

Note de la Chambre de Commerce au Formateur :
Pour un renforcement décisif de la coopération transfrontalière

1. Contexte général

Favoriser une croissance et un modèle de développement soutenable au Luxembourg ne pourra pas se faire sans considérer certains paramètres fondamentaux liés aux échanges transfrontaliers. En effet, l'intégration économique et sociale entre le Grand-duché et ses territoires voisins n'a cessé de se renforcer au cours des dernières décennies, rendant les Membres de la Grande Région toujours plus dépendants les uns des autres.

Avec une population de 11,5 millions, un tissu de 400.000 entreprises et plus de 230.000 travailleurs frontaliers, la Grande Région constitue le plus grand marché du travail transfrontalier de l'UE. Plus que tout autre concerné par l'intégration européenne, le Luxembourg compte également de nombreux résidents ayant la nationalité des trois pays voisins (13% de la population résidente totale en 2018) et les transactions de biens et services du pays sont très largement orientées vers les pays limitrophes. Ainsi en 2017, ces derniers représentaient quelque 54% des biens exportés par le Luxembourg et même 73% des biens importés.

La matérialisation la plus visible au jour le jour des relations transfrontalières est évidemment l'important apport des travailleurs non-résidents, qui représentent à ce jour environ 45% de l'emploi total au Grand-Duché. Avec une croissance économique égale ou supérieure à 3% l'an et des gains de productivité toujours très modestes, il est difficile d'entrevoir une diminution du recours au travail frontalier à court comme à moyen termes. Au contraire, toutes les dernières projections économiques et démographiques font état d'une poursuite de la tendance à la hausse pour la décennie qui s'ouvre¹. Mais plusieurs facteurs pourraient sérieusement remettre en cause le bon fonctionnement du marché du travail transfrontalier. Outre des obstacles juridiques et fiscaux qui perdurent, la saturation des infrastructures de transport et l'insuffisance des politiques coordonnées d'aménagement du territoire, d'une part, ainsi que les mutations démographiques avec une baisse de la population en âge de travailler dans la Grande Région, d'autre part, sont des éléments sur lesquels le prochain Gouvernement devrait se pencher sérieusement.

L'aire d'influence du Luxembourg s'étend toujours plus loin au-delà des frontières nationales. Ce « cœur de Grande Région », entraîné par le dynamisme économique du Grand-Duché et où se concentrent la plupart des échanges de la Grande Région, englobe aujourd'hui un territoire de près de 2 millions d'habitants, soit plus de trois fois la population grand-ducale. Il s'agit d'un modèle transfrontalier unique en Europe, qui représente à la fois un formidable atout pour le pays mais qui l'oblige également à faire face à des défis bien spécifiques.

Le fort recours à la main d'œuvre non-résidente constitue un atout pour le présent mais il engage le Gouvernement sur le moyen et le long terme. A ce jour, ce modèle permet d'assurer davantage de recettes publiques (cotisations sociales, impôts sur les revenus) que de dépenses (pour l'heure, les prestations sociales versées aux non-résidents restent inférieures aux cotisations et certaines dépenses publiques sont assumées par les Etats et les collectivités voisines). Mais à système de protection social inchangé, la pression pourrait devenir intenable à terme². Par ailleurs, les revendications des collectivités voisines se multiplient pour réclamer un engagement plus fort du Grand-Duché, estimant qu'elles soutiennent

¹ Selon la « projection de référence à l'horizon 2030 » du STATEC, la population du Luxembourg pourrait s'établir dès la fin de la prochaine décennie à près de 760.000 habitants, l'emploi total à 570.000 et le nombre de frontaliers à 270.000. Cela représenterait une hausse significative de 157.000 habitants (+26%), de 129.000 emplois (+29%) dont 83.000 frontaliers supplémentaires (+44%).

² Selon l'IGSS le montant des pensions du régime général transféré à l'étranger serait égal à 45% du total en 2060 contre environ 25% aujourd'hui.

financièrement des dépenses publiques importantes à destination des travailleurs frontaliers sans bénéficier de ressources suffisantes pour les assumer. Aboutir à une situation dans laquelle l'Etat Luxembourgeois devrait reverser une partie de la fiscalité prélevée sur les travailleurs non-résidents aux Etats centraux voisins serait néanmoins dommageable et ne profiterait *in fine* ni aux collectivités concernées, ni à l'économie Grand-ducale. Aussi, le prochain Gouvernement devrait prendre des initiatives significatives et expérimenter de nouvelles formes de coopération transfrontalière pour limiter les risques liés à la polarisation et enclencher un co-développement gagnant-gagnant sur le long terme.

C'est bien dans un contexte d'interdépendance croissante que s'inscrit la nécessité d'une coopération accrue et « *tous azimuts* » entre le Luxembourg et ses voisins, à la fois dans le cadre des institutions de la Grande Région, mais aussi de la coopération bilatérale (intergouvernementale, ou avec les autorités locales adéquates). Des avancées significatives en la matière permettraient par ailleurs de délivrer au niveau européen le message positif qu'une coopération étroite entre un noyau d'Etats membres peut déboucher sur une intégration économique et sociale fructueuse, tout en renforçant l'image du Luxembourg, véritable « *cœur battant* » de la Grande Région. La prochaine législature devrait être l'occasion de construire un leadership du Luxembourg dans les questions transfrontalières qui soit à la hauteur de son leadership économique.

La présente note ne prétend nullement analyser ces défis de manière exhaustive. Elle vise plus modestement à identifier « *en première analyse* » des sujets prioritaires de coopération, susceptibles de relancer la dynamique de la Grande Région mais également, au-delà, de l'Union européenne, dans l'intérêt général d'un développement économique soutenable du Luxembourg.

La Chambre de Commerce identifie deux priorités en matière de coopération transfrontalière pour le prochain Gouvernement. Seront notamment traités la mobilité et l'intérêt de zones d'activité transfrontalières.

2. Faire un saut quantitatif et qualitatif dans le domaine de la mobilité

Les capacités des infrastructures doivent non seulement faire l'objet d'une meilleure anticipation des besoins pour éviter de « *se laisser dépasser* », mais aussi être pensées dans un cadre qui dépasse largement celui des frontières nationales.

Cela impliquera de poursuivre la coopération avec les pays voisins dans le domaine des transports comme dans celui de l'aménagement du territoire, et si nécessaire de cofinancer les projets prioritaires dans les régions voisines. Il sera également nécessaire de chercher des accords plus ambitieux pour faciliter plus fortement le recours au télétravail, aménager des sites de bureaux (voire des zones d'activité) aux portes du pays, renforcer les incitations au covoiturage et permettre une plus grande flexibilité des horaires de travail.

Un meilleur recours au télétravail pourrait avoir un impact positif sur la mobilité, en plus de contribuer à la nécessaire flexibilisation de l'organisation du travail. Pour un nombre croissant de salariés, sa pratique constitue déjà une réalité. D'après l'étude Travail 4.0, la part de salariés luxembourgeois qui travaillent, du moins en partie, en dehors du lieu de travail habituel est de 25% en 2017, ce qui est nettement au-dessus de la moyenne de l'UE de 17%. La pratique du télétravail progresse rapidement puisqu'en 2010, la part des actifs résidents y ayant recours était seulement de 3%.

La moyenne luxembourgeoise tombe toutefois à 20% lorsque les frontaliers sont pris en compte. Pour ces derniers, le recours au télétravail est en effet limité du fait de l'existence de seuils au-delà desquels le régime en matière de sécurité sociale et de fiscalité est remis en question. S'il convient de saluer la conclusion d'accords (accords amiables et conventions fiscales bilatérales) entre le Luxembourg et les Etats

voisins afin d'éliminer les doubles impositions, le fait que les salariés soient en principe imposés dans l'État où la profession est exercée demeure un véritable frein tant financier qu'administratif³. Il conviendrait dans ce contexte de poursuivre la recherche d'accords facilitant un plus grand recours au télétravail. En plus de la recherche de seuils (nombre de jours maximum de travail en dehors du Grand-duché) plus en phase avec la réalité socio-économique de la Grande Région, dans un souci de simplification administrative pour les salariés comme pour les entreprises, ces accords pourraient convenir que la perception des cotisations sociales et des impôts dus au-delà des seuils soit réalisée par l'administration luxembourgeoise, puis reversée aux administrations compétentes des États voisins.

Le désengorgement des liaisons routières et ferroviaires transitant par le sillon lorrain (liaison Luxembourg – Nancy) et Arlon, dont la saturation représente un réel risque pour le bon fonctionnement de l'économie luxembourgeoise, devient urgent. Il doit maintenant faire l'objet d'un plan d'actions détaillé incluant les aménagements sur les parties non-luxembourgeoises des infrastructures. Des propositions concrètes pour prolonger la voie réservée au covoiturage en cours de réalisation sur l'E411 côté belge sur la partie luxembourgeoise de cet axe (A6) ou, symétriquement, les modalités d'un prolongement d'une voie dédiée au covoiturage et aux bus prévue sur l'A3 dans son prolongement français (A31) devraient être faites à court terme. Il s'imposerait également d'aménager de nouvelles connexions ferroviaires avec les villes voisines se situant au centre de bassins d'emplois importants (Sarrebruck et Liège par exemple).

Compte tenu de l'importance des réseaux métropolitains dans le développement économique, les systèmes de transports gagneraient également à être nettement plus intégrés car le Luxembourg semble en effet quelque peu enclavé en matière de déplacements ferroviaires. On songe en particulier aux connexions extrêmement lentes vers l'axe Namur-Bruxelles ou encore vers l'Allemagne (par exemple liaison morcelée vers Francfort, autre place financière d'envergure ; au-delà, intérêt de meilleures connexions vers Mannheim, Cologne ou Stuttgart).

La Grande Région ne part pas de rien en matière de réflexions sur la mobilité. Une conférence organisée le 9 mai 2014 à l'initiative du Conseil parlementaire interrégional mettait en évidence des « *besoins d'une mobilité transfrontalière intelligente et durable* ». Les points saillants de cette conférence, qui avait réuni tant des acteurs publics que des entreprises privées, méritent d'être examinés de près par les coalitionnaires :

- Promouvoir des parkings d'accueil bien connectés aux transports publics, le covoiturage transfrontalier et le « *car sharing* ». Prévoir en parallèle de nouveaux pôles de travail transfrontaliers (par exemple renforcement à cet égard du bassin d'Esch/Alzette). Les projets allant dans ce sens (P+R, voies dédiées au covoiturage, zone d'activité transfrontalière de Belval) doivent être accélérés.
- Prévoir davantage de liaisons entre les pôles économiques de la Grande Région (Metz-Trèves, étude de faisabilité d'une liaison ferroviaire entre Luxembourg et Sarrebruck, voire d'une « *boucle* » entre Metz, Luxembourg, Sarrebruck et Trèves) et intensifier les relations avec les autres régions frontalières d'Europe (l'Euregio Meuse-Rhin, par exemple).
- Assurer une meilleure compatibilité entre pays des standards techniques et de sécurité des transports – les récents problèmes de connexion ferroviaire entre Luxembourg et Arlon montrent la matérialité de ce défi même en 2018.
- Accélérer les efforts pour promouvoir l'information sur les transports au sein de la Grande Région.

³ L'imposition est maintenue à 100% au Luxembourg si les seuils suivants ne sont pas dépassés : Allemagne : maximum 19 jours de travail par an hors du Luxembourg depuis l'année fiscale 2011 ; Belgique : maximum 24 jours de travail par an hors du Luxembourg depuis l'année fiscale 2015 ; France : maximum 29 jours de travail par an hors du Luxembourg, à partir de l'année fiscale 2019.

Par ailleurs, en matière de mobilité, le Gouvernement devrait s'appuyer sur les nouveaux outils offerts par le projet de coopération MMUST (Modèle Multimodal et Scénarios de mobilité Transfrontaliers, soutenu par le programme INTERREG) visant à modéliser et à simuler des déplacements à l'échelle de la Grande Région afin d'organiser efficacement la mobilité des personnes et des marchandises.

Faute d'un saut quantique en matière de mobilité, le Luxembourg risque de ne plus être à même d'attirer la main-d'œuvre qualifiée dont il a besoin pour alimenter une croissance économique compatible avec son modèle social. De plus, la population active des régions limitrophes étant amenée à diminuer dans la prochaine décennie, il s'impose au Luxembourg à la fois de s'assurer de l'attractivité des territoires voisins, mais aussi d'accéder à des bassins d'emplois plus distants qu'actuellement. Cela repose non seulement sur une amélioration sensible des moyens de transport existants, mais également sur une expansion de la portée géographique de ces derniers.

3. Expérimenter des solutions innovantes : de l'intérêt de zones d'activité transfrontalières

Compte tenu des pressions foncières auxquelles font face les entreprises, l'aménagement de zones économiques au sein de la Grande Région devrait être défendu par le prochain Gouvernement.

L'instauration de zones d'activité transfrontalières (ZAT) pourrait revêtir de multiples formes, en fonction des modalités concrètes privilégiées et du degré d'intégration juridique. Une telle coopération s'effectue déjà actuellement, via les programmes européens de coopération territoriale communautaire (Interreg en particulier) ou par le truchement des groupements européens de coopération territoriale (GECT). Ces deux modalités de coopération s'avèrent déjà relativement intéressantes pour les régions concernées. De tels mécanismes de coopération se heurtent cependant à des législations nationales différentes en termes notamment de droit du travail, de soins de santé, de fiscalité ou de droit commercial et ne permettent pas d'exploiter tout le potentiel socioéconomique des espaces transfrontaliers. Ainsi, selon une étude européenne récente, une suppression de 20% des obstacles existants à la mobilité transfrontalière induirait, en faveur des régions concernées, une hausse de 2% du PIB⁴.

D'où l'idée de concevoir des ZAT à part entière, impliquant un réagencement des règles de droit respectives. Il pourrait en clair s'agir, dans un domaine particulier (droit du travail et/ou fiscalité, par exemple), d'édicter dans ces ZAT des règles spécifiques résultant d'un compromis entre les Etats membres concernés, voire même d'« importer » sur un territoire limitrophe national donné les règles de droit de l'autre Etat membre. A titre d'exemple, il serait concevable qu'afin de pallier le manque de terrains disponibles au Grand-Duché, certaines règles luxembourgeoises en matière fiscales ou de droit du travail soient appliquées, sous certaines conditions et le cas échéant durant une période définie, dans certaines régions frontalières situées sur le territoire des pays limitrophes.

Le Luxembourg y gagnerait un désengorgement de son territoire et un adjuvant au développement international de ses entreprises, les autres Etats membres concernés (« *Etats d'application* ») bénéficiant pour leur part de l'établissement d'activités nouvelles – avec à la clef des gains socioéconomiques et fiscaux et une moindre augmentation des flux transfrontaliers respectifs, sources de multiples externalités négatives coûteuses (embouteillages, saturation des voies ferrées, perte de temps, etc.). Ce type d'opération serait à même de créer de nouveaux territoires attractifs, cumulant des avantages comparatifs de deux Etats membres et d'atténuer la polarisation dont souffrent parfois les zones frontalières.

Une telle modalité de coopération transfrontalière est prise au sérieux au niveau européen. A la fin mai 2018 et dans la foulée notamment d'une idée impulsée par le Secrétaire d'Etat Camille Gira lors de la

⁴ Politecnico di Milano (2017), «Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions»; voir COM(2017) 534 final, p. 6.

présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne en 2015, la Commission européenne a présenté dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027 une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil « *relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier* ».

Ce règlement, qui par essence sera d'application immédiate une fois adopté, prévoit l'introduction d'un nouvel instrument juridique permettant à un Etat membre donné (Etat membre de transfert) d'introduire suite à une convention ou une déclaration des Etats concernés certains aspects de son ordre juridique dans un autre Etat membre (Etat membre d'application), dans des zones frontalières bien circonscrites. Cet instrument est en principe subordonné à des projets d'une durée limitée, mais une durée illimitée des « *transferts juridiques* » est envisageable « dans des cas dûment justifiés ».

Dans l'exemple d'une zone où seraient appliqués les prélèvements fiscaux et sociaux luxembourgeois, de nombreuses questions resteraient en effet à trancher lors de l'élaboration de l'accord comme celles de la répartition des recettes fiscales, du code du travail à appliquer, des normes de sécurité, des accords de branche, de droit de la consommation, etc.

La création de ZAT devrait s'effectuer dans un premier temps à travers des projets pilotes concrets avec la France, l'Allemagne et la Belgique. Les expérimentations devraient être calibrées en fonction des relations spécifiques entre les territoires et des demandes exprimées par les acteurs économiques locaux (besoins d'extensions de zones d'activités, de zones industrielles, disponibilité de foncier, projets d'équipements publics, intensité des flux de travailleurs, etc.). Le projet autour de Belval serait l'une des cibles d'expérimentations en la matière (des discussions ont été entamées avec la France), la création d'une zone concertée pourrait par exemple viser l'installation de centres de recherche publics, de démonstrateurs technologiques, de logements étudiants ou encore d'extensions de l'université. La demande du Gouvernement wallon concernant un projet transfrontalier de Maison de la formation pourrait également être étudiée dans cette perspective.

Eu égard à l'importance économique de la suppression ou de l'atténuation des obstacles juridiques pénalisant l'intégration transfrontalière, la Chambre de Commerce prend note avec intérêt de l'initiative de la Commission européenne et elle est disposée à contribuer à la mise en place d'une solution réaliste, viable et bénéfique aux acteurs économiques luxembourgeois et des régions transfrontalières.

* * *

A côté de ces deux domaines d'actions prioritaires, la Chambre de Commerce, comme précisé dans ses *Recommandations au Gouvernement issu des élections législatives 2018*⁵, appelle également le prochain Gouvernement à renforcer la coopération dans le domaine de la formation et de l'enseignement supérieur ainsi que dans celui de la coopération économique afin de poursuivre consolidation du « marché intérieur » de la Grande Région.

Enfin, parallèlement aux chantiers à ouvrir ou à accélérer à court terme, il lui reviendra également de se doter d'une « vision Grande Région », une stratégie cohérente de moyen terme intégrant l'ensemble des dimensions (besoins du marché du travail, transports et logement, développement durable, formation et éducation, zones d'activité, vie quotidienne, obstacles fiscaux et réglementaires, balance des paiements, mutations démographiques, diversification économique, équilibre des comptes de la sécurité sociale et les finances publiques, attractivité, cohésion sociale, etc.).

⁵ https://www.cc.lu/uploads/media/A_T_n_20_Entreprise_Luxembourg_4.0_document_principal.pdf

Un programme de travail d'envergure, associant les forces vives du Luxembourg et les experts les plus pointus dans ces différents domaines, devrait être lancé au plus vite pour favoriser l'émergence d'une vue globale et informée en la matière (un « *Rifkin transfrontalier* »).

Une telle étude ne pourrait cependant servir d'alibi à l'inaction dans les domaines cités précédemment, tant les évolutions sont rapides. Cet effort d'analyse orienté vers des sujets pertinents à moyen terme devrait dès lors se déployer avec des étapes intermédiaires, assorties de points d'action concrets, tant dans les actions relevant de la politique « intérieure » que dans la coopération transfrontalière.

13 novembre 2018