

LES CAHIERS DU CEPS/INSTEAD

Géographie & Développement

**L'aménagement du territoire dans les espaces urbains
frontaliers est-il une réalité ?**

Le cas des aires métropolitaines transfrontalières du Luxembourg et Lille

Frédéric DURAND



L'aménagement du territoire dans les espaces urbains frontaliers est-il une réalité ?

Le cas des aires métropolitaines transfrontalières du Luxembourg et Lille

La construction de l'espace communautaire en Europe passe par une meilleure intégration des territoires et notamment des territoires frontaliers. La politique européenne prônée actuellement est de promouvoir et d'améliorer la coopération entre les acteurs de ces territoires en fournissant des outils financiers et juridiques pour y parvenir. L'idée de ce Cahier est de s'interroger sur les résultats de cette politique à travers la question de l'aménagement du territoire dans un cadre transfrontalier. L'hypothèse posée est que l'intégration des territoires passe par le développement d'une concertation entre les acteurs et la mise en œuvre d'une planification entre les territoires frontaliers. Les objectifs de l'étude, centrée sur deux aires métropolitaines transfrontalières - Luxembourg et Lille, ont été de définir la notion d'aménagement transfrontalier dans un premier temps, avant d'examiner son implémentation sur l'espace. Nous proposons dans cette optique un schéma théorique de la planification transfrontalière. Les résultats de l'étude montrent la multiplicité des difficultés rencontrées par les acteurs aménageurs dans la réalisation de projets d'aménagement transfrontaliers. Pour passer outre ces obstacles, des ajustements apparaissent nécessaires.

INTRODUCTION

Depuis la fin des années 1980, les relations entre les territoires au sein de l'espace communautaire s'intensifient. Les régions frontalières servent de pont à l'intégration (O'Dowd, 2002). Elles établissent des liaisons entre des territoires plus vastes séparés par une frontière et agissent comme des modèles d'intégration à petite échelle (Ahrens & Schöne, 2008). L'aménagement de ces territoires frontaliers apparaît être une nécessité, tant leur développement est contraint par la frontière. L'objectif est donc de passer de territoires ancrés dans les espaces nationaux à des territoires plus fonctionnels dépassant les frontières et répondant à une réalité géographique. Ce nouveau contexte encourage les acteurs politiques à travailler ensemble. La volonté politique de développer la coopération transfrontalière est souvent affichée, elle s'inscrit dans une histoire récente de la construction européenne, dont le souhait est d'effacer les frontières nationales. Pour ce faire, une politique de cohésion territoriale a été définie et des outils de financement ont été créés pour aider à sa concrétisation. Le but de ce Cahier est de s'interroger sur les résultats d'une telle politique, à travers l'étude des projets d'aménagement du territoire dans les espaces frontaliers et plus particulièrement au sein de deux aires métropolitaines transfrontalières en Europe. Nous parlerons ici de l'aménagement du territoire comme produit d'actions volontaristes opérées et contrôlées par les acteurs politiques. Au-delà de l'ambiguïté même du terme d'aménagement du territoire¹, il existe un paradoxe à parler d'aménagement transfrontalier, particulièrement au sein d'aire métropolitaine transfrontalière, où les espaces urbains séparés par une frontière nationale sont en interaction les uns avec les autres. La frontière représente un obstacle à la continuité spatiale, alors que l'aménagement demeure une prérogative d'Etat. La notion de transfrontalier vient bousculer cet ordre westphalien établi (Groupe frontière, 2004) et rentre en contradiction avec l'idée d'un aménagement conçu pour un territoire

institutionnalisé. Un décalage persistant en résulte entre les cadres institutionnels de l'action sur le territoire et les enjeux actuels de l'aménagement (Hamez, 2007). De nombreux acteurs politiques parlent pourtant d'aménagement transfrontalier, mais est-il concevable de définir une stratégie d'aménagement commune de part et d'autre des frontières ? Dans un contexte européen qui encourage le développement de la coopération transfrontalière, est ce que la réalisation de projets d'aménagement transfrontaliers est facilitée ?

Deux aires métropolitaines transfrontalières en Europe ont été étudiées : Luxembourg et Lille. Dans chacun des deux cas, le contexte transfrontalier est une réalité géographique. A Lille, la conurbation est un continuum urbain transfrontalier, tandis qu'au Luxembourg, il n'existe pas véritablement d'espace urbain transfrontalier continu (*hormis dans la partie méridionale du Luxembourg*), par contre les interactions économiques sont importantes : environ 130 000 travailleurs traversent la frontière tous les jours (ESPON, 2010). La méthodologie mobilisée dans le cadre du travail présenté ici est centrée sur une approche qualitative fondée sur des études de terrain, sur des entretiens auprès des principaux acteurs (techniciens et acteurs politiques)² et sur une analyse des documents de planification dans les territoires frontaliers. Dans une première partie, nous examinerons la notion de planification transfrontalière, puis dans un second temps nous décrirons sous l'angle de l'aménageur les modes d'organisation de l'aménagement du territoire dans un contexte transfrontalier. Dans une troisième partie, nous focaliserons notre propos sur la réalisation des projets transfrontaliers dans les cas luxembourgeois et lillois, avant de présenter, dans une dernière partie, un schéma théorique de la planification transfrontalière, expliquant les étapes de la conception de projets d'aménagement transfrontaliers.

¹ L'aménagement du territoire est une notion française qui définit la politique d'aménagement à l'échelle d'un territoire. En anglais, on parlera plutôt de *planning* qui se décline selon l'échelle d'étude : *urban planning* lorsqu'il s'agit d'un aménagement urbain, *regional planning* pour l'aménagement à l'échelle régionale, ou encore *spatial planning* pour parler de planification spatiale. *Planification* et *aménagement* sont un seul et même terme en anglais, alors qu'en français la planification représente une étape du processus d'aménagement du territoire : la conception d'un plan prospectif et stratégique au sein d'un territoire.

² Une cinquantaine d'entretiens ont été réalisés dans le cadre des projets de recherche CROSSPLANNING et METRONET © CEPS/INSTEAD (2010-2011).

I. REVUE DE LITTÉRATURE

La notion d'aménagement transfrontalier n'a été que peu abordée dans la littérature. Ceci est principalement dû à sa relative jeunesse dans le champ scientifique. Néanmoins deux notions apparaissent : celles de *trans-national planning* et de *cross-border planning*.

1. Retour sur la notion d'aménagement transfrontalier

Le terme *trans-national planning* ou planification trans-nationale peut se définir comme une coopération à grande échelle entre différents partenaires nationaux (Dabinett, 2006 ; Colomb, 2007). La base de cette coopération est en grande partie issue, d'une part, de la définition d'un cadre de développement spatial européen (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire - SDEC) qui instaure un nouveau contexte pour l'aménagement du territoire en Europe ; et d'autre part des initiatives communautaires, basées sur la reconnaissance d'une cohérence spatiale croissante qui franchit les frontières nationales (Zonneveld, 2005). L'aménagement trans-national consiste à rechercher une harmonisation des différents plans d'aménagements nationaux (Fabbro & Haselsberger, 2009), mais également un consensus des acteurs impliqués dans la définition d'une vision de développement commune (Zonneveld, 2005). Le sens de *trans-national* dans l'aménagement du territoire a été largement déterminé par l'approche préconisée par le volet transnational d'INTERREG (volet B), avec des règles spécifiques et la définition des grandes zones de coopération transnationale (Dühr & Nadin, 2007). En effet, dans les publications de l'Union Européenne, les objectifs du volet B sont de favoriser et d'encourager la coopération transnationale dans le domaine du développement territorial et plus précisément en ce qui concerne l'aménagement du territoire (© Union Européenne, 1995-2011).

Le terme *cross-border planning* peut à la fois se traduire par planification transfrontalière ou aménagement transfrontalier. Cette notion est liée à la recherche d'une prise de décision transfrontalière conjointe (Herzog, 2000) qui passe par un

processus de renforcement des institutions pour obtenir des résultats bénéfiques pour toutes les parties engagées dans la coopération (Peña, 2007). Son objet premier est de faciliter l'action collective. Pour Jean-Pierre Renard, « le transfrontalier renvoie aux liens, aux flux et aux acteurs traversant la frontière, à la connexion ou encore à la volonté politique de créer de la continuité et de la proximité territoriale » (Renard, 2007). La conception de l'aménagement transfrontalier y apparaît plus fonctionnelle. Cette vision organisatrice de l'espace renvoie à l'idée d'une mise en connexion des territoires par rapport à la frontière, à la construction de point de passage pour les flux. Cela consiste à définir une action commune dans un contexte territorial où les cadres réglementaires sont différents. Dans une optique opérationnelle, la Mission Opérationnelle Transfrontalière³ évoque l'aménagement transfrontalier en posant deux questions : *Comment concevoir un aménagement du territoire transfrontalier ?* et *Comment réaliser un projet d'équipement ou d'aménagement transfrontalier ?* Selon la MOT, les démarches d'aménagement transfrontalier se traduisent par la recherche et la définition de thèmes communs de coopération, par la mise en place d'instances régulatrices, par la recherche d'articulation avec les orientations d'aménagement à plusieurs échelles, comme avec les outils de financements nationaux disponibles, et la concrétisation des projets transfrontaliers d'aménagement.

³ Définition provient du site internet de la MOT : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>

2. Vers une définition de l'aménagement transfrontalier

Les différences entre ces deux notions se situent principalement au niveau de l'échelle d'action : d'un côté on se trouve à une échelle transnationale, de l'autre à une échelle locale avec une plus grande proximité spatiale. Il est à noter que les auteurs nord-américains évoquent plutôt le terme de *cross-border planning*, notamment pour évoquer la coopération le long de la frontière USA-Mexique, tandis que les auteurs européens emploient plutôt le terme de *trans-national planning*, principalement pour décrire la nouvelle orientation de la politique de développement territorial de l'Union Européenne. Néanmoins, ces deux notions - telles qu'elles sont définies - ne conviennent pas pour caractériser de manière précise l'aménagement transfrontalier. Dans ces circonstances, voici une proposition afin de clarifier et d'élargir cette notion. La planification transfrontalière se réfère ainsi aux idées :

- d'agir avec les acteurs voisins. La coopération transfrontalière implique toujours un changement de point de vue, elle implique un renversement des perspectives territoriales (Denert & Hurel, 2005) : d'une logique de deux territoires juxtaposés et séparés, on passe à une logique de liaison de ces territoires, avec une continuité spatiale, et où une région et une communauté transfrontalière pourraient émerger.
- d'aménager un lieu, un équipement ou une infrastructure à proximité de la frontière, répondant à un besoin des populations, des acteurs économiques localisés de part et d'autre de la frontière.
- d'affecter les pratiques spatiales, sociales, économiques, commerciales ou culturelles des zones frontalières, mais aussi les représentations des habitants qui y résident.

En reprenant la définition du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement de Merlin & Choay, nous pouvons définir la planification transfrontalière comme l'action et la pratique d'organiser selon une stratégie et dans une vision prospective, la population, les activités, les infrastructures et les moyens de communication dans les zones transfrontalières, en mettant en avant les atouts du territoire transfrontalier et en tentant de répondre aux exigences économiques, écologiques et sociales de la société civile.

D'un point de vue conceptuel, l'objectif de la planification transfrontalière est de développer un projet commun avec une variété d'acteurs des deux côtés de la frontière, afin de discuter d'une stratégie conjointe de développement. D'un point de vue opérationnel, les choses semblent être plus complexe... même si le contexte européen présente de nombreux avantages.

II. LA PLANIFICATION, UNE CONCEPTION NATIONALE ADAPTÉE AU CONTEXTE TRANSFRONTALIER ?

L'un des principaux objectifs de l'Union Européenne est de multiplier les relations entre les partenaires de part et d'autre des frontières et de permettre aux acteurs politiques et économiques de coopérer davantage. L'idée est de façonner une nouvelle gouvernance dans ces aires transfrontalières. Les membres de l'UE se sont entendus sur le développement spatial futur de l'espace européen avec la réalisation du SDEC. L'hypothèse sous-jacente est que la planification transfrontalière peut jouer un rôle important dans la stratégie d'intégration des territoires.

1. Un cadre européen propice pour la coopération transfrontalière dans le domaine de la planification

L'Europe offre plusieurs conditions favorables à l'émergence de projets transfrontaliers, notamment du point de vue politique avec la création de la Communauté Européenne, qui prône l'idée de construire une vision commune - « *the EU has a dominant episteme (European integration) and also a broad consensus exists between the state and society* » (Peña, 2005) - mais également grâce à la politique régionale définie par l'UE, qui vise à développer la cohésion économique et sociale au sein de son territoire et à réduire les inégalités entre les territoires. Pour ce faire, une série d'instruments financiers (Fonds européen de développement régional - FEDER, programmes d'initiatives communautaires comme INTERREG) et juridiques (Eurorégion, Eurodistrict, ou Groupement européen de coopération territoriale - GECT) ont été développés pour satisfaire cette vision politique. Du point de vue de la planification, différents outils et documents ont été conçus notamment pour définir un cadre politique à l'aménagement du territoire transfrontalier (SDEC, Agenda territorial de l'Union Européenne, Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen). Ces différentes initiatives ont abouti à une forte prise de conscience parmi les planificateurs et les décideurs de la nécessité d'une coordination horizontale, verticale et géographique améliorée dans une Europe intégrée (Dühr, Stead & Zonneveld, 2007).

D'autre part, les Etats ont entrepris des initiatives juridiques afin de lever les obstacles à la coopération transfrontalière. En 1980, la convention-cadre européenne de Madrid (1980) a été rédigée par les partenaires européens

pour faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales. Dans les deux cas étudiés, cette convention a été effective suite à sa ratification par les Etats à travers les accords de Karlsruhe, signés en 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, et les accords de Bruxelles, signés en 2002 entre la France et la Belgique.

L'Union Européenne joue ainsi un rôle d'impulseur et de soutien à la coopération transfrontalière, à travers ses orientations stratégiques et ses outils de financement. Mais quelle est la situation pour les acteurs politiques et les acteurs gestionnaires de l'espace qui souhaitent développer des projets transfrontaliers ? L'idée ici est donc de s'intéresser au traitement de la question transfrontalière et à son intégration dans les différents documents d'aménagement au sein des territoires étudiés.

2. Description et comparaison des systèmes d'aménagement territoriaux

L'objectif de cette partie est d'examiner les systèmes de planification dans chacun des pays appartenant aux deux aires de coopération transfrontalière étudiées (cf. Figure 1). Nous présenterons tout d'abord la situation en Belgique, en France, en Allemagne puis au Luxembourg.

La Belgique est un Etat fédéral, mais ce dernier ne dispose d'aucune prérogative quant au développement territorial. La structure institutionnelle belge distingue trois régions (la Flandre, la Wallonie et la région de Bruxelles). Ces régions ont toutes les compétences et établissent leurs propres règles en matière d'urbanisme et de développement territorial. Du point de vue de l'aménageur, il existe bien une frontière entre les pratiques flamandes, wallonnes et bruxelloises.

Le choix de la Région wallonne s'est porté sur une adaptation et une modernisation de l'ancien système belge. Il s'est concrétisé par l'adoption en 1997 du CWATUP, le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. De manière concrète, la politique d'aménagement du territoire s'effectue aux niveaux régional et communal, à travers les documents à valeur réglementaire (plans et règlements) qui tentent de répondre aux objectifs mentionnés

par les documents à valeur prospective (schéma) et plus particulièrement au SDER, le Schéma de Développement de l'Espace Régional wallon. Cette structuration de la planification rompt avec le zonage et l'approche planificatrice des années 1960, en proposant une analyse systémique et une démarche socio-économique (Hanin, 2001). Les objectifs sont de consolider l'unité de la Wallonie et de la polyville, c'est-à-dire de renforcer les interactions entre Mons, Charleroi, Namur et Liège (Rousseaux & Sinzot, 2010).

En Flandre, une nouvelle organisation de planification spatiale a été mise en place suite aux lois de 1999 et de 2002 avec un système de schémas de structure (*Structuurplannen*) et de plans territoriaux d'exécution (*Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*) sur les trois niveaux institutionnels flamands : la région, les provinces et les communes. La répartition des compétences entre ces trois niveaux est fixée en fonction du principe de subsidiarité ; c'est-à-dire que chaque niveau institutionnel met en œuvre les projets qui peuvent être réglés à son propre niveau. Les décisions doivent donc être prises au niveau le plus approprié (Benelux, 2003). A travers cette organisation de la planification, le gouvernement flamand a défini une stratégie territoriale globale basée sur le principe de « concentration-déconcentrée ». L'objectif est de maîtriser l'étalement urbain en renforçant les zones urbaines existantes (Fontaine, 2010).

La région Nord Pas-de-Calais et la région Lorraine suivent la politique française de planification. Cependant, depuis les lois de décentralisation (1982), les collectivités territoriales ont de plus en plus de responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Un désengagement de l'Etat s'observe au profit des collectivités locales et particulièrement des métropoles, mais également au profit des régions. Le rôle de l'Etat se réduit, même s'il définit encore les grandes lignes de la stratégie de planification à travers la rédaction des Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD) et des Schémas de Services Collectifs (SSC). L'Etat soutient également financièrement les régions en établissant un contrat projet Etat-Région dont l'objectif est de mettre en œuvre les objectifs définis dans le Schéma régional d'aménagement et du développement du territoire (SRADT). Cet instrument de planification, stratégique et prospectif, détermine une trajectoire générale pour le développement régional à moyen et long terme, et coordonne, à l'échelle régionale, les politiques nationale et locale d'aménagement. Il instaure ainsi un dialogue entre la région et l'Etat (DATAR, 2003). Au niveau régional et local, les principaux documents de cadrage sont le SRADT et le Schéma

de cohérence territorial (SCOT), qui définissent la stratégie de développement territorial au niveau de la région pour le premier et de l'intercommunalité concernée pour le second. Introduit par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU votée le 12/12/2000), le SCOT sert de cadre de référence pour toutes les politiques territoriales et assure l'articulation des autres documents sectoriels (Programme Local d'Habitat (PLH), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Schéma de Développement Commercial (SDC)...) sans s'y substituer. D'un point de vue réglementaire, la commune contrôle et planifie l'urbanisme sur son territoire. Pour ce faire, elle établit un PLU - qui doit être compatible avec le SCOT - qui constitue le projet d'aménagement et de développement territorial de la commune et y fixe les règles générales de l'utilisation des sols (Merlin, Choay, 2009).

En Allemagne, l'Etat fédéral ne dispose pas de véritables instruments de planification. Il définit par contre un cadre législatif commun afin d'uniformiser le système de planification dont la caractéristique est d'être fortement décentralisée. Sur base de la loi-cadre fédérale, les Länder adoptent leurs propres lois sur l'aménagement du territoire. Ils en concrétisent les principes et définissent les objectifs pour leur territoire dans les *Landesentwicklungspläne* – les plans et programmes de développement du Land (Guder, 2003). Ces documents servent de référence pour l'élaboration des plans directeurs à l'échelle locale (*Flächennutzungsplan*). En vertu de la libre administration communale, les *Gemeinde* (les communes) ont une compétence presque totale en matière de planification, ce qui réduit d'autant les pouvoirs de tous les niveaux supérieurs d'administration et de gestion. Les relations entre les différents plans établis par le *Land*, le *Kreis* et la *Gemeinde* sont régies par ce qu'on peut appeler un système de contrepoids : le but de ce système est de permettre des adaptations mutuelles, à tous les niveaux, des objectifs des plans et des objectifs de développement (Collicard et al., 2004).

Le système de planification au Luxembourg a été revu suite à l'application de la loi de 1999 définissant l'aménagement du territoire, modifiée en 2004, concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Même si la loi définit trois niveaux de gestion spatiale, seuls les niveaux étatiques et communaux sont efficaces. Le Programme Directeur est l'instrument clé de la politique de planification au Luxembourg. Ce document stratégique fournit d'une part un cadre de référence pour la mise en œuvre d'un développement durable du territoire et d'autre part les orientations d'aménagement à suivre dans

une logique de « déconcentration concentrée ». Le pays connaissant une croissance économique et démographique exceptionnelle au niveau européen (DATER – CEPS/INSTEAD, 2008), un concept a été créé, l'IVL (*Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept*), afin d'analyser l'impact de cette croissance sur le territoire. L'objectif est de développer un concept spatial intégré à moyen et long terme pour mieux coordonner l'aménagement du territoire, la planification des transports et la protection des espaces naturels. Les plans directeurs sectoriels - en cours d'élaboration - constituent des instruments d'aménagement clefs. Ces documents opposables permettront d'assurer des synergies dans quatre domaines prédéfinis (les transports, le logement, l'environnement et les zones d'activités économiques) et de structurer le développement territorial sur une période de 20 ans. Au niveau local, les communes disposent de deux outils de planification réglementaire : Le Plan d'Aménagement Général (PAG) et le Plan d'Aménagement Particulier (PAP). Le PAG définit la répartition et l'implantation des activités humaines sur le territoire communal. Il fixe également certaines règles d'urbanisme tel que l'affectation et la densité de construction. Le PAP exécute quant à lui le PAG, mais précise les dispositions réglementaires à suivre pour la réalisation des projets d'aménagement (Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain, 2009). Même si le Ministère de l'Intérieur participe à la planification en approuvant ou en refusant les projets d'aménagement présentés par les communes et les particuliers, les communes sont seules responsables de l'aménagement de leur territoire en vertu du principe de l'autonomie communale.

Au regard de la description des documents, il existe une variété de documents d'aménagement, qui sont tous issus de lois d'aménagement récentes (1999 et 2004 pour le Luxembourg, 1997 pour la Wallonie, 1999 et 2002 pour la Flandre, 2000 pour la France, 1992 et 2002 pour l'Allemagne), qui ont permis aux territoires concernés de s'adapter et de répondre aux nouveaux processus économiques et spatiaux à l'œuvre. A première vue, aucun pays ne possède la même façon d'organiser la planification de son espace. Les lois d'aménagement varient sensiblement d'un pays à un autre, attribuant des compétences diverses en matière de planification aux différents échelons institutionnels. Pourtant la comparaison des systèmes d'aménagement nous montre qu'il existe dans chaque pays un emboîtement et une interrelation entre les documents de planification, qui tentent dans la plupart des cas de respecter le mieux possible la logique et la stratégie de planification définie par

les services centraux. En effet, chaque document du niveau local reprend et précise les orientations exposées dans les documents des niveaux régionaux et/ou centraux. Cette manière de faire tend à la mise en place d'une gestion intégrée de la planification spatiale.

Cependant, dans une perspective de coopération transfrontalière, les anciennes traditions étatiques (la tradition napoléonienne, la tradition germanique, la tradition anglo-saxonne) (Newman & Thornley, 1996) et les approches légales et juridiques divergentes de la planification en Europe (la planification économique régionale en France, land use management au Royaume-Uni ou en Belgique, l'approche globale intégrée de la planification en Allemagne) génèrent encore de forts contrastes dans les pratiques de planification spatiale. Ces pratiques d'aménagement demeurent différentes d'un pays à l'autre, du fait des méthodes de planification héritées, mais aussi des orientations stratégiques choisies. En Allemagne, l'aménagement se conçoit comme une gestion stricte du sol ; au Luxembourg, la gestion apparaît plus souple et moins réglementaire ; en Belgique que ce soit en Flandre ou en Wallonie, la planification a une conception pragmatique qui tente de lutter contre l'étalement urbain et de répondre aux enjeux socio-économiques actuels ; alors qu'en France, la planification territoriale s'inscrit dans le cadre plus général de la démarche de projet telle qu'elle a été conçue pour le management des entreprises (CERTU, 2008), en mettant l'accent sur le développement économique des territoires. Cependant l'aménagement du territoire a su évoluer en Europe en sortant de ces anciens schémas (Knieling & Othengrafen, 2009a, 2009b), en se recentrant sur la coordination à plusieurs échelles des politiques publiques, et sur l'attractivité économique des territoires avec comme objectif de rendre compétitifs les régions urbaines en développant et en mettant en avant leurs atouts. La mutation des pratiques d'aménagement a conduit à un effort collectif de la part des acteurs publics, des acteurs privés et des associations représentant la société civile, d'une part en termes de gestion, en définissant notamment des priorités d'investissements publics, des principes de régulation des sols, et d'autre part en termes de prospective, en ré-imaginant le territoire, en proposant une conception de son futur (Healey, 2004). Ces nouveaux modes de gouvernance et les nouvelles dimensions de la planification tendent à imposer la notion de planification stratégique spatialisée (Albrechts, 2006). Est-ce que ces nouvelles façons de concevoir et de faire l'aménagement sont adaptées à un cadre de coopération transfrontalier ?

FIGURE 1. Les documents de planification spatiale en Allemagne, Belgique, France et Luxembourg

Niveaux institutionnels		Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) - Document de cadrage				
Niveau européen		Directive territoriale d'aménagement et de développement durables (DTADD)		Schémas de services collectifs (SSC)		
Niveau national ou fédéral	Contrat de projet État-région (CPER)			∅	Planification spatiale de la Fédération (Bundesraumplanung)	
Niveau régional		Schéma régional d'aménagement et du développement du territoire (SRADT)		Plans et programmes de développement du Land (Landesentwicklungsplan)	Planification spatiale du Land (Landesplanung)	
Niveau supra-communal	∅	Schéma de cohérence territoriale (SCOT)		Plan de développement territorial (Raumordnungsplan)	Planification régionale (Regionalplanung)	
Niveau communal	Plan local d'urbanisme (PLU)		∅	Plans contraignants d'usages des sols (Flächennutzungsplan) Plans préparatoires (Bebauungsplan)	Planification locale des usages des sols (Bauleitplanung)	
Type de documents de planification	Documents réglementaire	Documents de cadrage		Documents réglementaire	Documents de cadrage	
Pays	FRANCE				ALLEMAGNE	

Niveaux institutionnels		Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) - Document de cadrage						
Niveau européen		∅		∅		Plans directeurs sectoriels (en cours d'élaboration)		Programme Directeur IVL (concept spatial intégré)
Niveau national ou fédéral		∅	∅	∅	∅			
Niveau régional	Plan de secteur (PS) Règlement régional d'urbanisme (RRU)	Schéma de développement de l'espace régional (SDER)		Mise en oeuvre du plan régional (Ruimtelijk Uitvoerings Plan)	Plan Régional de Flandre (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen)	Plans régionaux (en cours d'élaboration)	∅	
Niveau supra-communal	∅	∅		Mise en oeuvre du plan provincial (Provinciaal Ruimtelijk Uitvoerings Plan)	Plan de structure de la province (Ruimtelijk Structuurplan Provincie)	Conventions Etat/communes (DICI, Air Regioun)	∅	
Niveau communal	Plan communal d'aménagement (PCA) Règlement communal d'urbanisme (RCU)	Le schéma de structure communal (SSC)		Mise en oeuvre du plan communal (Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoerings Plan)	Plan de structure communal (Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan)	Plans d'aménagement généraux (PAG) Plan d'aménagement particulier (PAP)	Plan de développement communal	
Type de documents de planification	Documents réglementaire	Documents de cadrage		Documents réglementaire	Documents de cadrage	Documents réglementaire	Documents de cadrage	
Pays	WALLONIE			FLANDRE		LUXEMBOURG *		

* D'autres documents de planification existent au Luxembourg (plans d'occupation des sols, plans de développement communaux) mais sont relativement peu utilisés.



Documents de référence au niveau méso



Documents de référence au niveau local

3. Le traitement de la question transfrontalière de la planification

Dans les deux cas étudiés, le cadre d'action, pour des raisons légales, demeure le territoire national à l'intérieur duquel sont régies des lois sur lesquelles se basent les acteurs gestionnaires de l'espace. Cependant, les approches et les réponses se différencient selon l'échelle. Pendant longtemps, la question transfrontalière est restée une action politique marginale qui n'était pas liée à la planification nationale (Pradella & Verger, 2009). Mais depuis quelques années, la tendance change et la problématique transfrontalière apparaît petit à petit dans les documents de prospective et de stratégie territoriale. Ceci se traduit par la prise en compte des territoires voisins, des interactions existantes entre les territoires, des complémentarités futures à dessiner. Le fait transfrontalier a pris une telle importance dans chacune des composantes territoriales situées à proximité de la frontière (communes, départements, régions, Etat) que, dorénavant, tout document de planification ou de programmation comporte un volet qui lui est dédié. Mais pour l'instant, la question transfrontalière n'est pas posée de manière opérationnelle dans les documents de planification. Les seuls documents stratégiques qui traitent de manière approfondie la coopération transfrontalière sont le Programme Directeur du Luxembourg et le SCOT de Lille Métropole.

Du fait de la conception spécifique des systèmes territoriaux exclusivement centrés dans des cadres nationaux, il apparaît compliqué de planifier et de gérer un espace transfrontalier. Il existe toujours un effet de frontière important, en particulier sur le plan juridique, malgré l'ouverture des frontières nationales en Europe. Afin de combler ces différences, l'Union Européenne a décidé de s'impliquer davantage dans la définition d'une stratégie pour encadrer et donner une cohésion aux stratégies de développement spatial des territoires de l'Europe. L'idée est d'influencer l'évolution des méthodes d'aménagement de chaque pays et d'harmoniser la planification spatiale en construisant, diffusant et institutionnalisant des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes, des manières de faire nouvelles (Waterhout, Morais & Böhme, 2009), notamment à travers la politique régionale de l'Union Européenne. Cette politique est-elle néanmoins suffisante pour concevoir des projets d'aménagement transfrontaliers ?

III. LA CONCEPTION DE PROJETS D'AMÉNAGEMENT TRANSFRONTALIERS

La stratégie européenne à l'appui du FEDER et des programmes INTERREG financent des projets transfrontaliers tout en développant et propageant l'idée de la promotion de la coopération transfrontalière. D'un point de vue opérationnel, la planification et la gestion d'un espace transfrontalier demeurent compliquées, il n'existe pour le moment aucun document d'urbanisme transfrontalier. Dans ces conditions, comment réaliser des projets d'aménagement transfrontaliers ? Cette question nécessite de revenir brièvement sur l'histoire de la coopération transfrontalière dans les deux cas étudiés.

1. La coopération transfrontalière au Luxembourg : une diversité de structures

Sur le plan institutionnel, la coopération transfrontalière au Luxembourg se caractérise par une multiplicité de structures, avec une dispersion des acteurs engagés (cf. Figures 2 et 4). Néanmoins, la Grande Région est la structure de coopération majeure, elle pilote et oriente la politique de coopération au sein de son vaste territoire. D'une superficie de 65 041 km² et composée 11,2 millions d'habitants, elle regroupe les niveaux institutionnels régionaux et nationaux des cinq entités associées⁴. La structure institutionnelle de la Grande Région est composée d'un organe exécutif : le sommet de la Grande Région qui définit la stratégie à suivre. D'autres organes participent au fonctionnement de la coopération transfrontalière tels que le Conseil Parlementaire Interrégional (CPI) qui est l'assemblée parlementaire consultative de la Grande Région, le Comité économique et social qui est l'organe consultatif à vocation socio-économique du sommet, ou encore l'EuRegio SaarLorLux+ qui représente les intérêts communaux au sein de la Grande Région. Le 1er sommet de la Grande Région a eu lieu en 1995 à Mondorf-les-Bains sous présidence luxembourgeoise. Cependant, cette initiative est le fruit d'une longue maturation qui a pris sa source à la fin des années 1960 sur un plan économique étroitement associé

à l'industrie minière et sidérurgique, et qui s'est organisée de manière plus institutionnelle avec la fondation de la structure Saar-Lor-Lux en 1980. La coopération transfrontalière a ainsi débuté avec la question de la reconversion des bassins industriels, qui rencontraient les mêmes difficultés socio-économiques. L'idée était de coordonner une relance économique concertée dans un cadre d'action transfrontalier. Pour satisfaire à cette exigence à un niveau plus local, les Etats français, belge et luxembourgeois ont créé le Pôle Européen de Développement (PED) en 1985, afin d'améliorer l'attractivité économique d'un espace situé aux carrefours des frontières nationales belges, françaises et luxembourgeoises. Par la suite, la structure est devenue une association transfrontalière gérée par les collectivités locales (1996) avec comme dessein la création d'une agglomération transfrontalière, dont les buts étaient de fixer des objectifs de développement commun de part et d'autre des trois frontières (avec la création de 8000 emplois sur 10 ans). Cependant, depuis le changement de statut et le désengagement programmé des Etats, la structure peine à confirmer ces ambitions. L'inégale répartition des ressources financières entre les communes et les rivalités politiques locales naissantes dynamitent les initiatives de coopération et la réalisation de projets transfrontaliers (Belkacem et al, 2004). Outre l'expérience du PED, une nouvelle structure de coopération au niveau local est en train de se constituer. Les autorités françaises et luxembourgeoises ont décidé de travailler de concert pour réfléchir à la création d'une future agglomération transfrontalière entre Esch-sur-Alzette et Audun-le-Tiche, permettant d'intégrer l'ambitieux projet urbain luxembourgeois de Belval à une réalité territoriale transfrontalière ; les deux parties jouant des complémentarités entre attractivité économique, disponibilité foncière et bassin de main d'œuvre. La création d'un GECT est prévu (fin 2011-début 2012) afin de coordonner la coopération transfrontalière et de définir un cadre pour l'organisation du projet urbain transfrontalier.

⁴ Liste des onze partenaires de la Grande Région : les Communautés Française et Germanophone de Belgique, la Région Wallonne, les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, les Conseils Généraux de Moselle, de Meurthe-et-Moselle, et de la Meuse, le Conseil Régional de Lorraine, la Préfecture de la Région Lorraine et l'Etat du Luxembourg.

FIGURE 2. Carte des différents périmètres de coopération transfrontalière du Luxembourg



Auteur : DURAND Frédéric, CEPS/INSTEAD, 2011

La logique à l'œuvre au sein de la Grande Région est une logique *top-down*, du fait de la primauté des niveaux institutionnels centraux sur les autres niveaux institutionnels locaux (hormis la période récente du PED – de 1996 à aujourd'hui – qui a vu les communes pilotées cette structure transfrontalière dans une logique *bottom-up*, avec des résultats mitigés). Ceci peut s'expliquer par la structure institutionnelle du Luxembourg, territoire pivot de la coopération transfrontalière au sein de la Grande Région, qui n'a qu'un seul niveau supra-communal : l'Etat. Ce dernier pilote les opérations et constitue l'interlocuteur privilégié des autres partenaires. Pour des raisons d'harmonisation et de représentativité politique, la Grande Région s'est donc organisée autour des niveaux centraux : Etat, région et départements pour la France, région et communautés pour la Belgique, Länder pour l'Allemagne. Cependant deux réseaux transfrontaliers de villes se sont créés (LELA+ et QuattroPole) non pas pour court-circuiter la politique décidée à l'échelle de la Grande Région, avec laquelle ils sont en accord, mais pour se constituer une marge de manœuvre afin de pouvoir y développer leurs propres projets transfrontaliers. Mais, du fait de leur budget limité et de leur structure réticulaire, les projets transfrontaliers menés dans le domaine de l'aménagement du territoire sont restreints. L'ascendant des acteurs centraux est aussi affermi par leur rôle dans la gestion des fonds européens. Jusqu'en 2006, trois programmes opérationnels cofinancés par le FEDER couvraient l'ensemble du territoire grand-régional (les programmes Wallonie-Lorraine-Luxembourg, Allemagne-Luxembourg et Sarre-Moselle-Palatinat), mais depuis 2010, la gestion des programmes INTERREG s'est simplifiée avec la mise en place d'un GECT dit d'Autorité de Gestion, qui réunit les trois programmes en un seul. Assisté d'un Secrétariat Technique Conjoint et des trois antennes régionales correspondant aux trois entités géographiques des programmes opérationnels, les missions du nouveau GECT sont de faire le suivi et la mise en œuvre du programme, et de sélectionner les projets pouvant bénéficier d'un financement européen.

2. La coopération transfrontalière à Lille : de la COPIT à l'Eurométropole

La coopération transfrontalière a véritablement débuté à Lille en 1991 à partir de l'initiative des

acteurs locaux qui se sont d'abord regroupés de manière informelle autour de la COPIT (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière), avant de se constituer en une association transfrontalière en 2001, sous le régime de loi français. Les cinq structures intercommunales (LMCU, IDETA, IEG, LEIEDAL et WVI) ont alors défini un premier périmètre métropolitain transfrontalier. Mais depuis 2008, avec la création du GECT Eurométropole, quatorze partenaires participent dorénavant à la coopération transfrontalière⁵. Tous les niveaux institutionnels de part et d'autre de la frontière y sont représentés. Cette aire métropolitaine transfrontalière compte 2 millions d'habitants, répartis sur un territoire de 3 544 km² (cf. Figures 3 et 4).

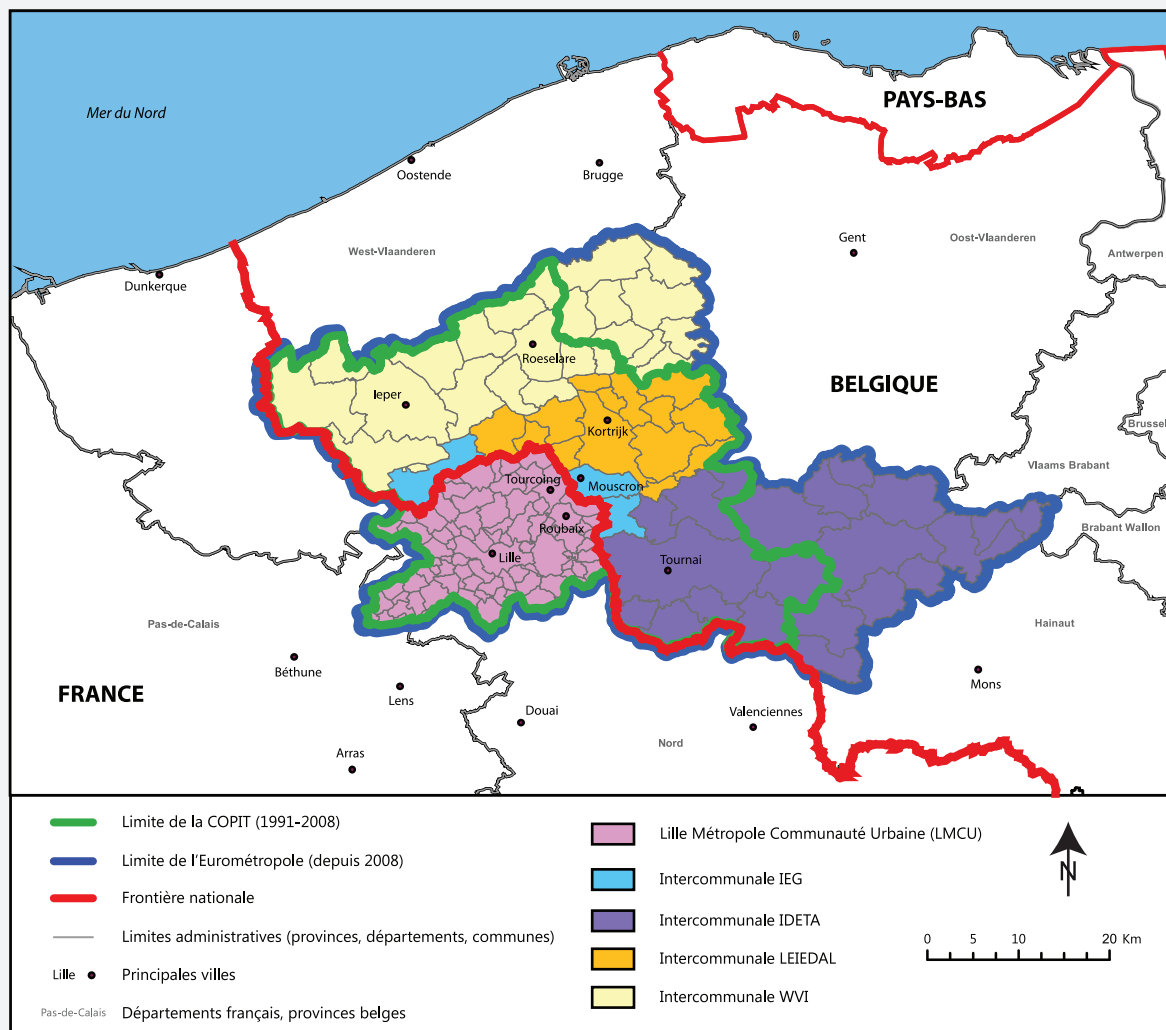
La logique politique à l'œuvre au sein de l'Eurométropole est plutôt une logique *bottom-up* en raison de la prise d'initiative des acteurs locaux dans la coopération transfrontalière. « *Les autorités locales et notamment intercommunales profitent de l'impulsion européenne (ouverture des frontières et nouvelles possibilités juridiques de coopération) pour se saisir de la planification territoriale transfrontalière* » (Pradella & Verger, 2009) au détriment de l'Etat et des services centraux, même si la gestion des programmes européens demeure à un niveau institutionnel plus élevé. Un partenariat regroupe l'ensemble des autorités belges et françaises (Préfecture, Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais, Conseil Général du Nord, Région Wallonne, Communauté française de Belgique, Région Flamande, Province de Flandre Occidentale). Le programme actuel - INTERREG IV A - s'articule, dans sa mise en œuvre, sur trois sous-programmes, à savoir : un sous-programme franco-wallon, un sous-programme franco-flamand et un sous-programme tripartite couvrant l'entièreté de la zone transfrontalière. Cette manière de procéder tire son fondement du système de fonctionnement du programme INTERREG III (2000-2006), les acteurs régionaux avaient obtenu de fusionner en un seul, plusieurs programmes européens bipartites (Nord-Pas de Calais-Flandre occidentale, Hainaut-Nord-Pas de Calais-Picardie et Wallonie-Champagne-Ardenne), afin de convenir d'une stratégie plus cohérente au sein de cet espace transfrontalier.

La prise de position et le renforcement du rôle des acteurs locaux sur la thématique de la planification transfrontalière s'est déroulée durant la période

⁵ Liste des quatorze partenaires de l'Eurométropole : Pour le versant français : l'Etat, la Région Nord-Pas-de-Calais, le Département du Nord, Lille Métropole Communauté Urbaine ; pour le versant belge : l'Etat fédéral, la Région flamande et la Communauté flamande, la Province de Flandre-Occidentale, l'intercommunale LEIEDAL, l'intercommunale WVI, au nom des communes des arrondissements de Roeselare, Ieper et Tielt, la Région wallonne, la Communauté française, la Province de Hainaut, l'intercommunale IDETA, et l'intercommunale IEG.

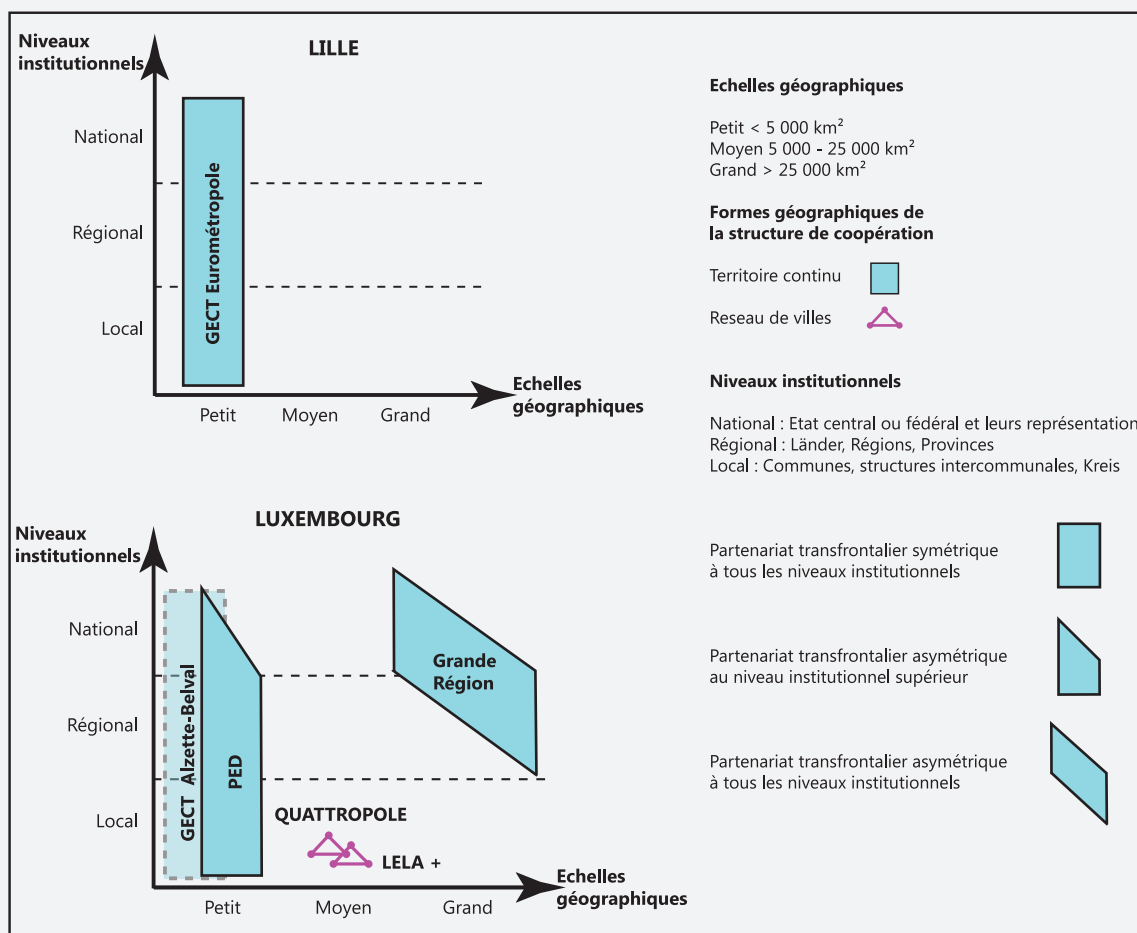
de décentralisation des pouvoirs (1980-2000) dans un contexte où ni l'Etat fédéral belge, ni l'Etat français ne souhaitent s'impliquer dans la planification transfrontalière. Cependant, au vu des problèmes rencontrés dans l'élaboration de projets d'aménagement transfrontaliers et d'un manque de compétences légales, les acteurs locaux sollicitent dorénavant les services centraux (préfecture, régions flamande et wallonne) à se joindre à eux dans l'élaboration et la réalisation de projets d'aménagement transfrontaliers. La nouvelle gouvernance instaurée suite à la mise en place du GECT devient ainsi multi-nivelée.

FIGURE 3. Carte de l'Eurométropole



Auteur : DURAND Frédéric, CEPS/INSTEAD, 2011

FIGURE 4. Cadre institutionnel de la coopération transfrontalière à Lille et à Luxembourg



Source : d'après Metroborder, ESPON Project, 2010
Auteur : Modifié par DURAND Frédéric, CEPS/INSTEAD, 2011

3. Vers une typologie des projets d'aménagement transfrontaliers

Les architectures institutionnelles mises en place pour organiser le développement transfrontalier sont-elles efficaces ? Il apparaît délicat d'évaluer les coopérations transfrontalières actuelles du fait de la jeunesse de l'exercice, cependant, nous pouvons dresser une typologie des projets d'aménagements transfrontaliers. Ce travail d'inventaire a été possible grâce à un recensement de l'ensemble des projets d'aménagement réalisés sur la période 1991-2010, financés sur fonds INTERREG ou autres⁶. Au regard des diverses

expériences transfrontalières dans les deux aires métropolitaines étudiées, il est possible de classer en quatre catégories les projets d'aménagements transfrontaliers réalisés depuis une vingtaine d'années :

- Projets d'études transfrontaliers : Ils représentent la grande majorité des projets transfrontaliers (55 %). Il existe deux types de projets d'études : ceux qui visent à connaître, à analyser certaines thématiques au sein de l'espace transfrontalier (comme la gestion des eaux souterraines ou l'étude prospective des transports en commun entre le Luxembourg

⁶ On compte 106 projets transfrontaliers ciblés « aménagement » dans le cas luxembourgeois, et 104 projets dans le cas lillois. Les volumes financiers de ces projets n'ont pu être pris en compte du fait de la multiplicité des cofinancements. De plus, certains projets – particulièrement ceux financés par les programmes INTERREG de coopération transnationale et interrégionale - dépassent les cadres spatiaux des deux territoires étudiés.

et la Lorraine : SMOT – Schéma de Mobilité Transfrontalière) ; et ceux qui ont pour objet la réalisation de projets d'aménagement par la suite (réaménagement des postes-frontière, ponts, routes)⁷. Il est à noter qu'une grande majorité des dossiers INTERREG - dans le cadre du développement spatial - correspondent à des études de faisabilité.

- Actions de communication, de médiatisation (25 %). Ces projets visent à promouvoir l'idée de coopération transfrontalière, à diffuser de l'information, à communiquer sur le transfrontalier, à inciter les acteurs mais aussi les personnes à changer de regard (créations de médias transfrontaliers, publications de documents touristiques sur le territoire transfrontalier).
- Projets d'aménagement (15 %) : Ce sont des projets concrets. On peut également faire une distinction entre les projets d'envergure et les projets plus locaux (création de stations d'épurations, de passerelle piétonne, raccordement des réseaux d'alimentation en eau).
- Actions de coordination ou de concertation politique (5 %) : Ces projets visent à coordonner l'action des acteurs sur une thématique précise, sur l'utilisation d'un équipement. On peut distinguer les actions de coordination simple (par exemple la mise en réseau des acteurs de parcs naturels, la création du SIG Grande Région) aux actions de coordination qui conduisent à des projets d'aménagement (échanges des pratiques de part et d'autre de la frontière entre les acteurs du logement).

Au regard des projets concrétisés, deux thèmes principaux de l'aménagement transfrontalier émergent : d'une part l'accessibilité (projets de connections routières, ferroviaires et fluviales) et d'autre part les domaines spécialisés dans la gestion de l'eau (projets communs d'alimentation en eau, de gestion des eaux usées) et dans la gestion des risques. La prééminence de la première thématique s'explique par une volonté des acteurs politiques d'améliorer les flux marchands et les déplacements des personnes, en favorisant les interactions entre les territoires. La réalisation de projets transfrontaliers renforçant l'accessibilité entre les territoires constitue un

travail de suture de l'espace, un travail de tissage de liens de part et d'autre de la frontière. Quant aux projets plus environnementaux, ce sont des projets où il semble plus aisé politiquement de trouver un compromis avec les partenaires voisins, notamment afin de régler un problème commun (lutte contre les inondations) ou pour rechercher une optimisation d'un équipement public en mutualisant les énergies pour sa construction et sa gestion (station d'épuration). En définitive, il apparaît clairement que nombre de projets d'aménagement transfrontaliers qui aboutissent sont des projets qui (re)créent une jonction (ponts, routes, passerelles) ou des raccordements entre réseaux techniques (eau, électricité, téléphone, assainissement). Ce sont des projets qui ont trait aux réseaux, comme si le réseau permettait de traverser plus facilement la frontière (Dupuy, 2007).

⁷ Il est important de signaler que dans les premiers programmes INTERREG, il existait spécifiquement des projets transfrontaliers visant à développer l'agglomération transfrontalière du PED (France-Luxembourg-Wallonie).

IV. VERS UN MODÈLE D'ORGANISATION DE L'AMÉNAGEMENT TRANSFRONTALIER

L'étude comparative des deux aires métropolitaines transfrontalières nous permet de proposer un schéma théorique chronologique de la planification métropolitaine transfrontalière en Europe constitué de différentes phases séquentielles (cf. Figure 5). Nous décrirons d'abord les six premières phases aboutissant à la réalisation d'un projet transfrontalier, puis nous mettrons l'accent sur les difficultés rencontrées par les acteurs de la coopération dans le montage de projets transfrontaliers, ce qui nous amènera à présenter la septième phase de ce schéma idéal, celle des ajustements.

1. Les phases essentielles de la planification transfrontalière

La première étape de la coopération débute par une **phase d'échanges et de dialogue**. Elle consiste en une prise de contact politique. Un premier réseau informel des acteurs de la coopération transfrontalière se forme.

La deuxième phase est la **phase de structuration** de la coopération transfrontalière. Après la signature de conventions et d'accords facilitant la coopération transfrontalière au niveau macro (de la convention cadre de Madrid à la signature d'un accord multilatéral, type accords de Karlsruhe), une réflexion commune est menée sur le mode opératoire de la coopération transfrontalière qui aboutit à une structuration de la coopération sous diverses formes (informelle, plate-forme d'échange, association), regroupant les acteurs impliqués dans la coopération.

La troisième phase consiste en une **phase de réflexion et de conception** du développement territorial transfrontalier. L'important au-delà de la structuration de la coopération transfrontalière est que les acteurs politiques mais aussi les techniciens travaillant au sein des collectivités territoriales définissent un projet de territoire, s'accordent sur une vision commune et établissent un calendrier politique transfrontalier. C'est un problème délicat, car il faut que les acteurs se concertent pour fixer des ambitions communes. Ils sont à la recherche d'un compromis pour avancer. Ont-ils les mêmes vues ? Ont-ils les mêmes priorités de développement ? Comment

concevoir cette stratégie commune ? Des priorités apparaissent incontournables, notamment en termes de transport transfrontalier, de gestion des ressources naturelles, des ressources énergétiques. L'élaboration d'une stratégie transfrontalière impose de la définir dans le temps, de composer un agenda politique, de poser des bornes, des étapes successives à franchir.

La quatrième phase, la **phase d'études**, permet de préparer à la concrétisation du projet. De nombreuses études et diagnostics transfrontaliers sont commandés au préalable (études de terrain, enquêtes, études de faisabilité technique, diagnostic foncier, études d'impact, études de programmation, études de marché) afin de savoir s'il est effectivement possible de réaliser le projet transfrontalier. Le résultat de ces études permet d'une part de produire une connaissance de l'espace transfrontalier qui n'existait pas auparavant et d'autre part de nourrir et d'affiner la phase de réflexion sur le développement territorial transfrontalier.

La cinquième phase du schéma représente la **phase de planification** du projet transfrontalier. Après la validation politique du projet, c'est l'étape de la planification par les techniciens en charge du projet. Ils définissent les objectifs à atteindre, les moyens financiers et humains nécessaires, les étapes de réalisation, les méthodes de suivi. La recherche de financement via les fonds européens (qui peuvent financer jusqu'à 50 % du coût du projet) impose aux acteurs de monter une fiche-projet INTERREG pour candidater aux fonds alloués par l'UE dans les programmes opérationnels de chaque « région » transfrontalière. Une autre question se pose, celle de la propriété foncière : L'acquisition de terrains par les coordinateurs du projet est-elle nécessaire ?

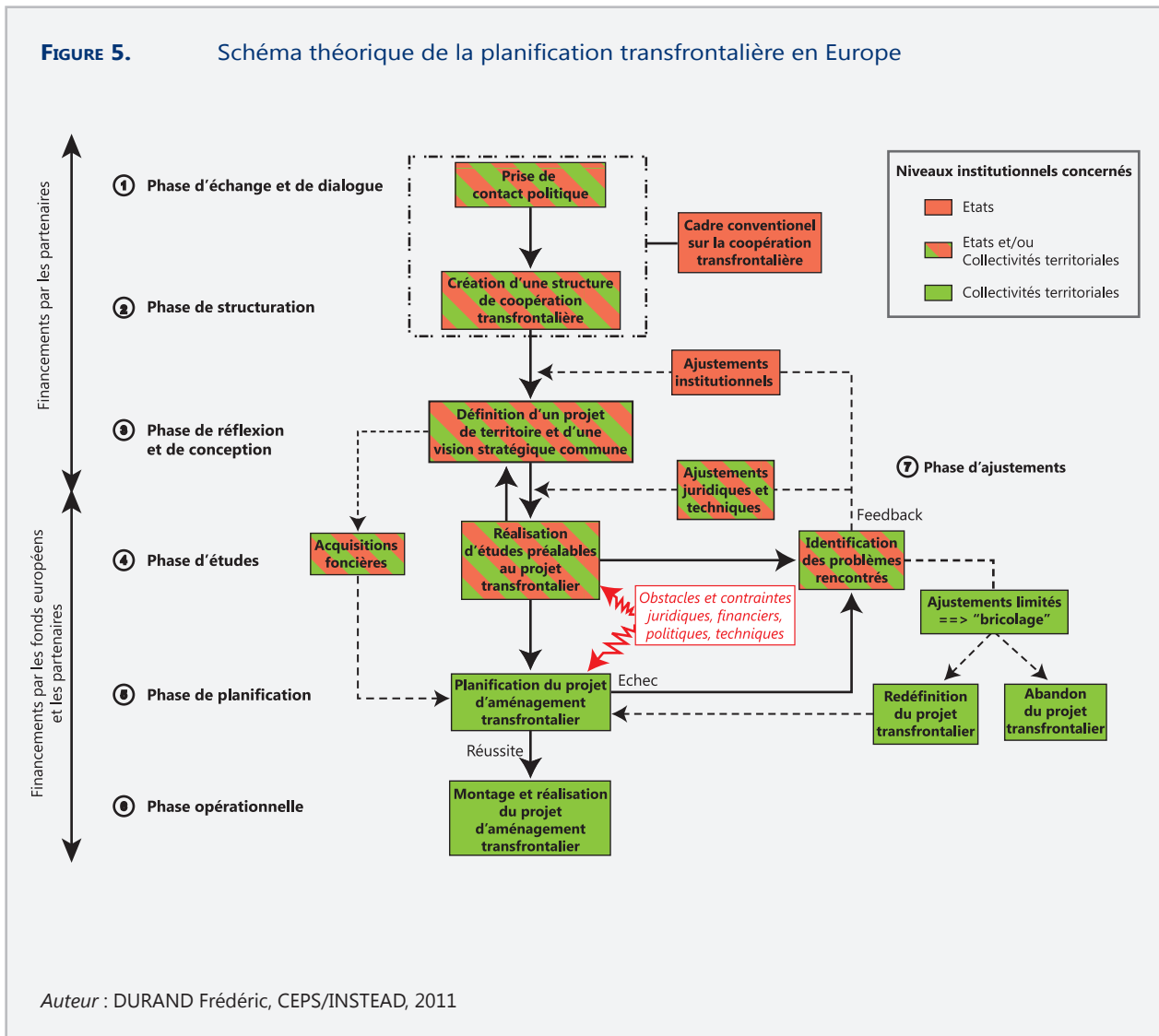
La sixième et dernière phase est la **phase opérationnelle**, c'est-à-dire la phase de mise en œuvre des actions et projets transfrontaliers concrets. La signature des conventions de coopération transfrontalière (Accords de Karlsruhe, Accords de Bruxelles) permet aux partenaires de coordonner leurs actions en matière de montage d'opérations aménagement. Cependant la maîtrise d'ouvrage varie d'un projet transfrontalier à un autre. Trois configurations existent. Soit les

collectivités territoriales ont recours à une maîtrise d'ouvrage « conjointe », c'est-à-dire que chaque collectivité assume la maîtrise d'ouvrage sur son territoire. Soit la maîtrise d'ouvrage est commune, elle est exercée par le biais d'une structure tiers (GECT, GLCT, association transfrontalière, société d'économie mixte locale...). Soit la maîtrise d'ouvrage est unique, elle est alors confiée à l'un des acteurs partenaires du projet.

Depuis une vingtaine d'année, l'UE promeut la coopération transfrontalière en apportant un soutien financier aux acteurs frontaliers.

Aujourd'hui, il existe une certaine expertise de la part des acteurs institutionnels dans la gestion et dans la conception de projets d'aménagement transfrontaliers. Ils ont acquis un savoir-faire, une expérience du « transfrontalier ». D'un point de vue théorique, nous savons comment les acteurs s'organisent, quelle est la chaîne de décision à entreprendre pour concevoir un projet transfrontalier. Cependant, malgré cette pratique, de nombreux problèmes surgissent et viennent freiner et limiter le nombre de projets transfrontaliers (Ricq, 2006).

FIGURE 5. Schéma théorique de la planification transfrontalière en Europe



2. Les difficultés rencontrées par les acteurs lors de l'élaboration de projets d'aménagement transfrontaliers

De manière générale, bien que le contexte européen favorise la coopération transfrontalière, les acteurs locaux frontaliers se heurtent à de nombreux obstacles qui empêchent la concrétisation des projets communs avec leurs voisins. La phase opérationnelle de montage et de réalisation des aménagements transfrontaliers fait apparaître des problèmes, liés :

- À la juxtaposition des lois et des règlements d'urbanisme différents, à la multiplicité des outils de gestion et de planification de l'espace, aux divergences des méthodes de travail de part et d'autre de la frontière. Ces disparités rendent souvent l'élaboration de projets d'aménagement transfrontaliers très complexe à mettre en œuvre.
- Au manque de coordination des niveaux institutionnels de part et d'autre de la frontière. En effet, la coordination multi-niveaux est une question délicate. Avec quels acteurs travailler ? Quels sont les acteurs ayant les mêmes compétences de part et d'autre de la frontière ? Bien souvent, les mêmes niveaux institutionnels n'ont pas les mêmes compétences légales, ni les mêmes capacités financières. D'autre part, la plupart des acteurs engagés dans la coopération transfrontalière ne possèdent pas une connaissance fine des différents modes d'organisation institutionnels et administratifs et des contextes culturels à l'œuvre chez leurs voisins frontaliers (Fabbro & Haselsberger, 2009). Cette méconnaissance des systèmes territoriaux voisins peut apparaître comme une faiblesse de la coopération transfrontalière et engendrer des malentendus aussi bien au niveau politique (méconnaissance du fonctionnement institutionnel) qu'au niveau technique (méconnaissance des règles et des outils de planification). A cela s'ajoute des obstacles politiques qui rendent difficile la mise en œuvre d'une vision stratégique commune.
- À la difficulté des financements à trouver ainsi qu'à la complexité des plans financiers à mettre en place du fait de la multiplicité des acteurs en jeu et des différentes normes et règles fiscales de part et d'autre des frontières. Auparavant déléguée à l'Etat, la gestion des programmes Interreg est confiée désormais aux collectivités régionales dans une logique plus transfrontalière (Denert & Hurel, 2000).

Cependant, existe-il une véritable coordination du développement territorial au sein des territoires transfrontaliers ? Les programmes opérationnels européens définis par la politique régionale européenne constituent davantage une somme de projets transfrontaliers qu'une réelle stratégie transfrontalière concertée.

Il est intéressant de préciser que les programmes INTERREG IV A - dit de coopération transfrontalière - rendent difficiles la conception de projets d'aménagements transfrontaliers. En effet, en vertu des directives européennes, notamment les règlements CE n°1260/1999 et n°1080/2006, seulement 25 % du cofinancement européen peut être utilisé pour les travaux d'aménagements pour chaque projet. Le montant maximal des subventions FEDER ne peut dépasser les 500 000 euros. De plus, si l'aménagement nécessite l'achat d'un terrain, le montant de la transaction ne doit pas être supérieur à 10 % des dépenses totales éligibles du projet. Pour ces raisons, les projets transfrontaliers les plus répandus dans le domaine de l'aménagement sont des projets d'études. Par contre dans les programmes INTERREG IV B – dit de coopération transnationale - il est plus facile de dégager des sommes plus importantes pour la réalisation d'aménagement (comme l'optimisation du réseau ferroviaire à grande vitesse dans les régions nord-ouest de l'Europe à travers le projet HST Connect, ou la requalification et la remise en navigation du canal reliant la Deûle à l'Escaut avec le projet Blue Link). Il faut également préciser qu'il existe quelques rares projets transfrontaliers d'aménagement qui ne bénéficient d'aucune aide financière européenne (exemple : la réalisation de la place Jacques Delors sur la frontière franco-belge à Menen/Halluin).

- Aux rythmes et aux temporalités différentes entre les territoires de part et d'autre de la frontière. D'une part, la coopération transfrontalière nécessite de travailler sur des échelles de temps long. Outre les problèmes d'identification des acteurs légitimes de part et d'autre des frontières, les cultures politiques, administratives et financières sont différentes et génèrent des freins à la coopération transfrontalière. L'intégration de ces différences prend du temps et les acteurs doivent accepter les attermoissements administratifs des partenaires. La difficulté pour les élus est également d'insérer la question transfrontalière au sein de leur administration et auprès de leurs concitoyens, parfois sur des courtes mandatures, qui ne permettent pas aux élus de récolter les fruits de leurs engagements. D'autre

part, les temporalités entre le financement des projets transfrontaliers par les programmes européens et leur réalisation sont discordantes : la temporalité des programmes européens n'est pas nécessairement semblable à la temporalité des aménagements transfrontaliers. Les temps du financeur, des élections et de l'aménageur ne sont pas souvent concomitants. Ce qui pose aussi la question de la pérennité du projet en termes de gestion. On a d'ailleurs l'impression que les projets transfrontaliers ne peuvent exister sans le financement européen.

3. Des phases d'ajustements nécessaires à la coopération transfrontalière

Pour résoudre ces problèmes et améliorer la coopération transfrontalière, les acteurs ont besoin de faire quelques adaptations. Il apparaît indispensable d'effectuer une **phase d'ajustements**. Deux types d'ajustements existent. Les premiers peuvent être définis comme des ajustements limités. Compte tenu des difficultés, si la volonté politique est toujours là, les techniciens « bricolent » pour redéfinir le projet transfrontalier et le planifier, ou pour l'abandonner. Les seconds ajustements, les plus importants, concernent les problèmes politiques, institutionnels, juridiques et techniques. Les acteurs engagés ont besoin de renouveler l'engagement transfrontalier. De nouveaux outils - telles que le GECT - doivent être créés dans le but de surmonter ces problèmes. Dans le cas de l'Eurométropole, la COPIT ne possédait pas les compétences en matière de prise de décision et ne pouvait donc pas réaliser des projets transfrontaliers sans le soutien des niveaux plus centraux. Grâce au GECT, la nouvelle structure rassemble davantage de partenaires, ce qui permet une gouvernance multi-niveaux dans la gestion et l'organisation des territoires frontaliers. Dans la Grande Région, les exécutifs ont décidé de s'orienter vers une démarche participative impliquant davantage les acteurs municipaux et les acteurs économiques. L'idée est de faire émerger une nouvelle dynamique opérationnelle et identitaire par la recherche d'une politique concertée sur l'aménagement du territoire. Parti du projet de recherche appliqué Metroborder - qui visait à définir les Régions Métropolitaines Polycentriques Transfrontalières et à poser la question de l'intégration territoriale polycentrique transfrontalière - l'objectif est d'en faire un projet politique concret pour la Grande Région. Ce dessein, fondé sur une armature urbaine réticulaire transfrontalière, nécessite de ré-inventer la gouvernance afin de surmonter les clivages multi-

niveaux générés par l'organisation asymétrique de compétences politiques et administratives de part et d'autre des frontières (ESPON, 2010).

L'une des difficultés majeures de la coopération provient du caractère compétitif qu'entretiennent entre eux les territoires. Bien qu'ils appartiennent à une même aire de coopération, il existe toujours des rivalités notamment économiques, entretenues par des différentiels fiscaux ou juridiques de part et d'autre des frontières. Ces différentiels, très marqués dans le cas luxembourgeois, peuvent constituer des freins à une intégration transfrontalière des territoires (Decoville, Durand, Sohn, Walther, *en cours*). Le problème est donc de concilier coopération et compétition. Dans les deux cas étudiés, la volonté affichée par les acteurs politiques est de renforcer la coopération avec les territoires voisins. Malgré les nombreux obstacles rencontrés, l'envie de développer des projets transfrontaliers demeure forte. Suite aux recommandations du traité de Lisbonne en matière de développement territorial qui vise à renforcer la coopération entre les acteurs territoriaux et les acteurs économiques privés, de nouvelles stratégies sont mises en place. De plus en plus, se développe l'idée d'une « coopétition » entre les territoires. Ce concept, importé du monde de l'entreprise est la fusion des termes coopération et compétition (Yadong, 2005). Il tente d'allier parallèlement les aspects des deux notions qui la composent : d'un côté, les territoires coopèrent et construisent une image commune du territoire transfrontalier, affichant les atouts, les potentialités, les forces de chaque territoire constituant l'aire transfrontalière ; d'un autre côté, la concurrence entre les territoires reste latente, principalement en ce qui concerne la venue d'investisseurs au sein de leurs zones d'activités. Cette collaboration opportuniste tend à définir une nouvelle stratégie à l'échelle transfrontalière, où les acteurs locaux (institutionnels et économiques) sont dans un jeu à la fois de concurrence et de complémentarité. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a d'ores et déjà choisi de prendre cette direction, en multipliant diverses actions communes de promotion territoriale (participation des trois territoires au sein d'un même stand au salon de l'immobilier MIPIM, confection de brochures présentant le territoire métropolitain transfrontalier, dépôt d'un projet INTERREG visant à formaliser la coopétition au sein de l'Eurométropole) ; alors qu'au sein de la Grande Région, du fait de l'existence de différentiels forts, les représentants des acteurs économiques tardent à organiser une coopétition à l'échelle de leur territoire.

CONCLUSION

Il existe un paradoxe entre le contexte européen favorable à la coopération et le nombre limité de projets d'aménagement transfrontaliers. Cette contradiction s'explique tout d'abord par une organisation différente de la planification spatiale de part et d'autre des frontières. On observe une juxtaposition de systèmes territoriaux aux modes de fonctionnement dissemblables, c'est-à-dire avec des règles, des outils, des méthodes de planification de l'espace dont la teneur et la philosophie diffèrent selon les territoires. D'autre part, une divergence des conceptions subsiste entre la logique communautaire - dont l'un des objectifs est la recherche d'une cohésion territoriale au sein de l'espace européen, et le cadre institutionnel qui organise la planification et le développement spatial d'un territoire délimité par des frontières nationales, sans tenir compte du développement des territoires voisins. Ce cadre institutionnel rigide « contraint » les velléités locales mais aussi étatiques à se conformer aux règles définies. La réglementation nationale est plus ou moins centralisée, la planification locale est décentralisée mais doit tenir compte du cadre réglementaire fixé par l'Etat (Morand-Deville, 2008). C'est pour cette raison qu'actuellement les documents de planification contraignants se limitent à leur périmètre de compétence et non à une aire extra-territoriale transfrontalière. Une distorsion existe entre les discours et les ambitions affichées des acteurs politiques locaux et la réalité d'un cadre juridique de planification qui limite la mise en place d'une stratégie d'aménagement concertée. Dans les deux cas considérés, la plupart des montages d'opération d'aménagement transfrontalier (hors projets d'études) sont le fruit d'une maîtrise d'ouvrage conjointe. On assiste donc plutôt à la coordination d'aménagements frontaliers qui côte à côte forment un aménagement transfrontalier, confirmant le décalage existant entre la réalisation du projet en elle-même qui ne peut dépasser les frontières nationales et demeure frontalière, et le discours politique, attaché à une vision du développement territorial, qui est transfrontalier.

La coopération transfrontalière en matière de planification nécessite donc des ajustements. L'une des clés de la réussite réside dans la coordination entre les acteurs en vue d'une gestion efficace des territoires frontaliers, ceci passe tout d'abord par une intégration verticale efficace des politiques

d'aménagement décidées au sein d'un territoire national, afin que les stratégies de planification s'imbriquent du niveau central au niveau local ; et par une intégration horizontale transfrontalière de ces politiques (ou transversale si les niveaux institutionnels n'ont pas les mêmes compétences), pour réaliser une gestion cohérente de l'espace transfrontalier ainsi défini. La stratégie des Etats a donc changé et n'est plus centrée sur le territoire national. Deux exemples démontrent ce virage politique : En 2005, conscient des difficultés de la coopération dans l'agglomération transfrontalière de Lille, l'Etat français a proposé aux institutions belges de constituer un Groupe de travail parlementaire franco-belge (composé de 6 parlementaires français et de 6 parlementaires belges), dont les objectifs étaient d'identifier les freins juridiques à la coopération transfrontalière et d'élaborer des pistes de solutions notamment dans les domaines de la planification, de l'urbanisme, de l'aménagement et du transport. En 2009, lors du 11^e sommet de la Grande Région, l'Etat luxembourgeois a choisi de focaliser son action sur le développement et la planification territoriale au niveau de la Grande Région, dont la démarche vise à un développement territorial intégré, concerté et commun.

Pour aller dans cette direction, des initiatives – exprimées par l'Union Européenne – sont mises en œuvre dans les territoires transfrontaliers. La priorité est centrée sur la circulation et sur le partage de l'information. Actuellement dans les deux cas étudiés, les acteurs politiques et les techniciens des collectivités territoriales sont invités à participer et à donner leurs avis lors de la rédaction de ces documents. Pour cela, les autorités locales échangent leurs publications et incluent les acteurs politiques voisins, mais aussi les techniciens à prendre part au processus de création de ces documents. Cette initiative peut conduire par la suite à une meilleure coordination du développement spatial et à faciliter la conception d'aménagements transfrontaliers.

Malgré les ajustements en cours, les anciens problèmes demeurent, de nouveaux apparaissent. La coopération transfrontalière devient tout un art où se mêlent un dur apprentissage du « faire » avec l'Autre (du compromis à trouver entre les partenaires à la concrétisation du projet

transfrontalier), un jeu de funambule du fait des règles juridiques en place et des cultures frontalières différentes de part et d'autre des frontières, mais également une inventivité et une réactivité nécessaire pour contourner les difficultés naissantes. La coopération transfrontalière n'est donc pas un processus linéaire structuré, mais un processus répétitif, où les acteurs doivent procéder de manière itérative sur du temps long.

BIBLIOGRAPHIE

Ahrens G-A. & Schöne M., 2008, *Cooperative Approaches to Integrated Cross-Border Transport Planning on a Regional Level*, Handbook, p. 179.

Albrechts L., 2006, « Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects », *European planning studies*, 14 (10), pp. 1487-1500.

Belkacem R., Bennoui M., Rouyer R., 2004, « Un territoire transfrontalier en reconstruction : l'exemple du bassin transfrontalier de Longwy » in Le Duff R., Rigal J.J. et Cueille S., *Management local, de la gestion à la gouvernance*, 6ème Rencontres Ville-Management, Dalloz, pp. 49-69.

BENELUX, 2003, *Aperçu des systèmes d'aménagement du territoire dans le Benelux – Coopération Benelux en matière d'aménagement du territoire*, Union Economique du Benelux, 96 pages.

CERTU, 2008, *Du schéma de développement de l'Europe communautaire au plan local d'urbanisme - La planification territoriale en France*, Collection Dossiers CERTU, n°195, p. 61.

Collicard, J.J., Briquel, V., Bertrand, N., Hoggart, K., Entrena, F., Kraemer, C., 2004, *NEWRUR: urban pressure on rural area a European research programme 2001-2004*, CD-ROM.

Colomb C., 2007, « The added value of transnational cooperation: towards a new framework for evaluating learning and policy change », *Planning, Practice & Research*, Vol. 22, n°3, pp. 347-372.

Dabinett G., 2006, « Transnational spatial planning – insights from practices in the European Union », *Urban policy and research*, vol. 24, n°2, pp. 283-290.

DATAR, 2003, *Etat des lieux des SRADT*, rapport final réalisé par Acadie coopérative conseil, p. 141.

DATER – CEPS/INSTEAD, 2008, *Suivi du développement territorial du Luxembourg à la lumière des objectifs IVL*, p. 49.

Decoville A., Durand F., Sohn C., Walther O., (en cours), « Interaction and convergence: Comparing cross-border integration in metropolitan regions », *Journal of Borderland Studies*, p. 25.

Denert O. & Hurel H., « De l'espace frontalier au territoire transfrontalier », *Labyrinthe*, 6, mis en ligne le 23 mars 2005. URL : <http://labyrinthe.revues.org/index429.html>. Consulté le 24 février 2010.

Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain, 2009, « Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain », *Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, MEMORIAL A n°141, p. 21.

Dühr S. & Nadin V., 2007, « Europeanization through transnational territorial cooperation? The case of INTERREG IIIB North-West Europe », *Planning, Practice & Research*, Vol. 22, n°3, pp. 373-394.

Dühr S., Stead D. & Zonneveld W., 2007, « The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation », *Planning Practice and Research*, Vol. 22, n°3, pp. 291-307.

Dupuy G., 2007, « Frontières et réseaux au prisme de l'aménagement », *Mosella*, Frontières et Aménagement, Tome XXXII – n°1-4, pp. 17-29.

ESPON – Chilla T., Evrard E., Schulz C., Decoville A., Durand F., El Maslohi A., Sohn C., Walther O., Perlik M., Peeters D., Vandermotten C., 2010, *Metroborder - Cross-border Polycentric Metropolitan Regions*, ESPON & University of Luxembourg, 2010, p. 202.

Fabbro S. & Haselsberger B., 2009, « Spatial planning harmonization as a condition for trans-national cooperation - The case of the Alpine-Adriatic area », *European Planning Studies*, Vol. 17, n°9, pp. 1335-1356.

Fontaine P., 2010, « Les parcs d'activités économiques en Flandre », *Conférence Permanente du Développement Territorial Région wallonne*, numéro 13, p. 126.

Groupe Frontière, 2004, Arbaret-Schulz C., Beyer A., Piermay J-L., Reitel B., Selimanovski C., Sohn C. et Zander P., « La frontière, un objet spatial en mutation », *EspacesTemps.net*, Textuel, <http://espacestems.net/document842.html>

Guder U., 2003, *L'aménagement du territoire et la politique régional en Allemagne Vers une européanisation en douceur ?*, Groupement d'études et de recherche Notre Europe, p. 54.

Hanin Y., 2001, « De l'aménagement du territoire au développement territorial durable. », *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables*, Acad. Bruylants, pp. 263-295.

Hamez G., 2007, « Avant-propos », *Mosella*, Frontières et Aménagement, Tome 32 – n°1-4, pp. 5-6.

Healey P., 2004, « The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 28, n°1, pp. 45-67.

Herzog L.A., 2000, « Cross-border Planning and Cooperation », in Ganster P. (Ed.), *The U.S.- Mexican Border Environment A Road Map to Sustainable 2020*, San Diego State University, pp. 139-161.

INSEE (et al.), 2006, *Atlas Transfrontalier – Tome 5 : planification territoriale*, p. 36.

Knieling J. & Othengrafen F., 2009a, « En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures », in Knieling & Othengrafen, *Planning cultures in Europe*, Ashgate, pp. 37-61.

Knieling J. & Othengrafen F., 2009b, « Planning cultures in Europe between convergence and divergence: findings, explanations and perspectives », in Knieling & Othengrafen, *Planning cultures in Europe*, Ashgate, pp. 301-321.

Merlin P. & Choay F., 1988, 2009, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, p. 963.

Morand-Deville J., 2008, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, p. 185.

Newman P. & Thornley A., 1996, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*, Routledge, p. 292.

O'Dowd L., 2002, « Transnational integration and cross-border regions in the European Union », in Anderson J. (ed.), *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*, Routledge, pp. 111-128.

Peña S., 2007, « Cross-Border Planning at the U.S.-Mexico Border: An Institutional Approach », *Journal of Borderlands Studies*, vol. 22, n°1, p. 18.

Peña S., 2005, « Cross-border Planning, What is it? Implications for the U.S.-Mexico Border », Conference Association of European Schools of Planning - AESOP, Vienna.

Pradella S. & Verger S., 2009, « Construction du « local » dans les schémas d'aménagement du territoire. Evolution comparée en Belgique et en France », Congrès AFSP Grenoble, 9 septembre 2009, Regards critiques : le local comme objet global ?, p. 33.

Renard J-P, 2007, « Frontières et aménagement. Le point de vue du géographe », *Mosella*, Frontières et Aménagement, Tome XXXII – n°1-4, pp. 7-16.

Ricq C., 2006, *Manuel de la coopération transfrontalière*, Conseil de l'Europe, p. 201.

Rousseaux V. & Sinzot A., 2010, « Les aventures du plan régional de l'avant-projet de PRAT au SDER », *Territoire(s) wallon(s)*, n°5, pp. 55-102.

Union Européenne, 1999, Règlement (CE) n° 1260/1999 du Parlement Européen et du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 161, p. 42.

Union Européenne, 2006, Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement Européen et du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 210, p. 11.

Waterhout, Morais & Böhme, 2009, « The impact of europeanisation on planning cultures », in Knieling & Othengrafen, *Planning cultures in Europe*, Ashgate, pp. 239-253.

Yadong L., 2005, « Toward coepetition within a multinational enterprise: a perspective from foreign », *Journal of World Business*, Vol. 40, pp. 71-90.

Zonneveld W., 2005, « Expansive spatial planning: the new European transnational spatial visions », *European Planning Studies*, Vol. 13, n°1, pp. 137-155.

CAHIERS DU CEPS/INSTEAD PARUS EN 2011

- | | | | |
|---|------|---------------------|---|
| ■ | N°12 | Population & Emploi | Liberté ou égalité ? Ce qu'en pensent les résidents du Luxembourg Charles FLEURY, Paul DICKES |
| ■ | N°11 | Entreprises | L'équilibre hommes / femmes dans la Recherche luxembourgeoise : l'incidence du système national de recherche Vincent DAUTEL |
| ■ | N°10 | Population & Emploi | L'absentéisme au travail : un phénomène multidimensionnel ? Mireille ZANARDELLI, Anne-Sophie GENEVOIS, Thierry MAZOYER |
| ■ | N°09 | Population & Emploi | L'absentéisme pour maladie dans les entreprises privées implantées au Luxembourg Mireille ZANARDELLI, Anne-Sophie GENEVOIS, Thierry MAZOYER |
| ■ | N°08 | Population & Emploi | L'impact de la crise économique sur l'emploi au Luxembourg Jacques BROSIUS |
| ■ | N°07 | Population & Emploi | Les recrutements et le genre Kristell LEDUC |
| ■ | N°06 | Population & Emploi | Négociation salariale à l'embauche : Nouvelle piste d'explication du différentiel de salaire entre résidents et frontaliers Laetitia HAURET |
| ■ | N°05 | Population & Emploi | Difficultés de recrutement dans les entreprises implantées au Grand-Duché Anne-Sophie GENEVOIS |
| ■ | N°04 | Population & Emploi | Manifesto for Happiness. Shifting society from money to well-being. Stefano BARTOLINI |
| ■ | N°03 | Population & Emploi | Perception of marriage in Luxembourg Marie VALENTOVA |
| ■ | N°02 | Population & Emploi | Religion au Luxembourg. Quelle évolution entre 1999 et 2008 ? Monique BORSENBERGER, Paul DICKES |
| ■ | N°01 | Population & Emploi | Spécificités et performances des canaux de recrutements Anne-Sophie GENEVOIS |



Sources Mixtes
Groupe de produits issus de forêts
bien gérées, de sources contrôlées
et de bois ou fibres recyclés
www.fsc.org Cert no. CU-COC-812363
© 1996 Forest Stewardship Council

ISSN: 2077-3048

CEPS
I N S T E A D

3, avenue de la Fonte
L-4364 Esch-sur-Alzette
Tél.: +352 58.58.55-801
www.ceps.lu