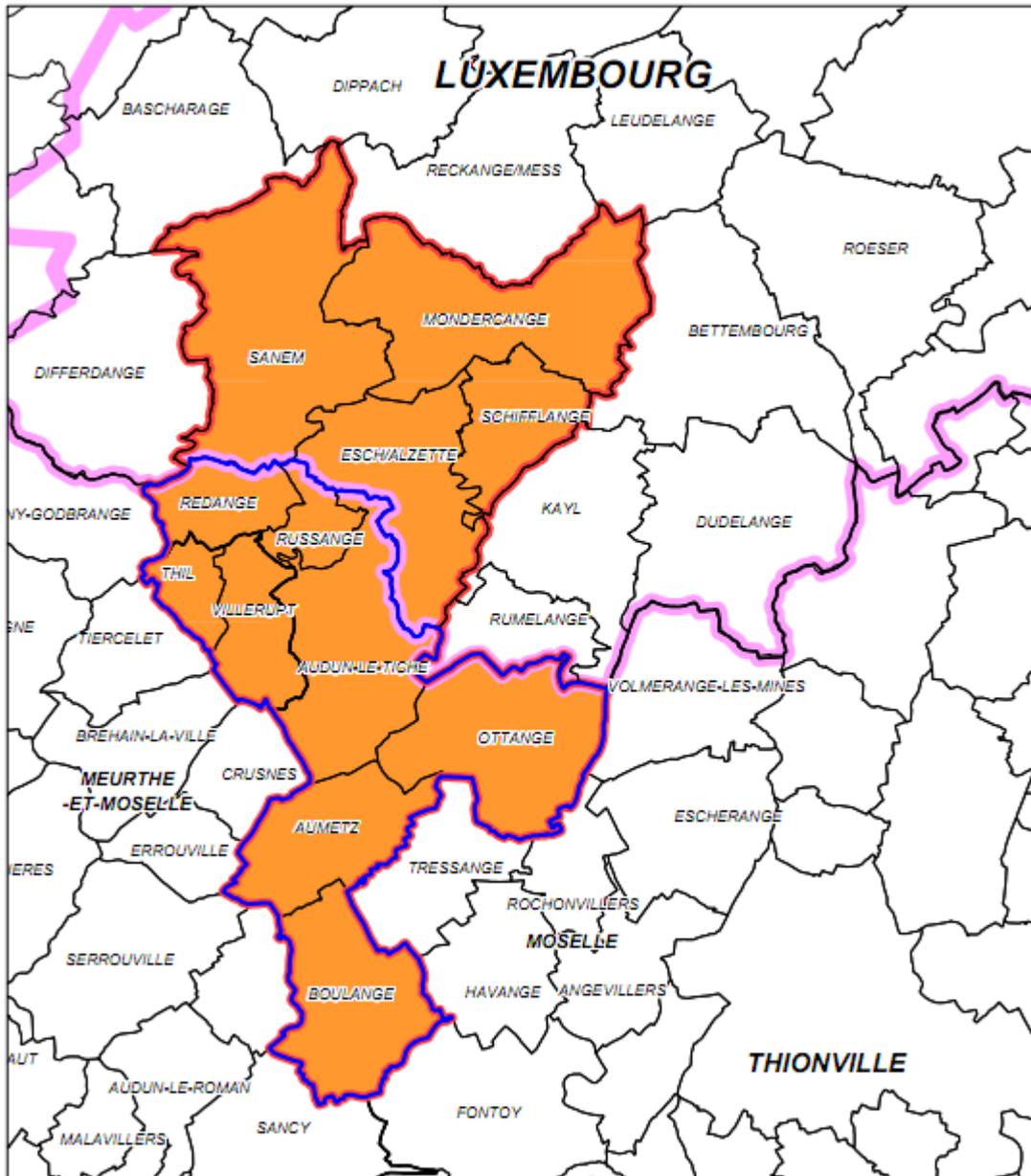








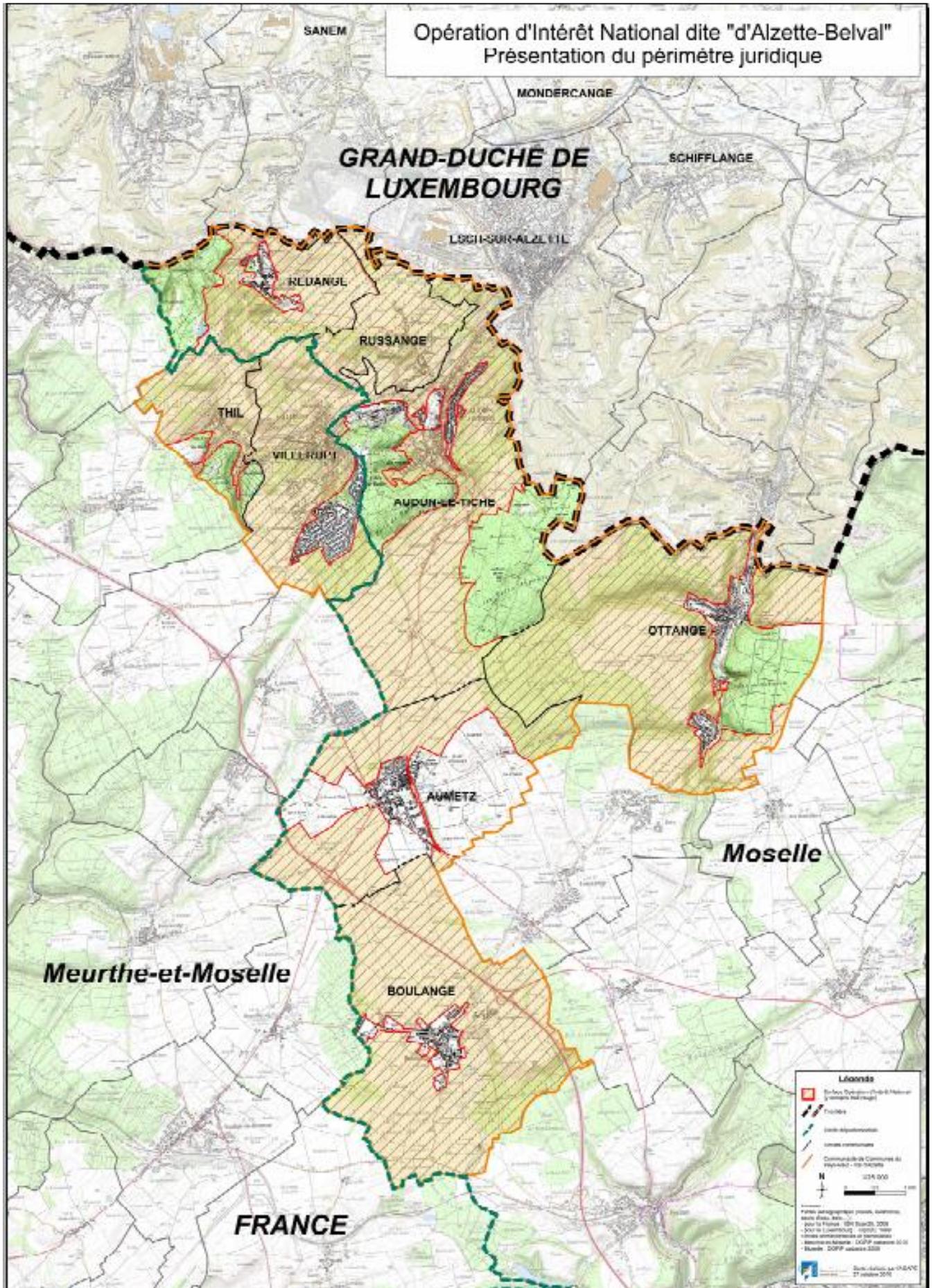
Périmètre du futur G.E.C.T.

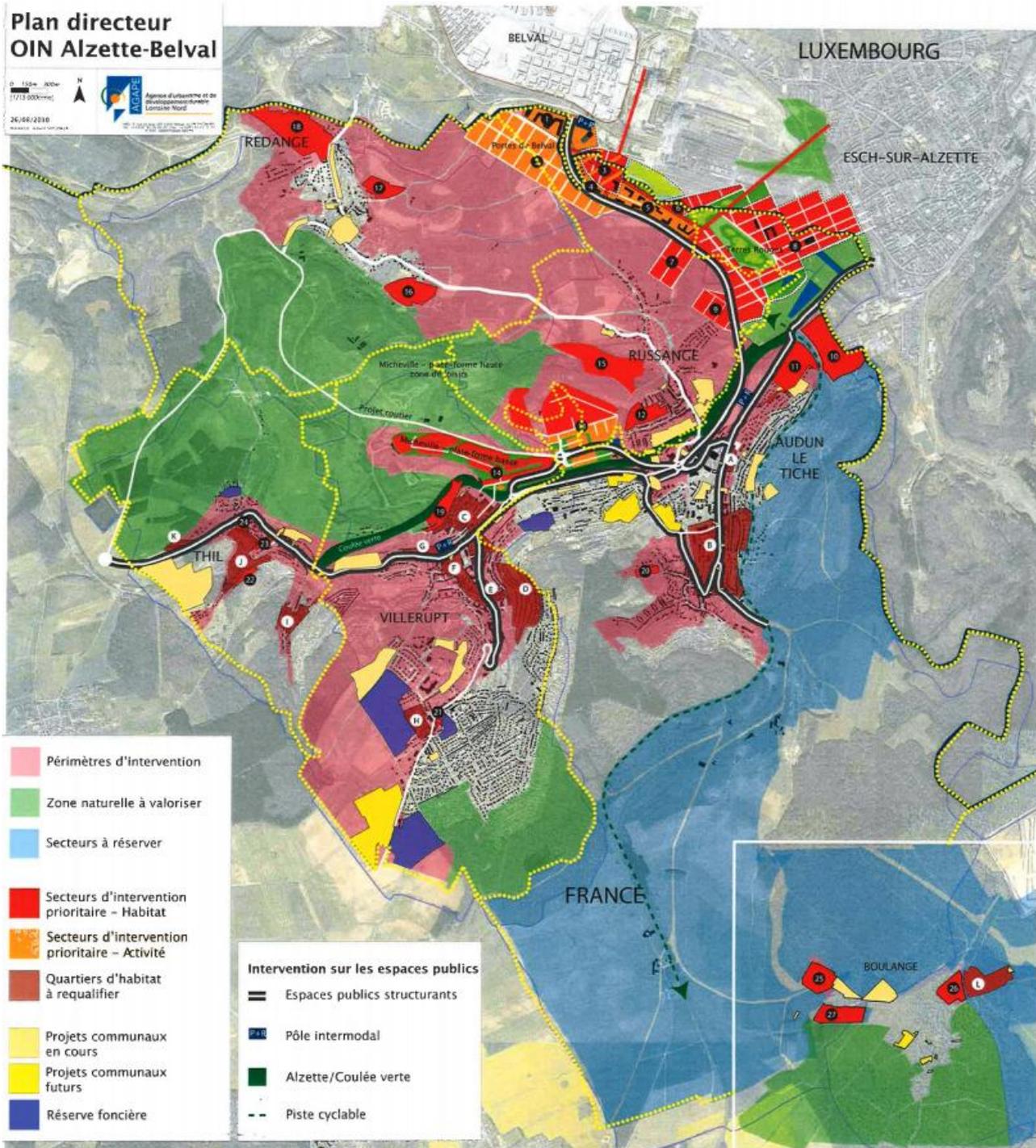


-  Périmètre du futur G.E.C.T.
-  Communauté de communes du pays haut - val d'alzette
-  Frontière nationale
-  Frontière départementale

DRE LORRAINE - SPAD
Fonds de carte : ©IGN BD CARTO® (2007),
le 10/07/2008

6 km







CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE LORRAINE

Hôtel de Région - Place Gabriel Hocquard
BP 81004 - 57036 Metz Cedex 1
Tél. 03 87 33 60 26 - Fax 03 87 33 61 09

<http://ces.lorraine.eu> - cese@lorraine.eu
www.facebook.com/ceselorraine
www.twitter.com/ceselorraine

JANVIER 2012