

L'Aménagement du territoire dans la Grande-Région

Un entretien organisé par la Green European Foundation avec le soutien de la Gréng Stëftung
Lëtzebuerg, subventionnée par le Parlement Européen

(Luxembourg, le 2 Octobre 2010)

A propos de l'invité : Patrick Bousch dirige l'unité Géographie et Développement (GEO-DE) au Centre Public de Recherches économiques et sociales CEPS/INSTEAD

Gréng Stëftung : Comment l'IVL¹ est-il perçu par les gens qui le mettront en œuvre?

Patrick Bousch : Par rapport à l'IVL il faut se méfier. Tout d'abord ce n'est pas un document programmatique, mais un document qui doit servir de base pour l'élaboration d'un plan sectoriel, qui, lui, aura un caractère obligatoire. En plus, aujourd'hui l'IVL est déjà dépassé ! Seul le modèle de développement spatial qu'on a utilisé est toujours valable. Mais les scénarios qu'on a prévus en 2002 sont dépassés en terme des hypothèses et des évolutions, notamment de la population résidente et pendulaire: En 2007 on se retrouvait déjà dans la situation que l'on avait prévue pour 2011 ! Ce qui nous a étonné, c'est que même la crise financière n'a rien changé à cette croissance. Depuis 1990 la population s'est accrue par 140 000 personnes, c'est incroyable ! En Europe, seule la Chypre a connu un développement comparable sur ces vingt derniers ans.

Gréng Stëftung : Cela veut-il dire que le Luxembourg est une région qui dépasse les frontières du pays ?

Patrick Bousch : Le Luxembourg a en tout cas créé une telle dynamique de développement au niveau économique que, depuis 1983, le besoin de main d'œuvre dépasse la population. Les gens viennent donc de l'extérieur, d'abord des régions très proches et puis, les rayons s'agrandissant, jusqu'à des distances de 70 kilomètres comme on peut l'observer actuellement. Cela draine un bassin que nous estimons aujourd'hui à 1,2 million d'habitants. Au niveau de la dynamique, c'est comparable avec une ville comme Francfort. Nous qualifions ce phénomène de processus de métropolisation. Au niveau de développement urbain, un tel processus se caractérise par une spécialisation des centres ainsi que des couronnes. Dans le modèle de sociologie urbaine de Ernest Burgess, ce processus mène à une réorganisation qui se fait en fonction de la valeur du foncier et du patrimoine au centre. A la fin, il n'y a plus

¹ Abréviation de « Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg ». Ce « concept intégré des transports et du développement spatial » a été élaboré depuis 2002 et publié en 2004.

personne qui habite dans le centre, du fait qu'il devient beaucoup trop cher. La « city » d'une métropole américaine est exemplaire pour ce processus – et dans ce processus, nous sommes en plein dedans. Cela se manifeste par exemple dans le fait que des Luxembourgeois vont habiter de l'autre côté des frontières en maintenant leur boulot au Luxembourg.

Gréng Stëftung : Cela signifie qu'il y a un antagonisme croissant entre travailler et habiter ?

Patrick Bousch : Exactement ! L'idée de l'aménagement du territoire est de faire habiter les gens le plus près possible de leurs lieux de travail. Mais même dans une ville comme Dudelange la moitié des habitants va travailler ailleurs et la moitié des emplois de Dudelange est occupée par des autres. Finalement, il y a un mouvement perpétuel. On n'est plus dans la situation de l'économie industrielle où les gens vivaient près de l'usine où ils travaillaient.

Gréng Stëftung : Comment peut on se expliquer ?

Patrick Bousch : Evidemment, la montée de la voiture a facilité la mobilité. Mais il y a aussi eu des changements structurels sur le marché du travail. Celui-ci s'est énormément spécialisé. Cette spécialisation fait partie du processus de métropolisation, dont je viens de vous parler. Dans ce contexte, l'aménagement est une chose bien compliqué !

Gréng Stëftung : Comment se situe l'IVL par rapport aux plans sectoriels qui sont élaborés actuellement ?

Patrick Bousch : Tout d'abord, il faut savoir que parfois des incohérences existent entre l'IVL et le programme directeur décidé par le gouvernement avant la conception de l'IVL. Le programme directeur est la stratégie officielle qui spécifie la répartition des moyens et qui se dote de plans sectoriels pour être mise en œuvre. Par exemple, le programme directeur prévoit trois pôles de développement : la capitale, la Nordstad et la région Sud. Par contre l'IVL en prévoit 17, sans qu'il soit clair quels moyens seront concrètement mis en œuvre. Ce sont donc là des incohérences qui doivent être rectifiées dans le prochain programme directeur.

L'IVL est une vision qui nous donne un modèle intégré du développement de l'aménagement du territoire. Et cela pour tous les secteurs, c'est-à-dire l'habitat, la mobilité, le transport, l'activité, etc. L'IVL nous livre des principes de planification tout à fait raisonnables et applicables, comme le modal split ; et les plans sectoriels seront conformes ces principes à un certain degré.

Gréng Stëftung : Et quelle est la situation de l'aménagement du territoire au niveau de la Grande Région ?

Patrick Bousch : Pour l'aménagement du territoire dans la Grande Région il existe deux pistes : l'Europe et la coopération transfrontalière. Pour la piste européenne, le traité de Lisbonne offre des perspectives intéressantes, parce qu'il est le premier traité à prendre en compte la cohésion territoriale. En ce qui concerne la coopération transfrontalière, il y avait le 11^e sommet de la Grande Région où le Luxembourg avait mis à l'ordre du jour l'aménagement du territoire.

Gréng Stëftung : ... après la construction d'un magasin IKEA, qui avait mené à une énorme controverse au Luxembourg. Existe-t-il une coopération politique dans la Grande Région pour attirer des industries et pour planifier les zones d'activité ?

Patrick Bousch : Non. Je me rappelle qu'il y dix ans on avait préparé un premier schéma d'aménagement du territoire transfrontalier dans le pôle européen de développement (PED). Lorsqu'on a abordé le sujet des surfaces commerciales c'était le bazar ! Et quand Auchan s'est implanté au Luxembourg, il fallait voir la réaction des Belges, qui avaient à défendre le Cora à Messancy. Une concertation n'a pas été possible.

Gréng Stëftung : Qu'est qui se passerait si on voyait s'implanter au Luxembourg, avec sa densité de surfaces commerciales déjà très haute, davantage de grandes surfaces ?

Patrick Bousch : Ce serait insensé ! Ce qu'il nous faudrait, ce sont des surfaces commerciales dans les couronnes qui nourrissent le Luxembourg comme centre. Il n'y a pas encore de commerces, malgré le fait qu'un pouvoir d'achat y existe.

Gréng Stëftung : Mais alors Belval, comme zone commerciale n'a pas de sens?

Patrick Bousch : Le grand problème de Belval, c'est que les plans prévoient plus de 80 000 m² de surface commerciale. C'est beaucoup trop et un peu utopique, surtout parce que l'objectif de Belval ce n'est pas de refaire une deuxième ville à côté d'Esch, mais d'absorber les besoins en logement qu'on aura avec l'université et de créer un quartier d'habitation qui va faire vivre des commerces de petite surface. Mais le master plan prévoit surtout des bureaux et des surfaces commerciales, alors que le concept de mobilité pour Belval n'est pas conçu pour drainer énormément de gens.

Gréng Stëftung Et comment voyez-vous Livange?

Patrick Bousch : Livange est un autre concept. Le problème des stades est double et sera peut être mieux géré en dehors d'une ville: ce sont des attracteurs en terme de mobilité et les gens se déplacent tous en même temps. Depuis un certain temps, on développe ainsi des stades qui sont entourés de centres commerciaux, afin que les supporteurs restent sur place plus longtemps. A la rigueur, cela marche, même si au niveau d'aménagement du territoire je préfère les commerces dans les villes, parce que les systèmes de transports y convergent.

Gréng Stëftung : Revenons à la Grande Région ; quelle planification existe pour l'aménagement du territoire ? Par exemple, qui participe à la planification du trafic transfrontalier vers Belval ?

Patrick Bousch : Le Schéma de mobilité transfrontalier (SMOT) est un document qui a été adopté il y a un an et demi entre la France et le Luxembourg pour la coopération dans la mobilité transfrontalière et le développement des infrastructures. Il y a donc eu des entretiens avec les différents acteurs concernés dans les deux pays. D'après le SMOT les Français s'engagent à doubler leur capacité de trains régionaux, ce qu'ils sont en train de faire. Les Luxembourgeois s'engagent à développer différentes infrastructures pour le transport transfrontalier type Park & Ride, etc.

Puis il y a un groupe de travail interministériel sur l'aménagement du territoire dans la Grande Région, mais il est difficile de savoir ce que l'on y fait exactement. Avec l'exception du système d'information géographique (SIG) transfrontalier auquel participent onze partenaires venant des quatre pays et qui pourra par la suite aider à mieux planifier ensemble l'aménagement du territoire, et ceci aussi au niveau politique.

D'autres projets sont « Metroborder » et « Crossplanning ». L'idée derrière « Metroborder » est de mettre en place une région métropolitaine transfrontalière où il n'y aurait pas une ville qui dominerait les autres, comme c'est un peu le cas aujourd'hui. A mon avis, le problème c'est que les acteurs politiques essaient de mettre en place ce projet au niveau institutionnel, sans la participation des villes. Au delà du développement urbain de la « Quattropole » on commence aussi à réfléchir sur le monde rural. Par exemple, pourquoi ne pas faire un parc naturel transfrontalier ?

L'autre projet de recherche consiste à comparer différents modèles de planification de métropolisations transfrontalières. Dans le cadre de ce projet, on analyse le développement de l'aménagement du territoire dans des villes comme Bâle, une ville qui se trouve tout près de la frontière avec la France et l'Allemagne. On tient là un exemple d'une gouvernance transfrontalière réussie : Bâle et Mulhouse gèrent ensemble un aéroport sur le territoire français.

Gréng Stëftung : Est-ce qu'il y a une politique de développement économique commune au niveau de la Grande Région ?

Patrick Bousch : Non, on n'arrive pas à mener une politique intégrée qui aille au delà des frontières. C'est la concurrence pure et simple. Ici, la métropolisation maximise tous les avantages qu'emmènent les frontières et profite des dysfonctionnements entre les territoires voisins. C'est un casse-tête pour l'aménagement.

Gréng Stëftung : Vers quels sujets faudrait-il orienter le débat public ?

Patrick Bousch : Il y a trois sujets. Tout d'abord, celui de la coopération territoriale : Quels échanges existent et quels sont les liens qu'ils créent? Ensuite, la gouvernance : Le fait que le

sommet de la Grande Région annonce de faire quelque chose ne veut pas dire que quelque chose sera faite, loin de là ! Et enfin, l'organisation du territoire : Bien sûr, les Luxembourgeois aimeraient bien l'aménager à leur façon, mais leurs voisins ont d'autres intérêts. La concurrence est un problème réel pour la Grande Région. Peut-être cela sera moins évident à l'avenir, car personne ne sait, si le Luxembourg sera pour toujours le centre dynamique de la Grande Région. Peut-être qu'en 2030 on ira tous travailler à Metz (rires). Ce qui est intéressant dans ce débat, c'est la question s'il faut avoir une entreprise sur son territoire pour avoir le bénéfice de l'activité économique. Pourquoi, au Luxembourg, veut-on cultiver le désert autour ? Il faudrait plutôt cultiver la richesse !

Je me rappelle de cette manifestation que Ben Fayot avait organisée au début des années 2000. Je devais y parler de l'aménagement du territoire. Il y avait aussi là le chef de Utopolis qui annonçait vouloir ouvrir un cinéma à Longwy. Tout le monde trouvait ça complètement insensé. Mais, au contraire, cela est le bon exemple : Il faut que les entreprises luxembourgeoises aillent s'implanter dans la Grande Région. Pourquoi doit-on tout avoir chez soi ? En tout cas, si on parle aux gens à Longwy, ils sont contents d'avoir eu ce cinéma...

Gréng Stëftung : Vous avez adressé le sujet de la gouvernance. Serait-il envisageable de rénover la chambre des députés et d'y ajouter dix sièges pour les représentants des autres parties de la Grande-Région ?

Patrick Bousch : En fait, ce n'est pas une idée nouvelle ! Il y a quelques années on a discuté au sein de l'association transfrontalière du PED sur la possibilité de créer une sorte de conseil communal transfrontalier qui serait élu par les communes de l'association transfrontalière. Mais personne n'y était intéressé. Une raison pourrait être que les représentants qui vont aux réunions de l'association ne sont même pas des échevins, mais des conseillers qui n'ont pas été élus pour s'occuper de la coopération transfrontalière. Ils ne se sentent aucune responsabilité par rapport à cet espace qu'est la Grande-Région.

Gréng Stëftung : Si on parle de représentation démocratique, pourrait on imaginer un mécanisme qui ferait participer les frontaliers à la vie politique dans un pays où ils viennent travailler cinq jours par semaine ?

Patrick Bousch : Ceux qui ont exploité cette niche sont les syndicats. Leur mode de représentation est beaucoup plus démocratique. Mais qu'est-ce qu'ils ont comme pouvoir ? Il n'y a pas de député « frontalier » ?