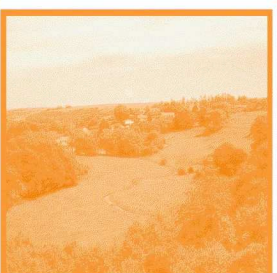
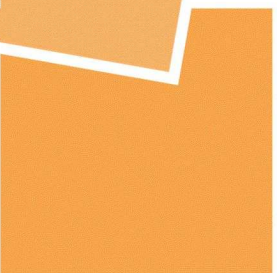
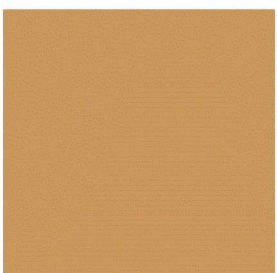
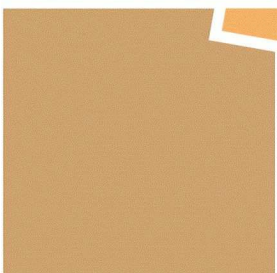
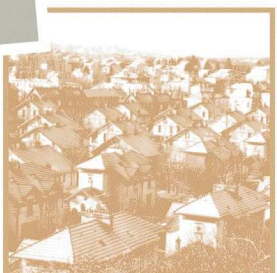
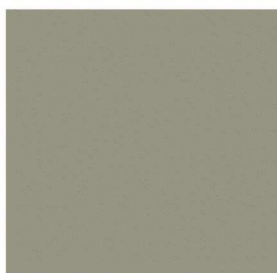
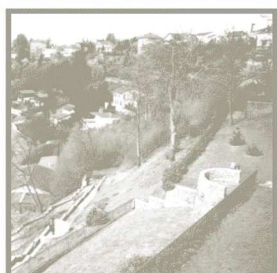
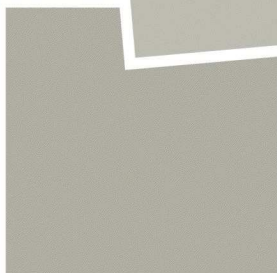
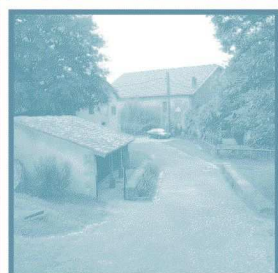
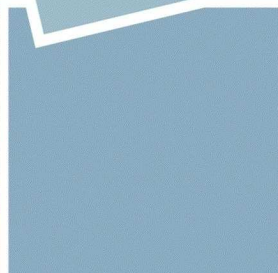
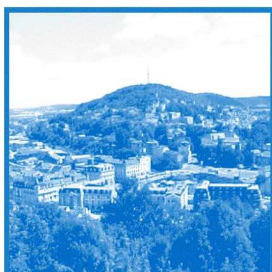
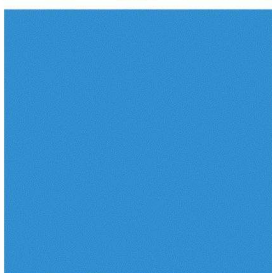
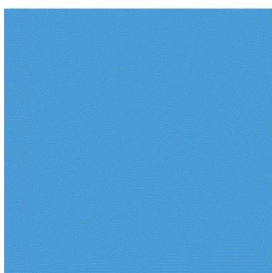
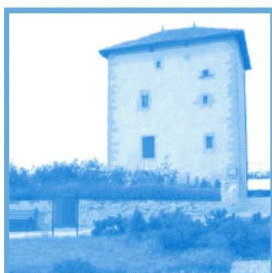


Avril 2009



Développement du Grand-duché du Luxembourg

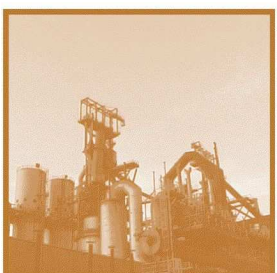
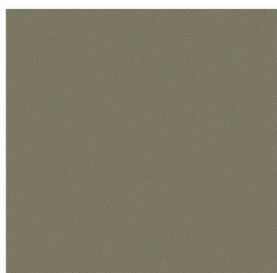
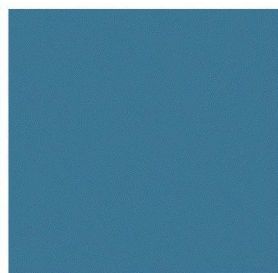
Impacts et enjeux sur le nord-lorrain

(arrondissement de Briey+ Pays Haut Val d'Alzette)

HICI - 2, rue de Lexy
CS 11432 Réhon
F-54414 LONGWY

tél : (+33) 03 82 26 03 20
fax : (+33) 03 82 23 73 30

agape@agape-ped.org



I. Le modèle de croissance luxembourgeois face à la crise mondiale.....	3
A. Le Luxembourg : entre nationaux, étrangers et frontaliers.....	3
1. Une croissance exponentielle sous fond de crise sidérurgique.....	3
2. Des luxembourgeois minoritaires dans leur propre pays.....	4
3. Les nouveaux frontaliers post-sidérurgie.....	5
B. Entre prospective et déconcentration, des flux qui ne font que commencer.....	6
1. Un phénomène « frontalier » durable et structurel.....	6
2. Aux portes de la Lorraine, le sud luxembourg comme priorité de développement.....	9
C. La crise mondiale : une remise en cause du modèle luxembourgeois ?.....	10
II. Les impacts et les enjeux posés par le Grand-duché à la Lorraine.....	11
A. Aujourd'hui, un défi démographique, urbain et social.....	11
1. L'attractivité luxembourgeoise, poumon démographique de la Lorraine Nord.....	11
2. Un défi urbain et architectural.....	12
3. Des ménages lorrains enrichis, une économie résidentielle dynamique.....	12
4. Des infrastructures qui saturent, un enjeu mobilité.....	14
B. Demain, remédier à une concurrence fiscale défavorable : Luxembourg, un « Etat-blissement » exceptionnel ?... ..	16
1. Luxembourg, un avantage fiscal comparatif.....	16
2. Vers un écrêtement transfrontalier ?.....	18
III. Conclusion.....	23

I. Le modèle de croissance luxembourgeois face à la crise mondiale

A. Le Luxembourg : entre nationaux, étrangers et frontaliers

Au cours du dernier quart de siècle, la structure économique et sociale du Luxembourg s'est profondément modifiée. La crise sidérurgique a paradoxalement profité à son développement en permettant l'émergence d'une place financière forte alors que les territoires frontaliers ne parvenaient pas ne serait-ce qu'à maintenir leur nombre d'emplois.

Marginal il y a 30 ans, le travail frontalier à destination du Luxembourg a pris une ampleur considérable, fonction de la croissance de l'emploi luxembourgeois et de la stagnation des actifs nationaux, l'apport d'une nouvelle population étrangère ne suffisant pas à son développement.

Mais ces frontaliers « natifs »¹ ne suffisent aujourd'hui plus à subvenir au modèle de croissance luxembourgeois, qui a de plus en plus recours à de nouveaux frontaliers « d'adoption »².

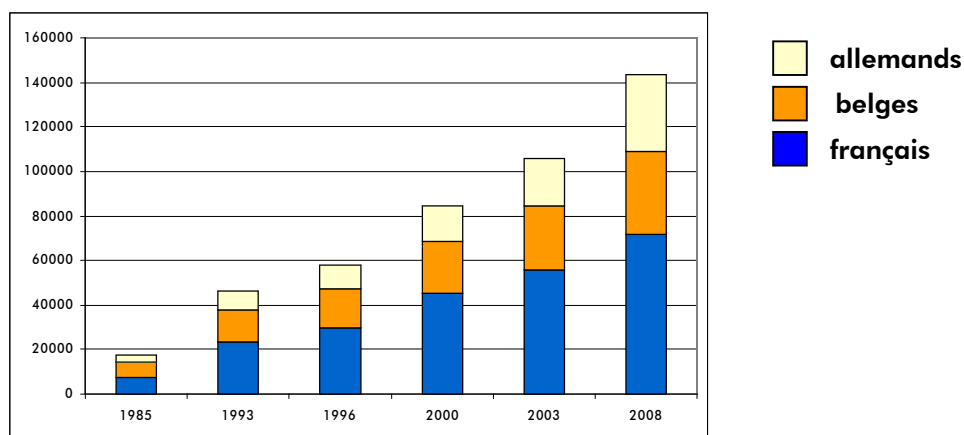
1. Une croissance exponentielle sous fond de crise sidérurgique

Le milieu des années 80 marque le début de l'ère « financière » luxembourgeoise. Alors que la Lorraine est enlisée dans la crise sidérurgique et ne parvient que difficilement à se redresser autour de grands projets de long terme (à l'exemple du Pôle Européen de Développement), le Grand-duché du Luxembourg voit son nombre d'emplois progresser très rapidement, à un rythme de 4 à 5 000 nouveaux emplois par an.

Cependant, le nombre d'actifs résidents du Luxembourg ne progresse que peu et le recours à la main-d'œuvre frontalière devient de plus en plus monnaie courante. Si son rythme de croissance semble d'abord gérable au fil des contractualisations avec 2 000 frontaliers supplémentaires par an, son intensification va dépasser l'ensemble des prévisions effectuées alors. De 17 000 frontaliers en 1985, ils seront 150 000 en 2009.

En 2009, on compte 150 000 frontaliers au Luxembourg, soit 44% des emplois

Évolution du nombre de frontaliers au GdL selon leur pays de provenance



Sources : STATEC, IGSS

1 Frontaliers natifs : actifs originaires des territoires frontaliers

2 Frontaliers d'adoption : actifs provenant de territoires situés en dehors de la Grande Région

En moins d'un quart de siècle, le nombre d'emplois offerts au Luxembourg a progressé de 200 000, le nombre de frontaliers de 133 000, leur rythme de croissance, de 2 000 frontaliers supplémentaires par an dans les années 80, est passé à 10-15 000 dans les années 2000, et leur poids dans l'économie luxembourgeoise ne cesse d'augmenter. De 12% des emplois en 1985, ils en occupent plus de 44% en 2009.

2. Des luxembourgeois minoritaires dans leur propre pays

Si les frontaliers n'occupent « que » 44% des emplois au Luxembourg, cela ne signifie pas pour autant que les nationaux luxembourgeois occupent les 56% d'emplois restants. En effet, le Grand-duché est historiquement un territoire de mixité ethnique, au sein duquel ont immigré portugais et italiens, et aujourd'hui européens de l'est.

De ce fait, les étrangers résidents du Luxembourg occupent également une part très importante des emplois du pays. De 38 000 emplois en 1985, ils en occupent aujourd'hui plus de 80 000, soit 27% des emplois totaux.

Les autochtones luxembourgeois n'occupent donc plus que 29% des emplois de leur propre pays.

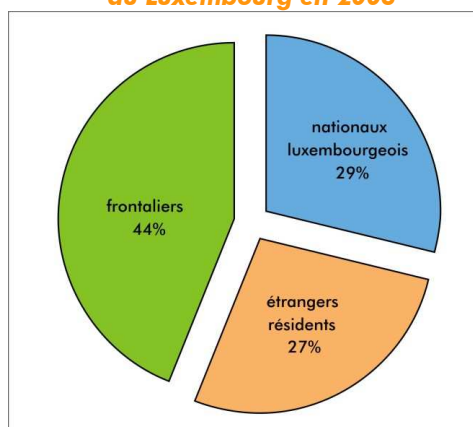
Toutefois, ce chiffre de 29% cache une toute autre réalité qui est celle du poids familial que des luxembourgeois au sein des nouveaux emplois créés.

Sur 100 emplois créés aujourd'hui au Luxembourg³, seuls 7 (!) sont occupés par des nationaux luxembourgeois, et ne sont essentiellement pourvus que par deux secteurs : l'administration publique et la santé/action sociale, soit deux secteurs « réservés » aux luxembourgeois (la nationalité luxembourgeoise étant souvent une condition à l'embauche).

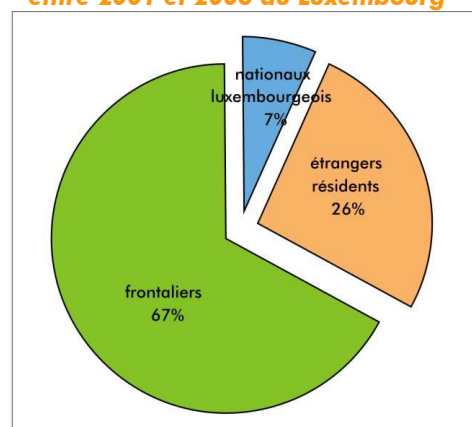
Les 93 autres emplois offerts au Grand-duché sont donc aujourd'hui occupés par des non-luxembourgeois, 26 sont occupés par des résidents étrangers et 67 par des actifs frontaliers résidant en dehors du Grand-duché, dont 29 en France.

Aujourd'hui, les luxembourgeois natifs n'occupent plus que 7% des nouveaux emplois

Répartition des emplois au Luxembourg en 2006



Répartition des emplois créés entre 2001 et 2006 au Luxembourg



Source : EURES

³ Chiffres EURES 2006

3. Les nouveaux frontaliers post sidérurgie

Cependant, ces nouveaux emplois sont de moins en moins occupés par des frontaliers (et des étrangers) « natifs » mais de plus en plus des frontaliers (et des étrangers) « d'adoption ».

En effet, en 2009, les territoires lorrains les plus frontaliers tels que ceux de Longwy-Villerupt et Thionville sont impactés à plus de 50% de leurs actifs par le Luxembourg. Certaines communes comme Russange en Moselle comptent jusqu'à 85% d'actifs occupés au Luxembourg. Le Grand-duché a d'ores et déjà attiré la plupart des actifs de ces territoires qui se retrouvent aujourd'hui en pénurie de main-d'œuvre, et surtout de main-d'œuvre qualifiée.

En effet, compte tenu des objectifs de Lisbonne relatifs à l'économie du savoir et de la connaissance, le Luxembourg développe de plus en plus des emplois à haut niveau de qualification dits EMS (emplois métropolitains supérieurs), que les actifs de Longwy et Thionville ne sont pas à même d'occuper. Un tel constat est également valable pour les étrangers résidents au Grand-duché, tels que les immigrés portugais majoritairement occupés dans les métiers du bâtiment.

Il n'est de ce fait pas étonnant de constater que la zone de Metz affiche le rythme de croissance de flux frontaliers le plus élevé de Lorraine, compte tenu d'une main-d'œuvre qualifiée abondante.

Le Luxembourg recrute de plus en plus en dehors de la Grande Région

Ainsi, hormis de rares territoires comme Metz, les nouveaux frontaliers sont aujourd'hui majoritairement des actifs recrutés en dehors de la Grande Région, tant en France qu'à l'étranger, embauchés au Luxembourg et migrant sur nos territoires. Dès 2002, J-C Juncker, dans son discours sur l'état de la nation, confirmait que, « comme le réservoir de main-d'œuvre dans les régions frontalières risque d'être insuffisant, le gouvernement entend attirer des travailleurs des futurs pays membres de l'UE ».

Ces nouveaux migrants font par la suite le choix de résider soit directement au Grand-duché, soit sur les territoires frontaliers voisins. Ce phénomène est l'une des signatures les plus immédiates du redressement démographique en Lorraine Nord.

L'interdépendance entre le Luxembourg et ses territoires voisins se fait de plus en plus prégnante.

Les prospectives semblent indiquer une durabilité de l'attractivité luxembourgeoise

B. Entre prospective⁴ et déconcentration, des flux qui ne font que commencer

4% de croissance annuelle en moyenne au cours du dernier demi-siècle, et plus de 6% en 2007. 150 000 frontaliers, dont 70 000 lorrains, et 18 000 emplois nets créés en un an, parmi lesquels 15 000 frontaliers supplémentaires. Malgré ces chiffres et ces constats, d'aucun ont pu plaider que le Luxembourg n'était qu'un épiphénomène, marginal et temporaire, et qu'à l'instar de la sidérurgie, la monodépendance luxembourgeoise conduirait à l'échec.

En attendant, les indicateurs aujourd'hui à notre disposition tendent à prouver le contraire. Non seulement, les prospectives, tant celle de l'AGAPE que celle du STATEC⁵, tablent sur une intensification du phénomène, mais surtout, cette intensification devrait majoritairement toucher demain plus qu'hier la région lorraine, au vu de la volonté luxembourgeoise de prioriser le développement du sud luxembourg.

1. Un phénomène « frontalier » durable et structurel

1.1. La prospective luxembourgeoise du STATEC

A l'instar de nombreux pays européens, le STATEC a réalisé, en 2005, une prospective à l'horizon d'un demi-siècle (2055).

Le point de départ, l'objectif, du travail de prospective du STATEC, est d'essayer d'estimer les besoins en main-d'œuvre auxquels sera confronté le Grand Duché du Luxembourg au cours des cinquante prochaines années. La question est ensuite de savoir qui va satisfaire ces besoins. La population active luxembourgeoise à elle seule ? L'apport des frontaliers deviendra-t-il plus ou moins important ?

Trois scénarios prospectifs sont formulés. Nous retenons ici **le scénario central**, pour lequel les trois hypothèses suivantes sont proposées :

- La première concerne le taux de croissance annuel du PIB : le STATEC fait l'hypothèse d'un taux de 3 %, compromis entre le taux de croissance des cinquante dernières années (4%) et les prévisions de la Commission de l'Union Européenne (>2%).
- La seconde concerne le taux de croissance annuel de la productivité du travail : il est supposé converger à 1,7 % à partir de 2030 (scénario des experts de la Commission de l'UE).
- La dernière hypothèse concerne le solde migratoire annuel : il est estimé à + 2 800 par an, scénario de base d'EUROSTAT.

4 conclusions sont ainsi dégagées du scénario central de la prospective STATEC :

4 Rappel sur le terme « prospective » (InfObservatoire n°19 – janvier 2006) :

Voir loin, voir large et prendre des risques (analyser en profondeur et penser à l'Homme), telles sont les bases de l'analyse prospective fixées par Gaston Berger.

La démarche prospective ne cherche pas à donner de date butoir, mais surtout à donner une vision d'un **avenir lointain**. Si elle fixe une date, ce n'est qu'afin de donner une approximation : « L'avenir lointain, au sens de la prospective, c'est la courbe qui échappe à sa tangente, le futur qui n'a pas encore commencé ».

La démarche prospective doit également **voir large** : il est essentiel que des acteurs compétents en des domaines aussi divers que possible se rencontrent et tentent de dégager une « vision commune » à leur confrontation.

Enfin, si la prévision doit répondre à l'urgence d'une situation, la prospective ouvre de multiples possibilités et nous autorise, voire nous oblige, à **prendre des risques** : « Faire la guerre, c'est parier pour la victoire ; porter un imperméable, c'est parier pour la pluie ; adopter une attitude prospective, c'est parier sur l'avenir ».

Pour autant, prévision et prospective ne sont pas opposées mais complémentaires. La prospective va chercher à « construire le présent à partir du futur » et non le futur à partir du présent, elle va former un projet pour l'avenir afin de s'y préparer au mieux. « L'avenir n'est pas seulement ce qui peut arriver, mais aussi ce que nous aurons voulu qu'il fut ».

5 Service de la Statistique et des études Économiques luxembourgeois

**320 000
frontaliers à
l'horizon 2055.
Un chiffre
minoré ?**

– Population :

Compte tenu de l'hypothèse de migration retenue par le STATEC, le Grand-duché du Luxembourg devrait compter 645 000 habitants à l'horizon 2055, en croissance de 185 000 habitants par rapport à 2007 (+45%).

L'espace géographique dont dispose le Luxembourg n'est pas un facteur limitant. En effet, d'une taille équivalente à celle du Grand-duché, le land de SARRE compte environ 1,1 million d'habitants, soit le double de la population projetée en 2055 au Luxembourg.

– Population active résidente :

Cette courbe découle de la courbe de population précédemment estimée. D'ores et déjà à l'horizon 2025-2030, cette courbe est bien plus qu'une estimation puisque les actifs résidents au Luxembourg en 2025-2030 sont déjà nés en 2005, et leur évolution dépend essentiellement de la courbe de population calculée.

Le Luxembourg ne peut donc que constater que sa population active résidente ne progressera « que » de 30% entre 2005 et 2055 (+60 000).

– Emploi total

Cette courbe d'emploi total est construite à partir des hypothèses de croissance du PIB (3% par an) et de la productivité du travail (1,7% par an).

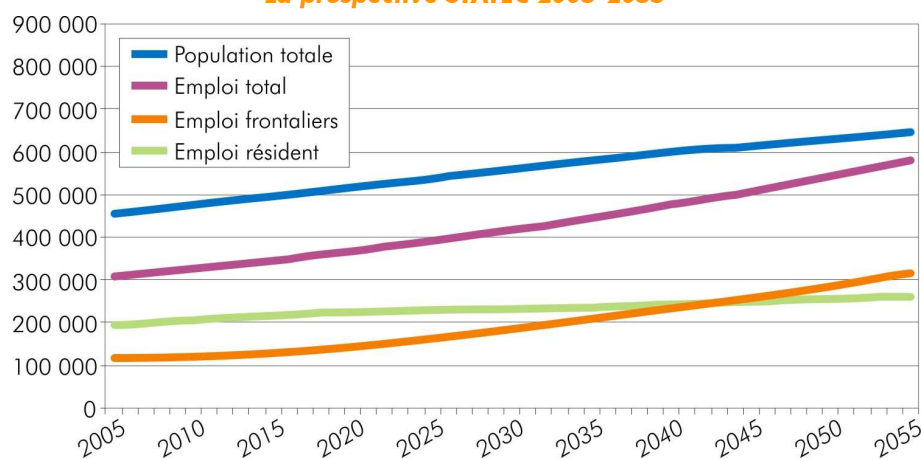
Entre 2005 et 2055, le nombre d'emplois total au Grand-duché progresserait de 270 000 emplois, +56%.

– Frontaliers

Les frontaliers ne sont finalement que la seule et unique variable d'ajustement du modèle luxembourgeois.

En effet, en maintenant un taux de croissance de 3% par an, le Luxembourg devrait créer 270 000 emplois nets entre 2005 et 2055, tandis que son nombre d'actifs ne progresserait que de 60 000 actifs. Le « déficit » de 210 000 actifs ne pourra être comblé que par un afflux supplémentaire de 210 000 frontaliers.

La prospective STATEC 2005-2055



Source : STATEC

A titre de rappel, le scénario haut tablait sur 500 000 frontaliers à l'horizon 2055, tandis que le scénario bas tablait sur une stagnation des frontaliers aux alentours des 160 000 à l'horizon 2055.

1.2. La prospective AGAPE

La prospective STATEC, dont les résultats paraissent de prime abord démesurés, doit cependant être vue, selon l'AGAPE, comme une prospective a minima.

Deux explications, corrélées, peuvent être fournies :

– D'une part, les chiffres projetés par le STATEC en 2008 sont très nettement dépassés. Si l'évolution de la population totale et de la population active sont plus ou moins conformes aux projections, c'est loin d'être le cas de l'évolution de l'emploi et du nombre de frontaliers.

Ainsi, pour l'année 2008, la prospective STATEC tablait sur environ 120 000 frontaliers. Ils sont d'ores et déjà 150 000, soit le chiffre projeté pour l'année 2020 ! La prospective STATEC, trois ans après sa réalisation, accuse un retard de 12 années.

– D'autre part, et ceci explique la croissance quasi exponentielle du nombre de frontaliers, la croissance du PIB luxembourgeois a été bien plus importante que prévue : +4% en 2005, +5% en 2006, +6,2% en 2007 !

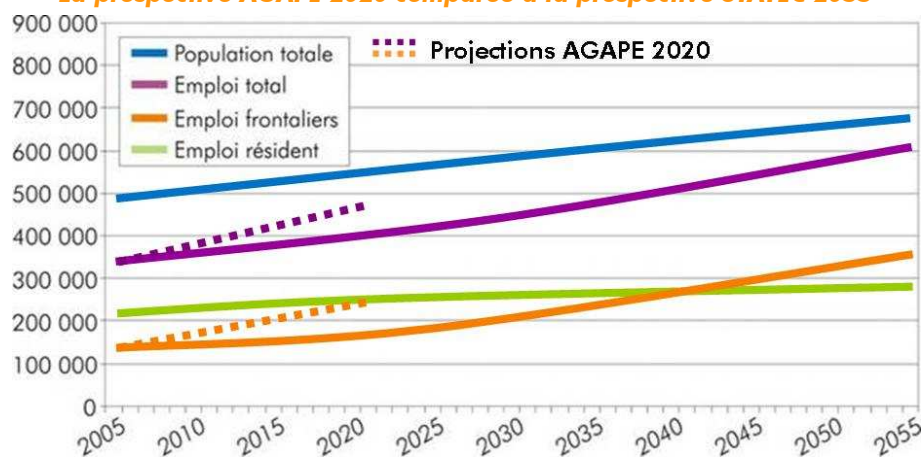
En dépit de la crise économique mondiale qui touche aujourd'hui le Luxembourg à l'instar des autres pays européens, et qui devrait freiner sa croissance à 0% sur 2009-2010, la prospective STATEC apparaît comme largement dépassée.

L'AGAPE a de ce fait calculé une nouvelle prospective, à l'échelle du « visible » (horizon 2020), en modifiant l'hypothèse de croissance du PIB à + 4% par an.

À l'horizon 2020, le nombre de frontaliers entrant au Luxembourg est estimé, non plus à 150 000 frontaliers, mais à 210 000 frontaliers, parmi lesquels plus de 100 000 proviendraient de France.

**210 000
frontaliers à
l'horizon 2020.
Un chiffre
plausible.**

La prospective AGAPE 2020 comparée à la prospective STATEC 2055



Source : STATEC, AGAPE

2. Aux portes de la Lorraine, le sud luxembourgeois comme priorité de développement

Belval, un projet certes emblématique mais qui n'est que l'arbre cachant la forêt

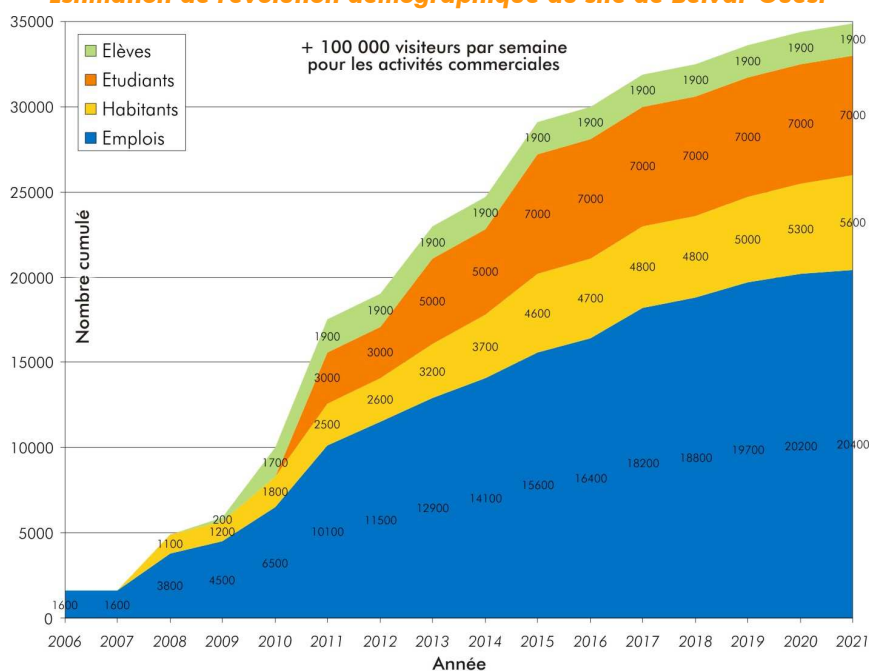
Conscient de la crise sidérurgique à l'œuvre et des friches industrielles en cours de formation, le Luxembourg a souhaité constituer dès 1996 un groupement d'intérêt économique pour l'étude de la reconversion des sites sidérurgiques luxembourgeois (GIE-ERSID).

La structure Agora, composé à parité par l'Etat luxembourgeois et l'Arbed, est constitué afin de porter le redéveloppement et la commercialisation de 500 ha de friches répartis sur 10 sites, parmi lesquels le site de Belval est identifié comme « la priorité des priorités ».

D'un point de vue luxembourgeois, le site de Belval représente :

- la volonté de desserrer la capitale Luxembourg,
- l'émergence d'une nouvelle polarité sud-régionale
- 1 milliard d'euros d'investissements publics
- 1,3 millions de m² développés, dont 700 000 m² réalisés ou en cours de réalisation en 2009,
- la limitation d'une partie des flux frontaliers à la frontière grâce à un park and ride de 3000 places et à une gare directement reliée à Luxembourg, Longwy et Thionville,
- l'implantation de l'Université du Luxembourg,
- un site en concurrence avec les pôles de Kirchberg et Cloche d'Or, localisés sur Luxembourg-ville,
- un rythme de développement très précis avec pour objectifs 20 000 emplois, 5 000 habitants, 7 000 étudiants et 2 000 lycéens à l'horizon 2020.

Estimation de l'évolution démographique du site de Belval-Ouest



Source : Ministère des Transports - GDL

Le site de Belval, si emblématique soit-il tant par ses enjeux financier, urbain et métropolitain, ne doit pas faire oublier qu'il représente le premier pas vers un développement de toute la région sud luxembourgeois au travers de 9 autres sites en reconversion.

Ainsi, compte tenu de la volonté politique luxembourgeoise de déconcentrer Luxembourg-ville en priorisant le développement du sud luxembourgeois, tout porte à croire que l'influence du Grand-duché sur la Lorraine n'en est qu'à ses premiers balbutiements.

C. La crise mondiale : une remise en cause du modèle luxembourgeois ?

Cependant, fin 2008-début 2009, un nouvel acteur est apparu : la crise économique et sociale mondiale. Doit-on pour autant remettre en cause l'ensemble de nos perspectives ?

Le second semestre 2008 a chamboulé les certitudes de l'économie mondiale globalisée. Une crise financière sans précédent, avec les États-Unis et la crise dite des « *subprimes* » comme point de départ, a éclaté et se transforme au fil des mois et des semaines en une crise économique mondiale. Cette crise semble être bien plus importante qu'une crise systémique « type » et entraîne avec elle une profonde remise en cause des principes qui ont présidé au développement de l'économie globalisée.

Au fil des semaines, les prévisions pour 2009 et 2010 se font de plus en plus alarmantes. Le 19 mars 2009, le Fonds Monétaire International (FMI) a estimé que l'économie mondiale pourrait entrer en récession en 2009, à hauteur de -0,5 à -1%, pour la première fois depuis 60 ans. Dans ce contexte, l'Union Européenne et avec elle le Luxembourg n'échappent pas à la règle, au contraire, le FMI estimant que les économies développées devraient être les plus touchées.

Selon les prévisions à court terme tant du STATEC que de la Banque Centrale du Luxembourg, le Luxembourg ne devrait pas afficher une croissance de son PIB supérieure à 1% dès 2008. Une croissance négative, inférieure à -0,5% est envisagée pour 2009, avant une reprise espérée pour 2010. Dans ce contexte, que penser de l'emploi ?

Selon la note de conjoncture 02/2008 du STATEC publiée en novembre 2008, une telle situation profiterait davantage aux frontaliers. En effet, il semble qu'en période de crise, les actifs luxembourgeois ont tendance à se retirer du marché du travail (effet flexion). Ainsi, même si les créations d'emplois nets devraient être très nettement inférieures à celles des années passées (environ 9 000 emplois créés sur 2 ans contre 30 à 35 000 habituellement), celles-ci devraient profiter dans leur intégralité aux travailleurs frontaliers.

Alors, compte tenu du retard de la prospective en 2008 face aux chiffres constatés, compte tenu de cette situation où les nouveaux emplois ne profiteraient qu'aux frontaliers en temps de crise, et compte tenu d'une reprise prévue, ou espérée, pour fin 2010-début 2011, il ne semble pas opportun de remettre en cause les projections effectuées en 2005-2006, tout du moins en ce qui concerne le pouvoir d'attractivité du Luxembourg sur les frontaliers lorrains, et ce malgré la crise qui touche l'économie mondiale.

Une crise qui ne remet pas en cause les perspectives mais qui pourrait toucher le Grand-duché et sa place financière

II. Les impacts et les enjeux posés par le Grand-duché à la Lorraine

Le développement du Luxembourg, un couteau à double tranchant

Dès aujourd'hui, le Grand-duché et son expansion posent de nombreux défis aux territoires lorrains et nord lorrains. Son pouvoir d'attractivité se confirme et il permet à toute la région nord lorraine de renouer avec la croissance démographique ; le secteur de la construction n'en est que plus dynamique à l'instar de l'économie résidentielle et consumériste ; les ménages s'enrichissent grâce aux salaires plus importants fournis au Luxembourg.

Mais ses impacts bénéfiques sont parfois à double tranchant. Les infrastructures routières et ferroviaires saturent ; la politique fiscale du Grand-duché favorise sa croissance et les collectivités locales françaises, porteuses de projets et de services pour leurs résidents, s'appauvrissent en partie du fait de la « délocalisation » des actifs hors frontières.

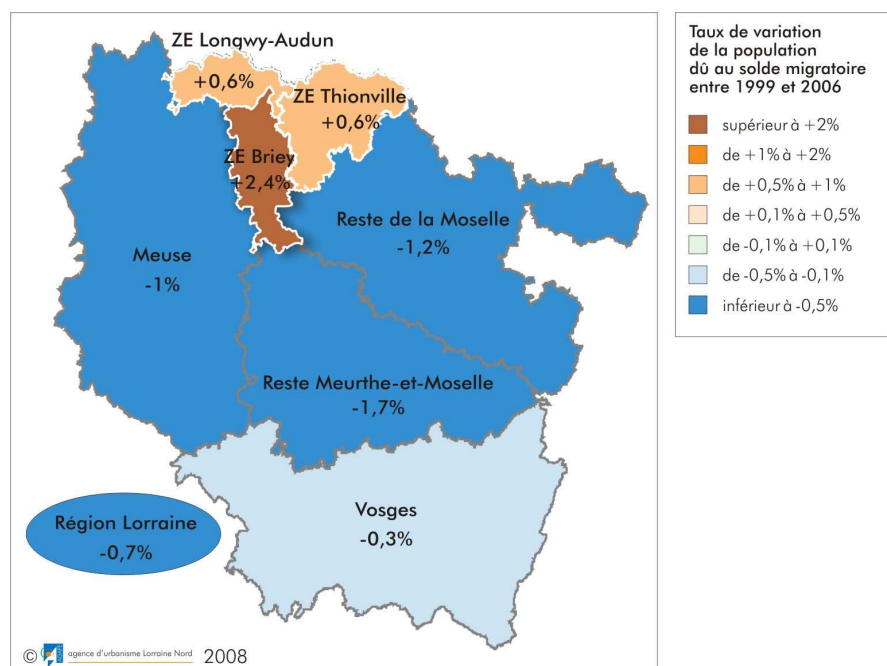
A. Aujourd'hui, un défi démographique, urbain et social

1. L'attractivité luxembourgeoise, poumon démographique de la Lorraine Nord

Les années 2000 ont marqué un tournant démographique pour la Lorraine Nord. Après 40 années de déclin, ces territoires nord lorrains ont retrouvé depuis 1999 une évolution démographique positive, grâce en particulier à un solde migratoire positif. Ainsi, les territoires de Longwy-Briey-Villerupt, affichent, entre 1999 et 2006, non seulement un solde naturel positif de +1 700 habitants, mais surtout un solde migratoire positif de +2 600 habitants.

Il est le signe des territoires redevenus attractifs, dans le sillage de l'attractivité économique luxembourgeoise, dans un contexte régional et départemental de migrations négatives.

Evolution due au solde migratoire entre 1999 et 2006



Un solde migratoire positif dans le nord lorrain, une première depuis 40 ans

Source : INSEE

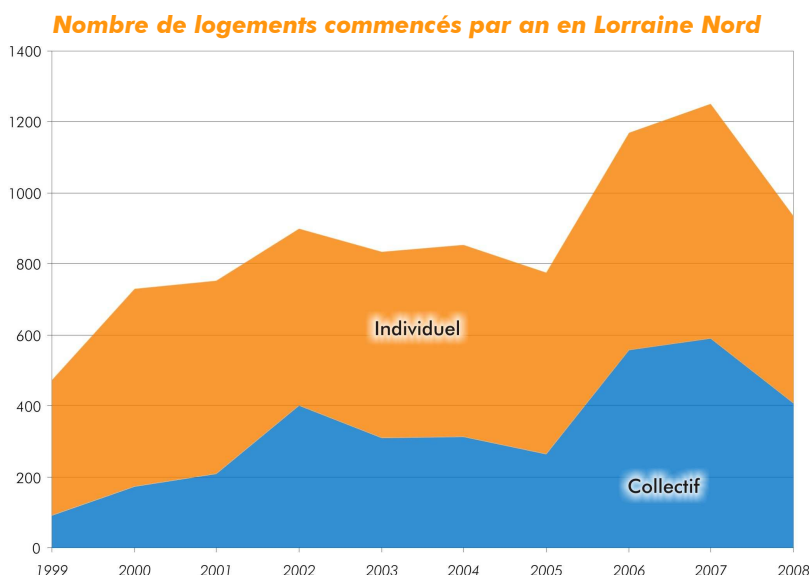
L'INSEE Lorraine confirme : le centre de gravité régional se déplace vers le nord (Économie Lorraine n°153 – janvier 2009).

Ainsi, à l'horizon 2025 et compte tenu d'une attractivité luxembourgeoise toujours plus importante à l'avenir, on estime que la population de Lorraine Nord devrait poursuivre sa croissance démographique (+10%), grâce à des migrations toujours importantes.

2. Un défi urbain et architectural

Le Luxembourg pose également un défi urbain et architectural aux territoires lorrains marqués par la sidérurgie. Luxembourg et Esch-sur-Alzette, les deux principales villes du pays, offriront près de 20 000 nouveaux logements dans les 15 prochaines années, portés par des projets de grande ampleur, comme Belval (voir infra) à Esch ou encore Porte de Hollerich (2 600 logements) et Gare centrale (660 logements) à Luxembourg.

Dans ce contexte, depuis le début des années 2000, les territoires nord lorrains renouvellent leur offre et intensifient leur construction neuve.



Source : DRE

Le développement des logements collectifs attestent d'un début de densification des territoires nord lorrains, qui étudient aussi le développement de grands projets tels que le secteur de Senelle-STUL sur Longwy-Herserange (1600 logements) ou la plaine de Micheville sur la CCPHVA (300 ha).

Pour autant, l'augmentation continue des prix, auxquels seuls les actifs frontaliers particulièrement rémunérés et solvabilisés peuvent répondre, prouve que les tensions sur le marché du logement ne s'apaisent pas,

3. Des ménages lorrains enrichis, une économie résidentielle dynamique

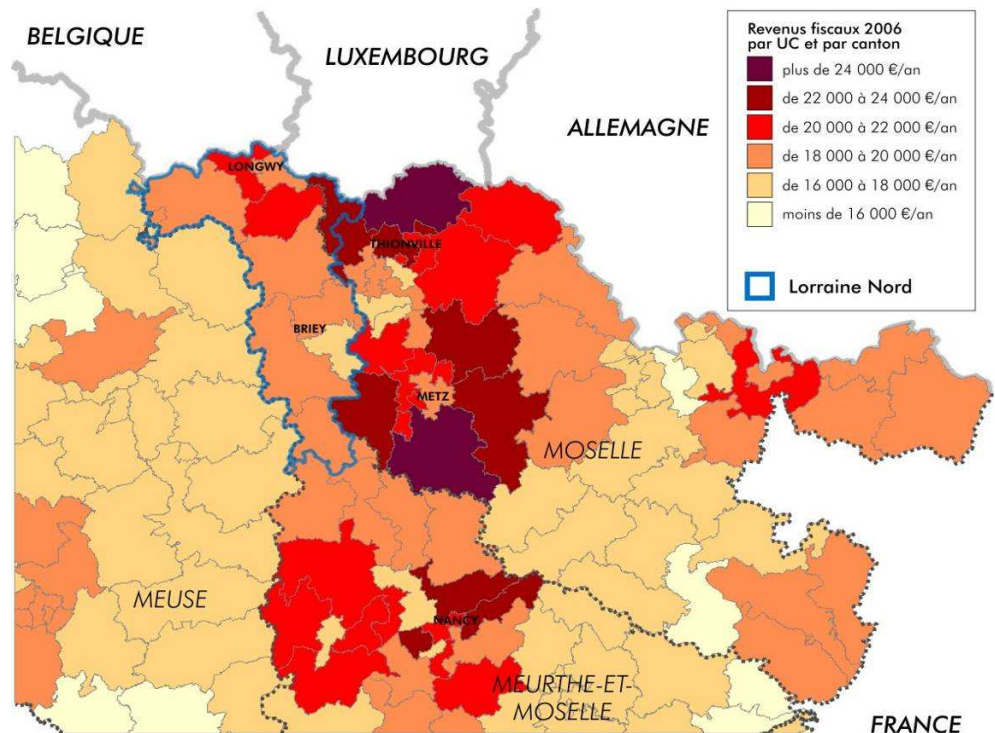
Jusqu'en 2008-2009 et malgré l'importance du phénomène, le poids des revenus perçus par les frontaliers au Luxembourg n'étaient que très partiellement pris en compte dans les statistiques nationales, offrant l'image d'un nord lorrain accueillant majoritairement une

population démunie.

Depuis, grâce à des données fournies par l'IGSS (sécurité sociale luxembourgeoise) et grâce à un travail de redressement des données réalisée avec l'INSEE Lorraine (voir Économie Lorraine n°154), il apparaît que les frontaliers lorrains au Luxembourg ont perçu en 2006 une masse salariale annuelle de plus de 2 milliards d'euros. A l'horizon 2020, cette masse salariale pourrait dépasser les 4 milliards d'euros.

Grâce à cet apport, les revenus moyens des habitants du nord lorrain apparaissent comme nettement supérieurs aux moyennes régionale voire nationale et leur pouvoir d'achat contribue au développement d'une économie résidentielle dynamique.

Les revenus fiscaux « redressés » des ménages lorrains en 2006



Des revenus moyens élevés dans le nord lorrain, grâce aux revenus frontaliers

© AGAPE 2009

Source : INSEE, AGAPE

En effet, si depuis la crise sidérurgique, l'économie productive peine à se redévelopper, c'est tout le contraire de l'économie résidentielle, symbolisée par la locomotive Auchan. A Mont-St-Martin, cet hypermarché est devenu, grâce à l'apport financier des revenus perçus au Luxembourg, l'hypermarché lorrain dégagant le plus important chiffre d'affaires.

Le développement d'enseignes telles que celles récemment implantées ou en cours d'implantation à Pôle Europe, ou telles IKEA à Arlon, sont autant de preuves d'une économie résidentielle transfrontalière dynamique, portée par un Grand-duché florissant.

4. Des infrastructures qui saturent, un enjeu mobilité

L'intensification des flux frontaliers provoque également une saturation des infrastructures à l'image de l'avenue de l'Europe (20 000 v/j sur 6 km entre Mont-St-Martin et Bascharage au Luxembourg).

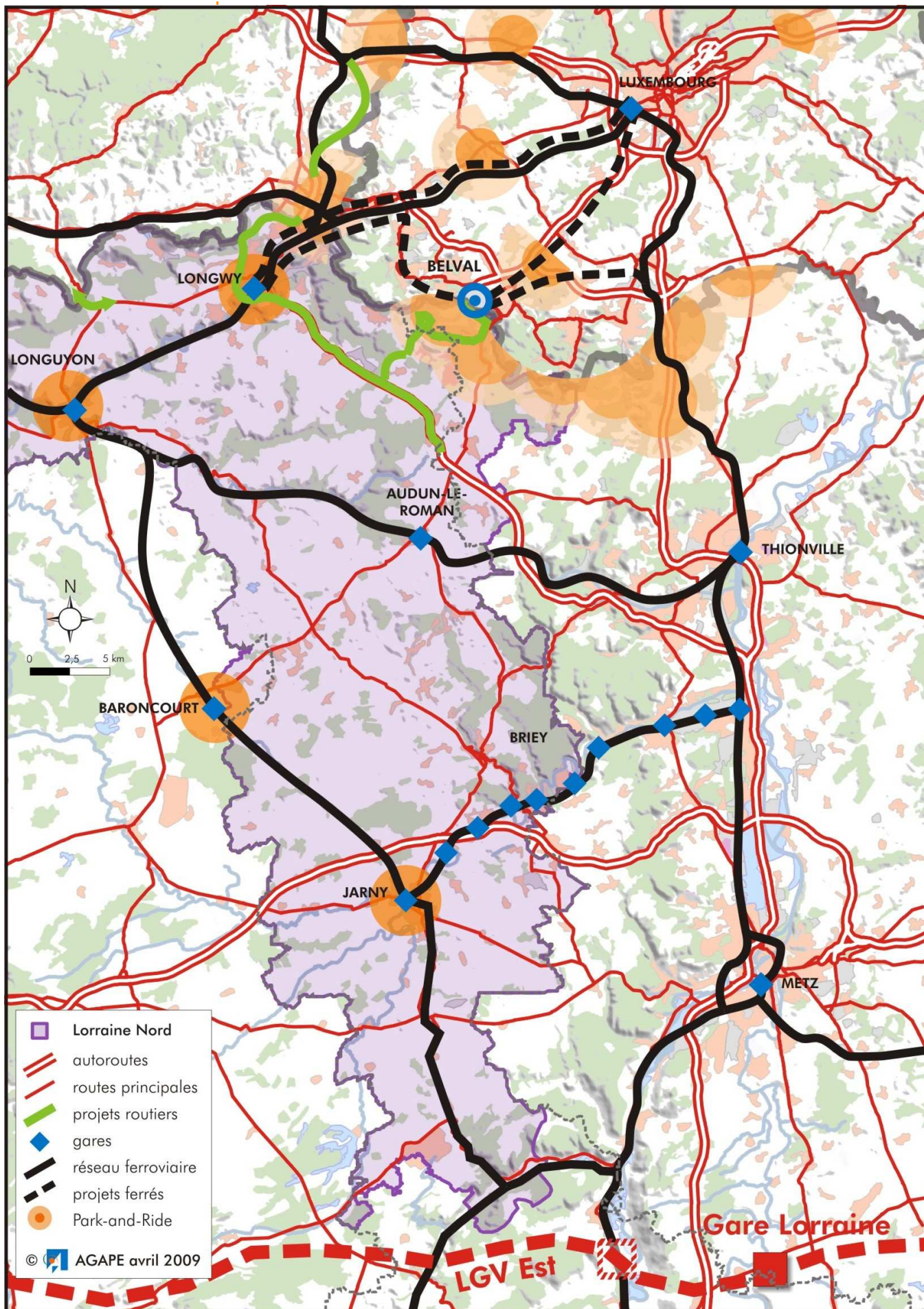
De ce fait, dans l'extrême nord lorrain, de nouvelles infrastructures voient le jour et sont en projet:

- Entre Belval et Thil, **le futur contournement de Belval** offrira une nouvelle voie d'accès aux travailleurs frontaliers souhaitant se rendre au Grand-duché ;
- **Le projet de prolongement de l'A28**, entre Messancy et Aubange, en complément d'une éventuelle mise aux normes autoroutières de la RN52, constituerait une route de transit privilégiée, tant pour les transporteurs souhaitant rejoindre le sud européen, que pour les frontaliers.

Ces projets n'offriront cependant que peu de marge et le réseau ferré, présenté comme l'une des priorités du Grand-duché, apparaîtra comme une réelle alternative à la route.

- **La nouvelle ligne Longwy-Belval-Thionville** sera très prochainement ouverte (décembre 2009).
- Cette ligne est d'autant plus stratégique que, côté luxembourgeois, elle permettra de fixer une partie des frontaliers à la frontière luxembourgeoise et sur le réseau ferré (objectif de 25% de transport en commun au GdL en 2020), et que, côté français, elle constitue la **première pierre d'une boucle ferrée Longwy-Belval-Thionville-Jarny-Longuyon**.
- Le **doublement de la ligne Longwy-Luxembourg** via Rodange offrira de nouvelles capacités de transport.

La mobilité
transfrontalière,
l'enjeu majeur
du nord lorrain



B. Demain, remédier à une concurrence fiscale défavorable : Luxembourg, un « Etat-blissement » exceptionnel ?

Afin de faire face aux défis démographique, urbain, économique et social posés par le Grand-duché, les collectivités locales nord lorraines se retrouvent aujourd'hui démunies, faute de ressources suffisantes par manque de taxe professionnelle. Les entreprises productives, du fait d'une fiscalité luxembourgeoise bien plus avantageuse, ne trouvent aucun intérêt à s'implanter dans le nord lorrain, provoquant un appauvrissement des collectivités locales.

La réponse aux besoins de leur population est donc insuffisante, et il serait souhaitable d'étudier un système de compensation financière, permettant de redresser le niveau de ressources des collectivités.

1. Luxembourg, un avantage fiscal comparatif

1.1. Un choix d'implantation évident : l'étude PWC

Le cabinet PricewaterhouseCoopers a publié fin 2007 une étude intitulée « L'entreprise transfrontalière ou l'émergence d'un modèle hybride ».

Au cours de cette étude, PWC a enquêté auprès d'une trentaine d'entreprises, de Lorraine et du Luxembourg, et exerçant leur activité de part et d'autre de la frontière. Si l'objectif de l'étude était d'essayer de dégager un modèle d'entreprise transfrontalière, elle était également l'occasion d'aborder leurs contraintes administratives, fiscales et normatives.

Ainsi, une simulation est proposée par PWC d'une S.A.R.L employant 4 salariés ayant chacun des profils différents (deux cadres, deux non cadres ; deux célibataires et deux mariés avec 2 enfants) et pour lesquels les masses salariales annuelles brutes sont de 116 400 euros.

Supposant par la suite que cette entreprise fait le choix de s'implanter soit en France, soit au Luxembourg, les coûts liés à la masse salariale pour l'entreprise sont les suivants :

	Total annuel		Coût pour l'entreprise France/Luxembourg
	France	Luxembourg	
Coût pour l'entreprise	164969	131701	125%
Charges sociales (part employeur)	48569	15301	317%
Salaire brut	116400	116400	
Charges sociales (part employé)	26746	14909	179%
Impôt sur le revenu	3423	3559	96%
Revenu net	86230	97932	88%

Par conséquent, pour une même rémunération brute de 116 400 euros de ces 4 salariés, non seulement le coût total pour l'entreprise française sera de 25% supérieur au coût pour l'entreprise luxembourgeoise, mais aussi le revenu net des 4 salariés sera de 12% inférieur en France par rapport au Luxembourg.

À tous points de vue, une entreprise trouve davantage intérêt à s'implanter du côté luxembourgeois

Dans le nord lorrain, les déficits fiscaux se creusent malgré l'apport de l'économie résidentielle

Il apparaît donc clairement que le Luxembourg bénéficie d'un réel avantage fiscal comparatif sur la France. Il existe donc une forme de concurrence fiscale défavorable entre le Luxembourg et le nord lorrain, une entreprise n'ayant aucun intérêt, tant pour elle que pour ses salariés, à s'implanter sur le versant français plutôt que sur le versant luxembourgeois.

Face à ce constat, il ne faut pas s'étonner de la croissance des flux frontaliers au Luxembourg, du choix fait par l'immense majorité des entreprises de s'installer dans ce pays, et du manque de développement de l'économie productive dans le nord lorrain. Seule l'économie résidentielle, non délocalisable car répondant à un besoin local, peut réellement subsister sur notre territoire.

Décréter la nécessité de sauvegarder l'emploi en Lorraine ne suffit plus à répondre à une réalité fiscale clairement défavorable.

1.2. Des collectivités appauvries, une économie résidentielle insuffisante

En conséquence, et malgré une économie résidentielle dynamique gonflant quelque peu les recettes de taxes d'habitation, de taxes foncières et dans une moindre mesure de taxe professionnelle, les collectivités locales nord lorraines s'appauvrissent d'année en année.

Un indicateur nous permet d'attester de cet appauvrissement croissant : le potentiel fiscal communal par habitant⁶.

En comparant le potentiel fiscal réel de la commune au potentiel fiscal de sa strate, et en multipliant ce différentiel par le nombre total d'habitants des communes, puis en sommant les résultats obtenus pour chacune des communes composant un EPCI, il nous est possible de dégager un manque à gagner ou une plus-value potentielle fiscale pour chaque EPCI. Ce calcul a été réalisé pour les années 2000 et 2007.

	Manque à gagner fiscal total			
	En 2000	En 2007	Taux de variation 2000/2007	Taux de variation des frontaliers 2000/2007
Total nord lorrain	25 025 566	33 715 514	35%	45%
dont communes de la CCAL	7 637 689	10 776 189	41%	42%
dont communes de la CCPHVA	7 577 004	9 035 548	19%	25%
dont communes de la CCPA	1 343 334	1 557 195	16%	63%

Source : BERCY, calculs AGAPE

L'avantage fiscal luxembourgeois n'étant remis en cause par aucun système d'intégration fiscale européen, et le Luxembourg projetant une intensification des flux frontaliers à l'horizon 2050, on peut penser que le déficit fiscal des collectivités locales françaises ne devraient pas pouvoir se redresser même à moyen terme, si aucun système de compensation ne voit le jour.

⁶ Le potentiel fiscal des collectivités locales est un indicateur utilisé pour **comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres**. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition aux quatre taxes directes locales les taux moyens nationaux d'imposition à chacune de ces taxes. Les bases utilisées sont des bases d'imposition qui neutralisent les choix d'exonérations effectués au plan local par les collectivités. Le montant ainsi obtenu correspond au **montant que percevrait la collectivité si elle appliquait les taux moyens nationaux à des bases non exonérées à la suite des choix locaux**. (D. Philot - DGCL)

2. Vers un écrêtement transfrontalier ?

2.1. L'exemple de l'écrêtement de la TP en France

Le Luxembourg bénéficie d'un avantage fiscal par rapport aux collectivités françaises « dortoirs », et celles-ci s'appauvrissent au fil des années, les entreprises productives préférant s'installer au Grand-duché. D'aucun argueront qu'une telle situation est loin d'être exceptionnelle, et qu'elle est comparable à d'autres territoires français, happés par des pôles d'emplois majeurs, comme à Paris, Lyon ou même Blagnac, en banlieue de Toulouse, site de production d'EADS. Or, il existe en France un système dit d'écrêtement de la taxe professionnelle, permettant de redresser les ressources de ces collectivités « dortoirs ».

Ce système d'écrêtement suppose qu'une commune, pour laquelle ses actifs résidents sont significativement impactés par un établissement exceptionnel et qui subit « un préjudice ou une charge du fait de la proximité de l'établissement exceptionnel », doit se voir compenser d'une partie de la taxe professionnelle dégagée par ledit établissement.(art. 1648 A du CGI).

La taxe professionnelle payée par l'entreprise n'est alors pas uniquement versée au profit de la commune d'implantation de l'établissement mais également au profit des communes logeant ses salariés.

Pour cela, deux conditions doivent être remplies :

- L'établissement doit d'une part être considéré comme exceptionnel, c'est-à-dire que le rapport « base d'imposition de l'établissement / population de la commune d'implantation » doit être supérieur à deux fois ce rapport au niveau national (3320 euros par habitant en 2007).
- De plus, une commune se verra écrêtée une partie de cette taxe professionnelle si et seulement si plus de 1% de sa population (nombre de salariés x 4) est concernée par ledit établissement.

Ce système, valable partout en France, est d'ailleurs en vigueur à Batilly avec l'écrêtement des sommes payées par la SOVAB sur des communes comme Jarny, Homécourt et même en Moselle. Or, ce n'est pas le cas lorsque ce préjudice ou cette charge concerne des établissements transfrontaliers, qui impactent encore davantage les communes de résidence qui, de ce fait, supporte les charges mais pas les ressources y afférant.

Ne pourrait-on pas alors considérer le Luxembourg comme un « Etat-blissement » exceptionnel et « inventer » un nouveau système d'écrêtement transfrontalier ? Un exemple nous est fourni par la convention franco-suisse.

2.2. L'exemple de la convention franco-suisse

Deux territoires français subissent une concurrence fiscale déloyale et des flux frontaliers massifs et unilatéraux : notre territoire, frontalier du Luxembourg, et le territoire frontalier de la Suisse. À un détail près : la Suisse (via le canton de Genève) et la France ont signé, en 1973, une convention de compensation financière limitant cette concurrence déloyale.

Les premières lignes de cet accord résument les principes qui ont présidé à sa signature.

« Considérant les **charges publiques** que certaines communes [françaises] supportent à raison de leurs habitants travaillant à Genève, considérant **l'importance des ressources** que ces travailleurs apportent à l'économie genevoise, considérant **la solidarité croissante** qui existe entre l'agglomération genevoise et les collectivités locales françaises, considérant qu'il

En France, des systèmes de compensation fiscale sont prévus lors de situations « exceptionnelles »

Depuis 1973, la France et la Suisse ont convenu d'une compensation fiscale transfrontalière

y a lieu, en contrepartie, pour la République et canton de Genève, de **verser une compensation financière** », la République et canton de Genève verse chaque année, une compensation égale à 3,5% de la masse salariale brute perçue par les frontaliers aux collectivités locales françaises en fonction de leur nombre de frontalier résidents.

Cette compensation financière est versée au Trésor français, qui la reverse en intégralité aux départements français concernés. Par la suite, un système de répartition est mis en place : les départements reversent 60% de la somme perçue aux communes au prorata de leur nombre de frontaliers résidents déclarés, puis conservent les 40% restants à la mise en œuvre de projets transfrontaliers.

Il est à noter que, lorsqu'en 2004, M. Masson posait la question au Sénat de savoir si cette convention franco-suisse était applicable aux collectivités locales lorraines, il lui était répondu par le ministère des affaires européennes que cette compensation était versée « à la France et non pas aux collectivités locales ». Nous venons de voir que ce n'était pas exactement le cas...

Quel est le résultat de ce système de compensation franco-suisse aujourd'hui ?

En Haute-Savoie, département français comptant le plus grand nombre de frontaliers en Suisse, ce sont plus de 93 millions d'euros qui ont été versés par la Suisse en 2008 au titre de leurs 65000 frontaliers, soit l'équivalent du nombre de frontaliers lorrains travaillant au Luxembourg.

Au sein de ces 93 millions d'euros, la commune d'Annemasse, la plus impactée par le travail frontalier avec près de 7200 frontaliers, a perçu la somme de 6,1 millions d'euros pour la seule année 2008.

Grâce à cette compensation et a contrario des territoires nord lorrains, les collectivités frontalières de la Suisse dégagent chacune un plus-value fiscale en 2007 (calcul effectué via le potentiel fiscal des communes).

	Nombre de frontaliers	Plus-value fiscale
Agglomération d'Annemasse	11 599	3 063 630
CC du Genevois	6 450	3 399 565
CC du Pays de Gex	9 999	4 370 955

Source : BERCY, calculs AGAPE

L'agglomération d'Annemasse avec 11600 frontaliers pour 62700 habitants est comparable à la CCAL avec 8550 frontaliers pour 55000 habitants. Mais le contraste fiscal est saisissant : quand Annemasse dégage une plus-value de 3 millions d'euros, Longwy affiche une perte de plus de 10 millions d'euros, soit un écart de 13 millions d'euros entre les deux collectivités.

2.3. Le calcul d'une solidarité transfrontalière, une réponse aux besoins

A l'instar des collectivités frontalières de la Suisse, les collectivités locales nord lorraines supportent également une charge publique à raison de leurs habitants travaillant au Luxembourg, qui apportent des ressources à l'économie luxembourgeoise. Ne pourrait-il pas alors exister une solidarité transfrontalière entre le Grand-duché du Luxembourg et les collectivités locales françaises considérant le Luxembourg comme un « Etat-blissement » exceptionnel nécessitant la définition d'un système de compensation à l'instar de l'écrêtement français ou de la compensation suisse ?

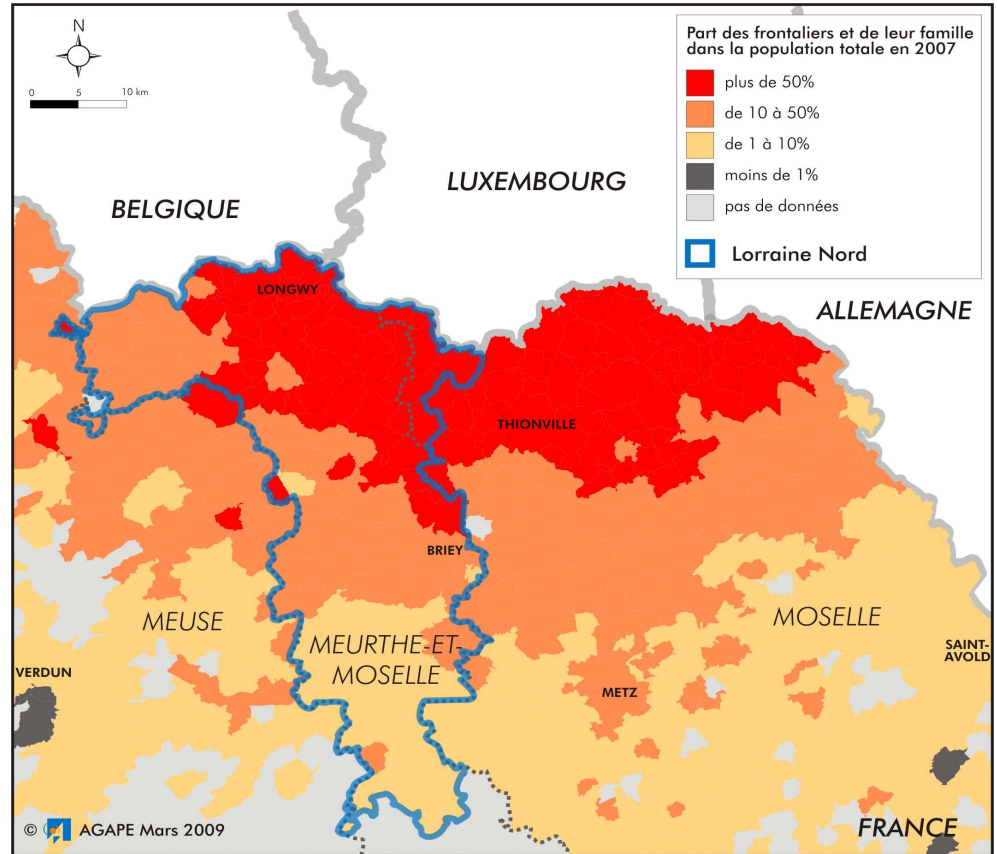
À titre d'exemple, nous avons calculé une compensation financière fictive qui pourrait être versée par le Grand-duché aux collectivités françaises afin de participer aux charges publiques découlant du travail frontalier.

La moitié nord de la Lorraine est « significativement » impactée par le Grand-duché

A l'instar de l'écrêtement français, quelles communes sont impactées à plus de 1% de leur population par le Luxembourg ?

En considérant le Luxembourg comme un seul et même établissement, il s'avère que la quasi-totalité des communes de la moitié nord de la Lorraine comptent plus de 1% de leur population impactée par le Grand-duché.

Les communes lorraines « significativement » impactées par le Luxembourg en 2007



Source : IGSS, AGAPE

A l'instar de la compensation suisse, quelle somme les communes lorraines auraient pu percevoir en 2007 ?

En supposant que 3,5% des revenus perçus par les frontaliers soient reversés aux départements français concernés, et que ces mêmes départements reversent par la suite 60% de cette somme aux communes au prorata de leurs frontaliers résidents, les communes lorraines auraient perçu en 2007 la somme de 43,5 millions d'euros, dont 15 millions d'euros pour les communes du nord lorrain (arrondissement de Briey + CCPHVA).

Le montant reversé par le Grand-duché du Luxembourg à l'ensemble des collectivités locales lorraines (départements et communes) se serait élevé à plus de 72,5 millions d'euros.

Une éventuelle compensation fiscale franco-luxembourgeoise comblerait une partie du déficit et répondrait à des besoins identifiés

	Nombre de frontaliers	Compensation fictive	Rappel : manque à gagner fiscal	Taux de compensation fictif
Total collectivités lorraines (départements + communes)	63 000	72 500 000	/	/
Total communes lorraines	63 000	43 500 000		
Total communes - nord lorrain	21 592	14 962 280	33 715 514	44,40%
Dont communes de la CCAL	8 557	5 929 614	10 776 189	55,00%
Dont communes de la CCPHVA	6 663	4 617 158	9 035 548	51,10%
Dont communes de la CCPA	1 555	1 077 545	1 557 195	69,20%

Source : IGSS, BERCY, calculs AGAPE

On peut le constater, un tel système, a contrario des territoires frontaliers de la Suisse, ne compenserait pas entièrement les déficits fiscaux des collectivités lorraines. Mais comme nous le soulignons précédemment, cela confirme le fait que le travail frontalier n'est pas l'unique « responsable » du déficit fiscal de nos collectivités.

D'ailleurs, sur les territoires ayant subi fortement la crise sidérurgique comme sur la CCAL ou la CCPHVA, le reversement fiscal ici estimé ne compenserait « que » 50 à 55% du déficit, alors qu'il en compenserait près de 70% sur la CCPA, territoire plus rural n'ayant pas subi cette crise sidérurgique.

Quel poids aurait représenté pour le Luxembourg le montant reversé à l'ensemble des collectivités lorraines, soit 72,5 millions d'euros en 2007 ?

N.B : L'angle de calcul choisi est celui de l'impôt sur le revenu. Il aurait également été possible d'y ajouter les recettes perçues via l'impôt commercial communal (impôt sur les sociétés), directement destiné aux communes (540 millions d'euros en 2007).

En 2007, le Luxembourg a perçu au titre de l'impôt sur les revenus la somme de 2 465 millions d'euros (répartis en « retenu sur traitements et salaires » et « impôt sur le revenu des personnes physiques »).

Compte tenu d'un total de 317 000 salariés au Luxembourg mi-2007, on peut estimer que chaque emploi salarié « rapporte » près de 7 800 euros au Grand-duché

soit : $2\,465\text{ millions} / 317\,000 = 7\,800\text{ euros par salarié.}$

Enfin, compte tenu d'un total de 63 000 frontaliers lorrains mi-2007, on peut estimer que les frontaliers lorrains ont « rapporté au Luxembourg la somme de 500 millions d'euros en 2007.

soit : $7\,800 \times 63\,000\text{ frontaliers lorrains} = 500\text{ millions d'euros}$

Ainsi, si le Luxembourg avait reversé 72,5 millions d'euros aux collectivités lorraines en 2007, cela n'aurait représenté « que » 15% de la somme versée par les frontaliers lorrains, le Grand-duché conservant le 85% restants.

Soit : $72,5 / 500 = 15\%$

Ce calcul, rapide et simplifié, démontre que, même si un tel écrêtement transfrontalier venait à voir le jour entre la France et le Luxembourg, ce dernier conserverait tout de même la très grande majorité du bénéfice du travail frontalier et permettrait aux collectivités lorraines de retrouver de nouvelles marges de manœuvre financières.

Un écrêtement transfrontalier mais pour quels projets, pour quels besoins ?

En supposant qu'une telle participation puisse être un jour négociée avec le Grand-duché du Luxembourg et en supposant que la clé de répartition soit identique à celle appliquée en Suisse, à quels besoins pourrait-on répondre ? Quelques exemples :

Projet et coût du projet	Collectivités concernées et montant annuel perçu	Durée de financement du projet selon montant perçu
Désenclavement de Belval : 38 M€ dont CG57 = 29 M€ dont CG54 = 9 M€	CG57 = 25 M€ CG54 = 10 M€	1 an
Etude URBICUS : 20 M€ (étude de requalification urbaine des communes de la CCPHVA)	Communes de la CCPHVA = 4,6 M€	4 ans
ANRU MSM = 10,6 M€ / an pdt 5 ans dont MSM = 700 000 € / an pdt 5 ans	MSM = 700 000 € / an	5 ans
Golf de la CCAL = 5-6 M€	Communes de la CCAL = 6 M€	1 an

Cette participation financière donnerait aux communes les moyens qui leur font défaut aujourd'hui pour améliorer la qualité urbaine et leur niveau d'équipements et de services.

III. Conclusion

Quelques idées forces peuvent être dégagées de ce document :

- *La situation économique du Luxembourg est extrêmement favorable. Son PIB tangente les 4% de croissance annuelle depuis près d'un demi-siècle et ce malgré la fin des « trente glorieuses » et son modèle de croissance, qu'on dit reposer sur le secret bancaire et la place financière « Luxembourg », est porté par des projets nombreux et de grande ampleur, à l'image du site de Belval ouest, et par une main d'œuvre immigrée et frontalière.*
- *Le site de Belval est un projet emblématique du Luxembourg et du sud luxembourgeois, qui ne se résume pas aux 20 000 emplois créés à l'horizon 2020. Il constitue surtout la première pierre du développement d'une région qui impactera demain la Lorraine bien plus que la Belgique ou l'Allemagne.*
- *L'urgence de la définition de politiques publiques capables d'accompagner ce mouvement se fait de plus en plus pressante sur les territoires lorrains notamment, compte tenu des deux points précédemment exposés.*
- *Sans système d'intégration fiscal européen, comment les collectivités locales seraient-elles aujourd'hui à même de mettre en œuvre ces politiques publiques sans les financements adéquats ? Il est urgent de mettre en place une politique de rééquilibrage des capacités financières des territoires transfrontaliers, afin de faire preuve d'une solidarité territoriale transfrontalière dans une stratégie de gagnant-gagnant, le Luxembourg ne trouvant aucun bénéfice au retard pris par les nombreux projets transfrontaliers lorrains mis en stand by faute de programmation financière.*