



**Le codéveloppement  
dans l'aire  
métropolitaine  
transfrontalière du  
Luxembourg.  
Vers un modèle plus  
soutenable ?**

Document de travail N° 13  
Novembre 2019

Vincent Hein



## Sommaire

INTRODUCTION.....	2
1. L'émergence d'une aire métropolitaine transfrontalière qui appelle à un renforcement de la coopération.....	4
a. Les contours de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg .....	4
b. Intégration territoriale sans convergence ? .....	5
c. Opportunités et vulnérabilités.....	6
d. Des actions déjà engagées... et un appel au codéveloppement des partenaires.....	8
2. Les contours possibles d'une politique de codéveloppement transfrontalier dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg.....	12
a. Quelle définition ? Quels contours géographiques ?.....	12
b. Quels objectifs « gagnant-gagnant » ?.....	14
c. Quels projets pour un co-développement transfrontalier ? .....	14
i. (Continuer à) lever les freins à la mobilité .....	14
ii. Développement économique : de la compétition à la « coopétition » ? .....	16
iii. Renforcer l'intégration de l'offre de formation dans un contexte de « guerre des talents »	17
iv. Une coopération « de proximité » pour renforcer la cohésion et l'attractivité de l'aire métropolitaine transfrontalière .....	18
v. Gouvernance et financement : expérimenter des solutions nouvelles .....	19
d. Des expériences transfrontalières inspirantes ? .....	20
CONCLUSION.....	21

## INTRODUCTION

Le processus de construction européenne a permis au Luxembourg de se développer dans un espace au sein duquel la notion même de frontière s'est progressivement transformée, passant d'un concept de « coupure » (barrière) à celui de « couture » (interface)<sup>1</sup>. L'effacement graduel des obstacles aux mobilités, bien qu'inachevé, a constitué une aubaine pour les habitants de toute cette région transfrontalière, qui ont été parmi les premiers témoins des opportunités concrètes de l'intégration européenne.

Depuis 1995, date qui marque la naissance de la « Grande Région » en tant qu'espace de coopération institutionnalisé, le Grand-Duché s'est indiscutablement positionné comme le principal centre de gravité économique et démographique de cette « petite Europe ». En un peu moins de 25 ans, sa population a bondi de 50%, son PIB<sup>2</sup> a plus que doublé (+120%), 230.000 emplois y ont été créés (+108%) et le nombre de travailleurs frontaliers est passé de 55.000 à plus de 200.000 (+264%). Cette dynamique aussi spectaculaire qu'unique n'est pas sans susciter de débat sur les limites et les vulnérabilités du modèle de développement luxembourgeois, dont la dimension territoriale transfrontalière est devenue un élément indissociable.

En effet, l'interdépendance croissante entre le Luxembourg et les territoires frontaliers voisins a fait émerger une aire métropolitaine transfrontalière ou vivent entre 1,3 et 2,4 millions d'habitants (selon la définition choisie). L'une de ses principales singularités est que l'intégration transfrontalière ne s'accompagne pas d'une dynamique de convergence économique et sociale. Elle se caractérise également par des aubaines et des risques partagés, plaidant pour un renforcement de la coopération transfrontalière.

Ce Document de travail a pour objectif d'alimenter le débat sur la politique de coopération transfrontalière entre le Luxembourg et les régions voisines en abordant la définition d'une politique de codéveloppement au sein de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg, un territoire plus restreint que celui de la Grande Région, mais qui dépasse les frontières nationales du Grand-Duché.

Compte tenu des multiples interprétations possibles émergeant dans le débat public, du caractère éminemment transversal mais aussi sensible de cette thématique, la publication s'attache dans un premier temps à préciser les raisons pour lesquelles une politique de codéveloppement gagnerait à être mise en place. Il tente de définir les objectifs qu'elle devrait chercher à atteindre, les acteurs potentiellement impliqués ainsi que son contenu possible.

La mise en œuvre d'une logique de codéveloppement pourrait contribuer à renforcer le caractère « gagnant-gagnant » de l'intégration transfrontalière qui, en l'état actuel des choses, ne conduit pas toujours « naturellement » à un tel schéma. Ainsi, il pourrait viser quatre objectifs partagés par le Luxembourg et ses voisins :

- Favoriser l'émergence « d'effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.) afin de rendre plus compétitive et attractive l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg.
- Susciter une dynamique de convergence socio-économique entre les territoires (ou du moins atténuer la divergence constatée) pour limiter les vulnérabilités associées à la polarisation excessive des activités, notamment en faisant émerger des pôles « secondaires » dans la région transfrontalière.
- Mettre en place de nouveaux mécanismes permettant d'inciter tous les acteurs à investir davantage dans les territoires frontaliers.

---

<sup>1</sup> Voir : Gerber P. et Carpentier S. (2012), *Impacts de la mobilité résidentielle transfrontalière sur les espaces de la vie quotidienne d'individus actifs au Luxembourg*, Economie et Statistique N° 457-458, pp.78-95.

<sup>2</sup> PIB en volume.

- Contribuer au renforcement de la politique de cohésion territoriale de l'UE et à l'image du territoire en testant des dispositifs transfrontaliers pilotes.

18 projets de coopération sont mis en avant. Ils pourraient être envisagés dans le cadre de la définition d'une politique de codéveloppement, autour de 5 grands thèmes : continuer à lever les freins à la mobilité (i), tendre vers une logique de « coopétition » en matière de développement économique (ii), renforcer l'intégration de l'offre de formation dans un contexte de « guerre des talents » (iii), mettre en œuvre une coopération « de proximité » pour renforcer la cohésion et l'attractivité de l'aire métropolitaine (iv) et, enfin, expérimenter des solutions nouvelles en matière de gouvernance et de financement (v).

Pour le Luxembourg, le codéveloppement pourrait renforcer sa capacité à agir sur des problématiques d'intérêt direct pour son avenir. Pour les régions voisines, il offrirait la possibilité de bénéficier davantage d'effets de diffusion du dynamisme économique du Grand-Duché. Il constituerait enfin une occasion de renforcer l'adhésion de tous les acteurs à une vision commune pour l'avenir de ce territoire transfrontalier situé au cœur de l'Union européenne.

## 1. L'émergence d'une aire métropolitaine transfrontalière qui appelle à un renforcement de la coopération

Les relations d'interdépendance entre le Luxembourg et ses territoires frontaliers se sont considérablement renforcées ces dernières décennies à tel point qu'il est aujourd'hui difficile d'envisager toute réflexion sur le développement économique et social du Grand-Duché sans y intégrer une dimension transfrontalière. La réciproque est d'ailleurs vraie pour ses voisins directs.

Le processus d'intégration européenne et ses « quatre libertés » (circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux) ont contribué à amplifier certains avantages comparatifs du Luxembourg<sup>3</sup>. Outre la situation géographique privilégiée du pays, sa taille et sa proximité culturelle et linguistique avec ses voisins, la création du marché unique et l'avènement de l'euro ont été des éléments décisifs pour accompagner les grandes mutations économiques de la fin des trente glorieuses (1946-1975) en facilitant notamment la spécialisation dans des niches de souveraineté<sup>4</sup>, qui cèdent progressivement leur place à des niches de compétences. Les « effets-frontière » ont également généré des situations « gagnant-gagnant », des aubaines dans une Grande Région qui à la sortie des crises sidérurgiques s'apparentait par certains aspects à une « communauté de problèmes » économiques et sociaux<sup>5</sup> et qui est, aujourd'hui, devenu un véritable laboratoire où les libertés européennes sont vécues quotidiennement à grande échelle.

### a. Les contours de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg

La croissance du marché du travail et de la population du Luxembourg offre peu de comparaison au niveau européen, que ce soit avec les autres Etats ou les autres grandes agglomérations. Aucune des 271 régions métropolitaines européennes<sup>6</sup> n'égale le Luxembourg sur le plan de la croissance démographique, et seules quatre d'entre elles<sup>7</sup> le dépassent sur le plan du rythme des créations d'emploi. Même en considérant les territoires frontaliers dans lesquels au moins 15% de la population active occupée travaille au Luxembourg<sup>8</sup>, la « métropole luxembourgeoise » (comprenant le Luxembourg et lesdits territoires) se classerait au 9<sup>ème</sup> rang sur 271 pour le dynamisme démographique et 15<sup>ème</sup> rang sur 271 pour l'évolution de l'emploi<sup>9</sup>. Selon le degré d'intégration considéré des territoires voisins (matérialisé ici par la part des travailleurs frontaliers dans la population active occupée au lieu de résidence), l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg peut se définir comme un territoire allant de 1,3 million à 2,5 millions d'habitants et de 593 000 à 1 011 000 emplois (tableau 1 et carte 1).

Tableau 1 : Evolution de la population et de l'emploi salarié

	Population totale 2017 (x1000)	Evolution 2007-2017	Emploi salarié 2015 (x1000)	Evolution 2005-2015
UE 28	511 370	+2,6%	193 519	+5,1%
Régions métropolitaines de l'UE 28	299 384	+4,7%	122 483	+6,4%
Luxembourg	590,7	+24%	406,1	+32%
Territoires frontaliers (>15% de frontaliers) *	747,8	+6%	186,5	+0%
« Grand Luxembourg » (seuil à 15%)	1 338,5	+13%	592,6	+20%
Territoires frontaliers (>10% de frontaliers) **	1 024,3	+5%	319,4	+3%
« Grand Luxembourg » (seuil à 10%)	1 614,9	+11%	725,5	+17%
Territoires frontaliers (>5% de frontaliers) ***	1 883,9	+4%	605	-1%
« Grand Luxembourg » (seuil à 5%)	2 474,5	+8%	1 011,1	+10%

\* arrondissements d'Arlon, de Virton et de Bastogne (BE) + Landkreise de Trèves-Sarrebourg et Eifel-Bitburg-Prüm (DE) + zones d'emploi de Thionville et Longwy (FR)

\*\* : précédents (\*) + arrondissement de Neufchâteau (BE) + Stadtkreis de Trèves + Landkreis de Merzig-Wadern (DE)

\*\*\* : précédents (\*\*) + arrondissement de Verviers (BE) + zone d'emploi de Metz (FR)

Sources : EUROSTAT, DESTATIS, INSEE, IWEPS, STATEC, calculs IDEA

<sup>3</sup> Fondation IDEA asbl, *Idée du mois N°23 : Les bénéfices économiques de l'intégration européenne au Luxembourg. Ode à la joie ?* mai 2019.

<sup>4</sup> Voir : Bauler A. (2001), *Les fruits de la souveraineté nationale. Essai sur le développement de l'économie luxembourgeoise de 1815 à 1999 : une vue institutionnelle.*

<sup>5</sup> IDELUX, *Le Pôle Européen de Développement, Bilan de 10 années de coopération transfrontalière*, 1995.

<sup>6</sup> Selon la classification d'Eurostat, voir : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/metropolitan-regions/data/database>.

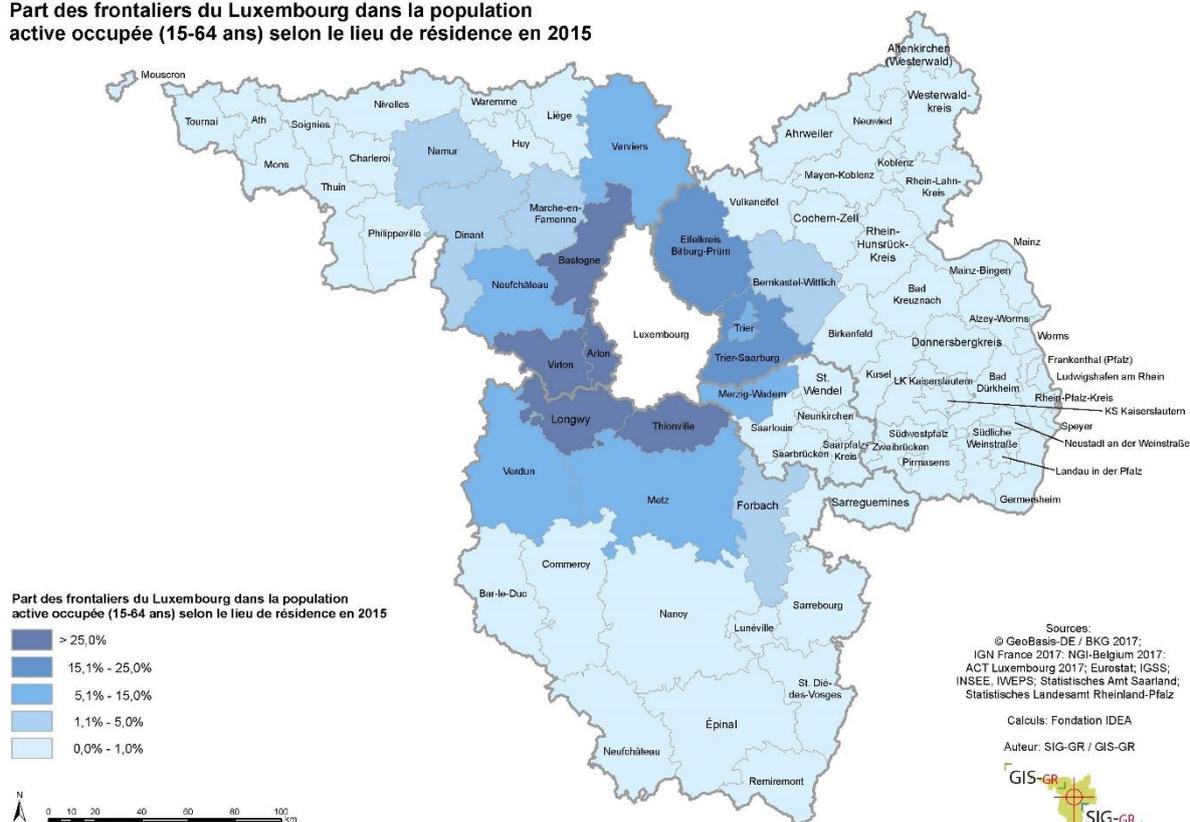
<sup>7</sup> Gdansk, Warszawa, Lublin et Kielce, situées en Pologne.

<sup>8</sup> Arrondissements d'Arlon, de Virton et de Bastogne (BE), Landkreise de Trèves-Sarrebourg et Eifel-Bitburg-Prüm (DE), zones d'emploi de Thionville et Longwy (FR).

<sup>9</sup> Evolution de l'emploi salarié de 2005 à 2015 et de la population de 2007 à 2017, données Eurostat.

L'essor du travail frontalier est le signe le plus visible de la progression de cette intégration transfrontalière. Mais ce phénomène est loin de se limiter à des interrogations inhérentes au marché du travail, il impacte des domaines divers comme la mobilité, les finances publiques, la protection sociale, le logement, l'éducation, le développement économique, les services à la personne, l'environnement, la santé, etc.

**Part des frontaliers du Luxembourg dans la population active occupée (15-64 ans) selon le lieu de résidence en 2015**



## b. Intégration territoriale sans convergence ?

Alors que l'intégration européenne a eu un impact sur la convergence économique et sociale entre les Etats-membres, des effets plus ambigus sur la cohésion territoriale, en particulier à l'échelle régionale, peuvent être observés<sup>10</sup>, justifiant l'existence d'une politique européenne active en matière de cohésion territoriale. En particulier, il semblerait que l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg se caractérise par une spécialisation accrue des territoires qui la composent. La concentration des activités économiques et des emplois a tendance à se renforcer plus rapidement dans le « centre » (le Luxembourg) et moins rapidement, voire à diminuer, dans la « périphérie » (les territoires frontaliers). Le ratio du nombre d'emploi par habitant (tableau 2), témoigne de l'ampleur de ce phénomène de polarisation.

<sup>10</sup> Voir : H. Goecke, M. Hüther, Cologne Institute for Economic Research, *Regional Convergence in Europe, Intereconomics*, Volume 51, May/June 2016, Number 3 · pp. 165-171. <https://archive.intereconomics.eu/year/2016/3/regional-convergence-in-europe/>.

**Tableau 2 : Emploi total et population dans la région métropolitaine transfrontalière du Luxembourg<sup>11</sup>**

		Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
Population	2007	476 200	347 630	204 328	677 362
	2012	524 900	352 023	214 698	687 434
	2016	576 200	362 556	220 418	694 263
Emploi	2007	333 500	119 453	71 681	254 973
	2012	379 000	125 923	71 041	247 112
	2016	418 400	n.d.	74 085	237 814
Ratio emploi / habitant	2007	0,70	0,34	0,35	0,38
	2012	0,72	0,36	0,33	0,36
	2016	0,73	n.d.	0,34	0,34

Source : F. Durand et al. 2017<sup>12</sup>, calculs IDEA

L'économie géographique nous enseigne que la forte attractivité d'un « centre », qui bénéficie d'externalités d'agglomération<sup>13</sup>, renforce toutes choses égales par ailleurs sa spécialisation dans les activités à haute valeur ajoutée, les territoires dits « périphériques » deviennent plus attractifs pour leur fonction résidentielle et pour les activités à fort besoin de foncier. Un mouvement de périurbanisation<sup>14</sup>, reflétant l'influence croissante de l'agglomération-centre sur des territoires toujours plus éloignés, est donc aussi à l'œuvre dans une dynamique de métropolisation<sup>15</sup>. Cette dynamique génère aussi parfois des « forces de dispersion » (y compris pour les activités économiques) qui peuvent à terme se renforcer avec la saturation des infrastructures, la hausse du coût du travail et du foncier dans le « centre », renforçant ainsi la compétitivité relative des « périphéries » pour certains types d'activités.

De tels phénomènes de métropolisation ne sont pas propres aux régions transfrontalières, des dynamiques « centre-périphérie » existent par exemple au sein du Luxembourg entre la capitale et certains territoires ruraux mais aussi autour de nombreuses agglomérations européennes, y compris dans la Grande Région. Néanmoins, le caractère transfrontalier de l'aire métropolitaine du Luxembourg a tendance à amplifier certains mouvements (des entreprises, des salariés et des habitants), dans les deux sens, en raison des « effets-frontière » entretenus par les différences réglementaires et légales entre pays (fiscalité des ménages et des entreprises, systèmes de protection sociale, droit du travail, système éducatif, etc.). Les forces d'agglomération et de dispersion, propres à tout phénomène métropolitain, se retrouvent exacerbées par la configuration transfrontalière du territoire.

### c. Opportunités et vulnérabilités

Sans pouvoir être exhaustif, il est pertinent de donner un aperçu des opportunités et vulnérabilités auxquelles les différentes composantes de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg peuvent faire face en raison de leur interdépendance croissante (tableau 3). Cette représentation renforce l'idée selon laquelle le discours sur les situations « gagnant-gagnant » générés par l'intégration transfrontalière doit être nuancé.

Les opportunités comme les risques sont parfois partagés de part et d'autre de la frontière, mais il arrive qu'ils ne concernent qu'un seul territoire, voire qu'à une opportunité dont bénéficie un

<sup>11</sup> Définition des communes appartenant à l'aire urbaine fonctionnelle du Luxembourg (Durand et al. 2017) : communes ayant un ratio du nombre de frontaliers par habitants de 4% ou plus, ou dans lesquelles vivent au moins 1000 frontaliers. La liste des communes de 2016 se base sur les résultats de 2012.

Sources des données : walstat.iweps.be, insee.fr, regionalstatistik.de, statec.lu, ec.europa.eu/Eurostat.

<sup>12</sup> F. Durand, A. Decoville, R. Knippschild, *Everything All Right at the Internal EU Borders? The Ambivalent Effects of Cross-Border Integration and the Rise of Euroscepticism*, Geopolitics, 2017

<sup>13</sup> Les avantages compétitifs que l'on explique par les échanges informels entre les agents économiques grâce à leur proximité géographique et à la densification des activités.

<sup>14</sup> Étalement urbain.

<sup>15</sup> Fondation IDEA asbl, Idée du mois N°17, *Se loger au-delà des frontières ? Luxembourg - Grande Région : je t'aime, moi non-plus*, 2016.

territoire correspondre une contrainte qui pèse sur son voisin révélant ainsi des intérêts divergents dans le processus d'intégration transfrontalière. Ce constat peut en partie expliquer pourquoi la coopération transfrontalière dans la Grande Région peut s'avérer évidente dans certains domaines, alors que des blocages entre les mêmes acteurs peuvent émerger dans d'autres thématiques.

Enfin, si certains phénomènes décrits dans le tableau 3 ont été bien documentés, d'autres relèvent encore d'hypothèses, plaçant par une poursuite de la recherche dans le domaine.

**Tableau 3 : Opportunités et vulnérabilités liées à l'intégration transfrontalière du Luxembourg et des régions voisines**

	Pour les territoires frontaliers du Luxembourg	Pour le Luxembourg
Aspects positifs et opportunités	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regain démographique.</li> <li>• Augmentation du pouvoir d'achat local (salaires, prestations sociales) potentiellement favorable à l'économie présentielle (services à la personne, commerce, immobilier, loisirs, ...) et aux finances publiques.</li> <li>• Augmentation de l'attractivité relative pour des activités plus intensives en foncier.</li> <li>• Image dynamique pour des territoires (ruraux ou en reconversion industrielle) qui ont trouvé des relais de développement (bien qu'exogènes).</li> <li>• Facilitation de la lutte contre le chômage pour les territoires souffrant de la désindustrialisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilité de recours à une main-d'œuvre qualifiée localisée dans un bassin d'emploi de proximité.</li> <li>• « Non dépenses » publiques (infrastructures de formation, d'éducation, de soins, équipements publics, chômage, dépendance, ...) et retenue d'impôts à la source.</li> <li>• Pays jouissant de l'image d'une « métropole » européenne attractive.</li> <li>• Effet de « décompression » relatif du marché foncier et immobilier.</li> <li>• Disponibilité des leviers politiques propres à un État dans les négociations avec les partenaires grand-régionaux.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.).</li> <li>• Possibilité de développer une image et une attractivité internationale.</li> <li>• Complémentarité des territoires.</li> </ul>	
Aspects négatifs et vulnérabilités	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pression foncière.</li> <li>• Inégalités (de revenus et d'accès au logement) entre « locaux » et frontaliers.</li> <li>• Faible attractivité relative pour les entreprises et les activités à haute valeur ajoutée.</li> <li>• Charges publiques (formation, éducation, soins, petite enfance, équipements divers) et rentrées fiscales liées à l'activité économique faibles en comparaison à la densité d'actifs.</li> <li>• Image de régions se reposant sur la seule proximité du Luxembourg et n'ayant pas de moteur de développement endogènes.</li> <li>• Poids politique moindre des collectivités locales (BE-DE-FR) par rapport à un État (LU).</li> <li>• Sentiment de relégation (« banlieues dortoirs »).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir l'attractivité par rapport aux autres territoires nécessite des efforts continus (salaires, prestations sociales, infrastructures, etc.).</li> <li>• Coût d'opportunité lié aux salaires et prestations sociales reversés à l'étranger.</li> <li>• Pression foncière et immobilière, congestion pouvant à terme faire baisser l'attractivité.</li> <li>• Risque de relégation des classes sociales moins aisées vers la périphérie (parfois à l'étranger), sentiment de déclassement.</li> <li>• Risque de ressentiment entre la population résidente et les actifs non-résidents.</li> <li>• Image du pays comme profitant de l'aubaine de la présence d'actifs dans les régions frontalières : nécessité de donner davantage de gages de coopération.</li> <li>• Absence de leviers politiques directs pour mener des actions dans sa zone d'influence (dépendance à des décisions politiques extérieures).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépendance croissante du modèle de développement à des facteurs exogènes sur lesquels seule une politique active de coopération peut avoir un impact. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hyperspécialisation des territoires (polarisation).</li> </ul> </li> <li>• Etalement urbain, allongement des déplacements et de leur impact sur la qualité de vie et l'environnement.</li> <li>• Vulnérabilité du modèle de développement face au risque de « retour des frontières ».</li> </ul>	

L'aire métropolitaine du Luxembourg, qui inclut l'ensemble du pays et qui dépasse les frontières nationales est un cas offrant peu de comparaisons internationales. Elle ne constitue pour autant que l'un des multiples espaces de coopération à enjeux parmi d'autres au sein de la Grande Région<sup>16</sup>. Pour le Grand-Duché, les outils de coopération permettant d'aborder les sujets transfrontaliers demeurent nombreux, rendant l'élaboration d'une stratégie de coopération à l'échelle de sa « zone d'influence » particulièrement complexe et faisant intervenir de nombreux acteurs. Elle n'en demeure pas moins vitale, compte tenu de la forte dépendance du Luxembourg aux dynamiques transfrontalières.

Quelle que soit la stratégie adoptée en matière de codéveloppement transfrontalier, il apparaît incontournable de continuer à se rattacher aux organes de coopération existants (encadré 1), tout en envisageant la possibilité de travailler sur d'autres échelles de coopération pour être plus en phase avec la réalité territoriale de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg, en particulier dans une logique bilatérale.

#### **Encadré 1 : Niveaux de coopération transfrontalière dans lesquels le Luxembourg est engagé**

Le Sommet des exécutifs constitue le principal niveau de coopération politique et administratif « multilatéral » de la **Grande Région**. En dehors d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) en charge de la coordination et de l'accompagnement administratif, le Sommet des exécutifs, qui joue un rôle de détection et de coordination des sujets d'intérêts transfrontaliers à travers des groupes de travail thématiques, ne dispose pas de moyens propres significatifs. Le Sommet a permis des avancées nombreuses notamment dans les domaines de l'intégration du marché du travail, de la mobilité, de la formation, de la culture, de la santé, de l'environnement. La coopération institutionnelle au niveau de la Grande Région repose également sur des organes consultatifs (Comité Economique et Social de la Grande Région, Conseil Parlementaire Interrégional) et des outils d'observation<sup>17</sup>.

Le programme INTERREG V A Grande Région, doté d'une enveloppe de 140M€ FEDER pour la période de programmation 2014-2020, est quant à lui dédié au financement de projets ayant une plus-value transfrontalière dans quatre domaines stratégiques (intégration du marché du travail, environnement-cadre de vie, conditions de vie et compétitivité-attractivité).

Au **niveau local**, la coopération transfrontalière se structure également grâce à des GECT, comme celui couvrant le territoire d'Alzette -Belval sur la frontière avec la France. Les réseaux de villes<sup>18</sup> et associations de communes<sup>19</sup> sont également des porteurs de projets en matière de coopération transfrontalière.

Les niveaux de **coopération inter-gouvernementale**<sup>20</sup> avec les trois Etats voisins (et le Benelux) sont des cadres dans lesquels des problématiques transfrontalières peuvent être abordées. En revanche, le dialogue inter-étatique peut porter sur des thèmes allant au-delà de la coopération territoriale.

#### **d. Des actions déjà engagées... et un appel au codéveloppement des partenaires**

L'Etat luxembourgeois est engagé à plusieurs niveaux dans une logique de coopération transfrontalière « renforcée ». Sans être exhaustif en la matière, il est toutefois possible de citer la vice-présidence de l'autorité de gestion du programme Interreg VA Grande Région, le pilotage du Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR), le co-financement d'infrastructures et de services de transport dans la Grande Région<sup>21</sup>, le volet transfrontalier du Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, la mise en place du GECT Alzette-Belval avec

<sup>16</sup> Voir rapport METROBORDER, <https://www.espon.eu/metroborder>.

<sup>17</sup> Système d'Information Géographique, Observatoire Interrégional de l'Emploi, réseau des offices statistiques.

<sup>18</sup> QuattroPole, Tonicités.

<sup>19</sup> EuRegio SaarLorLux+.

<sup>20</sup> LU-FR : Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise, LU-DE : Kabinettsitzungen entre les gouvernements du Luxembourg, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat.

<sup>21</sup> Voir à titre d'exemple : Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transport, fait à Paris, le 20 mars 2018. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/09/07/a812/jo>.

l'Etat français et des collectivités territoriales françaises, la tenue régulière de conférences intergouvernementales, le soutien aux activités de recherche et observatoires sur les problématiques liées aux régions frontalières ou encore le soutien à de nombreux projets transfrontaliers (dans les programmes Interreg notamment).

Si ces efforts sont réels, plusieurs collectivités voisines ont manifesté leur souhait de voir renforcé le travail de coopération pour aboutir à une logique de codéveloppement. Certains des éléments d'analyse sur les opportunités et vulnérabilités liées à l'intégration transfrontalière (Tableau 3) apparaissent dans le discours politique et institutionnel. On les retrouve plus largement dans le débat public, notamment l'observation selon laquelle le développement soutenu de l'activité et de l'emploi au Luxembourg exercerait des contraintes croissantes sur l'attractivité économique et les collectivités publiques des zones frontalières et exacerberait les déséquilibres autour des frontières.

En particulier, les appels à une nouvelle forme de codéveloppement se sont notamment, mais pas exclusivement, multipliés du côté des partenaires français. Si le débat a parfois tendance à focaliser l'attention sur le sujet de la répartition de la fiscalité des travailleurs frontaliers, on observe en réalité une multitude de sujets débattus.

En 2018, le Conseil régional du Grand Est a défini des orientations stratégiques transfrontalières pour lesquelles « il s'agit tout d'abord de rééquilibrer le couple franco-luxembourgeois en privilégiant désormais un développement partagé et co-décidé de part et d'autre de la frontière », axée sur trois priorités : la mobilité, le développement (économique, social, culturel, environnemental) et une gouvernance renforcée. A la suite du séminaire interministériel franco-luxembourgeois de mars 2018, le Ministre français en charge de la cohésion des territoires a chargé le Préfet de la Région Grand Est de préfigurer un projet de codéveloppement du territoire frontalier ayant pour objectif d'une part, d'améliorer les mobilités, et, d'autre part, de « mieux répartir l'activité et l'emploi sur la zone frontalière (...) de manière à laisser déborder le dynamisme de l'économie luxembourgeoise sur le Nord lorrain ». D'autres institutions comme le Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, le Conseil départemental de Moselle, le Pôle métropolitain du Sillon Lorrain, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Moselle, ont formulé leur intention de renforcer la coopération transfrontalière dans le but d'aboutir à un « codéveloppement », avec en toile de fond les opportunités offertes par le dynamisme économique du Luxembourg, mais aussi les disparités croissantes avec ce dernier. Les enjeux de cohésion sociale, de la formation et de la promotion économique ont par exemple été mentionnés par ces derniers. Enfin, un « Pôle métropolitain Frontalier du Nord-Lorrain » regroupant 8 intercommunalités proches du Luxembourg a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2019 sous forme d'un syndicat mixte dans le but « d'améliorer la coopération transfrontalière avec les pays limitrophes ». A terme, cette initiative pourrait offrir la possibilité d'accéder à un interlocuteur « unique » pour les problématiques transfrontalières concernant les compétences des communes (et intercommunalités) françaises.

Le groupe d'intercommunales belges IDELUX, dans une contribution aux Plans Directeurs sectoriels du Luxembourg (septembre 2018), a mis en avant les opportunités et les risques liés au développement soutenu de l'aire métropolitaine luxembourgeoise pour les territoires proches de la frontière. L'organisation regrette par ailleurs que le processus de consultation se soit limité au niveau régional wallon et n'ait pas concerné les collectivités de proximité (Communes). Le Cercle Européen Pierre Werner mène actuellement une initiative visant à faire dialoguer les communes frontalières belges et luxembourgeoises afin d'établir un inventaire des sujets à évoquer par la suite avec les autorités de part et d'autre de la frontière. Ces derniers acteurs insistent sur les thèmes de la mobilité, mais aussi de la formation et de l'environnement et plus largement de la recherche de complémentarités dans le développement économique.

- **La volonté de dépasser la seule question des mobilités est désormais de plus en plus prégnante dans les discussions avec les interlocuteurs transfrontaliers du Luxembourg.**
- **La nécessité d'approfondir la logique de coopération transfrontalière de proximité, éventuellement en renforçant les relations avec les communes et intercommunalités, pourrait ressortir de la stratégie de codéveloppement.**

## **Encadré 2 : Démographie et finances, deux incontournables du débat transfrontalier sur le codéveloppement**

Les contraintes que font peser les évolutions démographiques sur le marché du travail et la question des sources de financement des projets d'intérêt commun apparaissent en toile de fond des discussions sur le codéveloppement transfrontalier.

### **380.000 personnes en âge de travailler en moins dans la Grande Région en 2030 ?**

L'une des données qui comptera vraisemblablement le plus dans les enjeux du territoire transfrontalier de l'aire métropolitaine luxembourgeoise sera celle des évolutions démographiques et, en particulier, de leurs effets sur le marché du travail. En effet, le modèle de croissance luxembourgeois a jusqu'à présent été très intensif en main-d'œuvre, principalement issue de l'immigration ou de nouveaux frontaliers. A titre d'illustration, lorsque depuis 2008, 10 emplois étaient créés au Luxembourg, 3 étaient pourvus par des résidents non-nationaux (immigration) et 5 par des non-résidents (frontaliers). Par ailleurs, depuis 2008 l'emploi augmente légèrement plus rapidement que le PIB (respectivement +28% et +27%), une donnée poussant à la plus grande prudence quant à un éventuel découplage entre la croissance du PIB et le recours à l'immigration et au travail frontalier dans les projections socio-économiques<sup>22</sup>.

Selon le STATEC<sup>23</sup>, le Luxembourg pourrait compter en 2030 quelque 570.000 emplois, dont 270.000 occupés par des frontaliers, ce qui représenterait des hausses respectives de 32% et 46% par rapport à 2017. Or, ces scénarios ne tiennent pas compte des évolutions possibles de main-d'œuvre disponible réellement (et qualifiée) dans les régions frontalières du Luxembourg. Les projections de population en âge de travailler compilées par le réseau des offices statistiques<sup>24</sup> dessinent une tendance claire : la Grande Région entre progressivement dans un nouveau cycle démographique caractérisé par une baisse sensible de la population active potentielle. D'ici 2030, le nombre d'actifs en âge de travailler de la Grande Région baissera de 380.000 personnes, soit -5,5%. La Rhénanie-Palatinat (-9,7%) et la Sarre (-18,2%) sont particulièrement touchées par cette baisse.

Si les projections disponibles ne sont pas suffisamment fines pour déterminer l'ampleur du phénomène dans les territoires où sont « traditionnellement » recrutés les frontaliers du Luxembourg<sup>25</sup>, une population active en déclin est un réel risque pour l'économie du pays. Certains signes précurseurs dans la bonne conjoncture actuelle doivent être pris au sérieux : au 1<sup>er</sup> semestre 2019, 88% des entreprises interrogées par la Chambre de Commerce du Luxembourg ont fait face à des difficultés de recrutement<sup>26</sup>. Parmi elles, la raison la plus citée est « l'absence de profils recherchés au Luxembourg ou dans la Grande Région ».

- **Pour augmenter le potentiel de population active, le renforcement de la capacité de tout le territoire (Luxembourg et régions voisines), à attirer de nouveaux actifs au-delà de la Grande Région ainsi qu'une stratégie de formation tenant compte des besoins du marché du travail transfrontalier apparaissent comme des leviers stratégiques d'intérêt commun pour le Luxembourg et ses voisins.**
- **Cette « nouvelle donne » démographique pourrait également faire évoluer les positions des responsables politiques et économiques des territoires voisins du Luxembourg vers une volonté de mieux « retenir » les actifs qualifiés dans leur région<sup>27</sup>.**

<sup>22</sup> Voir : <https://www.fondation-idea.lu/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/Conference-OAI-IDEA-17-septembre-2019.pdf>.

<sup>23</sup> Source : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2017/03-17-Projections-macroeconomiques-et-demographiques/index.html>.

<sup>24</sup> Voir : <http://www.grande-region.lu/portal/>.

<sup>25</sup> Les territoires frontaliers situés dans « l'influence socio-économique » du Luxembourg ont en général une démographie plus dynamique, notamment grâce à l'arrivée d'actifs. Ce phénomène peut avoir un impact positif sur les projections de population de ces territoires infrarégionaux en comparaison aux projections faites à l'échelle régionale plus large incluant aussi des territoires moins dynamiques sur le plan démographique.

<sup>26</sup> Source : [https://www.cc.lu/uploads/tx\\_userccpublications/Barometre\\_economie\\_S1\\_2019.pdf](https://www.cc.lu/uploads/tx_userccpublications/Barometre_economie_S1_2019.pdf).

<sup>27</sup> Dans certains domaines comme l'artisanat ou les soins de santé, des déclarations ont déjà été faites en ce sens.

## Un problème de répartition de la fiscalité ?

Le sujet de la répartition de la fiscalité des travailleurs frontaliers a gagné en importance au cours des dernières années<sup>28</sup>. Il est porté par certaines collectivités locales qui estiment avoir à faire face à des dépenses supplémentaires en raison de la croissance démographique entretenue par le dynamisme du Luxembourg (aménagement, assainissement, petite enfance, infrastructures scolaires, culturelles, etc.), qui, en parallèle, affaiblirait le tissu économique et les recettes fiscales afférentes des collectivités en question. Les Etats (central ou fédéraux) voisins n'ont en revanche pas encore formulé de revendication publique en la matière. Les conventions fiscales bilatérales signées avec le Luxembourg retiennent le principe du prélèvement de l'impôt à la source (lieu de travail du salarié) et n'incluent pas de rétrocession automatique au pays de résidence du salarié<sup>29</sup>. La dernière en date, signée entre les gouvernements luxembourgeois et français en 2018 et ratifiée par les deux parlements en 2019 n'a pas changé l'approche sur ce sujet. En revanche, les communes belges bénéficient d'une compensation financière répartie dans les communes selon la masse salariale des frontaliers qui y résident, trouvant son origine dans un accord datant de 1981 (dans le cadre de l'Union Economique Belgo Luxembourgeoise UEBL) initialement destiné à compenser les pertes d'accises des communes frontalières du Luxembourg (effet dit « Martelage »). La compensation représente 30 millions d'euros annuels.

Les prises de position du Luxembourg pour justifier le *statu quo* ont tendance à se concentrer sur quatre arguments. Les opportunités d'emploi que représente le marché du travail luxembourgeois pour des actifs issus de régions parfois en difficulté économique (baissant le coût d'opportunité lié au chômage), les transferts de pouvoir d'achat via les salaires permettant de soutenir les activités essentielles et les recettes fiscales liées, les montants des prestations sociales reversées aux salariés frontaliers (pendant la vie active et à la retraite) et aux autres ayants droits et, enfin, le co-financement de projets sur les territoires étrangers dans l'intérêt des salariés frontaliers (principalement dans le domaine de la mobilité).

Le 29 octobre 2019, le Congrès Européen des Pouvoirs Locaux du Conseil de l'Europe a adopté une Résolution<sup>30</sup> appelant à « promouvoir le codéveloppement en tant qu'objectif commun, en vue de soutenir la croissance économique, et à répartir équitablement les recettes fiscales qui en découlent (...) ». D'après cette Résolution, l'application des principes relatifs à la non double imposition préconisés par l'OCDE peut aboutir à des systèmes dans lesquels les salariés frontaliers sont certes protégés de ce risque par les conventions fiscales entre Etats, mais où les collectivités de résidence peuvent néanmoins être « [affectées dans] leur capacité d'investissement du fait de la pression budgétaire liée à une évolution démographique encore accentuée par les besoins de main-d'œuvre du pays voisin ».

Il y a donc, en d'autres termes, certes d'importants transferts publics transfrontaliers, mais ces derniers bénéficient avant tout aux individus (salariés, pensionnés, ayants droits) par le truchement de la protection sociale, plutôt qu'aux collectivités, qui restent très dépendantes des règles fiscales et des mécanismes de péréquation décidés au niveau de leur propre Etat central (ou entité fédérée compétente) et qui ne répondent pas forcément aux spécificités des territoires frontaliers. Une situation tendant à rendre légitimes les arguments avancés de part et d'autre de la frontière. Le sujet, aussi sensible que complexe, ne saurait avancer sans l'apport d'une étude approfondie des effets économiques et fiscaux de la situation actuelle et projetée, notamment compte tenu du fait que les montants de prestations sociales, encore modérées au regard des contributions des frontaliers, pourraient fortement augmenter à l'avenir<sup>31</sup>.

**Une politique de codéveloppement serait l'occasion d'aborder le sujet de nouveaux mécanismes de financement de projets et de services d'intérêt commun allant au-delà de la mobilité des travailleurs frontaliers. Elle pourrait aussi viser à renforcer les investissements des Etats voisins dans leurs territoires frontaliers en multipliant les projets co-financés. Le Luxembourg pourrait trouver un réel intérêt à une telle dynamique.**

<sup>28</sup> En mai 2019, le Maire de Metz, le Bourgmestre de Trèves et les Administrateurs des districts de Trèves-Saarburg et Bitburg-Prüm ont sollicité la Chancelière allemande et le Président français sur le sujet. Le Ministère des finances du Land de Rhénanie-Palatinat a fait savoir en septembre 2019 qu'il souhaitait également ouvrir le débat.

<sup>29</sup> Selon le modèle de convention fiscale de l'OCDE.

<sup>30</sup> Résolution 449 (2019) et Recommandation 438 (2019) du Congrès Européen des Pouvoirs Locaux, *Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières, Conflits potentiels et possibilités de compromis*, Rapporteur : Karl-Heinz Lambertz.

<sup>31</sup> Compte tenu de la pyramide des âges des frontaliers d'une part (pensions), et de la (possible) perspective de la prise en charge des indemnités de chômage, d'autre part.

## 2. Les contours possibles d'une politique de codéveloppement transfrontalier dans l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg

### a. Quelle définition ? Quels contours géographiques ?

Historiquement, le terme de codéveloppement renvoie aux politiques d'aide au développement des pays du nord vers les pays du sud. Dans le contexte de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg, le codéveloppement peut être compris comme un nouveau terme pour évoquer des actions de coopération transfrontalière dont l'objectif serait de renforcer la cohésion territoriale, en complément des objectifs plus « traditionnels » axés sur la levée des barrières à la mobilité.

Plusieurs visions du codéveloppement semblent néanmoins se dessiner. L'élaboration d'une telle stratégie ne pourra pas se faire sans une compréhension approfondie et réciproque des fondements de ces différentes visions, dans un processus d'échange avec toutes les parties prenantes transfrontalières.

Celle du gouvernement luxembourgeois apparaissait jusqu'à présent plutôt orientée vers l'impulsion de projets communs bénéficiant en priorité aux salariés frontaliers, décidés dans un cadre de concertation bilatérale, évitant la création de structures dédiées et de mécanismes de financement systématiques et/ou non-affectés à des projets précis. En liant l'intérêt de ces projets à celui des salariés frontaliers, cette vision répond principalement à des objectifs de mobilité. Plus récemment, l'idée de développer des projets structurés sur des zones limitées dans l'espace semblent ressortir du débat comme la définition de la politique de codéveloppement portée par le gouvernement luxembourgeois (cf. accord de coalition 2018-2023<sup>32</sup>). La définition des objectifs, du contenu et de l'étendue de telles zones serait alors le principal travail à accomplir pour préciser les contours de la politique luxembourgeoise en matière de codéveloppement transfrontalier.

De leur côté, les collectivités voisines du Luxembourg semblent considérer une vision plus large du codéveloppement visant aussi une meilleure répartition des activités économiques de part et d'autre de la frontière, des projets de coopération plus ambitieux dans des domaines « critiques » comme la formation, la santé, le financement commun d'équipements et de services publics, voire pour certaines une autre répartition de la fiscalité des travailleurs frontaliers. Si la création de zones dédiées peut contribuer à ces objectifs, les attentes formulées par les territoires voisins peuvent aussi être comprises comme une volonté de redéfinir plus en profondeur les objectifs de la coopération transfrontalière et d'intensifier cette dernière dans les territoires situés dans l'influence directe du Luxembourg.

### Quels contours ?

Compte tenu du contexte esquissé plus tôt, les actions pour le codéveloppement devraient avoir pour zone d'action celle de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg, à savoir l'ensemble du territoire luxembourgeois et les territoires voisins situés dans la « zone d'influence socio-économique » du Grand-Duché. Concrètement, il pourrait être pertinent de suivre des contours communaux ou intercommunaux (éventuellement les Kreise allemands, les arrondissements belges et les zones d'emploi ou intercommunalités françaises) où la part des frontaliers dépasse un certain pourcentage. Même si les contours géographiques de ces territoires ne correspondent pas forcément aux délimitations politiques, il semblerait cohérent de définir un territoire d'action le plus proche possible des réalités socio-économiques du « terrain ».

Bien que le débat public sur ces enjeux ait été plus intense côté français, les réflexions sur le codéveloppement devraient également s'attacher à faire ressortir les enjeux spécifiques aux trois frontières du Luxembourg.

---

<sup>32</sup> P165 : « Le développement territorial du pays sera inscrit dans une dimension transfrontalière. Dans ce contexte, les coopérations bilatérales au sein d'agglomérations transfrontalières seront poursuivies et des négociations seront menées avec les pays voisins en vue du co-développement de zones et de friches industrielles directement transfrontalières. » <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

### Encadré 3 : Le Pôle Européen de Développement (PED) : une première expérience inaboutie du codéveloppement transfrontalier ?

Avec la crise sidérurgique des années 1970 le « Pays des trois frontières » autour de Longwy-Rodange-Athus a vu se réduire comme peau de chagrin les industries du fer et de l'acier qui avaient fait de cette zone l'un des poumons économiques de la « Grande Région ». En 1985, dans un contexte de crise sociale, les gouvernements luxembourgeois, français et belge, avec l'appui de la Communauté européenne, ont mis en place un vaste programme de redynamisation économique de ce territoire transfrontalier. Poursuivant à la fois l'objectif de création d'emplois<sup>33</sup> et de reconversion économique, le PED s'est traduit par un programme d'action commun, trois Programmes nationaux d'intérêt communautaire (PNIC) et la mise en place de plusieurs structures de coopération transfrontalière.

Dès lors, diverses mesures d'attractivité des investisseurs ont été prises. Des travaux d'infrastructure, la création d'un parc international d'activités et d'un centre de services communs visaient la création d'un environnement propice au montage des projets industriels. Sur le marché du travail, des mesures pour la formation continue et l'orientation des demandeurs d'emploi, avec notamment deux structures d'accompagnement (le Collège européen de technologie et le Réseau européen des services publics de l'emploi - EURES), ont été mises en place. Enfin, l'un des principaux volets du programme consistait en l'octroi d'aides directes à l'investissement, à la fois par chacun des trois Etats pour leurs territoires respectifs mais aussi par la Communauté européenne (qui, en plus du déblocage d'une aide spécifique a également accordé un relèvement des plafonds de subvention<sup>34</sup>). Un régime douanier assoupli a été instauré sur la zone. Le PED n'a en revanche pas fait l'objet de mesures fiscales spécifiques<sup>35</sup>.

En 1995, d'après une étude d'IDELUX<sup>36</sup>, environ 5 200 emplois sur les 8 000 prévus avaient été créés. Les objectifs auraient été atteints en Belgique (à 97,5%) et au Luxembourg (à 124,4%) mais pas en France (45,9%), des données à prendre cependant avec une certaine prudence. En effet, d'une part, il est difficile de distinguer les emplois créés par les seuls effets des mesures du PED, et d'autre part, de nombreux investissements réalisés sur la partie française du PED, fortement orientés dans des « usines tournevis »<sup>37</sup>, ont fait l'objet de délocalisations après 1995.

A partir de 1993, l'Association transfrontalière de l'agglomération du PED a impulsé des actions dans les champs de l'environnement, du tourisme, des formations, de la culture et de l'urbanisme<sup>38</sup>. Des activités commerciales se sont également développées sur le territoire. Mais le bilan global du PED reste « décevant » pour certains observateurs qui évoquent, pêle-mêle, un manque de coordination dès le départ dans les opérations de prospection économique, les écarts de fiscalité, les difficultés à aligner les stratégies nationales et locales (en France notamment) ou encore le déplacement de la dynamique autour du projet de reconversion d'Esch-Belval.

Il n'en demeure pas moins que le PED constitue à la fois une expérience instructive en matière de coopération transfrontalière territoriale, y compris sur les obstacles à éviter, et qu'il reste un territoire à enjeux dans la définition des priorités du codéveloppement transfrontalier.

<sup>33</sup> L'objectif de créations d'emploi à dix ans était de 1 500 pour la Belgique, 5 500 pour la France et 1 000 pour le Luxembourg sur le territoire du PED.

<sup>34</sup> Le plafond des aides à l'investissement fut relevé à 30% du coût de l'investissement en équivalent subvention net, contre 25% auparavant pour la France et 15% pour la Belgique et le Luxembourg.

<sup>35</sup> N. Arnould, *Aides fiscales ou aides directes : le cas du Pôle européen de développement*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2008/10 n° 1995, pages 6 à 52.

<sup>36</sup> IDELUX, *Le Pôle Européen de Développement, Bilan de 10 années de coopération transfrontalière*, 1995.

<sup>37</sup> De nombreux investissements asiatiques caractérisés alors par une faible valeur ajoutée, un faible impact territorial et un faible niveau de compétences requis, ont été attirés par les aides à l'investissement et ont été délocalisés (parfois dans d'autres territoires en reconversion offrant des dispositifs similaires en Europe) une fois les aides tarées (Arnould, 2008).

<sup>38</sup> L'association est inactive depuis plusieurs années. Source : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/agglomerations-transfrontalieres/pole-europeen-de-longwy-0/pole-europeen-de-developpement-de-longwy-1/?print=866>.

## b. Quels objectifs « gagnant-gagnant » ?

La politique de codéveloppement trouvera surtout sa définition à travers les objectifs qu'elle se fixera. Compte tenu des constats formulés dans la première partie de ce Document de travail, il est possible de présenter quatre grands objectifs qu'une telle politique pourrait chercher à remplir. Ils permettraient de renforcer le caractère « gagnant-gagnant » du modèle de développement transfrontalier actuel.

- i. Agir concrètement sur les opportunités de créer des « effets de masse critique » par la mise en commun et la mise en réseau de moyens (humains, financiers, projets, etc.) afin de rendre plus compétitive et attractive l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg.
- ii. Susciter une dynamique de convergence socio-économique entre les territoires (ou du moins atténuer la divergence constatée) pour limiter les vulnérabilités associées à la polarisation excessive des activités, notamment en faisant émerger des pôles « secondaires » dans la région transfrontalière.
- iii. Mettre en place de nouveaux mécanismes permettant d'inciter tous les acteurs à investir davantage dans les territoires frontaliers.
- iv. Contribuer au renforcement de la politique de cohésion territoriale de l'UE et à l'image du territoire en testant des dispositifs transfrontaliers pilotes pouvant servir de preuve (ou d'échecs) de concept.

La mise en place d'une politique de codéveloppement permettrait de contribuer à assurer à moyen/long terme la soutenabilité et l'attractivité de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg, de tenter de sortir de l'ambivalence entre coopération et concurrence sur certains sujets, de limiter les tensions politiques et sociales, de renforcer la coopération existante en développant des projets de plus grande envergure et de renforcer l'image et le leadership du Luxembourg dans la Grande Région et en Europe. Elle devra en outre s'appuyer sur une légitimité politique nationale et transfrontalière.

## c. Quels projets pour un co-développement transfrontalier ?

Cinq « familles de projets » pourraient servir à donner du contenu à une politique de codéveloppement transfrontalier : la mobilité (i), le développement économique (ii), la formation (iii), la coopération « de proximité » (iv) et de nouvelles formes de gouvernance et de financement (v).

Les idées développées ci-dessous ne représentent pas une liste exhaustive. Par ailleurs, elles sont évoquées sans préjuger des difficultés éventuelles quant à leur réalisation (techniques, juridiques, etc.). Ces projets pourraient néanmoins servir de base à une première réflexion approfondie sur la définition de la politique de codéveloppement du Luxembourg avec les régions frontalières, ouvrant une discussion potentiellement plus riche que celle consistant à négocier des mécanismes de péréquation (uniquement) financiers, à la fois difficilement acceptables politiquement (au Luxembourg) et potentiellement peu productifs sur le plan de la définition d'un projet partagé de territoire.

### i. (Continuer à) lever les freins à la mobilité

Faciliter la mobilité, en particulier des actifs, est indiscutablement le volet de la coopération transfrontalière à la fois le plus urgent, mais aussi le plus stratégique pour le Luxembourg et les habitants de l'aire transfrontalière. Compte tenu de l'augmentation continue des flux de travailleurs frontaliers sur des axes routiers et ferroviaires saturés mais aussi des contraintes démographiques qui pourraient peser sur les bassins « traditionnels » de recrutement des salariés non-résidents, les moyens de déplacement du quotidien des salariés devraient être renforcés et améliorés dans une logique de coopération transfrontalière, en phase avec la stratégie pour une mobilité durable (MODU 2.0). Mieux connecter des bassins de vie plus éloignés (Liège, Sarrebruck, Francfort, Bruxelles, par

exemple), mais aussi aux autres espaces européens stratégiques (corridors transnationaux) pourrait également être un objectif recherché pour renforcer l'intégration de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg dans un réseau métropolitain plus vaste.

Néanmoins, le contexte de tensions pesant sur l'offre de travail dans la Grande Région (vieillessement de la population, diminution du chômage, besoins en nouvelles qualifications, etc.) pourrait rendre les collectivités voisines moins enclines à investir significativement dans les mobilités du quotidien en direction du Luxembourg, en raison du risque de voir les actifs qualifiés de leurs territoires être attirés par un marché du travail plus attractif. Dans ce domaine, l'émergence d'intérêts divergents pourrait nécessiter un « investissement » plus important du Luxembourg pour garantir la réussite des projets stratégiques.

Une politique de codéveloppement misant sur une logique « gagnant-gagnant » dans les mobilités pourrait dès lors s'appuyer sur deux logiques :

- **Proposition #1.** Le recours aux **cofinancements d'infrastructures de mobilité** stratégiques par des conventions avec les Etats, Régions et entités fédérées voisines. Ces conventions qui conditionnent une participation du Luxembourg à un investissement (au moins) équivalent par les autorités publiques partenaires présentent plusieurs intérêts (comme celle signée le 20 mars 2018 avec le gouvernement français pour la réalisation d'investissements ferroviaires et en faveur du covoiturage). D'une part, elles entraînent un apport financier luxembourgeois pouvant soutenir les collectivités voisines (en plus des salariés frontaliers) et, d'autre part, elles permettent d'augmenter les investissements publics des collectivités et des Etats voisins dans les territoires frontaliers (effet de levier) pour des projets qui bénéficient à l'économie luxembourgeoise.
- **Proposition #2.** Le développement des **centres de télétravail pilotes dans les régions frontalières** du Luxembourg pourrait également participer à une amélioration de la situation en matière de mobilité, en plus des projets de centres à l'intérieur (et généralement aux abords) des frontières du pays. Idéalement situés à proximité des axes de transport mais aussi des autres agglomérations de l'aire métropolitaine transfrontalière, ils pourraient en outre constituer un signal fort de la volonté du Luxembourg de renforcer la cohésion territoriale par une répartition plus optimale des activités économiques et contribuer ainsi à l'émergence de pôles « secondaires » d'activité. En revanche, d'importantes barrières administratives et légales nécessiteraient un travail de coopération approfondi avec les administrations concernées (fiscalité des frontaliers concernés, sécurité sociale, droit d'établissement, etc.) et pourraient limiter l'intérêt d'un tel projet à certaines activités. Un projet pilote pourrait être lancé avec une collectivité voisine pour faire la preuve du concept. Si le règlement européen dit « ECBM<sup>39</sup> » était adopté, l'élaboration d'un cadre juridique plus souple pourrait être utile grâce à l'application de certains aspects du droit luxembourgeois. Sans ce règlement, des adaptations devraient vraisemblablement être discutées avec les autorités partenaires compétentes dans le cadre de conventions bilatérales.

Enfin, d'autres leviers comme **le renforcement de la concertation et de la coordination dans l'élaboration des stratégies d'aménagement du territoire et de planification de la mobilité** (cf. SDTGR<sup>40</sup>, SIG<sup>41</sup>, SMOT<sup>42</sup>, etc.), ou encore **une intégration plus poussée des opérateurs de transport publics** de l'aire métropolitaine transfrontalière pourraient être des pistes à suivre pour limiter les contraintes liées aux déplacements quotidiens.

---

<sup>39</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context*, COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD).

<sup>40</sup> Schéma de Développement Territorial de la Grande Région. Voir : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/grande-region-affaires-transfrontalieres/SDT-GR.html>.

<sup>41</sup> Système d'Information Géographique. Voir : <https://www.sig-gr.eu/fr.html>.

<sup>42</sup> Stratégies de mobilité transfrontalières avec l'Allemagne, la Belgique et la France.

## ii. Développement économique : de la compétition à la « coopétition » ?

Une des fonctions objectives des autorités publiques de tout territoire est d'y attirer (et d'y développer) des activités économiques afin de créer de la valeur ajoutée, de l'emploi, des revenus et des recettes publiques. Il paraît difficile de renverser une telle logique, y compris dans un contexte de codéveloppement. En revanche, le contexte de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg offre des opportunités d'aller plus loin en matière de coopération économique afin de renforcer son attractivité et sa compétitivité d'ensemble. En d'autres termes, des acteurs en situation de concurrence dans un domaine peuvent tout à fait s'engager dans une logique de « coopération de circonstance » pour mettre en avant les forces et opportunités du territoire transfrontalier et pour jouer sur des effets de synergie et d'échelle<sup>43</sup>. Le codéveloppement en matière de politique économique pourrait s'appuyer sur ce concept de « coopétition » en saisissant par exemple des opportunités dans les domaines décrits ci-dessous. Enfin, pour limiter les vulnérabilités liées à la polarisation excessive des activités, il pourrait également viser à développer des pôles d'activité « secondaires » à l'échelle de l'aire métropolitaine transfrontalière.

- **Proposition #3.** Des **initiatives communes en matière d'attractivité économique** ayant pour but de favoriser l'installation d'entreprises et d'actifs qualifiés dans le territoire transfrontalier. Dans ce domaine, des projets pourraient être favorisés comme la collaboration des agences d'attractivité et les chambres professionnelles pour des campagnes ciblées, des stands communs sur les salons professionnels à l'international, et de recrutement, la mise en réseau des incubateurs de start-ups, des centres des congrès, le développement d'une offre touristique commune, d'une marque valorisant le territoire du « Grand Luxembourg », etc.
- **Proposition #4.** Les **politiques de recherche et d'innovation** pourraient également gagner à être davantage intégrées à l'échelle transfrontalière. Les thématiques définies comme stratégiques par le Luxembourg et ses voisins font en effet apparaître des logiques de « spécialisations intelligentes » souvent partagées. Des effets d'échelle et des synergies pourraient par exemple être recherchés par le rapprochement des clusters, d'instituts de recherche technologique, ou encore par le développement d'équipements communs (démonstrateurs technologiques, laboratoires, plateformes public-privé). En outre, la stratégie de valorisation de la recherche des instituts de recherche publics et de l'Université devrait considérer le « marché » de la Grande Région compte tenu de la taille limitée de l'industrie luxembourgeoise. Des initiatives visant à créer des chaînes de valeur transfrontalières intégrées par exemple dans le domaine de l'économie circulaire pourraient aussi voir le jour dans cette logique.
- **Proposition #5.** Une réflexion sur des **zones d'activités transfrontalières** pourrait être lancée avec les partenaires transfrontaliers au sein de groupes de travail bilatéraux. Le potentiel offert par la perspective du règlement européen « ECBM », ou à défaut d'autres mécanismes d'adaptation (via des dérogations par exemple) pourraient permettre d'envisager des zones de codéveloppement où les avantages comparatifs de deux pays seraient cumulés<sup>44</sup>. Ces zones situées (*a priori*) proche des frontières pourraient selon les cas être dédiées à certains types d'activités (espaces de télétravail, zones artisanales, services à la personne, activités de recherche, extensions de zones industrielles déjà existantes, etc.). Une volonté politique forte serait certes nécessaire, mais le potentiel symbolique de la création de telles zones d'activité pourrait renforcer l'attractivité des territoires frontaliers, ainsi que l'image de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg comme une meilleure pratique à l'échelle européenne.

<sup>43</sup> Antoine DECOVILLE, Frédéric DURAND, Valérie FELTGEN (LISER), Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe, 2015.

<sup>44</sup> Voir : <https://www.fondation-idea.lu/2018/09/27/serie-au-programme-2-4-zones-dactivite-transfrontalieres-prochaine-etape-de-lintegration-pour-le-grand-luxembourg/>.

- **Proposition #6.** Dans la même logique, l'opportunité de développer et de valoriser un « **modèle d'entreprise transfrontalière** » pourrait être étudiée afin de promouvoir les avantages comparatifs du territoire dans son ensemble, ce qui pourrait permettre d'attirer des projets sur plusieurs sites en fonction des avantages des uns et des autres (ex : Ferrero).
- **Proposition #7.** Un **recensement et une publicité du potentiel foncier économique** devrait être réalisé dans le territoire transfrontalier.
- **Proposition #8.** Le **développement de plateformes logistiques d'intérêt commun** pourrait être envisagé compte tenu du contexte de saturation des infrastructures actuelles, mais aussi des complémentarités entre les territoires de l'espace transfrontalier. En particulier, l'opportunité de développer les ports multimodaux le long de la Moselle pourrait représenter un intérêt partagé par le Luxembourg et ses voisins. Par ailleurs, l'exemple de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (Suisse et France) pourrait être étudié pour d'éventuelles réflexions sur des zones de droit spécial dans le domaine d'autres infrastructures de transport (en particulier le fret).

### iii. Renforcer l'intégration de l'offre de formation dans un contexte de « guerre des talents »

Le marché de l'emploi connaît actuellement des tensions sur l'offre de travail qui peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs comme un niveau de chômage très bas actuellement en Europe, une croissance luxembourgeoise « exceptionnelle » ou encore une évolution rapide des besoins en qualifications demandées par les entreprises. Pourtant, les rapports sur la situation de l'emploi dans la Grande Région<sup>45</sup> indiquent que dans certains territoires voisins du Luxembourg, en particulier en Lorraine et en Wallonie, le taux de chômage (des jeunes en particulier) demeure supérieur à la moyenne européenne et que le taux d'activité - toutes tranches d'âge confondues - y est sensiblement inférieur. Par ailleurs, le Luxembourg affiche le plus faible taux d'activité des plus de 55 ans dans la Grande Région.

L'inadéquation entre la demande et l'offre de travail est un risque important pour une économie très demandeuse en compétences de tous niveaux comme le Luxembourg. Il pourrait de surcroît être exacerbé par un vieillissement prévisible de la population active relativement prononcé dans les territoires frontaliers, renforçant les difficultés de recrutement.

Faire baisser le taux de chômage des jeunes et favoriser l'activité des seniors dans les territoires frontaliers (comme chez les résidents) est un objectif qui pourrait bénéficier à la fois au Luxembourg et aux régions voisines. Toujours dans une logique de « coopération », le domaine de la formation (initiale et continue) pourrait prendre une part importante dans une politique de codéveloppement transfrontalier.

- **Proposition #9.** **Les coopérations dans l'enseignement supérieur** se sont développées ces dernières années (Université de la Grande Région, partenariats bilatéraux pour l'accès au 2<sup>ème</sup> cycle d'études de médecine, Diplômes initiés par la Chambre de Commerce en partenariat avec l'Université de Lorraine, etc.). Néanmoins, le développement de **Masters « co-diplômants »** lorsque la masse critique ne peut être atteinte dans un seul territoire de l'aire métropolitaine transfrontalière pourrait être accéléré. A titre d'exemple, cette logique pourrait permettre au campus de l'Université de Liège situé à Arlon de renforcer ses activités de formation supérieure dans des secteurs d'intérêt commun pour les deux pays comme celui du bois où un projet est en cours. Sur le modèle du DFHI-ISFATES<sup>46</sup> (coopération franco-allemande de la Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes et de l'Université de

<sup>45</sup> Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (IBA/OIE), *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région*, Janvier 2019.

<sup>46</sup> Deutsch-Französische Hochschulinstitut für Technik und Wirtschaft (DFHI), Institut franco-allemand de techniques, d'économie et de sciences (ISFATES).

Lorraine) regroupant environ 450 étudiants sur les sites de Metz et de Sarrebruck, **la création d'une « école d'ingénieurs » franco-luxembourgeoise** avec cette formule de coopération pourrait renforcer l'offre de formation dans un domaine stratégique à la fois pour la Lorraine et le Luxembourg. De tels exemples, s'ils étaient développés dans une logique coopérative pourraient servir de preuve de concept et renforcer l'image de régions voisines investissant ensemble dans une logique « gagnant-gagnant ». Les relations avec les Universités de Trèves et de Sarrebruck pourraient aussi s'inscrire dans cette logique et l'Université de la Grande Région devrait être un cadre privilégié pour ces initiatives.

- **Proposition #10.** La formation professionnelle (initiale et continue) est également un domaine stratégique dans lequel des initiatives communes pourraient participer à la logique de codéveloppement. Au-delà de la mobilité des apprentis facilitée par des conventions existantes, **des investissements partagés dans des formations professionnelles binationales** pourraient être étudiés<sup>47</sup>. Une **analyse des métiers en tensions** (personnel de santé, techniciens, etc.) gagnerait à être réalisée avec les partenaires frontaliers concernés pour détecter les domaines dans lesquels des coopérations dans le domaine de la formation seraient prioritaires. Enfin, d'une manière générale, des **initiatives de rapprochement des organisations** gérant des formations professionnelles pourraient aboutir à des synergies importantes (comme par exemple la Cité des métiers du Grand Genève fonctionnant avec des centres associés côtés suisse et français).
- **Proposition #11.** Le **renforcement de projets éducatifs transfrontaliers** pourrait également être soutenu par le Luxembourg en partenariat avec ses voisins (cours de luxembourgeois, échanges scolaires, échanges d'enseignants, écoles bi-nationales, etc.). La promotion des « langues des voisins » pourrait être un projet d'intérêt commun à défendre dans ce cadre. Le « Lycée Schengen » peut être cité comme exemple dans ce domaine.

#### iv. Une coopération « de proximité » pour renforcer la cohésion et l'attractivité de l'aire métropolitaine transfrontalière

A l'extérieur du Luxembourg, les « effets-frontières » se font logiquement ressentir dans les territoires proches de ces dernières où la part des frontaliers est la plus élevée. Ils concernent souvent des domaines d'action du ressort des Communes ou de leurs regroupements (aménagement, logement, petite enfance, équipements scolaires, culturels, sportifs, etc.). Sur le plan économique, ces territoires proches des frontières sont d'un intérêt évident pour le développement du Luxembourg (et réciproquement) dans la mesure où leur attractivité résidentielle est une condition du maintien d'une population active indispensable aux besoins du marché du travail national. Si leur attractivité par rapport à d'autres agglomérations se dégradait, cela reviendrait tout simplement à une dégradation de l'attractivité du site luxembourgeois.

Dans ce contexte, un des objectifs « gagnant-gagnant » d'une politique de codéveloppement pourrait être de trouver des moyens de renforcer l'investissement (du Luxembourg et des pays voisins) dans la qualité de vie des zones frontalières afin de limiter les disparités croissantes entre les moyens publics de part et d'autre des frontières. Un autre objectif pourrait être celui d'une meilleure coordination des politiques locales ayant des effets sur le plan transfrontalier (logement, environnement, mobilité, projets commerciaux, etc.). Plusieurs pistes pourraient être étudiées pour participer à cette logique.

- **Proposition #12.** Des **mécanismes de partage d'information automatiques** sur les projets pouvant avoir un impact sur la dynamique territoriale transfrontalière pourraient être envisagés. Une logique de **dialogue renforcé entre les « blocs communaux »** de part et d'autre des frontières permettrait de mieux connaître les opportunités et les risques du développement de l'aire métropolitaine transfrontalière, d'identifier des projets d'intérêts

---

<sup>47</sup> A titre d'exemple, le centre de compétences « Technifutur » de Liège pourrait créer une antenne à Arlon si un « effet de masse critique » pouvait se faire avec le Luxembourg à travers un partenariat.

communs de manière plus lisible, d'éviter des doublons de part et d'autre de la frontière, mais aussi de créer une culture de l'écoute et du dialogue indispensable au projet de territoire. La création d'**associations intercommunales transfrontalières** pourrait aussi y contribuer.

- **Proposition #13.** Des fonds bilatéraux de codéveloppement (voir proposition #17) pourraient bénéficier au **renforcement de projets d'équipements d'intérêt commun** dans les communes proches des frontières où ils sont insuffisamment développés (équipements sportifs, culturels, touristiques, petite enfance, environnement), ou à des projets cogérés de part et d'autre des frontières pour faire émerger une logique d'intercommunalité transfrontalière (assainissement de l'eau, gestion des déchets, équipements sportifs, etc.).
- **Proposition #14.** Davantage de **projets culturels et touristiques** pourraient faire l'objet d'une coopération transfrontalière, à l'image d'« Esch 2022, capitale européenne de la culture », mais aussi la gestion des équipements et des programmations culturels dans les territoires de part et d'autre de la frontière.
- **Proposition #15.** L'opportunité d'**assouplir les critères de reconnaissance des prestataires du chèque service-accueil pour augmenter le nombre de crèches frontalières éligibles** (dans une zone à définir) pourrait être étudiée. En effet, depuis son ouverture aux frontaliers en 2016, un nombre croissant d'enfants non-résidents bénéficient du chèque service accueil<sup>48</sup>. Cette tendance pourrait renforcer la pression sur les crèches luxembourgeoises proches des frontières, multiplier les trajets domicile-travail en voiture des salariés (en contradiction avec la stratégie MODU 2.0) et provoquer une concurrence avec les structures d'accueil des territoires frontaliers, des signaux contradictoires avec la volonté de s'inscrire dans une logique de codéveloppement.

#### v. Gouvernance et financement : expérimenter des solutions nouvelles

Si la politique de codéveloppement était vue comme une nouvelle « méthode » de coopération transfrontalière, avec des objectifs spécifiques à l'aire métropolitaine transfrontalière, à certaines régions voisines ou à des territoires de projet clairement délimités, et non comme une addition ou la poursuite de projets existants, de nouvelles modalités d'action pourraient alors être étudiées et expérimentées, en plus des cadres de coopération existants.

- **Proposition #16.** Dans le cadre des relations bilatérales avec chacun des trois pays voisins, il serait possible d'imaginer **conclure des accords-cadres de coopération spécifiques à la politique de codéveloppement dans l'aire métropolitaine transfrontalière**. Ces accords pourraient définir les objectifs poursuivis et les moyens alloués, les modalités de financement, préciser les schémas de gouvernance, les clauses d'évaluation, etc. Ils permettraient de clarifier et de délimiter clairement ce que chaque partie est prête à engager comme coopération pour le codéveloppement.
- **Proposition #17.** La mise en place de **fonds de coopération bilatéraux** pourrait en outre être étudiée pour appuyer la politique de codéveloppement avec chacun des trois pays voisins. Ces fonds pourraient être cofinancés à parts égales entre le Luxembourg (par exemple selon un certain pourcentage de l'impôt issu des salariés frontaliers) et les collectivités frontalières, dotés d'un outil de gouvernance partielle (avec un droit de veto par pays) et une feuille de route pluriannuelle en fonction des accords-cadres de coopération cités ci-dessus. Ils pourraient contribuer à financer des projets comme tous ceux cités en exemple dans cette note si les autres ressources étaient insuffisantes, éventuellement à travers des appels à projets (volet formation, mobilité, aménagement, équipements communaux, etc.). Les projets pourraient être financés indifféremment de part et d'autre de la frontière, dans le territoire d'action défini au préalable. Pour le Luxembourg, de tels

<sup>48</sup> 1.839 en 2018, contre 1.240 en 2017 et 709 en 2016.

mécanismes présenteraient l'avantage de sortir du débat sur la compensation fiscale pour entrer dans une logique de coopération, de renforcer les investissements des collectivités et des États étrangers dans des projets d'intérêt direct ou indirect pour le Luxembourg (voire dans des projets situés au Luxembourg) et d'entretenir un dialogue de coopération basé sur des projets concrets. Pour les collectivités voisines, ils seraient un gage de volonté de contribuer au financement des biens et services publics dont bénéficient notamment les frontaliers.

Une alternative pourrait être de prévoir la possibilité de cofinancer des projets frontaliers dans les fonds existants de part et d'autre des frontières.

- **Proposition #18.** Des **zones transfrontalières dotées d'une gouvernance spécifique** pourraient être envisagées pour des projets précis. Elles pourraient avoir pour objet de développer des zones d'activités transfrontalières, des infrastructures spécifiques (maisons de santé, infrastructures logistiques, centres de recherche, de formation, etc.), ou des projets de développement urbain spécifiques (l'IBA porté par le GECT Alzette-Belval par exemple), avec éventuellement l'aide du règlement « ECBM » s'il était adopté (pour réduire les contraintes réglementaires et légales).

#### d. Des expériences transfrontalières inspirantes ?

Les discussions sur la mise en place d'une politique de codéveloppement mériteraient en outre de s'inspirer d'expériences existantes dans d'autres régions transfrontalières. Elles pourraient aussi faire l'objet d'échanges approfondis avec les collectivités ayant porté de tels projets afin de bénéficier des éventuels retours d'expériences (succès comme échecs) et évaluations disponibles.

Parmi les exemples les plus cités, il est possible d'évoquer, de manière non-exhaustive :

- **Le Grand Genève**, structuré sous la forme d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) assurant la gouvernance entre 24 collectivités françaises et suisses, s'est fixé comme objectif de « maîtriser le développement du territoire, renforcer son caractère métropolitain, multiplier les cœurs de vie et les centres régionaux, favoriser l'attractivité de part et d'autre de la frontière ». Il coordonne des dossiers de coopération transfrontalière dans les domaines de la mobilité, de l'aménagement et de l'environnement et « gère le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement ».

A titre d'exemple des réalisations, sur le volet économique, l'organisation transfrontalière s'est dotée d'une cellule d'accueil des entreprises, a créé une Cité des métiers, et a accompagné des pôles de développement économique de part et d'autre de la frontière. Sur le volet de la mobilité, le « Léman Express », un projet de transport transfrontalier ayant bénéficié de financements suisses, français et européens, devrait être mis en service en décembre 2019.

- La **coopération intergouvernementale franco-allemande** s'est structurée dans les années 1960 avec la signature du Traité de l'Élysée. Au-delà des domaines diplomatique, militaire et politique, il a permis de lancer des initiatives en matière d'éducation et de jeunesse, en particulier à travers l'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse (OFAJ). En 2018, un nouveau Traité de coopération et d'intégration franco-allemand (**Traité d'Aix-la-Chapelle**) a été signé par les deux pays, avec un chapitre dédié à la coopération régionale et transfrontalière. Ce dernier engage (notamment) les deux États à transférer des compétences spécifiques aux collectivités locales transfrontalières concernées et si besoin à accorder des « dispositions juridiques et administratives adaptées, notamment des dérogations » pour surmonter les obstacles à la coopération transfrontalière. Ce type de dispositions pourraient inspirer des engagements intergouvernementaux entre le Luxembourg et ses voisins (cf. proposition #16).

- **Copenhague-Malmö.** L'ouverture d'un pont reliant la capitale de la région suédoise de la Scanie (Malmö) à celle du Danemark (Copenhague) en 2000 a rapidement créé des flux frontaliers en raison notamment de la relative faiblesse des coûts immobiliers du côté suédois. Plusieurs projets de coopération ont découlé de cette « nouvelle donne » transfrontalière. Un échange sur le retour d'expérience du partenariat entre les deux agglomérations transfrontalières pourrait inspirer la coopération à l'échelle de l'aire métropolitaine transfrontalière du Luxembourg.
- **L'hôpital transfrontalier franco-espagnol de Cerdagne** ouvert en 2014 et cofinancé par le FEDER, est le premier hôpital conçu comme un outil transfrontalier. Expérience pilote, il fait encore face à des contraintes réglementaires qu'il tente de résoudre et pourrait servir d'exemple au montage de structures et à la levée d'obstacles (coordination entre les autorités de sécurité sociale, etc.) dans le domaine de la santé.

## CONCLUSION

Fondée sur une logique de coopération transfrontalière renforcée et initiée par un « acte » symbolique, la politique de codéveloppement entre le Luxembourg et les territoires frontaliers constituerait un « meilleur scénario possible » pour appuyer la consolidation d'une aire métropolitaine transfrontalière, favorisant la compétitivité, l'attractivité, la durabilité, la cohésion sociale et territoriale.

Pour le Luxembourg, le codéveloppement pourrait renforcer sa capacité à agir sur des problématiques d'intérêt direct pour son avenir. Pour les régions voisines, il offrirait la possibilité de bénéficier davantage d'effets de diffusion du dynamisme économique du Grand-Duché. Pour l'ensemble de la métropole transfrontalière, il contribuerait à maximiser les opportunités offertes par ce territoire unique à l'échelle européenne, mais permettrait aussi d'anticiper les vulnérabilités qu'il pourrait porter en lui, le tout suivant une vision partagée... qui reste à construire.