

Une vision transfrontalière pour aménager le Grand Luxembourg à l'heure des transitions

synthèse

Pour une meilleure planification territoriale
transfrontalière et locale en Lorraine Nord

septembre 2024



SOMMAIRE

Pourquoi cette étude ?	3
Les constats de 30 années de développement du travail frontalier sur la Lorraine Nord	4
La planification territoriale transfrontalière : une nécessité face aux projections et un mur porteur pour envisager de nouvelles coopérations transfrontalières ?	6
Les propositions de l'AGAPE	8
Que s'est-il passé depuis la publication de cette étude ?	9

Pourquoi cette étude ?

Dresser un bilan - inédit - des effets de 30 ans de développement du travail frontalier sur la Lorraine Nord et du phénomène de métropolisation qu'il engendre autour de Luxembourg, en particulier sur le caractère résidentiel de plus en plus prononcé des collectivités frontalières



Mettre en lumière les déséquilibres occasionnés (sociaux, économiques...) par cette métropolisation sur les collectivités locales et les populations, et les dysfonctionnements qu'elle suscite sur les mobilités

Mettre en avant le rôle clé de la planification intercommunale et des SCoT comme levier fondamental pour envisager les 25 prochaines années et un doublement potentiel du nombre de travailleurs frontaliers



Décrypter des documents et études stratégiques luxembourgeoises qui plaident en faveur d'une planification transfrontalière et proposent un modèle d'aménagement du territoire transfrontalier tourné vers la décarbonation

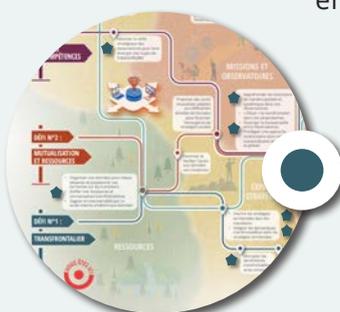
Présenter les décalages existants, de part et d'autre des frontières, en matière de protection des zones écologiques et du manque global de cohérence des stratégies de protection des milieux naturels



Rappeler que l'AGAPE et les agences d'urbanisme d'une manière générale sont des relais - reconnus par l'Etat via le Code de l'Urbanisme - pour accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines. Au regard du contexte particulier de la Lorraine Nord, il apparaît en effet crucial que les analyses et expertises de l'AGAPE soient comprises par l'ensemble des partenaires afin d'assurer une cohérence des politiques publiques en particulier dans l'élaboration des documents de planification (SRADDET, SCoT, PLUi...) et plus globalement des projets de territoire

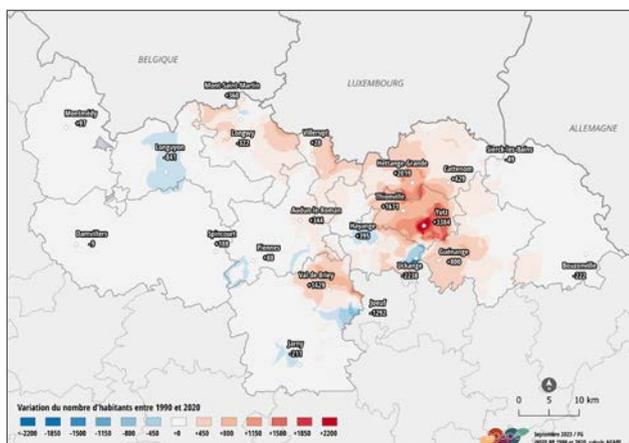
Proposer des solutions, en faisant des documents de planification et de la planification transfrontalière des relais pour les gouvernances locales en cours de structuration (ex : PMF Nord Lorrain) mais aussi pour les Commissions Inter-Gouvernementales (CIG)

Engager l'agence dans un rôle de relais et de facilitateur pour une planification cohérente et durable, en particulier sur l'anticipation des effets du transfrontalier sur les projections démographiques, dont les effets complexifient et fragilisent les planifications locales



Inscrire l'action de l'agence dans les défis et orientations souhaités par les territoires membres (délégués et administrateurs) dans le «Projet d'agence 2021-2026»

Les constats de 30 années de développement du travail frontalier sur la Lorraine Nord



Le développement du travail frontalier a favorisé une forte croissance démographique, qui a touché l'ensemble du périmètre. Si les principales polarités ont pu capter une partie de cette croissance, elle a aussi procédé « en tache d'huile » vers des territoires de plus en plus éloignés de la bande frontalière.

Les effets du développement démographique induit par le développement économique du Luxembourg sur l'économie résidentielle touchent différemment l'espace nord-lorrain :

- une croissance parfois soutenue sur le Nord Mosellan, bénéficiant vraisemblablement d'un effet de « masse critique » favorable autour de Thionville et du Sillon Mosellan,
- c'est également le cas sur le Nord Meusien, avec des taux de croissance supérieurs à la moyenne régionale,
- une croissance plus faible que la moyenne régionale sur le Nord 54, malgré un développement important de surfaces commerciales périphériques.

Des effets positifs sur la vacance des logements jusqu'en 1999, mais négatifs depuis 2000 : la mise en place des SCoT et la quasi-systématisation des PLH dans les territoires urbains tendent à rééquilibrer le marché avec une baisse de la vacance qui commence à être observée dans certains territoires frontaliers. Plusieurs paramètres peuvent expliquer cela :

- Un long gel de l'urbanisme sur les anciens territoires miniers (Longwy, Villerupt, Piennois, Audunois, Vallée de l'Orne, Jarnisy) qui a favorisé un modèle de développement plutôt tourné vers l'étalement urbain ;
- Des besoins et exigences – proportionnels aux niveaux de revenus – qui ne coïncident pas avec les biens vacants à disposition et une absence de stratégies priorisant la rénovation/réhabilitation sur l'étalement, entraînant une dégradation progressive du bâti ancien et une forte hausse de la vacance, par effet de « transfert » du parc ancien vers le logement neuf ;
- Un certain renouveau, avec le réinvestissement du parc ancien dégradé et vacant, qui offre une alternative à certains ménages modestes dans un contexte de forte hausse des prix de l'immobilier, notamment sur le parc de cités ouvrières et minières.

● Croissance des actifs mais perte de 5 000 emplois. Ce qui confirme bien la dynamique de métropolisation par aspiration mise en avant par le LISER.

● Un taux de chômage qui a baissé jusqu'en 2008 mais qui augmente depuis. Près de 6 000 chômeurs supplémentaires en Lorraine-Nord par rapport à 1990.

● Une production de logements qui a été très forte (+56 000) pour accueillir de nouveaux actifs... frontaliers tandis que le Luxembourg accusait un déficit de production de logements de l'ordre de 23 000 unités entre 2005 et 2020.

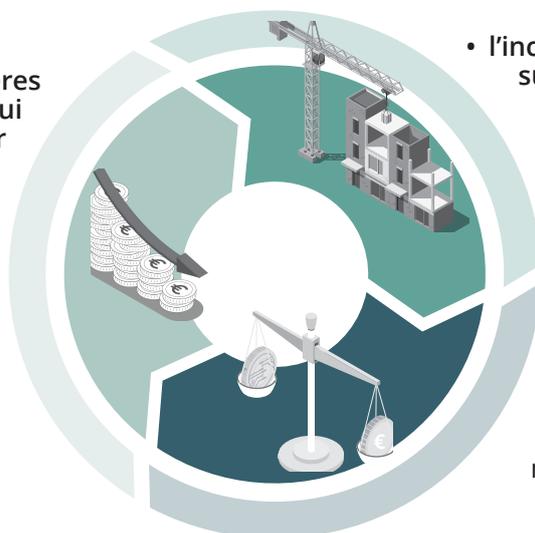
● La consommation foncière a été trop importante comparativement à celle observée sur le Luxembourg. Là aussi, les SCoT ont été décisifs pour contrebalancer une tendance à l'étalement urbain pour de l'habitat (lotissements et zones pavillonnaires) mais aussi les activités commerciales (dans un contexte de forte concurrence transfrontalière).



● Cet urbanisme a laissé, comme partout ailleurs en France, une part privilégiée à la voiture individuelle au détriment des zones desservies en transport en commun. Les problèmes de mobilité actuels sont la conséquence à la fois du développement important du travail frontalier couplé et d'un urbanisme « débridé » - qui est parfois plus subi que volontaire. Ce type d'urbanisme a aussi contribué à dégrader le cadre de vie avec une banalisation des paysages et une faible prise en compte des aménageurs pour les tissus urbains traditionnels, entraînant une certaine perte « d'identité ».

● Ce cercle vicieux s'autoalimente lui-même, en particulier du fait de 3 paramètres centraux :

- les difficultés financières des collectivités qui doivent organiser l'accueil de nouvelles populations - et donc de services - sans croissance de l'emploi local, doublées de plus en plus par des difficultés de recrutement.



- l'incapacité du Luxembourg à produire suffisamment de logements pour loger sa main d'œuvre, qui génère en plus de l'installation de nouveaux travailleurs en Lorraine Nord, un flux « d'exode » de Luxembourgeois vers les communes françaises (logement plus abordable) ;
- l'accentuation des différentiels de revenus, générant des effets de ségrégation et d'exclusion de populations (non frontalières mais aussi de travailleurs frontaliers du marché du logement) ;

Ce cercle vicieux concerne les territoires frontaliers en premier lieu et s'étend à leurs marges progressivement, puisque l'exclusion de populations de la bande frontalière génère des besoins sur des territoires plus éloignés de la frontière...

● La question environnementale (biodiversité) est également essentielle. Elle a malheureusement souffert d'un long déséquilibre entre une bande frontalière belge, luxembourgeoise et allemande largement protégée et une bande frontalière française dépourvue de protections. Les démarches engagées ces dernières années sur l'ensemble des intercommunalités frontalières montrent une véritable montée en puissance des préoccupations écologiques. Cela doit profiter à des logiques de rééquilibrages qui s'inscrivent parfaitement dans la stratégie du Luxembourg. L'engagement de la CCB3F dans le Concept de développement de la Haute Vallée de la Moselle (EOM) ou de la CCPHVA vers une labellisation Man and Biosphère UNESCO sont emblématiques de cette quête d'image positive en matière d'écologie et de valorisation environnementale.

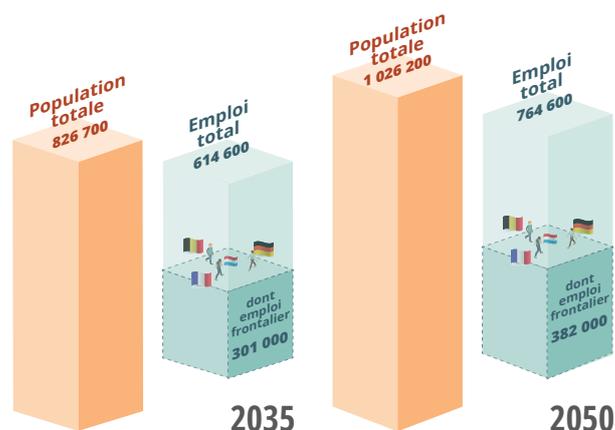


La planification territoriale transfrontalière : une nécessité face aux projections et un mur porteur pour envisager de nouvelles coopérations transfrontalières ?

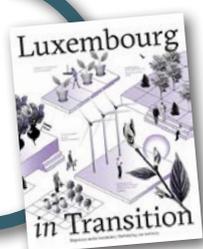


La planification territoriale transfrontalière est au cœur de la stratégie d'aménagement du territoire luxembourgeois (PDAT).

- Cette stratégie s'appuie sur une vision prospective établie sur les bases de la poursuite du développement économique sur un rythme au moins équivalent à celui qu'a connu le territoire luxembourgeois et les espaces frontaliers.
- Elle implique un modèle d'aménagement du territoire radicalement différent de celui qui a prévalu ces 30 dernières années : « la concentration du développement aux endroits les plus appropriés ». Ce modèle mériterait d'être transposé au versant français du fait d'un doublement (minimum si on reste dans une croissance « au fil de l'eau ») du nombre de frontaliers à horizon 2050.

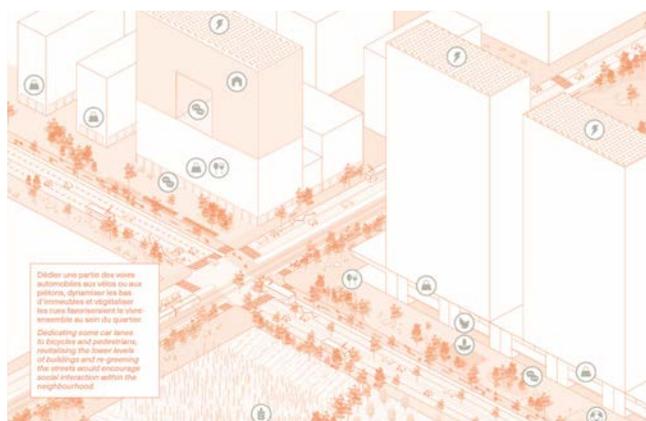


Source : données PDAT



La démarche « Luxembourg in Transition » (LIT) propose des outils et des concepts d'aménagement novateurs qui peuvent/doivent être transposés sur les principaux pôles du Nord Lorrain.

- Ils doivent a minima être portés à connaissance des acteurs de l'aménagement du territoire de la Lorraine Nord. Au regard de la difficulté du Luxembourg à loger sa main d'œuvre, il est en effet possible que les territoires de la Lorraine Nord n'aient d'autres possibilités que d'envisager une stratégie de concentration et de densification identique - sur des zones stratégiques - à celle proposée par LIT.
- Cette même démarche propose une trajectoire décarbonée pour le Grand Luxembourg. C'est donc une opportunité de relier les politiques publiques menées par les collectivités françaises à la stratégie d'ensemble documentée et « pilotée » par le Grand-Duché.

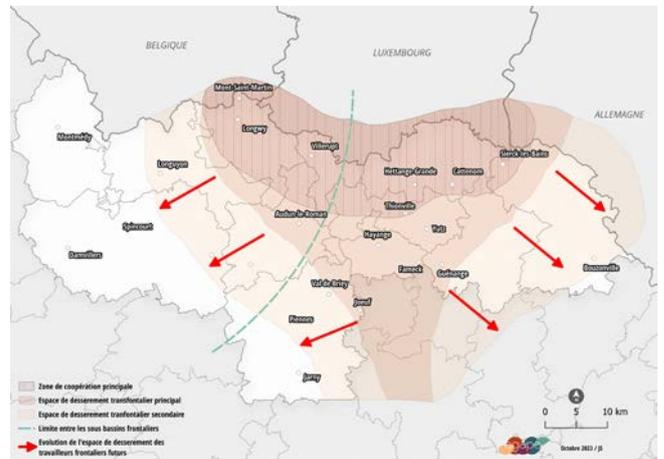


Source : Luxembourg In Transition - La Cloche d'Or demain (Étude menée par l'équipe AREP)

● La stratégie des zones fonctionnelles peut constituer un cadre géographique et spatial pour construire des stratégies et des gouvernances locales (ex : Pôle Métropolitain Frontalier de la Lorraine Nord). **La planification locale peut constituer un levier pour ces gouvernances** afin de construire des stratégies de coopérations thématiques.

● Ces stratégies, basées sur une approche ascendante (des communes vers les gouvernances) sont essentielles pour renforcer les projets transfrontaliers et alimenter les Conférences Inter-Gouvernementales... et confortent les gouvernances en cours de structuration sur des projets du quotidien, visibles par les habitants du « bassin de vie ».

● La planification transfrontalière constitue un levier intéressant et fédérateur pour révéler l'importance que jouent les territoires nord-lorrains dans l'accompagnement du développement économique du Luxembourg. Elle permet également de montrer ce que ce développement – pas toujours désiré – implique pour le fonctionnement de ces territoires et ce, d'autant plus que la capacité d'accompagnement du Nord-lorrain n'est pas garantie au vu des dynamiques démographiques actuelles (baisse des actifs projetée dans des territoires où les taux de frontaliers sont parfois déjà très élevés).



Source : AGAPE

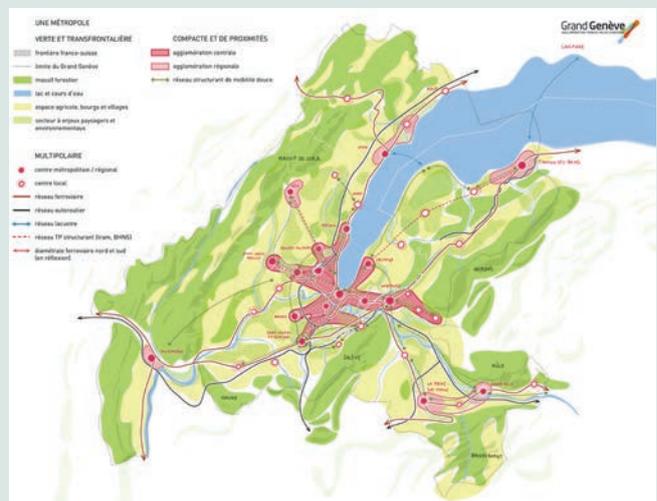
Cette planification transfrontalière ouvre des perspectives d'un aménagement du territoire et d'un développement plus solidaire, du besoin impérieux d'une gouvernance « Grand Luxembourg » pour assurer une coopération équilibrée et une réciprocité dans la prise en compte des interdépendances, car si la Lorraine Nord doit intégrer les dispositions stratégiques du PDAT, l'inverse semble aussi désormais incontournable.

L'exemple du Grand Genève semble particulièrement approprié au contexte local de la Lorraine Nord

Un territoire partagé : le Grand Genève est un groupement de collectivités publiques locales de part et d'autre de la frontière franco-suisse, formant une agglomération transfrontalière de plus d'un million d'habitants. Plus de 80 000 frontaliers franchissent la frontière quotidiennement.

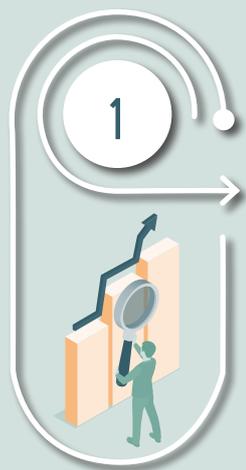
Un système de compensation financière : depuis 1973, la République et Canton de Genève versent une dotation financière annuelle aux départements de l'Ain et de la Haute-Savoie (environ 294 millions d'euros en 2019).

Cette compensation sert à financer des projets d'infrastructures liés prioritairement au logement ou au transport (ex : le Léman Express).



Source : Projet d'agglomération 4 - Vision d'ensemble Grand Genève 2040

Les propositions de l'AGAPE



Poursuivre le travail d'amélioration des projections démographiques afin qu'elles puissent être mieux comprises et qu'elles puissent favoriser la réalisation de documents de planification qui intègrent les effets – pas toujours désirés – de la croissance économique du Luxembourg.

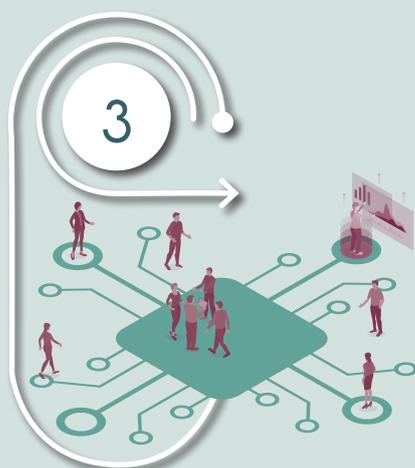
Cette anticipation est cruciale pour envisager une planification cohérente qui doit permettre aux territoires d'envisager un développement équilibré pour l'ensemble de ses habitants et éviter d'amplifier les dysfonctionnements mis en avant dans le constat établi en 1^{ère} partie du document. La question du logement, du point de vue qualitatif comme quantitatif, est centrale. Une sous-estimation des besoins – eux-mêmes difficilement estimables car dépendant de la capacité du Luxembourg à atteindre ses objectifs de production – ne pourrait être que contre-productive pour l'ensemble de la Lorraine Nord, sans que cela n'entre pour autant en contradiction avec l'impérative protection des sols.

Un gros travail est déjà mené depuis quelques mois avec l'INSEE pour ajuster les projections démographiques en Lorraine Nord. Des échanges sont aussi engagés avec le STATEC et le Ministère de l'Aménagement du Territoire du Luxembourg pour construire un modèle de projection consolidé. L'ajustement de ces projections doit permettre de mieux calibrer les besoins en logements pour la planification intercommunale.



Faire des SCoT Nord-lorrains les véritables outils de la planification territoriale transfrontalière, d'abord par un alignement stratégique sur le modèle « de la concentration du développement aux endroits les plus appropriés » proposé par le PDAT luxembourgeois, ensuite par la définition d'un programme d'action intégrant des objectifs transfrontaliers, enfin par la systématisation d'une planification intercommunale à dimension transfrontalière.

Le partenariat avec les deux SCoT frontaliers va permettre de mettre en œuvre cette proposition, qui pourra contribuer à alimenter en « projets » les gouvernances locales (Pôle Métropolitain Frontalier) et les Conférences Inter-gouvernementales (CIG).



Positionner l'AGAPE dans un rôle de relais en vue d'assurer une cohérence et une vue d'ensemble entre les différentes stratégies et les planifications locales.

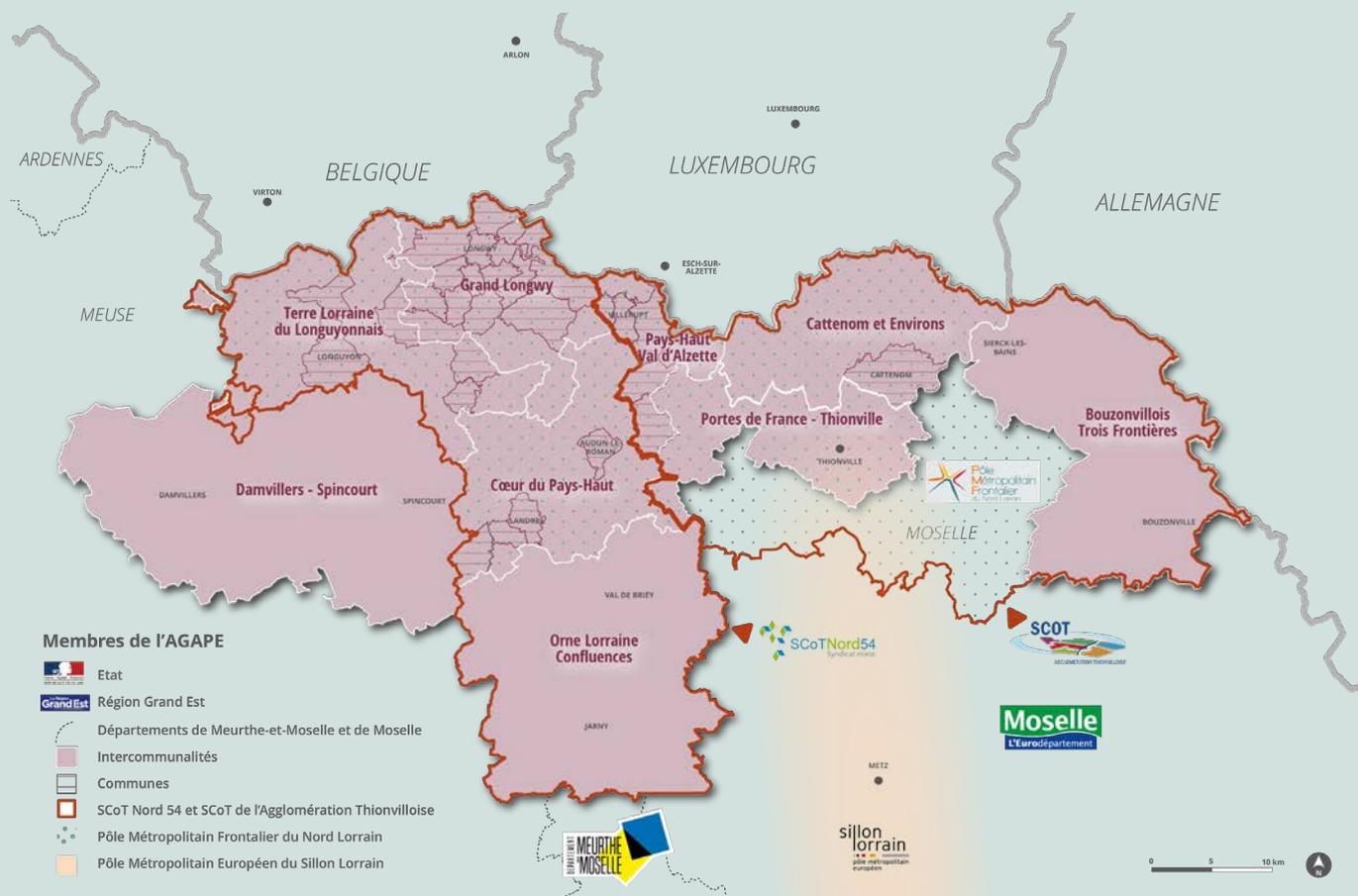
Le développement d'une plateforme d'échange et de partage des documents stratégiques, très largement ouverte aux acteurs du transfrontalier, permettra d'affirmer progressivement ce rôle.



Que s'est-il passé depuis la publication de cette étude ?

L'AGAPE a noué un partenariat avec l'INSEE sur la question des projections démographiques. Ce partenariat a permis d'aboutir à des projections mieux adaptées au contexte Nord-lorrain. **Ces nouveaux modèles ont ainsi nourri des échanges de plus en plus réguliers avec l'État dans l'élaboration des documents de planification locaux (PLUi, SCoT), mais aussi avec la Région Grand Est dans le cadre du SRADDET.** Ces modèles doivent servir de base à des scénarios d'aménagement du territoire visant à anticiper les effets de la métropolisation luxembourgeoise tout en intégrant les stratégies propres aux territoires. L'enjeu principal est de rechercher l'anticipation qui a fait défaut à l'ensemble des territoires transfrontaliers et qui a conduit aux situations actuelles (saturation des mobilités, ségrégations socio-spatiales, décrochage des collectivités pour adapter l'offre en équipements et services...).

3 nouvelles intercommunalités ont adhéré à l'AGAPE depuis la parution de cette étude. Il s'agit de la Communauté d'Agglomération Portes de France-Thionville et des Communautés de Communes de Cattenom et Environs et de Damvillers-Spincourt. Ces adhésions reposent sur un souhait fort des élus de ces territoires de soutenir le programme partenarial de l'agence et de construire des stratégies d'aménagement locales exploitant nos expertises. L'élaboration de PLU intercommunaux est de plus en plus souvent évoquée sur certains de ces territoires. À ces adhésions s'ajoutent celles du département de la Moselle avec un travail collaboratif aux côtés de l'AGURAM sur un schéma départemental de l'habitat, et du SCoT de l'Agglomération Thionilloise, l'AGAPE venant en appui sur l'élaboration du SCoT notamment par la réalisation d'un cahier transfrontalier achevé en mai 2024.



L'AGAPE et l'AGURAM (la métropole messine étant également de plus en plus impactée par les effets de la métropolisation luxembourgeoise, en particulier sur les fonctions métropolitaines) **vont renforcer leur partenariat** en croisant leurs expertises pour alimenter les réflexions des services de l'État (DREAL et DDT) et venir en appui à l'animation du groupe de travail transfrontalier du comité consultatif franco-luxembourgeois. L'intérêt porté par l'État sur ces expertises permet de donner une forme concrète au rôle attribué aux agences d'urbanisme par le Code de l'Urbanisme.

L'AGAPE développe actuellement une plateforme vitrine visant à rassembler les documents d'urbanisme et de planification existants sur l'espace transfrontalier afin d'en faciliter l'accès. Cette plateforme proposera également des analyses et études spécifiques pour comprendre les dynamiques transfrontalières ainsi qu'une revue de presse transfrontalière commentée. Cette plateforme devrait être opérationnelle d'ici la fin de l'année 2024



Un événement transfrontalier « Aménager le Grand Luxembourg » est en cours de préparation, à l'initiative de l'AGAPE et avec l'appui de la Mission Opérationnelle Transfrontalière et du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire luxembourgeois. Cet événement sera être organisé le 4 novembre 2024 à Luxembourg, le Ministère de l'Aménagement du Territoire ayant accepté d'accueillir cette conférence qui réunira des acteurs de l'aménagement du territoire, luxembourgeois, français, belges et allemands mais aussi des représentants genevois qui partageront leur expérience et leur regard

L'AGAPE continue à proposer des démarches innovantes pour aider les territoires à mieux cerner et à comprendre les dynamiques et les contextes transfrontaliers. Ainsi, en parallèle à son projet de territoire, le Grand Longwy s'est engagé à travailler aux côtés de l'AGAPE sur un « Vademecum transfrontalier » à destination des élus intercommunaux et communaux. Ce

travail doit permettre à l'intercommunalité et aux communes de l'agglomération d'appréhender un paysage de coopération complexe. La mise en place de temps de formation des élus et techniciens aux enjeux locaux du transfrontalier serait une piste complémentaire envisagée.

L'AGAPE s'engage dans plusieurs projets INTERREG aux côtés de partenaires transfrontaliers. Ce sera le cas pour :

- le projet INTERREG d'Observatoire de l'Habitat porté par le LISER,
- le projet INTERREG ABBURCO sur le GECT Alzette Belval, avec le LISER,
- le projet INTERREG MMUST + où l'AGAPE reste chef de file d'un réseau de partenaires important et travaillant dans une relation de confiance forte,
- les communes et les acteurs de la zone fonctionnelle « Territoire Naturel Transfrontalier » que l'AGAPE accompagne pour fournir les éléments nécessaires à construire une stratégie.

Cette dynamique est le reflet de l'importance accordée par les territoires (historiques et nouveaux) et partenaires, au travail mené par l'AGAPE.

Elle illustre incontestablement le souffle nouveau sur la manière d'envisager le transfrontalier. Mettre l'aménagement du territoire au cœur du territoire transfrontalier apporte de la transversalité et révèle de nouvelles opportunités de coopérations.

L'engagement et le soutien des territoires et des élus permettent à l'AGAPE d'étoffer et d'innover dans ses expertises mais aussi d'adapter ses modes d'interventions à toutes les échelles de la commune au transfrontalier, sans que cela n'interfère avec son indépendance d'esprit. Sans cette dernière, c'est toute sa capacité d'innovation et son expertise qui est fragilisée. La confiance accordée par les territoires et les partenaires permet de garantir cela et de mettre en œuvre de la meilleure façon possible les orientations du Projet d'Agence.

Notre étude a largement été relayée par la presse. Vous pouvez la consulter en intégralité sur notre site internet.



AGAPE - agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord
Espace Jean Monnet - Eurobase 2 - Pôle Européen de Développement
F-54810 LONGLAVILLE
tél : (+33) 03 55 26 00 10 - fax : (+33) 03 55 26 00 33
www.agape-lorrainenord.eu - agape@agape-lorrainenord.eu
Association Loi 1901

Président et Directeur de la publication : Fabrice BROGI
Directeur et responsable de la rédaction : Julien SCHMITZ
Rédaction : Julien SCHMITZ
Contributions de : Yasmine ARROUB, Cristina BURTEA, Hazal DURAND, Stéphane GODEFROY, Marion ROUQUETTE et Michaël VOLLOT
Infographie et cartographie : Virginie LANG-KAREVSKI, Frédéric GONNET et Olivier DÜRR

*Couverture : Mont-Saint-Martin, vue vers le viaduc de Piedmont, la Belgique et le Luxembourg • Photo : Aymeric ARTUS
(licence de télépilote ED 9476)*

