

Zones d'activité transfrontalières : prochaine étape de l'intégration pour le «Grand Luxembourg»

Vincent Hein
Économiste
à la Fondation IDEA

Depuis la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne en 2015, une idée impulsée par le secrétaire d'État Camille Gira fait son chemin dans les institutions bruxelloises. Un projet de règlement de la Commission déposé en mai dernier⁽¹⁾ permettrait de conclure un accord entre deux États membres visant à appliquer certaines dispositions du droit de l'un sur le territoire de l'autre dans une zone frontalière délimitée⁽²⁾.

«Zones franches», «zones économiques spéciales», «zones d'activité transfrontalières»... Si le concept se cherche encore un nom, l'idée a déjà été évoquée par le ministre du Développement durable et des Infrastructures et se retrouve, plus ou moins détaillé, dans certains programmes électoraux. Le DP propose la «mise en place de zones franches de l'autre côté de la frontière», déclinant ainsi à «accélérer ensemble le développement des friches industrielles transfrontalières», le CSV suggère quant à lui que «des opportunités des synergies pourraient s'ouvrir [...] pour certains clusters et domaines économiques pour lesquels le Grand-Duché ne dispose pas de surface suffisante».

Un constat et un défi : les frontières luxembourgeoises polarisent...

Le schéma de développement actuel autour du «Grand Luxembourg», formidable réacteur économique de la Grande Région, a eu pour conséquence de renforcer les spécialisations de chaque territoire

avec des «effets de frontière» qui continuent d'entretenir des dynamiques de développement divergentes. Le ratio emploi par habitant est de 0,67 au Grand-Duché contre 0,35 dans les territoires avoisinants et l'écart se creuse⁽³⁾. Si cette polarisation ne fait que refléter l'attractivité économique du Luxembourg, des externalités négatives se font aussi ressentir et doivent être maîtrisées (prix du foncier, du logement, difficultés de recrutement, congestion routière, pollution, cohésion territoriale, etc.).

C'est dans ce contexte que le thème de la coopération économique transfrontalière se fait progressivement une place dans le débat au même titre que celui de la mobilité. La plupart des partis politiques ont thématisé ce sujet dans leurs programmes. Pour délégué Lénk, «la coopération transfrontalière [...] doit être renforcée pour libérer son potentiel de synergies économiques et pour favoriser un développement plus harmonieux entre le Luxembourg et les régions avoisinantes». Le LSAP estime quant à lui «qu'un développement économique positif des régions frontalières est dans l'intérêt du Luxembourg car il réduit les écarts entre régions et répartit mieux la pression liée à la croissance».

À ce jour, l'Union européenne offre déjà la possibilité aux territoires frontaliers de mobiliser deux outils pour renforcer leur cohésion : les Groupements européens de coopération territoriale (GECT), des structures de coopération entre collectivités voisines et le fonds Interreg, un instrument financier dédié aux projets de coopération. Mais ces deux instruments, largement utilisés dans la Grande Région, ne permettent

pas de réduire les différences réglementaires entre États, faisant de l'objectif de convergence économique et sociale une véritable gageure pour les territoires transfrontaliers.

Une solution : des zones spéciales pour atténuer l'effet frontière?

Si le projet de règlement européen était validé en l'état (ce qui reste un défi compte tenu de la sensibilité des questions qu'il aborde⁽⁴⁾), il offrirait au Luxembourg et à ses voisins un cadre inédit. Concrètement, il permettrait de négocier des accords avec un État voisin pour créer des zones dans lesquelles une ou plusieurs règles de droit luxembourgeois s'appliqueraient (ou inversement). Par exemple, sur un territoire frontalier délimité comme celui autour de Belval, il pourrait permettre à des entreprises qui s'installeraient du côté français de bénéficier des régimes fiscaux et sociaux luxembourgeois. Rien que sur le plan des cotisations sociales, la différence est aujourd'hui telle que tous les efforts d'aménagement concertés ne suffiront pas à combler l'écart d'attractivité (les cotisations patronales et salariales sont d'environ 51 % du salaire brut en France, 47 % en Belgique, 39 % en Allemagne contre 27 % au Luxembourg⁽⁵⁾). Par le truchement d'un tel dispositif, il serait donc possible de créer une zone dans laquelle seraient cumulés des avantages comparatifs de la France qui commencent à faire défaut de ce côté de la frontière (disponibilité foncière et présence de main-d'œuvre qualifiée) avec certains atouts du Luxembourg (fiscalité, effets d'agglomération).

Compte tenu, entre autres, de la revendication toujours plus pres-

sante de nouvelles formes de codéveloppement «gagnant-gagnant» émanant des territoires transfrontaliers, ne pas réfléchir à des expérimentations en la matière serait un tort.

Un projet pilote pour tester le concept?

Dans l'exemple d'une zone où seraient appliqués les prélèvements fiscaux et sociaux luxembourgeois, de nombreuses questions resteraient néanmoins à trancher lors de la négociation. Tout d'abord, celle, cruciale, de la répartition des recettes fiscales. Ensuite, toute une série de «détails» devrait être passée en revue : quel code du travail s'appliquera? Quid des normes de sécurité, des taxes locales, des redevances sur les émissions polluantes, des accords de branches applicables, des normes environnementales, du droit de la consommation, de la collecte de TVA, etc.? Il faut par ailleurs noter que le succès d'un tel dispositif nécessitera de dépasser une approche purement fiscale, qui ne saurait à elle seule être l'attractivité d'un territoire, un phénomène bien plus complexe.

Aussi, sans vouloir doucher l'enthousiasme que la perspective de telles expérimentations suscite, ne faudrait-il pas songer à recentrer l'initiative, au moins dans une première phase? Notamment, plutôt que de sous-entendre qu'il sera possible de créer des zones industrielles, ne serait-il pas plus judicieux de commencer par utiliser cet outil pour installer des centres de télétravail (plutôt que des établissements stables) et des infrastructures publiques? Étant donné que le projet autour de Belval semble être la première cible d'expérimentation en la

matière, la création d'une zone concertée pourrait viser l'installation de centres de recherche publics, de démonstrateurs technologiques, de logements étudiants, d'extensions de l'université.

Si ce type de projet ne permettra sans doute pas d'effacer ni les problèmes de pression foncière au Grand-Duché ni les écarts de développement avec les régions voisines, il constitue néanmoins une pièce intéressante du puzzle, une nouvelle forme d'intégration européenne à expérimenter et qui pourrait avoir des retombées positives localement.

(1) 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, 29 mai 2018. Voir : [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0198\(COD\)&id=FR](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0198(COD)&id=FR)

(2) Ces territoires ne devraient pas obligatoirement «toucher» une frontière, mais être situés dans une «région frontalière» de niveau «NUTS 3» (en Allemagne : les *Kreise*, en Belgique : les *arrondissements*, en France : les *départements*, au Luxembourg : l'ensemble du territoire national).

(3) Frédéric Durand, Antoine Decoville & Robert Knippschild (2017) : *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism, Geopolitics*.

(4) Voir, par exemple, l'avis du Parlement suédois sur le projet de règlement : <http://www.ipece.eu/IPEX-LEWEB/scrutiny/COD20180198/serik.do>

(5) Source : Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.