



**HAL**  
open science

## Le Pôle Européen de Développement, 20 ans après Christian Lamour

► **To cite this version:**

Christian Lamour. Le Pôle Européen de Développement, 20 ans après. Mosella : revue du Centre d'études géographiques de Metz, 2010. hal-03048357

**HAL Id: hal-03048357**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03048357v1>**

Submitted on 9 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## LE PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, 20 ANS APRÈS

Christian LAMOUR  
CEPS/INSTEAD (Luxembourg)

### RÉSUMÉ :

#### LE PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, 20 ANS APRÈS

*Le territoire, en tant que réalité fonctionnelle et politique, n'est pas immuable. De plus, les changements organisationnels territoriaux ont tendance à s'accélérer sous l'effet d'une économie globalisée. Parallèlement à cela, malgré une intensification des flux internationaux, les frontières étatiques constituent toujours des limites spatiales cristallisant des opportunités ou des freins de développement pour les espaces situés en zone frontalière. Afin de réduire les problèmes d'une Europe en voie de construction, l'Union Européenne a subventionné les initiatives de cohésion territoriale transfrontalière. Le Pôle Européen de Développement (PED) constitue un des premiers projets établis dès 1985 afin de structurer un ensemble géographique transfrontalier. En plus de 20 ans, les conditions de développement en Europe ont fortement évolué. Ces évolutions ont-elles eu un impact sur les dynamiques fonctionnelles du PED ? De plus, après deux décennies de politiques d'aménagement du territoire, la coordination publique transfrontalière est-elle toujours justifiée ? Enfin, les outils de la gouvernance européenne de proximité sont-ils adaptés pour faciliter une cohésion territoriale communautaire ? Cet article traite des enjeux de la gestion de l'espace public européen de proximité en zone transfrontalière en prenant pour exemple les dynamiques à l'œuvre au sein de ce qui fut appelé « L'Europe au Millième » sous la Commission présidée par Jacques Delors.*

*Mots-clés : Intégration fonctionnelle transfrontalière, Cohésion territoriale, Gouvernance européenne multi-niveaux, Construction communautaire, Espace public*

### ABSTRACT:

#### THE "PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT", 20 YEARS LATER

*Territory is a changing reality in terms of politics and functional dynamics. Spatial restructuring tends also to fasten under the effect of a globalised economy. At the same time, in spite of growing international flows, states' limits are still spatial divisions inducing development opportunities and problems for areas located in border regions. The European Union finances cross-border territorial cohesion initiatives aiming at reducing problems linked to the European construction process. The "Pôle Européen de Développement" (PED) is one of the first projects built up in 1985 to structure a cross-border zone. The European development characteristics have changed during the past two decades. Have these changes got an impact on the functional dynamics of the PED? Furthermore, after more than 20 years of spatial planning policies, is a cross-border public co-ordination still justified? Finally, are the*

*tools of local European governance appropriate to facilitate a communitary territorial cohesion? This article deals with the management of the local European public sphere in a cross-border framework. The PED, called "Europe at one-thousandth scale" under the European Commission of Jacques Delors, is taken as an example to analyse these issues.*

**Keywords:** *Cross-border functional integration, Territorial cohesion; European multi-level governance, Community building, Public sphere*

#### **ZUSAMMENFASSUNG:**

#### **DER PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (EUROPÄISCHER ENTWICKLUNGSPOL), 20 JAHRE SPÄTER**

*Der Raum als funktionale und politische Realität ist nicht unveränderlich. Dazu kommt, dass die organisationalen räumlichen Veränderungen dazu neigen, unter der Wirkung der globalisierten Wirtschaft schneller zu werden. Parallel dazu bilden die Staatsgrenzen trotz einer Verstärkung der internationalen Flüsse, immer räumliche Grenzen. Sie kristallisieren die Opportunität oder aber die Bremse der Entwicklung der Räume, die sich in der Grenzzone befinden. Um die Probleme eines Europas, das dabei ist sich zu entwickeln zu vermindern, hat die Europäische Union die Initiativen eines grenzüberschreitenden territorialen Zusammenhalts unterstützt. Der Pole Européen de Développement (PED) ist eines der ersten Projekte das seit 1985 besteht, um ein grenzüberschreitender Raum zu strukturieren. In mehr als 20 Jahren haben sich die Bedingungen der Entwicklung in Europa stark verändert. Haben diese Entwicklungen einen Einfluss auf die funktionelle Dynamik des PED? Ist des Weiteren nach zwei Jahrzehnten Raumplanungspolitik die öffentliche grenzüberschreitende Koordination noch immer gerechtfertigt? Sind schließlich die Mittel der europäischen Nachbarschaft Governance angepasst, um ein gemeinsamer territorialer Zusammenhalt zu erleichtern? Dieser Artikel behandelt die Herausforderungen der Verwaltung des öffentlichen europäischen Nachbarschaftsraums in einer grenzüberschreitenden Zone. Dabei dienen als Beispiel die Dynamiken innerhalb des sogenannten L'Europe au Millième der Kommission, die von Jacques Delors geleitet wurde.*

**Schlüsselbegriffe:** *Funktionale grenzüberschreitende Integration, Territorialer Zusammenhalt, Mehrebenen-Governance-System, Gemeinsame Entwicklung*

**L**e territoire est une réalité mouvante, un processus de construction permanent lié à l'agencement spatial des activités humaines et aux connections spatiales plus ou moins ténues entre ces fonctions. La globalisation économique apparaît aujourd'hui comme un moteur essentiel de la recomposition territoriale. Cette évolution subie par les acteurs locaux ne se fait pas dans la facilité. Elle implique bien souvent une fragilisation des solidarités traditionnelles et une remise en cause des communautés inscrites dans le temps long (P. Veltz, 2008). Il n'y a pas pour autant de fin des territoires et du vivre ensemble dans la proximité, mais tout au plus une individualisation plus marquée des attaches territoriales sous l'effet d'une mobilité accrue des populations, une mobilité porteuse d'un ancrage en archipel. De fait, si les flux humains, matériels, financiers et informationnels, s'inscrivent toujours davantage à une échelle internationale, l'expérience humaine, elle, se déroule avec une certaine permanence à un niveau local en termes de territoires et de culture (M. Castells, 2004).

Dans l'économie de la connaissance actuelle, l'innovation est le cœur synergétique du système. Cet appel au changement permanent est fortement déstabilisateur, tant au niveau des outils de production que des compétences professionnelles, c'est pourquoi des

« stabilités temporaires » sont créées via une normalisation économique (D. Foray, 2000). Dans l'économie globalisée, le territoire en tant que réalité politique doit jouer de plus en plus un rôle stabilisateur. C'est un pourvoyeur potentiel de « durabilités transitoires » et de cristallisation communautaire devant fonder un projet concurrentiel dans un environnement compétitif, mondialisé et changeant. Cette fonction stratégique du territoire politique n'est envisageable que si les questions de solidarité et de citoyenneté sont au cœur du processus (J. Ténier, 2003). L'aménagement du territoire, stratégie d'agencement des fonctions humaines, est là pour répondre aux enjeux de cohésion territoriale, source de solidarités inscrites dans la proximité et de renaissance de destinées communautaires.

L'Union Européenne, à partir du milieu des années 1980, a renforcé les logiques de solidarités territoriales via une politique plus structurée d'aides aux régions en difficulté. Dans le même temps, les jalons du grand marché unique européen, outils permettant à l'Europe d'être concurrentielle au sein de l'économie-monde, se sont mis en place. Ce double processus de solidarité et de libéralisme partagé a donc conduit à une certaine « flexi-sécurité spatiale » associant volontarisme public et libéralisation des forces du marché. Cependant, les logiques de solidarités territoriales à l'échelle européenne ont été affaiblies par le biais du juste retour des fonds accordés au budget de l'Union vers les pays financeurs (J. Ténier 2003). De plus, l'harmonisation des conditions de développement à l'échelle européenne est encore en devenir et ce notamment en matière de fiscalité et de législation sociale car la construction européenne est basée sur l'organisation des multiples intérêts collectifs d'ordres catégoriels et politiques (G. Courty, G. Devin, 2005).

Dans ce contexte, les zones frontalières sont devenues des aires à fort enjeu territorial. D'une part, leur fonction de transit des flux internationaux s'est potentiellement accrue, déplacements générateurs potentiels de développement. Parallèlement à cela, le différentiel législatif d'un pays à l'autre a pu également entraîner des situations d'attractivité et l'émergence de nouvelles communautés d'intérêts au niveau des points frontières. Mais, il est important de signaler tout autant que la mobilité facilitée par le marché unique et les fractures législatives nationales ont pu entraîner des dysfonctionnements territoriaux sur les espaces frontaliers. Cette double réalité amène tout naturellement à s'interroger sur les politiques d'aménagement du territoire transfrontalières visant à définir un nouvel ordre géographique européen dans les zones de transition nationales interne à l'espace communautaire. Les impératifs de compétitivité internationale incitent à penser qu'une transition s'impose : passer de territoires nationaux faisant dos à la frontière et potentiellement déstructurés par une construction inégale de l'union juridique à des territoires à projections européenne et mondiale réunissant une communauté de projets dépassant les limites nationales.

La Belgique, la France et le Luxembourg ont été les premiers États de l'Union à élaborer une stratégie publique volontariste transfrontalière en ce domaine. Cette dernière fut entamée en 1985, le long de la Vallée de la Chiers, au point frontière Athus(B)-Longwy(F)-Pétange(L), via le projet « Pôle Européen de Développement ». Il s'agissait de créer un laboratoire de l'Europe. La situation de crise sur le bassin sidérurgique de la Chiers, la force de l'utopie intégratrice et le dynamisme politique de la construction européenne du moment ont été les moteurs de cette « Europe au Millième » telle que la nomma Jacques Delors, Président en exercice de la Commission Européenne.

20 ans après, quel bilan tiré de cette ambition au cœur de l'Europe des pères fondateurs ? Les formules testées au sein du laboratoire PED peuvent-elles servir d'exemples sur d'autres frontières ? Avant de répondre à ses questions, il est essentiel de comprendre premièrement l'évolution structurelle du territoire. En 2008, les trois versants nationaux du PED sont-ils une réalité en termes de bassin de vie ou, pour le moins, les flux de personnes et l'agencement des fonctions dans l'espace Pôle Européen de Développement ont-ils un caractère transfrontalier marqué ? Deuxièmement, une gestion transfrontalière de l'espace public s'impose-t-elle pour régler au mieux les enjeux d'organisation spatiale ? Cette gestion potentielle constitue-t-elle une somme de complications ou un passage obligé pour définir une attractivité renouvelée ? Enfin, le processus de construction territoriale en zone frontalière pose le problème de la gouvernance étant donné l'absence du gouvernement européen. Le PED dispose-t-il d'une gouvernance communautaire efficace permettant

d'envisager une cohésion territoriale et une polarité d'ambition européenne ? Une analyse des dynamiques fonctionnelles locales et des outils de la coopération transfrontalière permettent d'apporter des éléments de réponse à ces questions et de mesurer les enjeux du « vivre ensemble » dans un environnement spatial concurrentiel.

## 1. - UN ESPACE DE VIE TOUJOURS PLUS TRANSFRONTALIER

### 1.1. - Un processus d'intégration de longue date

L'Agglomération du Pôle Européen de Développement fait partie de ces quelques espaces communautaires de coopération transfrontalière à cheval sur 3 États. Aujourd'hui, elle regroupe 25 communes dont 18 en secteur français, 4 en Belgique et 3 au Luxembourg réparties sur une zone de 356 km<sup>2</sup>.

**Fig. 1 : Le pôle Européen de Développement**



L'aire transfrontalière regroupe 127.000 habitants. Il s'agit d'une des plus importantes concentrations urbaines de la Grande Région. Le territoire est polarisé par quatre petites villes situées dans la Vallée de la Chiers: Athus (Commune d'Aubange) en Belgique - Longwy en France - Differdange et Pétange au Luxembourg.

Avant la mise en place d'une politique d'aménagement territorial d'inspiration communautaire dans les années 1980, le point frontière au croisement de la Région Terres Rouges luxembourgeoise, de la Province de Luxembourg belge et du bassin de Longwy en Lorraine n'était pas un no man's land. L'industrie minière et sidérurgique a façonné un espace non cloisonné par les frontières étatiques depuis plus d'un siècle. Une dynamique rattachée aux première et seconde révolutions industrielles est perceptible sur les trois versants de l'espace transfrontalier. L'expansion économique a conduit à une continuité

urbaine transnationale, la jonction au niveau des frontières étant faite par des aires dédiées à la sidérurgie. A plus d'un titre, l'économie était déjà européenne et intégrée : galeries de mine s'affranchissant des limites nationales, investissements et réseaux entrepreneuriaux transnationaux, flux de salariés transfrontaliers dans les usines locales. De plus, les mutations des marchés mondiaux de l'industrie lourde ont affecté les différents tronçons nationaux de la Vallée de la Chiers. Les établissements luxembourgeois sont les seuls à s'être maintenus. Ils font figure de buttes témoin dans un espace économique transfrontalier s'appuyant sur d'autres bases : la croissance économique grand-ducale générale.

### **1.2. - Une aire urbaine en croissance sous l'effet du moteur économique luxembourgeois**

La population de l'Agglomération du PED augmente constamment depuis le début des années 1990. Le territoire a gagné 6 000 résidents au cours de la décennie précédente (120 000 habitants en 1999/2001 contre 114 000 en 1990/1991). Cette hausse décennale de 5% n'a pas été similaire d'un versant national à l'autre. Les parties wallonne et grand-ducale ont connu une croissance respective de 3,9 et 17,7%. Dans le même temps, le secteur français a enregistré une baisse de 1,6% liée essentiellement à une perte de population dans trois communes urbaines marquées par la sidérurgie (Longwy, Mont-Saint-Martin, Haucourt-Moulaine). Cette réduction est cependant minime et il est important de signaler qu'au cours de la décennie 1980, le territoire PED dans son ensemble perdait 6% de ses résidents. La décennie 1990 marque donc un tournant positif. Ce changement peut être imputé à la dynamique de réindustrialisation sur le PED entre 1985 et 1995 et de plus en plus à l'essor économique du Luxembourg. Ainsi, le nombre de frontaliers résidant sur les versants français et belge du PED et occupés au Luxembourg est passé de 6 350 à 14 600 entre 1990 et 2005<sup>1</sup>.

Les données statistiques globales et récentes manquent sur le secteur français pour connaître exactement le poids démographique de l'Agglomération actuellement. En partant de l'hypothèse d'une population constante sur les communes « responsables » de la baisse démographique des années 1990 en France (Longwy-Mont-Saint-Martin-Haucourt-Moulaine), on peut estimer la population actuelle de l'Agglomération à 127 000 habitants. La dynamique résidentielle liée à la croissance économique luxembourgeoise et le nombre croissant de frontaliers résidant sur le versant français du territoire laissent à penser que l'essor démographique concerne également le bassin de Longwy. Ainsi, en 4 ans, de 2001 et 2004, plus de 1 200 logements nouveaux ont été autorisés sur le secteur lorrain du PED. De plus, le nombre de frontaliers de l'aire longovicienne employés au Luxembourg est passé de 5 800 à 8 300 entre 1999 et 2005, soit un gain de 2 500 actifs en 6 ans<sup>2</sup>.

#### **1.3 Une tertiarisation liée au bassin d'emplois grand-ducal**

La vocation industrielle du territoire ancrée dans le 19<sup>ème</sup> siècle est aujourd'hui beaucoup moins marquée qu'hier. La présence de la sidérurgie bien que réelle sur le secteur luxembourgeois (groupe Arcelor-Mittal), paraît anecdotique au regard de l'époque triomphante des hauts-fourneaux. La réindustrialisation PED des années 1980 s'est soldée, quant elle, par des résultats mitigés : création des principales zones d'activités du territoire, mais également fermeture de nombreuses entreprises de montage censées résoudre les problèmes d'emplois du territoire.

La dynamique de développement actuelle repose avant tout sur le développement du secteur tertiaire et particulièrement commercial. L'arrivée des groupes Cora, Auchan et Cactus, suivie d'autres enseignes de renom national et international, change la physionomie de la structure économique locale. L'implantation des centres commerciaux s'explique essentiellement par la présence dans la région transfrontalière d'une population

<sup>1</sup> Source : IGSS

<sup>2</sup> Source : IGSS – BDU de l'Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED

bénéficiant d'un pouvoir d'achat important lié aux revenus grand-ducaux. Cette forte capacité financière individuelle conduit également à un accroissement de l'offre de loisirs privée : cinéma multiplex longovicien créé par le groupe luxembourgeois Utopia, futur golf français censé capter une clientèle transnationale, projet touristique wallon s'adressant à un marché transfrontalier. A cette orientation « services privés aux consommateurs » s'ajoute une fonction logistique internationale avec le Terminal Container d'Athus, plus grand terminal multimodal ferroviaire de Belgique, permettant de connecter un espace transfrontalier de 250 km axé sur le PED aux ports de la Mer du Nord (Anvers – Rotterdam – Zeebrugge) par ferroutage (70 000 containers traités par an).

Le moteur économique grand-ducal est actuellement la force de mutation spatiale du PED comme jadis la sidérurgie et l'industrie minière. A ce titre, il est possible d'affirmer que la dynamique de développement dans la Vallée de la Chiers est aujourd'hui plus transfrontalière qu'hier. L'interventionnisme public PED entre 1985 et 1995 a joué un rôle indéniable dans la réactivation économique du territoire, même si les déconvenues de certaines entreprises ont conduit certains à s'interroger sur l'efficacité des stratégies sur le long terme. Il fallait répondre à une situation de crise. Aujourd'hui, le territoire n'est plus dans un contexte « effondrement économique-licenciement massif de la main-d'œuvre résidente ». Sa situation de porte d'entrée du Luxembourg lui permet d'assurer son développement. Il bénéficie des logiques des acteurs privés utilisant au mieux le différentiel économique, social et fiscal imposé par la frontière. C'est pourquoi, il est important de s'interroger sur l'intérêt d'une coopération transfrontalière entre les acteurs publics en termes de développement territorial. Faut-il pérenniser des stratégies publiques transfrontalières ou chaque collectivité locale de la Vallée de la Chiers est-elle à même de gérer individuellement les impacts spatiaux et transfrontaliers du moteur économique luxembourgeois ?

## 2. - SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT ET DESTIN TRANSFRONTALIERS

### 2.1. - Faut-il continuer les expérimentations publiques du Laboratoire de l'Europe?

Les objectifs de la collaboration publique « Pôle Européen de Développement » ont changé au cours des deux dernières décennies. Le cycle « reconversion industrielle » de la première décennie (investissements publics massifs sur quelques zones d'activités et équipements structurant de type routes et centres de formation) a cédé la place à une phase « stratégie de cohésion territoriale d'agglomération » basée sur une connaissance objective des enjeux et une charte politique globale. Cette transition a également entraîné un changement du pilotage de l'action publique. Les États ont cédé le projet transfrontalier aux communes. Le PED est donc entré dans le *mainstream* des agglomérations urbaines. L'impulsion a dû être portée par le niveau local.

Le passage de relais entre les États et les communes s'est matérialisé par une association de droit français rassemblant élus locaux et pouvoirs publics : l'Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED en 1996. Après 10 ans de débats et d'analyses, mais peu de concrétisations structurantes comparables à celle de l'époque « reconversion industrielle », il est opportun de se demander si la coopération publique est toujours essentielle. La collaboration « aménagement du territoire » en tant que fondement du développement de la Vallée de la Chiers n'est-elle pas rattachée à la période « gestion de crise sidérurgique » ? L'Association Transfrontalière a défini un Schéma de Développement à partir de 2001. L'analyse des différentes fonctions du territoire et des connexions transfrontalières réalisée via le Schéma de Développement permet d'affirmer que la collaboration publique tri nationale est aujourd'hui plus que jamais essentielle.

En matière d'habitat et de qualité des paysages urbains, des problèmes persistent dans certaines communes situées en fonds de vallée. Des héritages dégradés de l'ère

industrielle sur un versant de l'espace PED (friche économique – bâti résidentiel) ont de facto des répercussions négatives sur l'ensemble de l'agglomération en termes d'attractivité étant donné le continuum urbain en présence. Une politique de rénovation urbaine concertée s'impose. Le montage d'un Programme de l'Habitat Transfrontalier opérationnel comprenant notamment un concept d'urbanisme au point frontière et une politique de rénovation urbaine concertée paraît important pour définir une attractivité visuelle du territoire post-sidérurgique.

Actuellement, l'espace économique est plus transfrontalier qu'en 1985. Le nombre d'actifs résidant sur les versants français et belge du PED et occupés au Luxembourg est passé de 6 350 à 14 600 entre 1990 et 2005<sup>3</sup>. Le bassin de Longwy a également un nombre croissant de résidents qui vont, chaque jour, travailler en Wallonie. Ils étaient un peu moins de 1 600 en 1999 contre 600 en 1990<sup>4</sup>. Cet accroissement du travail frontalier signifie que la fermeture d'entreprises au Luxembourg et en Belgique a un impact immédiat en transfrontalier. Les problèmes de chômage se posent dans le pays voisin avec tous les impacts que cela peut avoir pour les emplois indirects localisés dans le pays de résidence. La fermeture de TDK à Bascharage en 2006 et le licenciement des frontaliers dont une grande partie était localisée sur le PED en a été la preuve la plus récente. Cela pose la question de la gestion de crise transfrontalière en cas d'incident économique grand-ducal. Quel reclassement envisageable ? Quelle capacité de territoires transfrontaliers tels que le PED à générer des formations susceptibles de remettre au travail les publics sur un marché transnational ?

La question de la formation était centrale au commencement de l'ère PED en 1985. Il fallait transmettre aux actifs licenciés de la sidérurgie les acquis leur permettant d'intégrer de nouveaux emplois. Le Collège Européen de Technologie fut créé à cette fin. Aujourd'hui, la fermeture de certaines grandes entreprises, mais également les opportunités offertes par le marché de l'emploi luxembourgeois (création nette de 8/10 000 emplois par an en moyenne au cours de ces dernières années) montre qu'il y a une communauté d'intérêt transfrontalière au niveau du PED. Le moteur économique luxembourgeois a besoin d'actifs qualifiés et les régions périphériques ont besoin des emplois grand-ducaux pour maintenir leurs populations résidentes et soutenir l'emploi indirect local (construction, services...). Au niveau des territoires transfrontaliers, l'emploi grand-ducal ne signifie pas pour autant résorption forte des poches de chômage. L'économie luxembourgeoise grâce à ses emplois et ses salaires attractifs est en mesure d'attirer une main-d'œuvre issue de bassins éloignés. Il n'y a donc pas de pression du marché pour former les populations proches de sa frontière. C'est pourquoi, malgré la croissance économique grand-ducale, le nombre de demandeurs d'emplois oscille entre 5 700 et 7 000 sur l'Agglomération du PED et le phénomène est aussi aigu d'un versant à l'autre du territoire (ex : Differdange au Luxembourg a autant de chômeurs qu'Aubange en Belgique c'est-à-dire entre 700 et 800 personnes)<sup>5</sup>. Étant donné ce problème commun, mais aussi la masse critique d'actifs résidant sur le Pôle Européen de Développement (estimation de 48 000 individus à la fin des années 1990) et notamment de 14 000 frontaliers employés au Luxembourg, il y a un enjeu fort en termes de réponses réactives aux besoins du marché du travail transfrontalier<sup>6</sup>. En 2007, le territoire génère des formations pour 6 000 individus dont 4 000 en formation continue et 2 000 en formation initiale<sup>7</sup>. Une partie de ces actifs passera la frontière pour trouver un emploi, mais il n'y a pas d'intégration transfrontalière systématique entre l'offre et la demande de formations. Le marché de l'emploi est totalement intégré, mais les outils de formation et d'appréciation des besoins du marché de l'emploi sont fortement dépendants de cadres nationaux.

<sup>3</sup> Source : IGSS

<sup>4</sup> Source : INSEE

<sup>5</sup> Source : ANPE-FOREM-ADEM

<sup>6</sup> Source : INSEE-FOREM-INS-IGSS-ADEM

<sup>7</sup> Source : Enquête CEPS/INSTEAD

L'offre en services publics, au même titre que celle en services privés, est une source d'attractivité territoriale. Les trois versants nationaux du PED connaissent, en la matière, un destin commun. L'entrepreneuriat privé et les logiques de proximité territoriale permettent aujourd'hui à l'Agglomération Transfrontalière de s'affirmer comme un pôle commercial de rayonnement régional. Dans le même temps, le secteur tertiaire public n'est pas calibré pour une population de 127 000 habitants. Le territoire reste toujours considéré en la matière comme trois aires géographiques de 40 000 habitants axées sur des communes de taille moyenne (14 000/20 000 habitants) à la périphérie de capitales provinciale (Arlon), régionales (Esch/Thionville/Metz/Nancy) et nationale (Luxembourg-Ville). Les analyses réalisées dans le cadre du schéma de développement transfrontalier mettent en exergue des structures hospitalières surtout locales, une offre de formation majoritairement technique (héritage du bassin industriel) et une capacité d'accueil des centres de la petite enfance limitée. Une partie des actifs attirés par les emplois luxembourgeois et cherchant une installation dans la périphérie grand-ducale sera donc encline à s'installer dans les pôles régionaux plutôt que sur l'Agglomération du PED pour bénéficier d'une offre en services plus diversifiée. Parallèlement à cela, les stratégies d'économie d'échelle nationales peuvent renforcer les capitales régionales au détriment des communes de niveau inférieur comme celles que l'on trouve dans la Vallée de la Chiers.

Il serait faux de croire qu'il n'y a pas d'utilisation transfrontalière des services publics. Les populations belges, françaises et luxembourgeoises utilisent les ouvertures législatives offertes et passent la frontière si le service proposé dans le pays voisin correspond mieux à leur attente. Ainsi, le versant belge du PED est, de fait, un pôle éducatif transfrontalier pour des enfants résidant en France et au Luxembourg. Cependant, l'ouverture transfrontalière intégrale des services publics pose un problème clé : le subventionnement public des prestations. Comment ouvrir des services subventionnés à des populations non assujetties à la fiscalité nationale et ne contribuant donc pas au financement de cette offre ? Dès à présent, en matière de services de la petite enfance, les places d'accueil situées en Meurthe-et-Moselle (F) et s'adressant à des enfants dont les deux parents résident dans l'hexagone, mais travaillent à l'étranger, ne sont plus subventionnées par la Caisse d'Allocation Familiale française. Les ménages concernés doivent payer le prix réel du service presté (sans lien avec leur niveau de ressources) ou les communes de localisation des équipements sont amenées à prendre à leur charge le surcoût pour réduire la pression sur les parents. La frontière devient un facteur discriminant concernant l'accès aux structures d'accueil françaises. Des réponses transfrontalières sont donc à trouver pour éviter cette situation. Étant donnée l'intensification du travail transfrontalier, le PED a probablement besoin de s'affirmer, aujourd'hui plus qu'hier, comme un Laboratoire de l'Europe des services publics si le territoire veut être en mesure, à termes, de proposer des prestations de type « agglomération urbaine ».

La question des transports est probablement celle qui montre le caractère impérieux d'une coordination publique PED. Au cours de ces 20 dernières années, les flux transfrontaliers sur route se sont accrus localement pour plusieurs raisons : augmentation du travail transfrontalier (le point frontière PED est le deuxième point d'entrée des frontaliers occupés au Luxembourg et entrant au Grand-duché en véhicule privé)<sup>8</sup>, croissance du trafic poids lourds (transit et activités locales, création d'un terminal container à Athus), déplacements « achats » liés aux nouveaux centres commerciaux et migrations « essence » vers les stations luxembourgeoises. Étant donnée la configuration géographique de l'agglomération (relief de cuesta bordant les frontières), les flux transfrontaliers principaux se situent dans la vallée de la Chiers et plus particulièrement au niveau de l'Avenue de l'Europe. Cet axe originellement établi pour desservir le zoning industriel transfrontalier « Parc International d'Activité » n'est plus adapté aux conditions de trafic actuelles en heures de pointe. Il est emprunté par 30 000 véhicules/jour et jusqu'à 3 400 poids lourds dans sa partie grand-

---

<sup>8</sup> Source : GERBER P (2005), Stratégies de déplacement des navetteurs frontaliers du bassin de main-d'œuvre luxembourgeois, Cahier CEPS/INSTEAD - STATEC n° 100, pp.105-121

ducale alors que l'axe est principalement une 2X1 voie<sup>9</sup>. Sa paralysie totale est probable d'ici 15 ans pour plusieurs raisons : développement d'activités de services au cœur de l'Agglomération engendrant des flux (nouveaux centres commerciaux – lycée au point frontière) – renforcement de la plateforme logistique d'Athus (capacité souhaitée à hauteur de 120 000 containers/an) – accroissement prévu du nombre de frontaliers occupés au Grand-duché et notamment au pôle de Belval situé à proximité du PED (20 000 emplois estimés d'ici 2020<sup>10</sup>). Parallèlement à cela, une question de sécurité se pose. L'Avenue de l'Europe traverse toujours un zoning industriel et le flux de poids lourds intense implique de fait un transport de matière dangereuse. En cas d'incident en heures de pointe, l'arrivée rapide des forces d'intervention sur certains sites accidentés ne serait pas garantie. Enfin, l'impact des pollutions auprès des usagers de la route pris dans les embouteillages est difficilement mesurable. La solution des problèmes en présence et notamment le transfert des flux de transit vers des axes périphériques ne peut être envisagé que dans le cadre d'une démarche publique transfrontalière.

L'environnement est probablement la thématique la plus porteuse de collaborations publiques de part et d'autre des frontières car les espaces patrimoniaux à préserver et les risques environnementaux ne connaissent pas les limites nationales. Les crues de la Chiers ont montré le côté essentiel d'un management transnational des risques environnementaux. Le nombre très important d'aires d'intérêt environnemental sur l'espace trinational, mais également l'intensité des risques technologiques au point frontière (entreprise SEVESO – pollution aux métaux lourds des sites sidérurgiques – transport de matière dangereuse...) montre l'existence d'une communauté d'intérêts et de problèmes dépassant les cadres nationaux.

## 2.2. - Peut-on parler d'une communauté de destin transfrontalière?

Les grandes tendances du développement local ont été similaires sur les trois versants nationaux de l'Agglomération du PED depuis l'époque de la sidérurgie au 19<sup>ème</sup> siècle. Aujourd'hui, c'est le moteur économique grand-ducal qui insuffle une dynamique spatiale caractérisée par l'aménagement de nouveaux lotissements et le renforcement des services commerciaux. Cependant, contrairement à la période triomphante des hauts fourneaux et malgré la reconversion industrielle PED, le territoire n'est plus en mesure d'employer les actifs qui viennent s'installer localement. Il ne génère plus autant d'emplois que par le passé. La sidérurgie employait 26 000 personnes en 1955 dans la vallée de la Chiers pour une population d'environ 120 000 habitants alors qu'aujourd'hui, l'ensemble des zonings d'activités et les centres commerciaux occupent environ 15 000 personnes pour une population résidente totale de 127 000 habitants. Dans l'espace régional, actuellement, les ensembles urbains de cette taille ont une fonction « emploi » beaucoup plus affirmée que l'espace PED : Metz (124 000 habitants et 46 000 emplois) – Luxembourg-Ville (77 000 habitants et 124 000 emplois)<sup>11</sup>.

L'évolution tendancielle du développement transfrontalier « Plateforme résidentielle pour salariés grand-ducaux et services connexes » n'est pas nécessairement néfaste pour l'avenir de l'Agglomération, mais encore faut-il que la Vallée de la Chiers ne devienne pas une banlieue par défaut de Luxembourg-Ville et d'Esch/Belval, c'est-à-dire un espace résidentiel où l'installation s'explique exclusivement par les coûts immobiliers avantageux et la proximité en temps des lieux d'emploi au Luxembourg. Dans cette configuration, l'attachement des nouvelles populations au territoire sera inexistant et la Vallée de la Chiers en tant qu'entité urbaine capable de générer du sentiment d'appartenance disparaîtra. Les ressorts d'une nouvelle polarité régionale doivent donc être mis en avant et ce notamment

<sup>9</sup> Source : Concept d'Aménagement de l'Avenue de l'Europe, Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED (2007)

<sup>10</sup> Source: AGORA

<sup>11</sup> Sources : CAGLOR 2000/2001 - INSEE 99/ASSEDIC 2004 – STATEC 2004/2005

via une gestion concertée des espaces publics et un souci permanent de la qualité : rénovation urbaine au point frontière, développement économique endogène, laboratoire d'excellence transfrontalier des services publics, mobilité transnationale durable et sécurité environnementale.

Il est essentiel de noter que les communes de l'Agglomération du PED réunies ont un poids un poids fiscal équivalent à la Ville de Metz. Elles disposent donc d'une taille critique et d'une capacité opérationnelle de niveau régional. A l'inverse, pris séparément, dans un contexte national, chaque versant du Pôle Européen de Développement doit se positionner face à des pôles de taille moyenne de type Arlon ou Thionville. Le destin des trois versants nationaux du PED paraît fortement lié. Le maintien d'un pôle de développement dans la Vallée de la Chiers passe par une coopération publique plus intense et diversifiée que celle initiée lors du lancement du projet transfrontalier en 1985. Cependant, la gouvernance actuelle permet-elle d'atteindre de tels objectifs ?

### **3. - COHÉSION TERRITORIALE TRANSFRONTALIÈRE ET GOUVERNANCE**

#### **3.1. - La difficile conciliation entre orientations transfrontalières et opérationnalité**

La structure actuelle chargée de proposer une stratégie d'aménagement du territoire pour l'Agglomération du PED est une association française de loi 1901 composée de 3 collèges : intercommunalités, autorités de tutelle et membres associés. Elle a permis d'avoir une connaissance exhaustive du territoire et de définir des enjeux spatiaux, mais force est de constater que jusqu'à présent elle n'a pas été en mesure d'initier de la structuration territoriale. L'inscription du territoire dans le mainstream des agglomérations émergeant aux fonds communautaires Interreg n'a pas été suffisante pour dégager du projet transfrontalier concret. Comment expliquer cet état de fait alors que la reconversion industrielle impulsée par les Etats au démarrage de l'initiative PED avaient permis de faire de nombreux aménagements ?

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation. Tout d'abord, les décisions de l'association ne sont pas contraignantes pour ses membres. Ce sont des orientations vers lesquelles ils doivent tendre. De plus, l'orientation actuelle du développement local transfrontalier met en avant les communes et intercommunalités dans le montage de projets. Elles doivent se prendre en main pour structurer leur territoire. Cela est pensable dans des cadres nationaux. Mais la frontière introduit le biais des juridictions étatiques rendant le montage d'un projet de territoire peu aisé. Il faut pour cela un droit à l'expérimentation transfrontalière, compétence difficilement gérable par des communes.

Parallèlement à cela, un projet de territoire demande une approche transversale et les structures représentées au sein de l'association transfrontalière ne disposent pas de l'ensemble des compétences permettant de renforcer la structure globale du territoire. La seule compétence commune aux collectivités locales de l'Association Transfrontalière est le développement économique, c'est-à-dire un domaine où les avancées transfrontalières sont les moins aisées étant donné l'absence de pot fiscal trinational pour gérer en commun la taxe professionnelle.

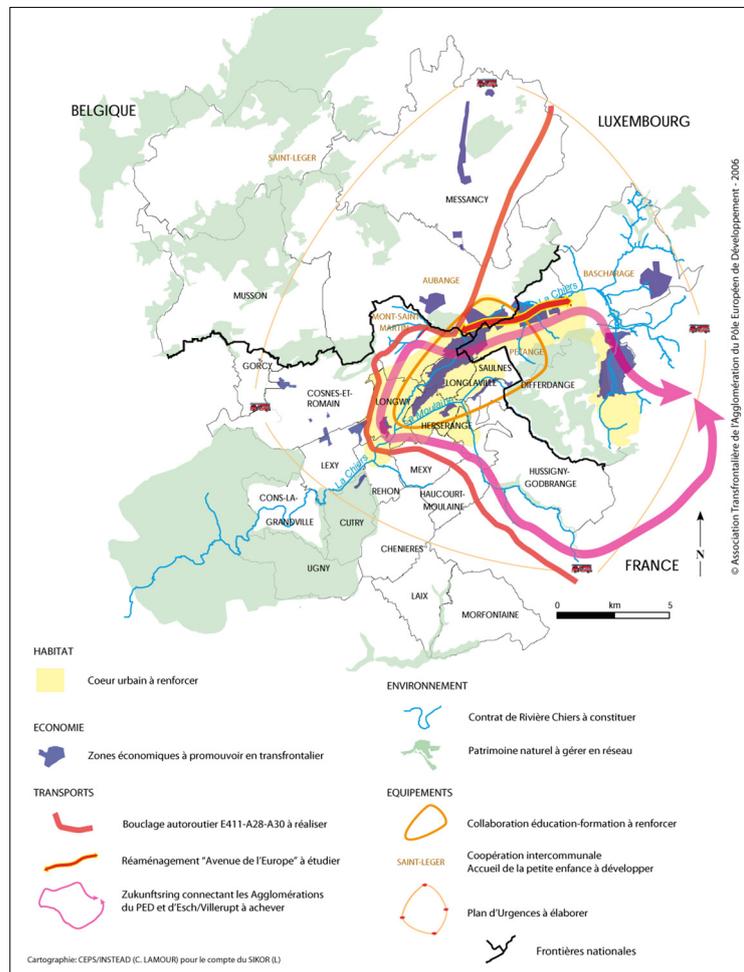
Enfin, les cadres de financements structurels pour faire du développement territorial restent encore très nationaux. L'Objectif « Coopération Territoriale Transfrontalière » auquel pourra élargir le PED sur la période 2007-2013 sera doté d'une enveloppe de fonds européens FEDER de 105 millions d'euros, un budget devant être partagé entre toutes les bandes frontières internes de la Grande Région. Ce montant représente, au niveau du PED, le coût du seul lycée technique grand-ducal Mathias Adam de Pétange achevé en 2008. Les sources de financement pour des projets globaux de territoire sont donc à trouver au niveau des budgets étatiques. Il faut donc qu'un projet PED s'intègre en termes de temporalité et de stratégies dans trois programmes d'investissements nationaux, certes liés aux stratégies

du programme transfrontalier, mais gardant leurs spécificités. Cette complexité et la nécessité de la part des communes d'avoir rapidement des subsides publics pour financer leur développement sont des facteurs limitatifs d'une démarche d'aménagement intégrée à une échelle transfrontalière.

La transition entre la réflexion et l'opérationnalisation pose irrémédiablement la question du relais décisionnel entre le Conseil d'Administration de l'Association Transfrontalière et les autorités des 3 pays disposant des compétences et des moyens pour concrétiser une politique d'aménagement du territoire.

### 3.2. - Une démarche de projets participative et multi niveaux

Fig. 2 : Les axes du Schéma de Développement 2001-2006



Le schéma de développement transfrontalier initié par l'Association de l'Agglomération du PED a été constitué sur une base participative. En tout, plus de 300 acteurs cumulés ont été sollicités dans le cadre d'entretiens individuels, de colloques ou de groupes de travail pour définir les bases d'une nouvelle polarité transfrontalière (Cf. Les axes du Schéma de Développement 2001-2006 p.11). Les états des lieux, recommandations et propositions d'actions déterminés sont issus des questionnements et des visions croisés des acteurs de la société civile et des autorités publiques disposant des leviers opérationnels. L'intérêt pour les questions transfrontalières et le souci d'arriver à une meilleure harmonisation des conditions de développement par-delà les frontières ne fait aucun doute sinon la participation locale et l'implication des organismes de tutelle régionaux et nationaux dans des groupes de travail n'auraient pas été au rendez-vous

Cinq équipes opérationnelles ont vu le jour depuis 2005 : Plan de déplacement des salariés - Réseau d'accueil de la petite enfance - Concept d'aménagement pour l'avenue de l'Europe - Activités périscolaires transfrontalières - Plan d'urgence PED. Elles constituent des groupes de débats et de construction de projets structurels. L'association transfrontalière de l'Agglomération du PED, à travers ces thèmes, arrive progressivement à devenir une plateforme transversale d'aménagement du territoire à finalité opérationnelle.

## CONCLUSION

Vers un contrat territorial transfrontalier ?

Depuis 1985, date de création du projet Pôle Européen de Développement, deux cycles d'aménagement se sont succédés : la phase « Reconversion économique » (1985-1995) portée par les autorités étatiques et la phase « Définition d'un cadre stratégique territorial » (1996-2007) mise sous le pilotage des communes et intercommunalités au sein de l'association transfrontalière. Aujourd'hui, la transition vers une nouvelle étape s'avère souhaitable pour relancer la collaboration et matérialiser des actions structurantes. En cela, l'expérience PED peut être enrichissante pour d'autres projets de territoires transfrontaliers. Elle permet, tout d'abord, de montrer l'inscription nécessaire de la coopération transfrontalière dans le temps long. Elle souligne, enfin, l'importance d'un projet politique territorial évolutif pour renouveler l'attractivité du point-frontière.

L'économie n'est plus considérée comme un domaine de coopération exclusif. Après 10 ans de coopération « association transfrontalière », une volonté politique s'affirme également en faveur d'autres facteurs d'attractivité rattachés à l'espace public : la mobilité – les services publics – l'environnement – le sentiment d'appartenance. Une vision globale de la structure du développement s'affine. Le succès relatif des équipes opérationnelles « Schéma de Développement » sont autant d'éléments favorisant une démarche contractuelle à échelle variable fixant les engagements financiers des structures de tutelle et des collectivités locales en faveur d'un certain nombre de projets concrets. Le Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT) pourrait constituer le cadre de contractualisation novateur de ces partenariats.

Il faut considérer le GECT comme un outil d'une intégration assumée par les territoires. Cependant l'émergence d'une véritable communauté de projet européenne requiert un cadrage clair en termes de pilotage de la gouvernance, de moyens accordés aux objectifs et de transparence des processus développés (C. de Boissieu, 2004). De plus, en tant que projet politique, la gouvernance transfrontalière implique de remettre la citoyenneté et la solidarité au cœur du processus de coopération, c'est-à-dire qu'il doit être sujet à débat, confrontation et générer de l'opinion publique et des choix démocratiques via notamment des démarches participatives, source de nouvelles cohésions collectives au-delà de toute récupération démagogique. N'oublions pas qu'un projet territorial n'est pas simplement une question d'opportunité. L'expérience territorialisée fait référence à la mémoire et au processus d'identification (D. Harvey, 1993). La gouvernance transfrontalière doit donc investir le champ de l'espace public européen de proximité. L'attente actuelle des pouvoirs publics en matière de concrétisation sur le PED suppose de traiter point par point ces composantes structurelles d'une gouvernance européenne fonctionnelle. Cela implique plus

Christian LAMOUR

LE PÔLE EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, 20 ANS APRÈS

globalement de trouver un autre équilibre entre la « culture boussole » et la « culture vivante » (J-P. Warnier, 2004), la première permettant, dans le présent contexte, de suivre avec constance les routes nationales de l'aménagement du territoire alors que la seconde est susceptible de reformuler les traditions pour arriver une nouvelle polarité urbaine d'ambition communautaire. Comme le signale Robert Frank (2004), l'équilibre européen actuel n'est plus un équilibre de puissance (balance of power), mais bien un équilibre identitaire.

## BIBLIOGRAPHIE

- Cabinets ISIS – AGORA (2007), Étude de concept d'aménagement de l'Avenue de l'Europe – Rapport de synthèse - Diagnostic et propositions d'aménagement, Ed. SIKOR/Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 6 p.
- CASTELLS M. (2004), *The network society: a cross-cultural perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 464 p.
- COLLECTIF (2000), Atlas de l'Agglomération Transfrontalière du Pôle Européen de Développement, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 83 p.
- COURTY G., DEVIN G. (2005), *la construction européenne*, Col. Repères, Edit. La Découverte, 122 p.
- DE BOISSIEU C. (2004), *Gouvernance mondiale et gouvernance européenne*, in *Gouvernance et identités en Europe* sous la direction de R. FRANK et R. GREENSTEIN, Col. Axes Savoir, Ed. Bruylant, Bruxelles, 278 p.
- FORAY D. (2000), *l'économie de la connaissance*, Col. Repères, Éd. La Découverte, 124 p.
- FRANK R. (2004), *Changements identitaires et difficultés de "gouvernance" en Europe: une approche historique*, in *Gouvernance et identités en Europe* sous la direction de R. FRANK et R. GREENSTEIN, Col. Axes Savoir, Ed. Bruylant, Bruxelles, 278 p.
- GERBER P (2005), *Stratégies de déplacement des navetteurs frontaliers du bassin de main-d'œuvre luxembourgeois*, Cahier CEPS/INSTEAD - STATEC n° 100, pp.105-121
- HARVEY D. (1993), *From space to place and back again: reflections on the condition of postmodernity*, in *Mapping the futures: local cultures, global changes*, sous la direction de BIRD J. et collectifs – Ed. Routledge, London, New-York, 916 p.
- LAMOUR C, avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2001), Volet « Habitat » du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 30 p.
- LAMOUR C, avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2002), Volet « Les espaces de l'économie » du Schéma de Développement de

- l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 41 p.
- LAMOUR C, avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2003), Volet « Transports » du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 44 p.
- LAMOUR C, avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2004), Volet « Équipements de l'enseignement secondaire et supérieur » du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 38 p.
- LAMOUR C. avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2004), Volet « Équipements de la formation professionnelle pour adultes » du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 21 p.
- LAMOUR C. avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2004), Volet « Équipements d'accueil de la petite enfance » du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 23 p.
- LAMOUR C., avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2005), Volet "Équipements Hospitaliers" du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 17 p.
- LAMOUR C., avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2006), Volet "Environnement" du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 63 p.
- LAMOUR C., avec la collaboration de BOUSCH P. et d'un collectif transfrontalier (2006), Synthèse du Schéma de Développement de l'Agglomération du PED, Ed. Association Transfrontalière de l'Agglomération du PED, 70 p.
- TENIER J. (2003), Intégrations régionales et mondialisation : complémentarité ou contradiction ?, Col. « Note et études documentaire », Ed. Documentation française, 232 p.
- VELTZ P. (2008), Au-delà du développement local, in Le gouvernement des villes, Revue Esprit, pp.60-74
- WARNIER J-P. (2004), La mondialisation de la culture, Col. Repères, Ed. La Découverte, Paris, 120 p.