

LES POTENTIALITES ET LES DEFIS DE LA GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE

REPERTOIRE THEMATIQUE

I INTRODUCTION

II LE GRAND-DUCHE DANS LA GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE

1. LA REALITE DE LA GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE (G.R.T.)

2. L'EXAMEN DES DISPARITES ET DES CONVERGENCES

3. L'EXAMEN DES INTERDEPENDANCES

31. Les flux de travailleurs frontaliers

32. Les relations de coopération entre les entreprises et les exportations
transfrontalières

33. Les achats transfrontaliers

34. La coopération scientifique et technologique

35. Le Pôle européen de Développement (PED)

III LES CONCLUSIONS

1. LA PLACE DU LUXEMBOURG DANS LA GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE

2. LES RECOMMANDATIONS

21. Les axes de développement

22. La base conceptuelle

23. La promotion de la GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE

I

INTRODUCTION

- Lors du 25^e anniversaire du CES en décembre 1991, M. J. SANTER, Premier Ministre avait retenu comme un des thèmes majeurs de son allocution la réalisation progressive de l'Union européenne et, plus particulièrement, le volet de la coopération transfrontalière, ainsi que les répercussions multiples sur notre pays. A l'époque, le Premier Ministre s'était prononcé dans les termes suivants en ce qui concerne la concertation sur le plan de la Grande Région et de la coopération transfrontalière au coeur de l'Europe.

" L'intensification des échanges quasi-quotidienne de biens et services, de capitaux et, surtout, de main-d'oeuvre fait que les problèmes régionaux revêtent une importance croissante. Je suis profondément convaincu que pour résoudre ces problèmes, la compréhension des intérêts réciproques et de l'interdépendance de l'espace socio-économique transfrontalier sera déterminante.

Elle passe par un approfondissement de l'échange d'idées et d'expériences ainsi que par des contacts réguliers entre les Conseils économiques et sociaux concernés".

- Par lettre du 17 mars 1992, le CES a été saisi pour avis sur les potentialités et les défis de la Grande Région transfrontalière.

Cette saisine se situe dans la continuité des travaux du CES relatifs aux défis posés par l'achèvement du Marché intérieur, découlant du Traité de Maastricht, et de l'élargissement et de l'approfondissement des politiques communautaires régionales, ces dernières étant concrétisées notamment par le Comité des régions.

- Lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays du 4 mai 1995, le Premier Ministre M. J.-Cl. JUNCKER a confirmé l'importance que le Gouvernement attache à la Grande Région transfrontalière, en proposant de tenir, une fois par an, un sommet "Grande Région".

- Dans le cadre du présent avis, le CES examine les liens d'interdépendance croissants aux plans économique, social et culturel, le rôle des intervenants dans l'espace transfrontalier, ainsi que la grande diversité et la complexité des projets de coopération.

Le corps de l'avis présente une vue synthétique de la situation du Grand-Duché de Luxembourg dans la Grande Région transfrontalière ainsi qu'une série de recommandations.

- Le CES apprécie dans ses conclusions si les composantes de la Grande Région transfrontalière tirent suffisamment partie des ressources humaines et technologiques communes et si elles atteignent un niveau satisfaisant de cohésion économique et politique nécessaire dans l'environnement concurrentiel global.

Un aspect décisif de cette problématique consiste sans doute dans la question capitale de savoir si le Grand-Duché de Luxembourg, de par sa position centrale et les avantages de la souveraineté nationale, plutôt que d'accompagner la coopération transfrontalière, ne devrait pas, au contraire, anticiper le développement et jouer un rôle moteur.

Dans cette optique, le Gouvernement devrait développer une vue stratégique sur la place à assumer par le Luxembourg dans la Grande Région transfrontalière et contribuer à ce que cette dernière trouve sa place dans l'Europe des Régions.

Le présent avis va dans ce sens. Il se borne à donner, en cette matière très complexe, des éclairages, des points de repères, pour aboutir à une série de recommandations.

X X X

- L'élaboration de cet avis de synthèse et à portée essentiellement stratégique a été précédée par une série de "hearings" et a été inspirée par les contributions sectorielles des différentes catégories socio-professionnelles, qui n'ont cependant pas été intégralement reprises dans l'avis.

- Néanmoins, ces documents ne manqueront pas d'être une base de travail utile pour des développements ultérieurs plus spécifiques.

- Par ailleurs, ces éléments pourront alimenter aussi les débats dans le cadre de l'avis annuel du CES sur la situation économique, financière et sociale du pays.

II

LE GRAND-DUCHE

DANS LA GRANDE REGION

TRANSFRONTALIERE

1. LA REALITE DE LA GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE (G.R.T.)

- Les régions frontalières présentent 15% de la superficie totale et 10% de la population de l'UE (à 12 pays). Elles sont généralement moins favorisées que les autres régions d'un pays, parce qu'elles sont situées à la périphérie de l'Etat membre et éloignées des principaux centres d'activité économique, des infrastructures et des lieux de prises de décision. En conséquence, ces régions frontalières tendent généralement à avoir un revenu par habitant plus faible et un taux de chômage plus élevé que les autres régions du pays.

Dans la littérature, l'on distingue parfois entre région frontalière et transfrontalière.

- **La région frontalière** est une zone située en marge du territoire national, qui a vu son développement entravé par la création de barrières politiques et économiques réduisant son champ d'influence potentiel.

- **La région transfrontalière** est une zone capable de déployer des stratégies qui s'affranchissent des frontières et dont le système productif participe activement au processus d'intégration économique.

- En abordant d'emblée la problématique de la Grande Région sous son aspect transfrontalier, le CES met l'accent sur les interdépendances actuelles et potentielles qui dépassent les contingences nées du simple fait de la proximité géographique de ces régions.

- La Région SARRE-LOR-LUX, qui représente 1,2% du PIB total de l'UE (chiffres de 1992), se situe géographiquement dans la "banane" qui s'étire de Londres par le Benelux, le bassin de la Ruhr, l'Allemagne du Sud, l'arc alpin vers la Lombardie. La partie nord de la "banane" - qui fait partie de ce qu'il est convenu d'appeler "les régions du Centre des capitales" - est un pôle de développement dont le coeur est formé par les industries traditionnelles de l'Europe, mais qui s'est diversifié, redéployé et ouvert aux services. Cette aire géographique continue d'attirer de nouvelles activités en raison de la proximité des fournisseurs, des services aux entreprises et de la proximité des centres de décision économiques, politiques et administratifs.

Cet espace est concurrencé par une autre aire en plein essor, située dans le sud de l'Europe et qui comprend le sud de la France, Barcelone et Valence.

Par ailleurs, à l'intérieur de cet espace, la Grande Région est également en compétition directe avec d'autres grandes régions d'Europe, dans la mesure où les facteurs de localisation traditionnels perdent de leur importance et dans la mesure où le centre de gravité de l'Europe se déplace vers l'est et le nord, suite à l'entrée des nouveaux États membres dans l'Union. La Grande Région est une zone transfrontalière de l'intérieur. De ce fait, elle jouit d'une position plus favorable, dans la mesure où elle dispose d'infrastructures de qualité et qu'elle est capable de concevoir et d'exécuter des plans de coopération entre les régions.

Qui plus est, cette Grande Région est un cas particulier, dans la mesure où elle compte en son sein le Grand-Duché de Luxembourg, État souverain, membre de l'UE. Cela compense, du moins partiellement, l'éloignement de la Grande Région des centres de décision politiques nationaux.

- La notion de **région** peut couvrir une kyrielle de phénomènes spatiaux très différents. Il est donc utile de s'arrêter brièvement sur quelques éléments de définition d'une région. Les sciences de la région analysent les phénomènes régionaux sous le triple volet de l'homogénéité, de l'intégration et de l'interdépendance.

- **Quant au premier volet**, les régions sont caractérisées par la plus ou moins grande homogénéité des traits socio-économiques essentiels, ou encore par une dispersion minimale autour de valeurs centrales.

- **Quant au deuxième volet**, les régions sont conçues comme un ensemble de pôles qui résultent des échanges de biens et de services, par un réseau de relations réciproques impliquant un certain degré de spécialisation.

- **Quant au troisième volet**, les régions sont définies comme un espace de décision et de planification par un centre de décision et par un ensemble d'actions volontaires.

Ces trois niveaux d'analyse du phénomène régional se superposent, sans coïncider nécessairement.

Ces éléments aboutissent à la définition suivante de la région:

" la région correspond à une aire géographique constituant une entité qui permette, à la fois, la description des phénomènes naturels et humains, l'analyse des données socio-économiques et l'application d'une politique. Elle se fonde sur deux caractères principaux: homogénéité et intégration fonctionnelle et s'achève, à la fois, par le sentiment d'une solidarité vécue et par des relations d'interdépendance avec les autres ensembles régionaux et l'espace national et international" (LAGUGIE, 1985).

- Cette définition a le mérite de mettre en évidence les éléments indispensables pour mener à bien une étude régionale aussi complexe que celle que la Grande Région transfrontalière. En effet, elle ne peut pas toucher l'ensemble des problèmes régionaux qui

apparaissent au sein des frontières politiques et administratives et qui englobent, à côté du Luxembourg, la Lorraine, la Sarre, des parties de la Rhénanie-Palatinat occidentale, Trèves et la Province du Luxembourg belge, soit 4,5 millions d'habitants sur 41 mille km².

Les différentes enceintes de collaboration actives dans la Grande Région se rapportent à des découpages territoriaux différents, ce qui contribue à l'impression de complexité.

- Aux fins d'appréhender, de façon pertinente, chacune des problématiques soulevées par le présent avis, il est plus utile de découper des aires géographiques à géométrie variable. C'est la superposition des aires géographiques ainsi définies qui délimite le problème transfrontalier global auquel doivent faire face les agents économiques - ménages, entreprises ou pouvoirs publics - aux niveaux local, régional et national.

Ainsi, dans pareille optique, le CES se doit d'élargir l'aire géographique considérée pour y inclure la Province du Luxembourg belge, les cantons belges germanophones et, au-delà, certaines parties de la Wallonie, régions exclues d'une série d'actions transfrontalières et notamment de certaines études statistiques. En effet, ces régions ne sont pas couvertes par l'accord de coopération SARRE-LOR-LUX conclu en 1980. La Province du Luxembourg belge participe cependant au Pôle Européen de Développement.

Par ailleurs, en abordant certains problèmes spécifiques, il faut restreindre les aires géographiques considérées, comme, par exemple, dans le cas du travail transfrontalier, étant donné que ces problèmes concernent plus spécifiquement certaines communes limitrophes du Grand-Duché de Luxembourg et de la Sarre.

- Pour circonscrire les problèmes multiples de la Région SARRE-LOR-LUX élargie, il faut les situer au niveau adéquat de décision et d'action. Ces problèmes peuvent se situer au niveau de l'entreprise ou du consommateur, au niveau sectoriel et, enfin, au niveau de la Région, voire de la GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE. Les différences de structures régionales, communales et nationales et la présence d'un Etat souverain ne facilitent pas la coopération.

Le CES estime cependant que les problèmes protocolaires ne devraient pas constituer un obstacle majeur à une coopération politique plus étroite. C'est dans cet ordre d'idées que le CES approuve la décision du Gouvernement du 22 juin 1995 pour conclure un accord entre la France, la RFA et le Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux.

Par ailleurs, le CES encourage le Gouvernement à étudier des cadres juridiques de coopération transfrontalière plus poussée.

- Pour apprécier la réalité régionale sous son aspect statistique, il s'avère relativement difficile de rassembler des données sur la structure socio-économique des régions composant la G.R.T. et de comparer des informations insuffisamment harmonisées. Ces données sont tributaires des divisions administratives et spatiales, qui constituent la base

du rassemblement et de la présentation des statistiques. Par ailleurs, ces données ne sont disponibles qu'à des niveaux d'agrégation sectoriels et géographiques assez élevés.

Le CES note qu'au cours des dernières années des efforts importants ont été faits par les Offices de statistique de la G.R.T. pour rassembler et harmoniser les chiffres essentiels et qu'une série d'études empiriques ponctuelles, menées auprès des consommateurs et des entreprises, contribuent à composer la mosaïque transfrontalière.

Des lacunes subsistent cependant en la matière. Les déficiences statistiques sont encore plus aiguës lorsqu'il s'agit de quantifier la nature et le degré des interdépendances (relations achats-ventes, balance commerciale inter-régionale, flux migratoires et frontaliers, partenariats commerciaux, flux d'informations, relations sociales et culturelles), entre les cinq régions au niveau des entreprises et des ménages.

2. L'EXAMEN DES DISPARITES ET DES CONVERGENCES

- Le PIB/habitant (exprimé en parités du pouvoir d'achat, année 1992) est généralement considéré comme un indicateur reflétant le bien-être dans chacune des régions de l'UE. La G.R.T., avec un indice moyen de 107 points, se situe légèrement au-dessus de la moyenne communautaire (indice 100 en 1992).

En combinant plusieurs critères, comme par exemple le PIB/habitant, le taux de chômage, le pouvoir d'achat, la densité démographique, il est possible de classer les régions d'Europe en sept classes selon leur degré de (dis-) similarité statistique*. Il appert que les régions SARRE-LOR-LUX ainsi que la Province du Luxembourg belge appartiennent chacune à une classe différente et accusent de fortes disparités mesurées à l'échelle de l'ensemble des régions appartenant à l'UE, chacune des composantes de la G.R.T. étant structurellement plus proche d'autres régions d'Europe.

* Bertrand ODDO et François POINAT: Economie et Statistiques - Les régions d'Europe selon le système de classification des régions européennes: (NUTS 2).

En ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, il est à relever que sa position est particulière, puisqu'au sein de l'UE il se positionne en septième place derrière Bruxelles, Hambourg, Darmstadt, Oberbayern, Brême, Ile de France et se classe devant Vienne. Les autres composantes de la G.R.T., exceptée la Sarre, ont un PIB/habitant en-dessous de la moyenne communautaire.

- Ces classements contrastent avec les comparaisons entre pays où le Luxembourg est régulièrement, et de manière incontestée, en tête du classement. En effet, ces statistiques exagèrent la richesse du Grand-Duché, dans la mesure où l'on compare le PIB par habitant, au lieu de le rapporter à la population active.

Si des disparités existent, il faut les remettre dans le contexte historique contemporain. Les contingences de l'histoire politique européenne ont tracé les frontières nationales et découpé la G.R.T. en plusieurs régions appartenant à plusieurs pays.

Economiquement elles sont issues du même creuset industriel - les industries de transformation des métaux et minerais - et puisent leurs racines dans un passé socio-culturel commun. Cependant, pour surmonter la crise structurelle, qui a débuté au cours des années soixante-dix, la reconversion de l'industrie lourde, à laquelle la G.R.T. doit son décollage économique, continue à s'imposer.

L'adaptation structurelle des appareils de production, d'une part, et la politique industrielle, d'autre part, ont abouti à des trajectoires de développement différentes et à des rythmes d'évolution divergents.

- Certes, le niveau de vie moyen de la G.R.T. s'est accru en termes de PIB/habitant entre 1980 et 1992, mais la disparité des niveaux de vie (mesurée par le coefficient de variation du PIB/habitant) s'est creusée sensiblement, traduisant les écarts croissants du bien-être entre les régions (cf graphique ci-après).

Source: EUROSTAT

Cette disparité est atténuée lorsque l'on tient compte du fait que dans le cas du Grand-Duché, le PIB/habitant ne tient pas compte de l'apport des travailleurs frontaliers, étant donné qu'ils résident dans les régions voisines. Le PIB/habitant (en parités du pouvoir d'achat, 1992), ainsi corrigé, diminue d'environ 10%.*

- La réalisation de l'Union monétaire et l'introduction prévue de la Monnaie unique supprimeront le taux de change en tant qu'instrument de politique économique. En d'autres termes, les **chocs extérieurs asymétriques** dus à l'augmentation des coûts des matières premières, au prix du loyer de l'argent, aux changements en ressources naturelles ou humaines, aux variations de comportement des agents économiques, doivent être absorbés par une plus grande flexibilité.

Cette flexibilité concerne les prix des facteurs de production comme le salaire, mais également les marges bénéficiaires. Celle-ci peut également être obtenue par la mobilité des facteurs de production (en l'occurrence le travail) qui peut contribuer à amortir les chocs en migrant dans d'autres régions.** La tendance à la convergence en sera encore renforcée.

* En classant le PIB par emploi, le Grand-Duché de Luxembourg descend même en avant-dernière position dans la G.R.T..

** Théoriquement, la mobilité interrégionale pourrait se substituer à l'ajustement des salaires réels pour amortir les chocs régionaux. Les chômeurs pourraient émigrer vers d'autres régions dont ils accroîtraient la population active et augmenteraient le revenu et la demande, neutralisant ainsi les conséquences du choc. ("Marché unique, Monnaie unique", Economie européenne, no 44, octobre 1990, p.164).

Dans une telle perspective, la persistance des disparités régionales, que l'on constate au niveau de la G.R.T., serait due principalement aux décalages chronologiques inhérents au processus d'intégration, ainsi qu'à la mobilité imparfaite des facteurs.

- Le CES souligne que les performances du Grand-Duché de Luxembourg, en termes de bien-être, tiennent, en grande partie, à la mise en place d'une politique de diversification économique volontariste et à une restructuration réussie du secteur sidérurgique.

Cette diversification a été fortement favorisée par les services dans le domaine bancaire et financier et par le développement du secteur des médias.

L'ajustement positif des structures productives explique la bonne performance macro-économique du Luxembourg en termes de croissance, de création d'emplois et de niveau de vie. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que malgré son dynamisme, le Grand-Duché de Luxembourg ne représente que 13,2% du PIB total de la G.R.T., alors que la Lorraine en représente 47%, la Sarre 25,2%, Trèves 9,4% et la Province du Luxembourg belge 4,4% (cf graphique page 11).

Source: Eurostat (1995)

- Ce constat pose la question de la convergence des niveaux de vie entre les Régions de l'UE et de la G.R.T. en particulier.

L'évolution des niveaux de vie ne converge pas nécessairement et automatiquement vers des niveaux de vie identiques dans toutes les régions. L'intégration dans le cadre d'une Union économique - et, à l'avenir, monétaire - peut engendrer deux effets:

- d'une part, une tendance à la convergence due à la libre circulation des biens, des services et des hommes et, par conséquent, à l'égalisation du rendement des facteurs de production;
- d'autre part, une tendance à la disparité, en raison des économies d'agglomération qui attirent des investissements dans les régions centrales, hautement industrialisées, aux dépens des régions moins développées.

- Si l'on veut favoriser la convergence dans une perspective dynamique, il est important d'achever le Marché unique et de garantir, en particulier, dans l'espace de la Région SARRE-LOR-LUX ELARGIE, la suppression des entraves (techniques ou administratives), qui gênent encore la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production, car toute barrière constitue un frein à la convergence.

Traditionnellement très ouvert sur l'extérieur, le Luxembourg joue la carte de l'intégration. Il accepte sur ses marchés une forte présence d'entreprises et de travailleurs transfrontaliers. Aussi l'intégration économique de la G.R.T. ne peut-elle progresser que si toutes les régions suivent cet exemple.

Dans ce contexte, le CES doute que la politique de la concurrence, poursuivie par la Commission de Bruxelles à propos des aides de l'Etat et tendant à réduire la portée du dispositif régional de la loi-cadre de développement et de diversification économiques, soit favorable à l'objectif de convergence dans la G.R.T.. En pénalisant le Grand-Duché de Luxembourg, la Commission ne favorise pas nécessairement l'investissement industriel dans la G.R.T. et restreint la diffusion des effets induits provenant des investissements attirés au Grand-Duché aux frais de ce dernier et dont les bénéfices se propagent dans l'ensemble de la G.R.T..

- Cependant, le CES est conscient que l'achèvement du Marché unique ne suffit pas à lui seul, mais qu'il doit être complété par des actions volontaristes, appuyées éventuellement par des programmes régionaux communautaires, nationaux ou régionaux transfrontaliers, portant sur les facteurs de localisation des investissements extérieurs et sur le développement endogène, dont les PME/PMI sont les vecteurs. Ces actions devront viser à moderniser et à renforcer les infrastructures transfrontalières.

3. L'EXAMEN DES INTERDEPENDANCES

- En ce qui concerne les interdépendances, le CES voudrait souligner cinq phénomènes majeurs:

- les flux frontaliers de travailleurs;
- les relations de coopération entre entreprises et les exportations transfrontalières;
- les achats transfrontaliers;
- la coopération scientifique et technologique;
- le PED.

31. Les flux de travailleurs frontaliers

- Actuellement, le Luxembourg accueille près de soixante mille frontaliers. Rapportés à la population active de la G.R.T., les flux frontaliers totaux représentent 4% de la population active. Ce pourcentage est de plus de 25% au Luxembourg et sa part dans la population active ne cesse d'augmenter.

Il faut souligner que la contribution des frontaliers à la production de la valeur ajoutée, au Luxembourg, est essentielle. Sans eux, la plupart des entreprises ne pourraient fonctionner correctement ou seraient contraintes à réduire leur production et certaines entreprises ne seraient plus viables.

Les flux de frontaliers sont liés, d'une part, à un taux de chômage élevé et persistant dans ces régions, ce dernier étant la résultante de déséquilibres structurels et, d'autre part, aux salaires relativement plus élevés payés à Luxembourg.

Il y a des indications* qui font entrevoir que, de plus en plus, les frontaliers remplacent les travailleurs résidents, les deux facteurs de production devenant, de plus en plus, substituables.

La venue des frontaliers, parmi d'autres éléments, modère le niveau et vraisemblablement la hausse des salaires. A titre d'exemple, la différence du salaire horaire entre un travailleur frontalier et un résident se situait, en mars 1994, à environ 17% (Salaires horaires moyens pour résidents: 589 LUF; pour frontaliers: 482 LUF). Cette différence s'explique par différents facteurs socio-démographiques, ainsi que par l'ancienneté du travailleur. D'après une analyse économétrique, tenant compte des effets structurels, il reste un différentiel de salaire horaire de près de 9% entre résidents et frontaliers**.

* cf: étude PIERETTI et REINESCH (1995)

** cf: étude FEHLEN et JACMART (1995)

D'une manière générale, ce genre de différentiel peut tenir à des caractéristiques non mesurées par l'étude précitée, entre autres, à des différences de qualification à différents niveaux.

Les flux de travailleurs ne pourront se modifier, voire s'ajuster, que dans la mesure où les régions transfrontalières consentent un effort important d'investissement et créent suffisamment d'emplois bien rémunérés.

- La valeur ajoutée supplémentaire produite grâce à l'embauche des frontaliers - et notamment les salaires de ces derniers - génère des recettes fiscales et des cotisations de sécurité sociale. Ces recettes fiscales et sociales contribuent à financer, en partie du moins, les investissements en infrastructures, qui permettent d'attirer et d'implanter des investisseurs, les coûts collectifs de la croissance et les transferts sociaux, retraites des salariés frontaliers y comprises.

Il faut souligner que la masse salariale versée aux frontaliers peut être estimée, sur la base d'une extrapolation mensuelle, à quelque 48 milliards de LUF, par an, et représente 22,5% de la masse salariale totale (source STATEC/CUL, cahier no 84, p. 125).

Le Trésor public et la Sécurité sociale bénéficient des retombées de cette masse salariale, sous forme d'impôts et de cotisations sociales. Le solde de la masse salariale est injecté dans le circuit économique de la région de résidence du frontalier. Une part de cette

masse salariale est constituée en épargne, et donc réinvestie, l'autre part, et la plus substantielle est consommée dans la région de résidence.

Outre la masse salariale, il faut compter les transferts sociaux (prestations au titre de pensions, d'assurance-maladie, d'assurance-accidents et d'allocations familiales) versés aux frontaliers. Ces masses monétaires, une fois affectées dans la région de résidence, à la consommation ou à l'épargne (donc à l'investissement), induisent, de manière indirecte, des activités générant de la valeur ajoutée. Ceci est d'autant plus vrai, dans la mesure où les travailleurs font appel à des services et à des produits fabriqués localement, comme par exemple, le logement.

Les effets multiplicateurs directs et indirects, ainsi engendrés, doivent être pris en compte lorsqu'on calcule les bénéfices retirés par les différents agents économiques régionaux. De même, il faut tenir compte de l'augmentation des prix de l'immobilier dans les communes limitrophes au Luxembourg dont le patrimoine est ainsi évalué à la hausse et génère, le cas échéant, des plus-values.

- Les conseillers patronaux et syndicaux des Euro-guichets sociaux (EURES) implantés sur le PED et les conseillers opérant à l'Administration de l'Emploi sont chargés de faciliter la mobilité de la main-d'oeuvre, aussi bien dans la G.R.T., qu'en Europe.

Le CES est conscient des avantages d'une plus grande fluidité transfrontalière des marchés du travail. Cependant, il insiste sur la nécessaire réciprocité des services de placement au bénéfice des travailleurs et des demandeurs d'emploi qui résident au Luxembourg. Il estime également qu'il s'agira de veiller à la protection des données nominatives des demandeurs d'emploi.

32. Les relations de coopération entre les entreprises et les exportations transfrontalières

- S'il n'existe pas encore, au niveau macro-économique, de matrice "input- output" renseignant sur le volume des relations d'achat-vente entre les branches de la G.R.T. et, au niveau micro-économique, de statistiques sur les montants (en volume et en valeur) impliqués dans les relations de coopération (marketing, R&D, production) et les relations de sous-traitance, des études récentes, réalisées auprès d'un échantillon représentatif des entreprises de la G.R.T., font état de certaines données qualitatives*. Il en ressort que les entreprises du Grand-Duché opèrent dans toutes les régions, mais également au-delà, en Europe.

* "La force d'une région", FORCE/ILRES, décembre 1994.

Pourcentages des entreprises ayant des transactions dans une autre région

Les entreprises de la G.R.T. ont pour cible principale les marchés de l'intérieur et les clients situés dans les régions de leur Etat d'appartenance. La G.R.T. compte davantage pour les entreprises de la Province du Luxembourg belge, des cantons germanophones et pour le Grand-Duché de Luxembourg. Ainsi, le caractère transfrontalier des relations inter-firmes n'est pas encore très affirmé.

En effet, l'enquête FORCE/ILRES précise qu'environ 80% à 90% des entreprises s'approvisionnent auprès de fournisseurs locaux en ce qui concerne les équipements de bureau et de matériel de transport. Le recours aux services professionnels (informatique, comptabilité, entretien, surveillance...) se fait quasi exclusivement auprès de prestataires de services localisés dans leur propre région, excepté les conseils en informatique.

Deux autres études récentes*, consacrées plus spécifiquement aux problèmes des entreprises de taille moyenne et aux entreprises artisanales, ont mis en lumière les multiples obstacles (formalités, accès à l'information, risques financiers...), auxquels les entreprises, qui souhaitent exporter, sont confrontées.

- Une attention particulière doit être portée au secteur de la construction. Ce secteur se caractérise, au Luxembourg, par un taux de pénétration** élevé d'entreprises étrangères en provenance des régions limitrophes, axées sur les marchés privés et publics. Ces entreprises étrangères, qui se distinguent souvent par des avantages concurrentiels spécifiques, ont engendré, depuis 1985, une situation concurrentielle accrue. La situation conjoncturelle ne favorise cependant pas l'extension des activités des entreprises luxembourgeoises vers les autres régions avoisinantes, bien que ce soient surtout ces zones constitutives de la Région SARRE-LOR-LUX, qui devraient intéresser les PME et les entreprises du secteur de la construction, généralement présentes sur des marchés proches du lieu de production ou d'implantation. Souvent le manque d'orientations stratégiques à moyen terme empêche les petites entreprises d'engager des activités transfrontalières sur une base régulière.

*

- ARTHUR ANDERSEN et CO: Etude sur l'intégration de l'entreprise de taille moyenne.

- CEPS, Ministère de l'Economie, Chambre des Métiers: "Les PME-PMI", ECO-CEPS no 1/2 1994.

** Si l'on considère les entreprises étrangères inscrites au Rôle de la Chambre des Métiers et en admettant que ce sont ces entreprises qui travaillent régulièrement au Grand-Duché, l'on constate, qu'en 1985, sur 100 entreprises indigènes, on recensait 25 entreprises étrangères (25%). En 1993, le taux de pénétration des entreprises étrangères s'élève à 47% (Source: Commission du Bâtiment).

33. Les achats transfrontaliers

- Le phénomène des achats transfrontaliers est très populaire. Achats de produits moins taxés aux frontières luxembourgeoises, mais achats croisés des consommateurs luxembourgeois dans les autres régions dont les magasins rivalisent par des offres pour des consommateurs de plus en plus exigeants sur la qualité, mais aussi, de plus en plus attentifs, aux prix. A l'exception des consommateurs lorrains, qui représentent 16% des transactions, 30 à 40% des consommateurs des autres régions déclarent passer commande auprès de distributeurs situés dans un pays ou une région transfrontalière.

- Tout en sauvegardant un cadre urbain attrayant et fonctionnel, le commerce luxembourgeois devra consolider ses avantages concurrentiels afin d'augmenter son attrait pour les consommateurs des régions transfrontalières, ceci en vue d'asseoir sa vocation de capitale commerciale transfrontalière.

Source: EUROSTAT

34. La coopération scientifique et technologique

L'on considère généralement que la recherche et l'innovation font partie des facteurs critiques de la compétitivité à long terme des entreprises. C'est dans la mesure où les entreprises peuvent assimiler et transformer les nouvelles connaissances produites dans leur secteur ou générées par les universités et les instituts de recherche que le processus d'innovation peut être alimenté et entretenu. Une importance particulière revient dès lors à la recherche scientifique dans les universités et les centres de recherche de la G.R.T. et au transfert des technologies vers les entreprises.

La recherche et le transfert de technologies constituent un terrain de prédilection pour une action transfrontalière. A cette fin, il faut prioritairement mettre en place un réseau permettant d'aider les entreprises à surveiller leur environnement technologique, à recruter du personnel de recherche, à utiliser les résultats techniques et à s'engager dans des projets de recherche coopérative au niveau transfrontalier et communautaire.

Etant donné les ressources financières limitées et le coût croissant de la recherche scientifique et des infrastructures universitaires, il est plus économique d'éviter, du moins au Luxembourg, la redondance d'installations lourdes de recherche scientifique et d'enseignement supérieur, lorsque de telles installations existent déjà dans la G.R.T. et que celles-ci sont facilement accessibles. Dans ces conditions, il vaut mieux conclure des accords de recherche et de coopération permettant de faciliter l'accès aux résultats de la recherche et d'investir dans l'utilisation et le développement de technologies mises au point dans des universités de la G.R.T..

Par ailleurs, le CES est d'avis que le Gouvernement devrait éviter de créer de nouvelles institutions universitaires, mais devrait centrer ses efforts financiers sur des domaines

complémentaires qui ne sont pas encore pris en charge par les universités de la G.R.T. et qui présentent un intérêt pour les entreprises luxembourgeoises et transfrontalières.

Les Centres de Recherche Publics peuvent jouer un rôle important, en facilitant le transfert de technologie vers les entreprises luxembourgeoises, mais également en concentrant leurs activités sur des créneaux de pointe, qui ne font pas encore l'objet de recherches importantes dans la G.R.T..

35. Le Pôle européen de Développement (PED)

- Le PED est un projet exemplaire de collaboration transfrontalière, **un laboratoire pour l'Europe** (Jacques DELORS), dans une région frappée, de plein fouet, par la crise sidérurgique et le déclin démographique.

Conscients du fait qu'une action concertée pouvait dégager des synergies dans l'intérêt du bassin sidérurgique interdépendant Longwy-Rodange-Athus, les Gouvernements des trois pays ont signé, le 19 juillet 1985, une déclaration qui a abouti à la création du Pôle européen de Développement (PED).

Au cours des dix dernières années, plus de 5.000 emplois y ont été créés, dont 1.243 postes occupés du côté luxembourgeois. Le nombre d'emplois dépasse ainsi l'objectif fixé de 1.000 emplois, initialement arrêté pour le Luxembourg lors de la création du PED.

L'expérience européenne des pôles de croissance et des technopôles montre qu'il ne suffit pas que les pouvoirs publics nationaux ou régionaux installent des infrastructures modernes et organisent de bonnes conditions d'accès aux ressources stratégiques. Mais le succès du pôle de développement en tant que foyer catalytique d'un essor endogène dépend également de la qualité et de la densité des coopérations qui s'engagent entre des entreprises à potentiel créatif et entre les autres intervenants (universités, laboratoires, consultants...) installés sur l'espace du pôle de développement. Il est donc utile de mettre sur pied et de développer des structures de coopération et d'interface. De plus, il faut que le tissu industriel et social autour du pôle de développement ait la capacité d'intégrer ces nouvelles activités et d'en tirer profit grâce à la mise en place de réseaux.

- Le projet d'agglomération transfrontalière, qui intègre dix-huit communes en France, trois en Belgique et trois au Grand-Duché, prolonge l'action du PED à un niveau supérieur. Il entend dépasser la notion de pôle de développement traditionnel en y intégrant plus activement et en renforçant des politiques annexes: aménagement du territoire, Formation professionnelle initiale et continue, infrastructures urbaines, touristiques, culturelles et transports.

L'intérêt pour le Luxembourg est double:

- concentrer une partie de ses moyens financiers dans une zone géographique bien ciblée, tout en profitant d'effets multiplicateurs induits;

- profiter d'un régime plus favorable d'aides aux entreprises, toléré jusqu'à présent par la Commission de l'UE en raison du caractère transfrontalier.

Le CES est convaincu que le projet d'agglomération, esquissé ci-dessus, se rapproche de l'objectif d'intégration transfrontalière et souhaite, dès lors, que les autorités luxembourgeoises soutiennent très activement cette initiative.

- Si le succès du PED, en termes d'emplois, mais également en termes de valeur ajoutée, devait se confirmer, le CES recommande d'envisager la création d'autres pôles transfrontaliers avec des partenaires lorrains, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat.

III

LES CONCLUSIONS

1. LA PLACE DU LUXEMBOURG DANS LA GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE

- Par tradition et par nécessité, le Luxembourg a joué la carte de l'intégration et de l'ouverture sur l'extérieur, par les importations et les exportations de biens et de services, par l'attraction d'investissements et de savoir-faire, par l'afflux de main-d'oeuvre et de compétences.

Le Luxembourg sait qu'il est condamné à tout faire pour garantir l'accès aux ressources et aux marchés extérieurs, mais parallèlement il doit veiller à ce que son dynamisme s'insère harmonieusement dans les structures de la G.R.T..

- L'échange avec les pays de la G.R.T. est globalement avantageux pour la totalité des partis si l'on prend en compte tous les avantages et tous les coûts supportés par l'ensemble des agents impliqués (consommateurs, travailleurs, communes, entreprises, institutions...) dans chacune des régions.

Le dynamisme de l'économie luxembourgeoise à travers les masses monétaires injectées directement ou indirectement dans les régions transfrontalières, par les interdépendances dynamiques au niveau des entreprises et des consommateurs, contribue à l'augmentation des revenus et à la convergence des niveaux de vie de l'ensemble de la G.R.T..

- Le Luxembourg, en jouant ainsi un rôle d'entraînement, doit veiller à ce que son action soit avantageuse pour l'ensemble des acteurs de la G.R.T..

Mais une telle ouverture ne peut se justifier que sur une base de réciprocité.

- La souveraineté nationale, en tant que marge de manoeuvre économique, sociale, fiscale et politique, est un atout au service de la G.R.T.. Cette G.R.T. se distingue incontestablement des autres par le fait d'avoir, en son sein, le Grand-Duché de Luxembourg, Etat souverain, membre à part entière de l'UE.

- Il s'y ajoute que la Région Sarre-Lor-Lux-Rhénanie-Trèves/Palatinat occidental, la Province de Luxembourg belge et certaines parties de la Wallonie sont en compétition avec d'autres régions d'Europe, aussi bien dans les aires traditionnelles, hautement industrialisées que, de plus en plus, dans les aires géographiques du Sud et de l'Est de l'Europe.

2. LES RECOMMANDATIONS

Dans la mesure où l'espace régional peut se définir par son degré d'homogénéité socio-économique, d'interdépendance fonctionnelle, de conscience collective d'appartenance à un même espace et, finalement, par un processus de prise de décisions communes, le CES, au terme de la présente analyse, est d'avis que la G.R.T. n'a pas encore atteint le niveau de cohésion et d'intégration permettant de tirer pleinement profit des opportunités de développement et d'échange mutuellement avantageuses et de peser dans le concert des régions d'Europe.

21. Les axes de développement

- Les acteurs de la G.R.T. sont confrontés à la montée en puissance de la compétition globale.

La globalisation de la concurrence se fait sentir surtout au niveau des entreprises, qui voient se multiplier le nombre de leurs concurrents actuels et potentiels suite à l'abaissement des barrières tarifaires et non-tarifaires, à l'efficacité accrue des réseaux de transport et de communication et à la diffusion internationale des technologies et du capital.

Certes, le CES reconnaît que cette compétition accrue est porteuse d'effets bénéfiques, car elle est source de créativité et d'innovations, mais elle peut aussi conduire à l'insécurité, voire même à un affrontement stérile.

Sans dénier l'importance de la compétition à tous les niveaux, il importe de mettre en place des formes d'organisation et de coopération entre firmes et entre partenaires de la G.R.T..

- Afin de renforcer les effets d'échanges mutuellement avantageux, le CES invite le Gouvernement à oeuvrer pour renforcer la cohésion économique et sociale de la Grande Région et pour promouvoir des axes de développement associant, dans la mesure du possible, tous les partenaires de la G.R.T..

En effet, une coopération intra-régionale bilatérale, excluant l'un ou l'autre partenaire régional, risque de créer des déséquilibres et d'affaiblir l'unité de la G.R.T..

Néanmoins, si une coopération transfrontalière peut s'appuyer sur des programmes communautaires, elle ne doit pas réduire nécessairement son action au cadre tracé par les seuls projets de la Commission de l'UE.

- Par ailleurs, le CES recommande d'achever le fonctionnement du Marché unique dans la G.R.T.. Cependant, pour que les agents économiques aient confiance et profitent des potentialités d'un Grand marché dans l'espace de la G.R.T., des mesures assurant la transparence et la sécurité juridique des transactions doivent être prises, sur la base de réciprocité.

En particulier, le CES invite le Gouvernement à mettre en place des procédures de concertation permanente au niveau des administrations concernées ayant pour mission de simplifier les formalités administratives qui continuent à freiner les échanges, les exportations et les investissements transfrontaliers. Aussi le CES demande-t-il au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin d'éliminer les entraves administratives et techniques existantes.

Par ailleurs, il rappelle les recommandations faites dans son avis annuel de 1995 quant à l'institution de contrôles des livres de sociétés détachant du personnel sur des chantiers luxembourgeois.

Une telle action devrait s'inscrire dans une campagne de lutte contre les actes de concurrence déloyale et de dumping social sur le marché du travail transfrontalier. Une action concertée pourrait viser en particulier l'immigration clandestine provenant de pays tiers, non membres de l'Union européenne. Le CES saisit l'occasion pour réaffirmer son attachement aux principes ancrés dans les Accords de Schengen.

Le CES suggère également que le Gouvernement devrait étudier dans quelle mesure le cadre réglementaire luxembourgeois applicable au secteur de la distribution est encore adapté aux échanges transfrontaliers et dans quelle mesure il y a matière à coopération transfrontalière. Cette analyse pourrait porter notamment sur la loi sur la concurrence déloyale et la loi sur les pratiques commerciales restrictives.

- Le CES invite le Gouvernement à prendre des mesures pour mieux exploiter les résultats de la science, les potentialités de l'éducation, de la formation initiale et continue, ainsi que de la recherche et du développement technologique, élaborés dans la G.R.T.. Plutôt que de dupliquer les investissements lourds des universités de la G.R.T., qui ont une très longue tradition académique et qui supportent un coût financier justifié par l'importance de la population estudiantine, le CES recommande au Gouvernement de se concentrer sur l'éventuelle création d'institutions complémentaires à celles existant dans la G.R.T..

A cet effet, le projet du Gouvernement portant sur l'enseignement supérieur devrait se limiter à offrir des formations, continues et initiales, de haut niveau en troisième cycle, qui ont un rapport avec la recherche développée dans les entreprises de la G.R.T.. Cette position a été explicitée dans les avis annuels du CES sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de 1994 et 1995. Un rôle important revient dans ce contexte aux Centres de Recherche Publics qui doivent permettre la coopération technologique dans la G.R.T. et servir de vecteurs à des projets communs.

Dans ce contexte, le Luxembourg a intérêt à créer un espace et une infrastructure d'accueil pour des entreprises de haute technologie de la G.R.T..

22. La base conceptuelle

- Le CES a éprouvé des difficultés à se faire une opinion sur l'efficacité des coopérations inter-régionales qui ont foisonné jusqu'à présent, c'est-à-dire des énergies, des forces et des ressources qui ont été valorisées par des actions volontaires concertées des opérateurs privés ou publics.

Le CES recommande de procéder à une évaluation systématique des coûts et des bénéfices collectifs des différents projets de coopération communautaires.

Dans le même ordre d'idées, le CES recommande de procéder à une étude quant à l'impact global de dix années d'activité du PED sur la valeur ajoutée et sur les emplois créés directement et indirectement.

- A l'exemple des Euro-guichets (PME, social, consommateurs), le Gouvernement est appelé:

- d'une part, à participer aux actions d'information des entreprises et des consommateurs de la G.R.T. sur les opportunités existant au Luxembourg;
- d'autre part, à mieux informer les entreprises et les consommateurs luxembourgeois sur les opportunités de la G.R.T..

Le CES est d'avis que les opportunités de la G.R.T. ne pourront être clairement perçues par les entreprises et les consommateurs que lorsque ces derniers pourront accéder à une panoplie d'informations fiables et régulièrement remises à jour à partir des médias traditionnels, mais aussi à partir des moyens de télécommunication modernes. Le CES constate que différentes études de marché réalisées dans la G.R.T. et financées en partie dans le cadre de projets communautaires n'ont pas été publiées ou ont été diffusées de manière très restreinte.

Dans le contexte de la société de l'information émergente et des autoroutes de l'information que la Commission de l'UE veut promouvoir, le CES invite le Gouvernement à développer l'information économique, commerciale, sociale et technologique qui fait encore défaut.

- Aux fins d'une meilleure information, le CES propose la création d'un Observatoire de la G.R.T. ayant pour mission le développement de bases de données harmonisées sur les ménages, les entreprises, mais aussi sur la géographie, l'histoire et les institutions.

Cet Observatoire devrait mettre en place un fichier central de documentation sur la G.R.T., ouvert à tous, et ayant pour objectif de faciliter les prises de décisions. Cet observatoire peut se concevoir comme un réseau de bases de données déjà existantes et localisées dans différents sites ou appartenant à différentes institutions (administrations, organisations professionnelles, universités et centres de recherches,) et de bases de données à développer en coopération.

23. La promotion de la GRANDE REGION TRANSFRONTALIERE

Le CES est d'avis que le Gouvernement devrait mieux faire connaître, entre autres, par des études, des colloques et des actions de promotion, les effets d'entraînement de l'économie luxembourgeoise sur l'économie transfrontalière, dont les bénéfices semblent encore mal perçus ou mal compris par l'opinion publique et les médias de la G.R.T..

- Le Luxembourg, dans des domaines stratégiques, doit promouvoir activement des projets d'intérêt commun dans le domaine pré-compétitif permettant le développement des infrastructures (formation, recherche, culture, infrastructures de transport, autoroutes de l'information, structures d'information et conseil aux agents économiques...) et contribuer, comme par le passé, à en assumer sa part de financement.

• Dans ce contexte, le CES approuve les interventions du Gouvernement luxembourgeois pour faciliter la construction du TGV-EST en Lorraine. Il reste néanmoins à craindre que les autres réseaux réservés aux trains à grande vitesse ne contournent la Région SARRE-LOR-LUX. L'accès direct de la G.R.T. au TGV-Nord et au ICE allemand est d'une importance fondamentale pour son développement économique.

Le CES est d'avis que le Luxembourg doit, en tout état de cause, améliorer ses relations ferroviaires, d'un côté, avec Bruxelles et Liège et, d'un autre côté, avec Saarbrücken, Mannheim et Francfort. Du point de vue trafic marchandises, Bettembourg est bien équipé pour le transport combiné et est l'unique gare de la région qui soit desservie par les trains transmanche.

Le CES recommande au Gouvernement de valoriser davantage les potentialités de Bettembourg et de faire de notre réseau ferré la plaque tournante du trafic marchandises et combiné de la G.R.T..

Des synergies potentielles existent dans ce domaine avec la Lorraine, qui veut se positionner comme centre logistique de l'Est de la France.

• En ce qui concerne l'insertion de la G.R.T. dans le réseau autoroutier européen, le CES estime que le même souci d'assurer le flux des personnes, des biens et des services vers les marchés doit guider le Gouvernement luxembourgeois au niveau des connexions routières luxembourgeoises aux réseaux voisins. Dans une approche plus globale, à l'instar de celle décrite pour l'infrastructure ferroviaire, les autorités luxembourgeoises devraient également prendre en considération les demandes de connexions présentées par les autres partenaires de la G.R.T., pour les soutenir au niveau national auprès de leurs homologues compétents.

• Au regard de l'importance des échanges de marchandises entre la Mer du Nord et la Méditerranée, de la nécessité d'assurer le développement économique des régions Sarre-Lor-Lux, des difficultés croissantes pour satisfaire les besoins de transport par route et par chemin de fer et du rôle que pourraient jouer la Moselle et la Sarre canalisées à grand gabarit dans un réseau maillé de grandes voies navigables européennes, le CES

recommande au Gouvernement de soutenir la déclaration des Chambres de Commerce et d'Industrie de l'espace Sarre-Lorraine-Luxembourg-Trè- ves-Palatinat occidental demandant d'étudier la jonction fluviale entre le Rhin et le Rhône via la Moselle et en passant par la Saône.

- Dans le cadre de la concurrence entre les régions de l'Union, le CES invite le Gouvernement à soutenir des initiatives de promotion conjointes des partenaires de la G.R.T., afin de créer et d'entretenir une image de marque forte de la Région SARRE-LOR-LUX auprès d'éventuels investisseurs internationaux.

Par ailleurs, le CES invite le Gouvernement à prendre des initiatives ciblées visant à donner aux chefs d'entreprise les outils permettant de mettre en oeuvre des stratégies à long terme en vue d'étendre leurs activités vers les régions transfrontalières.

- Finalement, le CES salue l'initiative du Gouvernement de tenir périodiquement un Sommet des Ministres de la G.R.T. afin de mieux faire percevoir les structures de la G.R.T. auprès des dirigeants d'entreprise, des partenaires sociaux et des citoyens.

Un tel sommet devrait définir les grands axes de développement de la G.R.T. à moyen et long terme dans les domaines économique, social, technologique et culturel.

Dans ce contexte et sur la base des analyses ci-avant, le CES recommande au Gouvernement d'assumer un rôle d'initiateur et d'entraînement dans le développement de la G.R.T..

X X X

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Secrétaire Général	Président
Jean Moulin	Lucien Jung

Luxembourg le 8 septembre 1995