

# explOratoire

# 3

novembre 2020



## LE TRANSFRONTALIER ET LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19

Premiers enseignements  
et pistes pour le futur

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1. LUXEMBOURG ET NORD-LORRAIN : ENTRE STIMULATIONS ET INTERDÉPENDANCES.....	4
2. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE DU COVID-19 .....	14
3. 3. UN ESPACE TRANSFRONTALIER À RÉINVENTER .....	21
CONCLUSION .....	29

*Couverture : Employés avec masques (photo : Freepik), Pas sans mon masque (photo : AGAPE), L'autoroute A31 désertée (Photo : Armand Flohr - RL), Centre de soins avancés de la Rockhal à Esch-sur-Alzette (photo : Didier Sylvestre - Editpress), Stations essence à Rodange (photo : AGAPE), Contrôles à la frontière (photo : Julien Garroy - Editpress), Affiche sur un commerce fermé (photo : Pierre Heckler - RL), Télétravail (Photo : Freepik).*

# explOratoire

Au printemps 2020, le renouvellement des exécutifs dans les communes et les intercommunalités intervient dans un contexte plus que particulier, en pleine pandémie du Covid-19. Dans le Nord-lorrain, le contexte a été aggravé par la fermeture brutale et sans concertation des frontières dans des territoires qui s'en étaient depuis longtemps affranchis au quotidien pour travailler, consommer, se divertir,...

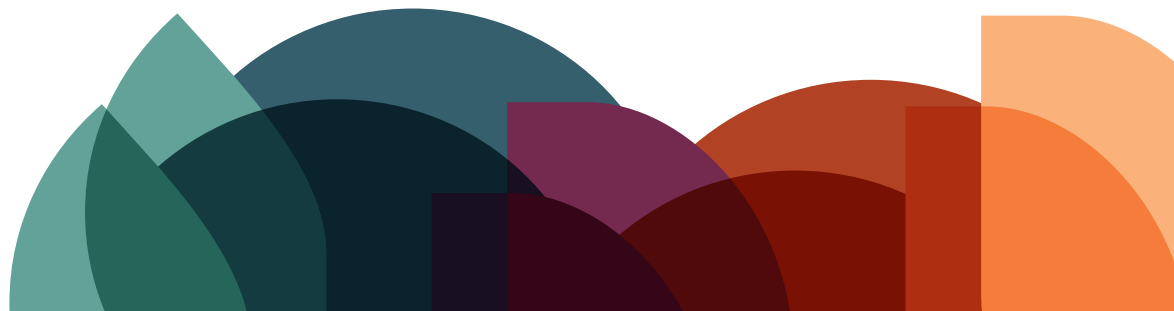
**Au vu des interdépendances particulièrement fortes qui existent entre le Grand-Duché de Luxembourg et ses voisins frontaliers, et en particulier le Nord-lorrain, qui lui fournit une part significative de sa main-d'œuvre (environ 20% en 2019), cette fermeture des frontières a particulièrement mis à l'épreuve la coopération transfrontalière.**

Si cette crise sanitaire, par l'ampleur de ses répercussions (confinement, fermeture des frontières) suscite beaucoup d'incertitudes et de craintes, notamment au vu de la crise économique qui s'annonce, certains enseignements à tirer ouvrent au contraire **de nouvelles perspectives** pour notre territoire transfrontalier.

Ce nouveau numéro d'ExplOratoire propose dans un premier temps **un rapide diagnostic des stimulations et interdépendances, positives et négatives, entre le Grand-Duché et le Nord-lorrain** avant la crise sanitaire. Dans un second temps, il propose un décryptage par l'AGAPE de **l'impact de la crise du Covid-19 sur la coopération transfrontalière** et des enseignements que l'on peut tirer à chaud autour du retour brutal des frontières.

Enfin, dans une troisième partie, l'AGAPE propose un exercice prospectif s'appuyant sur la nécessité de « changer notre mode de vie » affichée par les différents gouvernements et s'inscrivant dans un contexte plus large de transitions sociales, économiques et écologiques. Cet exercice n'a pas vocation à prédire l'avenir, mais plutôt à esquisser les effets possibles d'une stratégie de développement transfrontalière axée sur le déploiement à grande échelle du télétravail, au vu de ses effets notables durant la crise : maintien d'une partie de l'activité économique, impact environnemental globalement positif, réinterrogation du rapport des habitants à leur territoire, et vice-versa.

Ces bouleversements locaux, qui appartiendront peut-être au passé dans quelques mois, plaident toutefois en faveur d'un nécessaire rééquilibrage des solidarités transfrontalières autour d'un « Grand Luxembourg-Ville » pour lequel la notion de résurgence des frontières est de plus en plus synonyme de fragilisation.



## 1.1. DES EFFETS POSITIFS INCONTESTABLES SUR LE NORD-LORRAIN...

1 Source : STATEC, calculs Agape

Carte de la Région Grand Est montrant les intercommunalités et les SCOT. La carte est colorée en orange pour les intercommunalités et en gris pour les SCOT. Les communes sont regroupées en plusieurs entités : CC du Pays de Montmédy, Terre Lorraine du Longuyonnais, CA de Longwy, CC du Pays-Haut Val d'Alzette, CC Cattenom et Environs, CC Bouzonvillais Trois Frontières, CC Damvillers-Spincourt, Cœur du Pays-Haut, CA Portes de France - Thionville, CC de l'Arc Mosellan, CC du Val de Fensch, CC du Pays d'Etain, Orne Lorraine Confluences, CC de l'Arc Mosellan, CC de l'Arc Mosellan, CC de l'Arc Mosellan, CC de l'Arc Mosellan. Les SCOT sont : SCOT de l'Agglomération Thionnoise, SCOT Nord Meurthe-et-Mosellan. Les communes sont : VITTON, LONGUYON, LONGWY, ESCH-SUR-ALZETTE, VILLEMAIRIE, AUDUN-LE-ROSIER, THIONVILLE, HAYANGE, BOUZONVILLE, JARNY, METZ. Les départements sont : MEUSE, MOSELLE, LUXEMBOURG, BELGIQUE, ALLEMAGNE, FRANCE. La carte est datée d'octobre 2020 - V.L.K.

Le premier de ces effets, l'un des plus visibles, est le **retournement de la dynamique démographique dans le Nord-lorrain**, après des décennies de baisse de la population. Le Nord-lorrain est même devenu l'un des poumons démographiques de la Région Grand Est, puisqu'il contribue à lui seul à 30% de l'accroissement total de la population régionale sur la période 2006-2016.

Cette croissance démographique nouvelle entraîne **des mutations dans la population** : l'analyse des migrations résidentielles<sup>3</sup> montre qu'une population plus jeune et mieux formée s'installe dans le Nord-lorrain, attirée par la proximité immédiate du Luxembourg.

C'est ce dynamisme démographique qui a notamment poussé l'Etat à mettre en place une Opération d'Intérêt National (OIN) sur le secteur d'Alzette-Belval, pour accompagner le développement d'un territoire devenu dépendant du Grand-Duché : en 2019, la CC Pays-Haut Val-d'Alzette compte près de 80% de frontaliers<sup>4</sup>. Par ailleurs, la vision stratégique réalisée sur l'agglomération transfrontalière Alzette-Belval par l'AGAPE montre des perspectives de développement soutenues : +35 200 habitants d'ici 2030 (soit +35%), 27 100 logements projetés, 100 ha d'extensions en zones d'activité ...

2 Le Nord-lorrain désigne ici un territoire comprenant le SCoT Nord 54, le SCoT de l'Agglomération Thionvilloise et des EPCI du Nord Meusien (Pays de Montmédy, CC Damvillers-Spincourt, Pays d'Étain).

3 Cf. Agape, Migrations résidentielles : quels impacts en Lorraine Nord ?, InfObservatoire n°42, octobre 2019

4 Cf. Agape, 2014-2019 : *Le Luxembourg toujours plus dépendant du Nord-lorrain*, Zoom sur..., octobre 2019



### 1.1.2. Une élévation des revenus qui stimule l'économie résidentielle

Le second effet positif immédiatement perceptible est d'ordre économique, lié à des salaires sensiblement plus élevés au Luxembourg, entraînant une élévation globale des revenus :

- Le salaire minimum luxembourgeois (2 142€ bruts mensuels) est **supérieur de près de 40%** au salaire minimum français (1 539€ bruts mensuels)<sup>5</sup> ;
- **Certains territoires affichent des hauts-revenus parmi les plus élevés de France** : les intercommunalités<sup>6</sup> du Nord de la Moselle font partie des 100 EPCI (sur 1 249) où le revenu médian des 10% de ménages les plus aisés est le plus élevé ;
- **Des prestations sociales** (allocations familiales, chômage, retraite) **plus élevées** qu'en France.

**Ces revenus, dépensés en grande partie sur le territoire de résidence des frontaliers, stimulent tout un pan de l'économie résidentielle**, notamment la restauration, le commerce de détail et la construction. Le Nord-lorrain connaît ainsi un très fort développement commercial, à l'image d'Auchan Pôle Europe à Mont-Saint-Martin, 1<sup>er</sup> hypermarché lorrain pour le chiffres d'affaires, dopé par une clientèle transfrontalière (50% de Belges et Luxembourgeois en 2011)<sup>7</sup>.



### 1.1.3. Luxembourg, un horizon professionnel pour une catégorie d'actifs

Si le Luxembourg offre des conditions de travail attractives à l'ensemble des salariés (salaires, prestations sociales, indexation du salaire), il offre également **des opportunités professionnelles dans certains secteurs peu développés dans le Nord-lorrain**. En comparant la structure de l'emploi du Nord-Lorrain et celle du flux de frontaliers français en 2018<sup>8</sup>, on peut ainsi identifier 4 secteurs peu présents dans le Nord-lorrain (5% de l'emploi salarié privé), mais surreprésentés dans le flux de frontaliers français (22% des frontaliers) : **les services financiers, le commerce de gros, la programmation et les activités juridiques et comptables**.

## 1.2. ... MAIS TOUTE MÉDAILLE A SON REVERS

Si le dynamisme économique intense du Luxembourg génère des effets positifs incontestables pour le Nord-lorrain, **il convient toutefois d'éviter d'en avoir une lecture idéalisée** : ce dynamisme génère également un nombre significatif d'effets négatifs.



Opportunités professionnelles, conditions de travail... le marché du travail luxembourgeois attire et fixe une population d'actifs dans le Nord-lorrain.

Mais toute médaille a son revers et on observe des effets négatifs : saturation des réseaux, dépendance économique, emplois créés côté français peu qualifiés, charges de résidence qui augmentent...

5 Source : Eurostat, salaires minimum en janvier 2020

6 CC Cattenom et Environs, CC Pays-Haut Val-d'Alzette, CA Porte de France-Thionville

7 Éléments fournis par Auchan lors du diagnostic du SCoT Nord 54

8 Source : ACCOSS et IGSS, calculs Agape

### 1.2.1. La mobilité, un véritable « casse-tête » pour les autorités

Le premier de ces effets négatifs, le plus connu, car le plus visible, est celui de la **saturation des réseaux de transports** : les bouchons sont systématiques aux heures de pointe et au moindre incident sur le réseau routier (travaux, accidents), et le réseau ferroviaire, au maximum de ses capacités, ne permet pas de générer un report modal suffisant.

Les stratégies de mobilité transfrontalière, souffrant parfois d'un manque de concertation et de co-construction<sup>9</sup> semblent « débordées » par l'augmentation continue du nombre de frontaliers. La saturation des réseaux de transport s'inscrit dans **un contexte plus global de dégradation du cadre de vie** (étalement urbain, allongement des temps de trajet, pollution accrue, etc.) qui ne profite à personne et pourrait avoir à terme un effet répulsif sur le territoire.

Au vu de cette saturation et des évolutions pressenties<sup>10</sup>, il apparaît indispensable que **les acteurs institutionnels travaillent en commun sur des hypothèses d'évolution du territoire et sur des outils partenariaux d'aide à la décision** pour organiser plus efficacement la mobilité transfrontalière en Grande Région, aussi bien des personnes que des marchandises. Or, à l'heure actuelle, aucun modèle de prévision des déplacements n'est suffisamment développé sur la dimension transfrontalière des déplacements de personnes et de marchandises.

C'est en réunissant autour de l'AGAPE des experts français, luxembourgeois et belges dans le domaine de la modélisation des trafics qu'est née l'idée d'un **modèle multimodal transfrontalier de prévision des déplacements des voyageurs et des marchandises**. Ce projet, intitulé **MMUST**<sup>11</sup> (pour **M**odèle **M**ultimodal et **S**cénarios de mobilité **T**ransfrontaliers), **une première européenne sur quatre pays**, propose de créer l'outil d'aide à la décision qui fait tant défaut au territoire.

<sup>9</sup> Cf. AGAPE, *Mobilité transfrontalière, une réalité qui diffère des documents stratégiques*, Exploratoire n°2, janvier 2020

<sup>10</sup> Cf. AGAPE, *Horizon 2035, le transfrontalier dans tous ses états*, InfObservatoire n°38, mai 2018

<sup>11</sup> [www.mmust.eu](http://www.mmust.eu)

A terme, l'outil MMUST doit permettre notamment :

- De **simuler les déplacements selon différents scénarios prospectifs** d'aménagements urbains et socioéconomiques, à partir de données socio-économiques et de mobilité harmonisées ;
- De **confronter l'offre de transport à la demande de déplacements quotidiens** et mesurer ainsi l'impact de différents projets d'infrastructures ou d'aménagement sur un vaste territoire transfrontalier ;
- D'assurer **une habitude de travail entre les autorités compétentes en matière de mobilité**.

Ce projet, soutenu et cofinancé par les fonds Interreg, d'une durée de 4 ans réunit autour de l'AGAPE, chef de file du projet, 22 partenaires<sup>12</sup> issus des différents versants composant la Grande Région.



<sup>12</sup> Notamment le CEREMA, le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), le Ministère du Développement Durable et des Infrastructures du Luxembourg, les Universités de Liège et de Namur, la DREAL, la Région Grand-Est, la Région wallonne, les ministères des transports de Sarre et de Rhénanie Palatinat, plusieurs départements, ainsi que des acteurs locaux, dont les villes du réseau Tonicités.



### Le télétravail : un levier sous utilisé ?

Dans un contexte de saturation des réseaux de transport, **le télétravail**, considéré comme une alternative pour désengorger les réseaux, **est paradoxalement peu utilisé** : en 2018, 13% des salariés au Grand-Duché ont télétravaillé moins de 1 jour par semaine et seulement 3% ont télétravaillé plus de 2 jours par semaine<sup>13</sup>. **S'agissant des frontaliers, le recours au télétravail est freiné par des normes fiscales et sociales :**

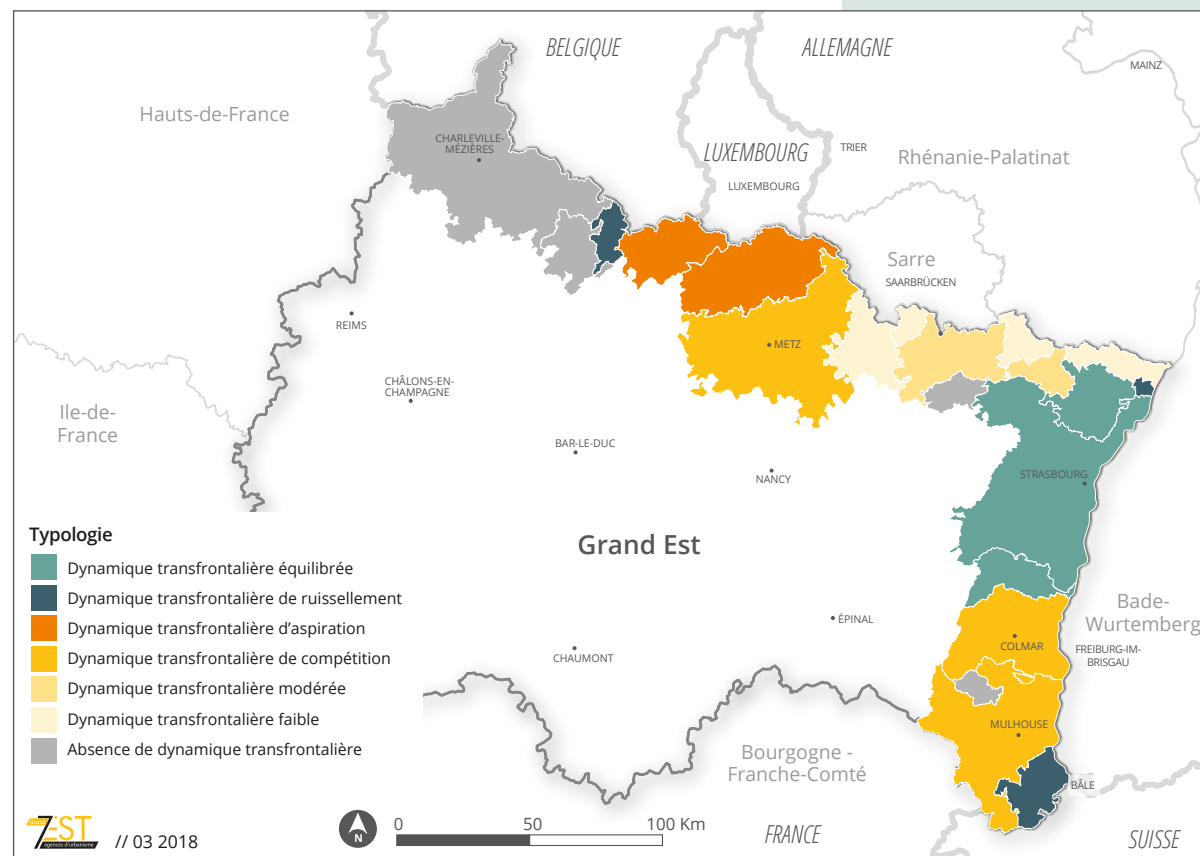
- Au-delà de 29 jours de télétravail par an, les jours de télétravail supplémentaires d'un frontalier français sont imposés en France ;
- Au-delà de 25% de son temps de travail en télétravail, un frontalier perd l'ensemble de ses droits sociaux au Luxembourg (sécurité sociale, retraite, prestations sociales) ;
- Compte tenu des législations fiscale et sociale, les employeurs luxembourgeois sont globalement réticents à l'idée de mettre en place le télétravail à grande échelle pour les frontaliers : à titre d'exemple, la Ville de Luxembourg réserve le télétravail aux seuls résidents luxembourgeois.



13 Source : LISER

## 1.2.2. Un Nord-lorrain économiquement « aspiré » par son voisin

Typologie des territoires frontaliers du Grand Est



Dans le cadre de l'élaboration du SRADDET<sup>14</sup> Grand Est, les Agences d'urbanisme de la région ont identifié 6 types de territoires frontaliers, à partir des dynamiques démographiques et économiques.

Parmi eux, **les systèmes urbains du Nord-lorrain** (Longwy, Thionville) **s'inscrivent dans une dynamique transfrontalière « d'aspiration »** : la métropolisation de Luxembourg est telle (développement de l'immobilier

14 Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité du Territoire



de bureau, projet de nouvel hôpital à Esch-sur-Alzette, plateforme logistique de Bettembourg, etc.) qu'elle limite fortement le développement économique de ces territoires : alors qu'ils affichent une démographie dynamique, l'emploi est en baisse.

Ce phénomène d'aspiration se traduit notamment par **de multiples mouvements de transfert d'activité au Luxembourg**, entraînant également un « déplacement » des emplois correspondant :

- En 2019, 57% des entrepreneurs exerçant au Luxembourg sont des frontaliers ;
- Dans le Nord-lorrain, quasiment toute l'activité liée au commerce de carburant, alcool et tabac a été transférée au Luxembourg, comme l'illustre par exemple la densité de stations-service dans les EPCI du Grand Est ;
- Entre 2014 et 2019, le nombre de frontaliers non-salariés (indépendants, chefs d'entreprises, professions libérales) est passé de 890 à 1 190, soit une hausse de 34% en seulement 5 ans.

Densité de stations services dans les EPCI du Grand Est

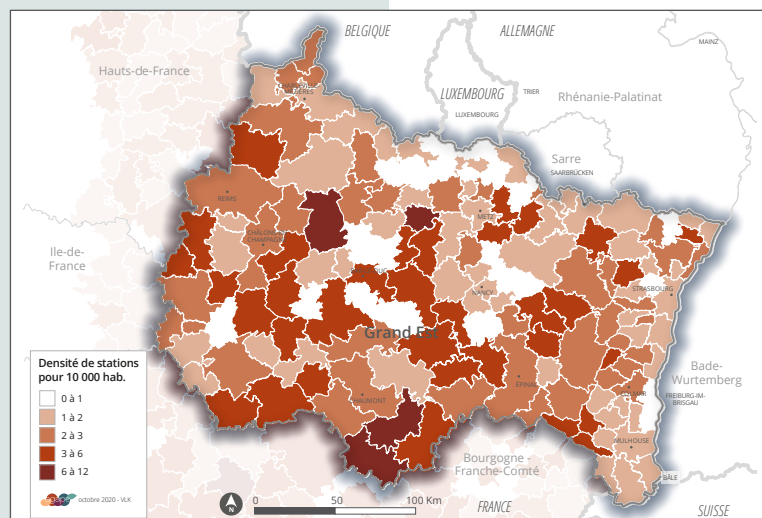


photo : freepik

Si le dynamisme luxembourgeois entraîne des créations d'emploi dans l'économie résidentielle côté français, **il ne permet toutefois pas une amélioration qualitative des emplois** :

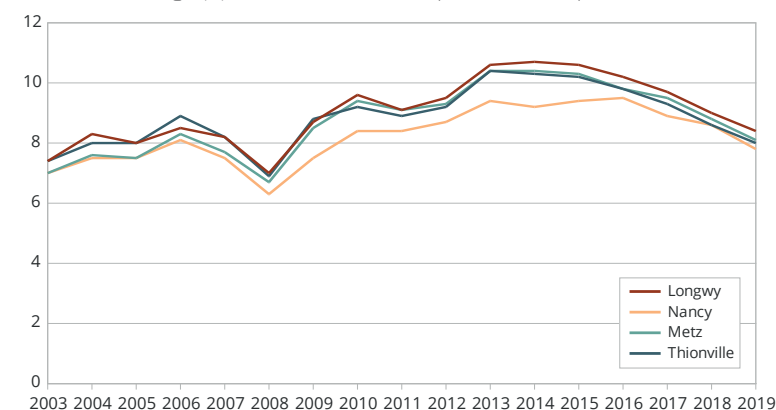
- Les emplois créés (restauration, commerce) demeurent globalement à **faible valeur ajoutée** : faible qualification, précarité (CDD, temps partiel, intérim), faible rémunération ;
- Entre 2006 et 2016, la part de l'emploi précaire dans le Nord-lorrain ne baisse pas (11-12% des emplois), sous l'effet d'une **forte progression des CDD** (+10%) et le nombre de CDI est en recul (-8%).

Ces emplois étant les plus vulnérables, le tissu économique Nord-lorrain s'en retrouve d'autant plus fragilisé en période de difficultés économiques.

Contrairement à une idée largement répandue, **le dynamisme économique du Luxembourg ne fait pas baisser le chômage dans le Nord-lorrain** : les courbes du chômage des zones d'emploi<sup>15</sup> de Longwy et Thionville suivent globalement la même trajectoire que celles de Metz et Nancy et restent à un niveau relativement élevé : la moitié des ZE de la région Grand Est affichent un bilan plus favorable que les ZE de Thionville (8%) et Longwy (8,4%). Ce constat laisse donc à penser que **les nouveaux frontaliers sont plutôt des actifs quittant un emploi en France** que des chômeurs trouvant un emploi au Luxembourg.

<sup>15</sup> Anciennes zones d'emploi en vigueur jusqu'au 10 septembre 2020

Taux de chômage (%) au 1<sup>er</sup> trimestre 2020 par zone d'emploi





### 1.2.3. Des charges de résidence non compensées

Sans effet notable sur l'emploi dans le Nord-lorrain, le développement économique luxembourgeois accroît également de façon très significative le coût d'un travailleur frontalier pour son pays de résidence. Ce coût est très partiellement pris en charge par le Luxembourg, notamment :

- **La formation initiale des frontaliers français** : le coût de la formation initiale des frontaliers est estimé à 3 153€ par frontalier et par an<sup>16</sup>, soit un **coût théorique de 324 M€ pour 2019** ;
- **L'indemnisation du chômage des frontaliers** : alors que les frontaliers cotisent intégralement au Luxembourg, le Luxembourg ne prend en charge que les 3 premiers mois. **En 2018, le reste à charge pour l'Unedic est estimé à 127 M€** ;
- **La prise en charge de la dépendance** : les frontaliers français financent le système de dépendance luxembourgeois mais il est peu probable qu'ils y passeront leur retraite. L'heure de la dépendance venue, **ils seront pris en charge par le système français, qu'ils n'auront pas contribué à financer**.

## 1.3. UNE SITUATION QUI MENACE LA COHÉSION DES TERRITOIRES NORD-LORRAINS

### 1.3.1. Une « rupture sociale » entre frontaliers et non-frontaliers de plus en plus marquée

**Le développement économique luxembourgeois profite finalement davantage aux travailleurs frontaliers eux-mêmes** (carrière professionnelle, salaires, prestations sociales, niveau de vie, accès à la propriété) **qu'aux territoires sur lesquels ils résident**.

La distorsion de revenus et de niveau de vie entre frontaliers et non-frontaliers alimente **des inégalités sociales de plus en plus marquées entre frontaliers et non-frontaliers**.

L'effet le plus visible est celui des prix de l'immobilier dont le niveau élevé, tant en accès à la propriété qu'en location, pénalisent les ménages non-frontaliers dans leurs parcours résidentiels<sup>17</sup>.

### 1.3.2. Une perte de ressources pour les collectivités concernées

La croissance de l'emploi frontalier et l'arrivée de populations nouvelles exercent une pression sur les collectivités locales, qui doivent financer des équipements nouveaux, mais sans les ressources fiscales liées aux emplois des frontaliers et à l'activité des entreprises, imposés logiquement au Luxembourg. **L'emploi frontalier génère donc un manque à gagner fiscal pour les collectivités locales du Nord-lorrain** : rien que sur la Contribution Économique Territoriale (CET) et le Versement Mobilité (VM), le manque à gagner peut être estimé à **55,8 M€ pour la seule année 2018** (46,6 M€ au titre de la CET et 9,2 M€ au titre du VM), si l'on applique au nombre de frontaliers le produit moyen de CET et de VM par emploi.

Ce manque à gagner de ressources fiscales contraint les collectivités locales à le reporter en partie sur les ménages et les entreprises encore présentes. Il en résulte une pression fiscale accrue, qui nuit à l'attractivité du Nord-lorrain et alimente les transferts d'entreprises vers le Luxembourg.

Cette situation freine le développement territorial du Nord-lorrain, certaines collectivités faisant face à un manque d'ingénierie et de financements, pénalisant les investissements publics (réhabilitation du parc de logements, rénovation des bâtiments publics, espaces publics et cadre de vie peu attractifs).

Au-delà de la question du financement des équipements publics, c'est toute **la question du lien social des populations qui se pose pour les collectivités du Nord-lorrain**, que ce soit par leurs politiques sociales (CCAS communaux et intercommunaux, politiques sociales des Conseils Départementaux, etc.) envers les plus fragiles ou

Marché de l'habitat, finances locales... le travail frontalier alimente une rupture de plus en plus marquée entre frontaliers et non-frontaliers.

<sup>17</sup> Cf. Agape, *Se loger sur le territoire de l'Agape : quelles capacités des ménages ?*, InfObservatoire n°44, avril 2020

<sup>16</sup> Source : CEPS INSTEAD 2010, OCDE 2012, calculs Agape

Dans le Nord-lorrain, 93% des 4 200 établissements de l'économie sociale et solidaire sont des associations (loi 1901 ou droit local en Moselle) et dépendent donc en grande partie du soutien financier des collectivités. **Les marges de manœuvre budgétaires restreintes des collectivités limitent donc le développement de cette économie, qui reste très modeste (9% des salariés contre 13% en France) alors qu'elle pourrait contribuer de manière plus importante au développement endogène du Nord-lorrain.**

**Réseaux de villes**

- Quattropôle
- Tonicités
- Rhin supérieur

**Grand Est**

**Coopération transrégionale Champagne-Ardenne-Wallonie**

**Grand Duché de Luxembourg**

**Secrétariat du sommet de la Grande région Interreg Programme Grande région**  
11,2 millions d'habitants

**Conférence métropolitaine du Rhin supérieur Région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur**  
6 millions d'habitants

**Eurodistrict Alzette-Belval**

**Eurodistrict SaarMoselle**  
600 000 habitants

**Eurodistrict PAMINA**  
1,6 million d'habitants

**Eurodistrict Strasbourg - Ortenau**  
870 000 habitants

**Eurodistrict Fribourg - Alsace**  
1,2 millions d'habitants

**Eurodistrict trinationale de Bâle**  
900 000 habitants + IBA BASEL

**RegioTriRhena**  
2,3 millions d'habitants

**HAUTS-DE-FRANCE**

**ALLEMAGNE**

**BOURGOGNE / FRANCHE-COMTÉ**

**SUISSE**

**7EST**

// 02 2018 Source : Population Insee 2011

Avec la construction européenne, les flux domicile-travail, les habitudes de consommation, les loisirs, les liens familiaux, etc. se sont progressivement affranchis des frontières plus rapidement que les législations nationales, favorisant l'émergence de véritables bassins de vie transfrontaliers, mais aussi de nombreux obstacles.

Pour lever ces obstacles, les différents territoires se sont engagés sur la voie de la coopération transfrontalière : initiée au départ autour d'une problématique commune (la crise de la sidérurgie et la reconversion des friches sidérurgiques entre la France, la Belgique et le Luxembourg), elle s'est progressivement diversifiée pour tenter de répondre au mieux aux besoins et attentes de populations qui vivent le transfrontalier au quotidien.

#### 1.4.1. Un réseau de coopérations dense et diversifié...

A l'heure actuelle, la coopération transfrontalière au cœur de la Grande Région est caractérisée par des formes très diverses et intervient à des échelles géographiques différentes :

- **A l'échelle interrégionale, la Grande Région** : souvent vue comme un « laboratoire de l'Europe », elle dispose d'un vaste domaine d'action (mobilité, éducation, tourisme, culture, économie, société, environnement) et vise, notamment à travers l'élaboration d'un Schéma de Développement Territorial, une organisation plus harmonieuse sur un territoire transfrontalier de 11 millions d'habitants. Son action est cependant limitée par le fait qu'elle ne bénéficie d'aucune délégation de compétence de la part des autorités qui la composent ;
- **A l'échelle des agglomérations transfrontalières, le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval** : depuis la mise en sommeil de l'Association Transfrontalière du Pôle Européen de

Développement (ATPED), il s'agit de la seule structure de ce type sur la frontière franco-belgo-luxembourgeoise. Qu'il soit à l'initiative de démarches ou dans un rôle de relais, son champ d'action est assez large (santé, éducation, mobilité, citoyenneté, développement territorial) et vise à construire une agglomération transfrontalière pour ses habitants et s'inscrivant dans les stratégies supérieures. Son action devrait être complétée par la mise en place d'une Internationale Bauaustellung (IBA), en cours de préfiguration (cf. encadré) ;

- **A l'échelle des villes, les réseaux Tonicités et Quattropole :** le réseau de villes Tonicités (Luxembourg, Esch/Alzette, Longwy, Arlon, Thionville et Metz) constitue une coopération informelle, ayant vocation à définir des positions communes sur des enjeux et défis stratégiques. Devant l'augmentation des flux de frontaliers vers le Luxembourg, son action s'est focalisée sur la thématique de la mobilité, notamment à travers son soutien au projet MMUST. Le réseau Quattropole (Luxembourg, Sarrebruck, Metz, Trèves) a lui pour objectif l'élaboration de stratégies politiques communes, notamment à travers une « Vision d'avenir », visant à approfondir la coopération entre les villes sur différentes thématiques (mobilité, économie, éducation, culture, tourisme, environnement, etc.).



### L'Internationale Bauaustellung (IBA) : un outil innovant pour faire d'Alzette-Belval un territoire transfrontalier exemplaire

L'IBA est un outil allemand reposant sur des concepts créatifs et innovants dans les domaines de l'architecture, l'urbanisme et du développement territorial. Les IBA visent notamment à inverser le processus d'aménagement en plaçant les habitants et les usagers comme décideurs de leur futur.

Pour le territoire d'Alzette-Belval, l'IBA constitue un moyen supplémentaire et unique d'engager une stratégie de développement opérationnelle et transfrontalière, intégrant aussi bien des projets communs, que des projets situés de part et d'autre de la frontière.

L'objectif final recherché pour la future IBA Alzette-Belval est de positionner le territoire au plan international comme un modèle de région transfrontalière au niveau du pilotage de projet et de contribuer à la construction d'une agglomération transfrontalière avec ses habitants.



photo : Claude Piscitelli

### 1.4.2. ... mais qui demeure incomplet

Pour autant, si la coopération transfrontalière couvre un nombre important de thématiques et s'exerce à différentes échelles territoriales, force est de constater qu'elle demeure incomplète :

- **D'une part, l'ensemble des territoires transfrontaliers sous l'attraction métropolitaine de Luxembourg ne sont pas couverts par des systèmes de coopération ;**
- **D'autre part, la mise en réseau des structures transfrontalières n'est pas optimale :** les 2 réseaux de villes Tonicités et Quattropole communiquent peu alors que Metz et Luxembourg font partie des 2 ; les échanges entre le GECT Alzette-Belval et le réseau Tonicités sont peu développés, alors que la ville d'Esch-sur-Alzette fait partie des 2 structures ;

Dans le Nord-lorrain, la **coopération transfrontalière apparaît donc hétérogène, morcelée** et à une dimension géographique pas toujours adaptée aux enjeux : l'échelle de la Grande Région est trop vaste pour apporter des réponses aux enjeux et défis transfrontaliers posés par le développement rapide du Grand-Duché et ceux-ci dépassent le cadre des coopérations locales actuelles.

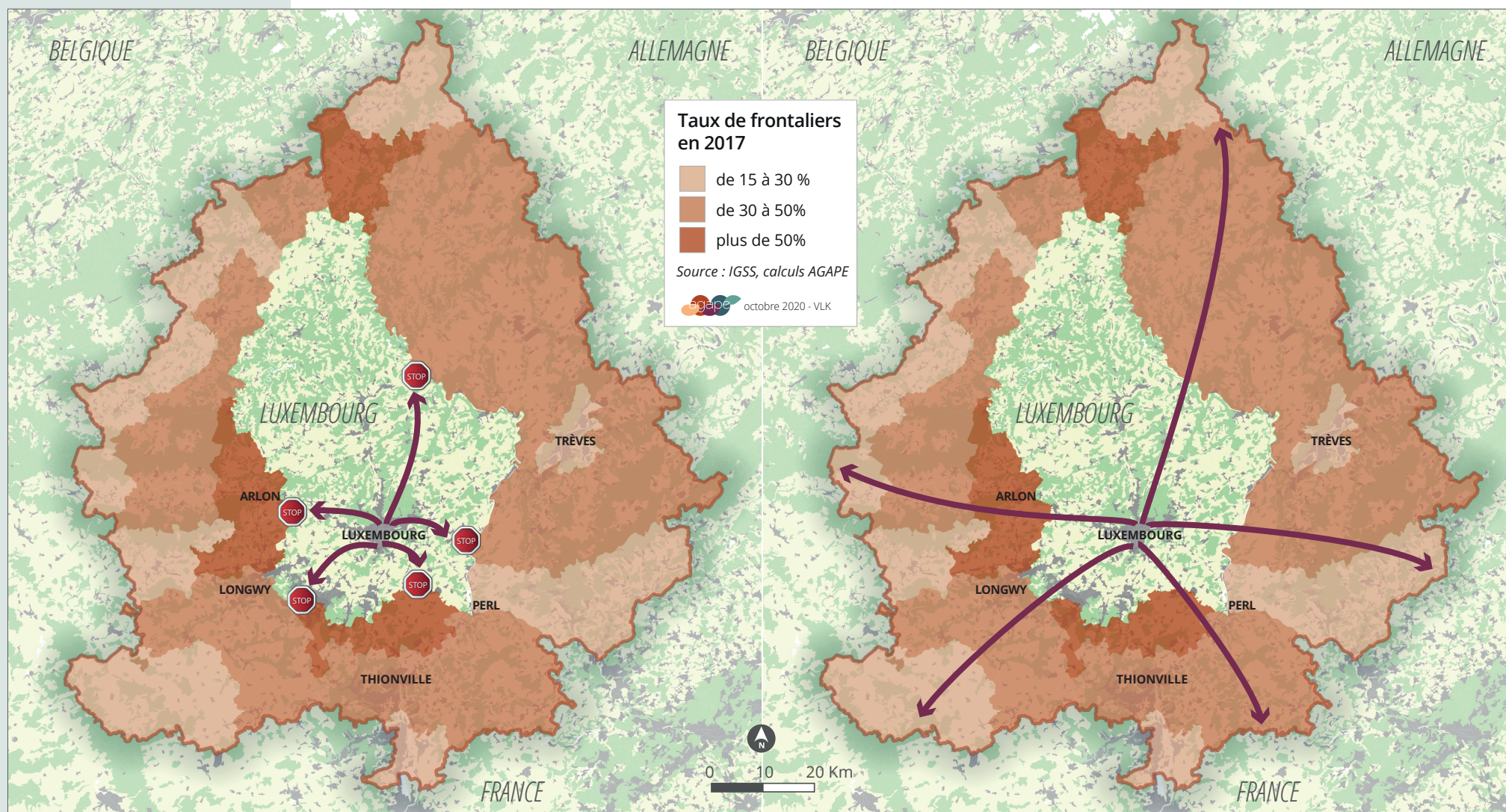
**Il y a là une échelle intermédiaire à trouver pour la coopération transfrontalière, celle d'un « Grand Luxembourg-Ville », associant le Grand-Duché et l'ensemble des territoires inscrits dans son sillage.** Des structures comme la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), le Pôle Métropolitain Frontalier du Nord-Lorrain et le Pôle Métropolitain Européen du Sillon Lorrain, entre autres, sont autant d'acteurs qui pourraient jouer un rôle dans la construction d'un « Grand Luxembourg-Ville ». Le

Le «Grand Luxembourg-Ville», la bonne échelle de coopération entre la Grande Région et les coopérations locales ?



défi qui est posé, c'est celui de la gestion des effets de la métropolisation de Luxembourg-Ville et du lien entre un centre métropolitain, qui s'organise sans sa périphérie, et sa périphérie, qui s'organise sans son centre, à l'échelle d'un territoire entrecoupé par des frontières.

Le « Grand Luxembourg-Ville » : de la métropole grand-ducale à la métropole transfrontalière





## À RETENIR

Le développement du Luxembourg a incontestablement des effets positifs dont tire profit le Nord-lorrain (dynamisme démographique et développement de l'économie résidentielle), **mais génère également des effets néfastes** : réseaux de transport saturés, cadre de vie qui se dégrade, transfert d'entreprises, charges de résidence des frontaliers (formation, chômage, dépendance) pas ou peu compensées par le Luxembourg (cf. schéma ci-contre).

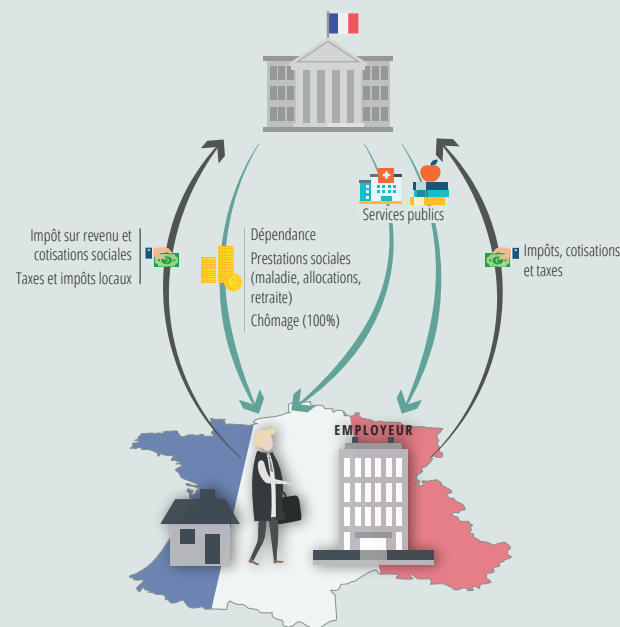
Le danger à court terme est donc celui d'un « étouffement » par le Luxembourg du Nord-lorrain, dont il tire actuellement profit pour soutenir son développement économique.

Si l'on met de côté les questions de co-développement et de compensations financières (qui sont néanmoins essentielles dans une perspective d'équité entre Etats et entre un centre métropolitain et sa périphérie), **la relation « gagnant-gagnant » actuelle pourrait bien à terme devenir une relation « perdant-perdant »**, le Nord-lorrain ne pouvant plus offrir un cadre de vie suffisamment attractif pour les futurs travailleurs frontaliers.

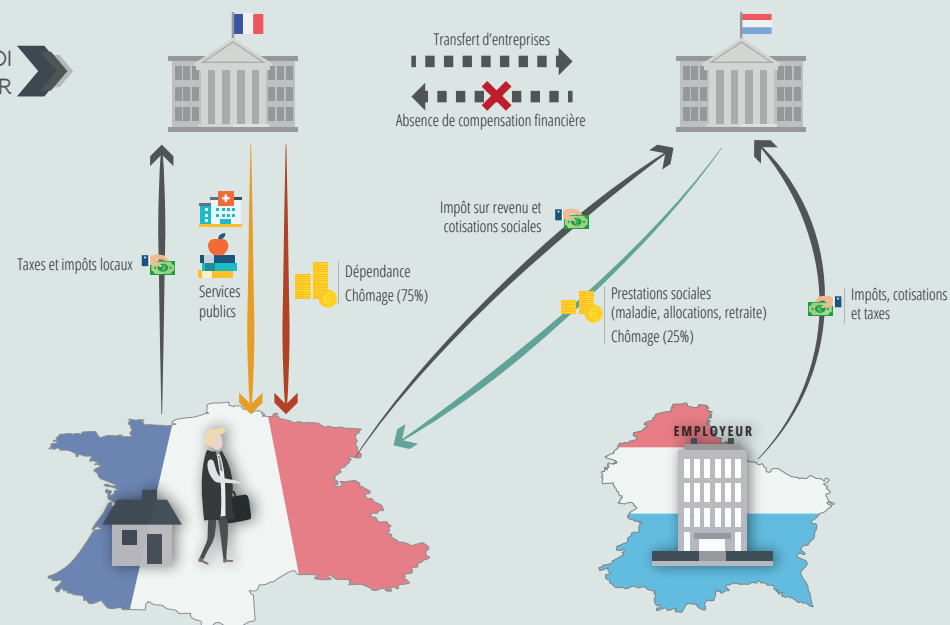
La relation actuelle entre le Nord-lorrain et le Luxembourg s'apparente au final à une **addiction réciproque**, les deux territoires ayant besoin l'un de l'autre... et le plus fragile n'est peut-être pas celui qu'on croit... d'où l'intérêt (et l'urgence) de construire le « Grand Luxembourg-Ville » afin d'apporter des réponses aux enjeux et défis transfrontaliers à la bonne échelle.

La crise sanitaire actuelle est toutefois source d'enseignements, qui posent des questions stratégiques majeures pour l'avenir, confirmant que cela passera nécessairement par des échanges, de la coordination et une reconnaissance réciproque.

### EMPLOI RÉSIDENT



### EMPLOI FRONTALIER



Prélèvements sur les emplois → Prestation financée par le bénéficiaire → Prestation partiellement financée par le bénéficiaire → Prestation non financée par le bénéficiaire

## 2. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE DU COVID-19



Un pangolin en posture défensive

Le pangolin restera malgré lui un des symboles de la crise sanitaire actuelle : sa faculté à se replier sur lui-même en cas de danger renvoie directement au **repli sur soi pratiqué par les Etats, comme première réponse à la crise**.

La suite de notre analyse vise à montrer comment cette « stratégie du pangolin »<sup>18</sup> constitue **une menace de premier plan pour le Luxembourg** : celui-ci a rapidement pris la mesure de sa vulnérabilité face à la fermeture de ses frontières et obtenu des garanties de la part de ses voisins<sup>19</sup>, dont la France, afin de préserver son économie et sa capacité à gérer la crise sur son territoire. Cette recherche de « souveraineté » n'est pas fondamentalement différente de celle qui anime le Nord-lorrain, qui revendique depuis longtemps davantage de solidarité de la part du Luxembourg, ouvrant de nouvelles perspectives pour la coopération transfrontalière.

### 2.1. UNE SOLIDARITÉ ENTRE ETATS MENACÉE PAR UN REPLI SUR SOI

#### 2.1.1. Un réflexe d'auto-défense des Etats en réponse à une crise de la mondialisation

Dans son article *Coronavirus : la mondialisation malade de ses crises*<sup>20</sup>, David Djaïz<sup>21</sup> montre que les attentats de 2001, la crise

<sup>18</sup> David Djaïz, *Coronavirus : la mondialisation malade de ses crises*, *Le Grand Continent*, 23/03/2020

<sup>19</sup> Paperjam, *Le Luxembourg échappe à la fermeture des frontières*, 17/03/2020

<sup>20</sup> L'article complet est disponible ici : <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/03/23/coronavirus-mondialisation-david-djaiz/>

<sup>21</sup> Directeur de la Stratégie et de la Formation à l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT)

financière de 2008 et la pandémie du Covid-19 partagent le même schéma et constituent, chacun à leur manière, **une crise de la mondialisation : un événement** (attaque terroriste, choc financier, foyer épidémique) **se déclare à un moment donné dans un point nodal de la mondialisation** (Etats-Unis, Chine) et se propage dans **des régions qui souffrent davantage que les épicentres des effets d'une crise qu'elles n'ont pas provoquée** (la crise sanitaire a été bien plus meurtrière aux Etats-Unis, au Brésil et en Europe Occidentale qu'en Chine).

Le caractère mondialisé des échanges a ainsi favorisé la propagation de l'épidémie de Covid-19, entraînant ainsi **un réflexe d'auto-défense à l'échelle nationale**. Les Etats se sont ainsi repliés sur eux-mêmes, privilégiant une réponse individuelle : fermeture des frontières, restrictions de circulation, plan de confinement et de déconfinement, mesures fiscales et sociales (chômage partiel, allègements et dérogations fiscaux, plan de relance, etc.).

**L'un des premiers enseignements à tirer de la crise actuelle est donc celui d'un retour, à plus ou moins long terme, à un repli sur soi des États pour faire face aux crises.**

#### 2.1.2. La crise du Covid-19, un rendez-vous manqué pour l'Union Européenne et la Grande Région ?

La crise sanitaire actuelle a révélé au grand jour une importante faille de l'Union Européenne : **le manque de solidarité de ses Etats membres**, qui se sont révélés incapables de mettre en place une gestion de crise coordonnée et efficace :

- **Une absence de concertation/coordination des Etats**, aboutissant à des décisions unilatérales de fermeture

des frontières. En Grande Région, au cœur de l'Europe, ce manque de concertation a donné lieu à une situation ubuesque :

- la Belgique a rétabli des contrôles aux frontières;
  - la France n'a pas officiellement fermé ses frontières mais mis en place des contrôles pour s'assurer du respect des mesures de confinement;
  - l'Allemagne a fermé physiquement plusieurs points de passage des frontières, obligeant les frontaliers à faire de longs détours;
  - et seul le Luxembourg a maintenu ses frontières ouvertes ;
- L'Union Européenne ne dispose pas de compétence propre en matière de santé publique, qui relève des Etats membres, mais d'une « compétence d'appui », en complément des politiques nationales, sur des domaines très larges, dont **la surveillance, l'alerte et la lutte contre les menaces transfrontières graves sur la santé**<sup>22</sup>. Le rôle de l'UE est notamment d'encourager la coopération entre les Etats membres, et plus particulièrement pour « **améliorer la complémentarité des services de santé dans les régions frontalières** ». Pour mettre en œuvre cette compétence d'appui, l'UE s'est dotée d'un « Programme Santé » bénéficiant d'une enveloppe de 450 M€ pour la période 2014-2020. Ce programme permet de cofinancer (60 à 80%) des projets portés par les acteurs de la santé (collectivités territoriales, associations, ONG, entreprises, universités, etc.) s'inscrivant dans l'un des 4 objectifs du programme, dont celui de « **protéger les citoyens des menaces transfrontières graves** ». Au vu de la situation générée par le Covid-19, cette capacité du Programme Santé pose question...

Après la crise financière de 2008 et la crise migratoire, la crise du Covid-19 risque bien de renforcer encore un peu plus les euroscepticismes. La réponse de l'UE à la crise économique sera donc déterminante pour restaurer le « sentiment européen » et mobilisera des moyens financiers considérables, à l'image du plan de relance de 750 Mds€ actuellement en cours de négociation.

En Grande Région, après 25 ans de libre circulation, les populations ont vu réapparaître des frontières dont elles s'affranchissaient au quotidien (consommation, loisirs, travail, famille, etc.), générant parfois de l'incompréhension<sup>23</sup>. Malgré sa réputation de « laboratoire de l'Europe » **la Grande Région s'est bien malgré elle révélée impuissante** face au rétablissement des frontières et a été peu, voire pas prise en compte dans la gestion de la crise<sup>24</sup>. Ainsi, la réouverture progressive des points de passage aux frontières allemandes est davantage liée à des accords bilatéraux entre l'Allemagne et ses voisins qu'à une action concertée et coordonnée de la Grande Région.

Au final, les accords bilatéraux d'Etat à Etat ont pris le pas sur les coopérations multilatérales comme l'Union Européenne et plus localement la Grande Région. **Ce sont ces accords bilatéraux qui ont fonctionné, assurant un fonctionnement minimum des espaces transfrontaliers, notamment pour le Luxembourg, dont l'ouverture des frontières est vitale pour son économie.**

La crise sanitaire marque le retour de la question de la souveraineté face aux crises : un rendez-vous manqué pour l'Union Européenne et la Grande Région

<sup>23</sup> Cf. RTL.lu, *La fermeture des frontières mal vécue en Grande Région*, 5 juin 2020

<sup>24</sup> Cf. Luxemburger Wort, *La Grande Région, victime collatérale du coronavirus ?* 22 avril 2020

<sup>22</sup> Source : article 168 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE

Une crise sanitaire qui révèle l'extrême dépendance du Luxembourg au maintien de frontières ouvertes avec ses voisins.



## 2.2. LA POROSITÉ DE LA FRONTIÈRE, UN ENJEU VITAL POUR LE GRAND-DUCHÉ

### 2.2.1. Les contrôles aux frontières, un surcoût pour l'économie luxembourgeoise

En 2019, les bouchons ont coûté 1,4 Md€ à l'économie luxembourgeoise (perte de productivité, retards de livraison, pollution, impacts sanitaires, etc.)<sup>25</sup> pour 440 000 emplois, soit environ 630M€ pour l'ensemble des frontaliers.

En 2015, les attentats de Paris ont entraîné un retour des contrôles à la frontière franco-luxembourgeoise, amplifiant les bouchons et donc, le surcoût pour l'économie luxembourgeoise.

En prenant l'hypothèse d'un temps de trajet rallongé de 60 à 70% (congestion moyenne à Luxembourg-Ville aux heures de pointe), on peut estimer que **des contrôles renforcés permanents et généralisés aux frontières du Grand-Duché auraient généré un surcoût de 390 à 460 M€ en 2020, dont 210 à 240 M€ pour le seul versant français**<sup>26</sup>.

Cette estimation, si elle reste très théorique, montre que **le degré de porosité de la frontière a des répercussions quasi-immédiates sur l'économie luxembourgeoise** et qu'une fermeture de la frontière aurait des répercussions considérables.

### 2.2.2. La fermeture brutale des frontières, une catastrophe pour le Grand-Duché et les frontaliers

Si l'hypothèse d'une fermeture des frontières paraissait improbable il y a 20 ans au lancement de l'euro, ce n'est plus le cas aujourd'hui : depuis 5 ans, **l'enchaînement des crises**

<sup>25</sup> Source : Luxemburger Wort, Les bouchons coûtent 1,4 milliard d'euros au pays, 04/12/2019

<sup>26</sup> Source : calculs Agape

(attentats de Paris et Bruxelles, crise migratoire de 2015, crise sanitaire du Covid-19) **a remis la question de la maîtrise des frontières au cœur des préoccupations des États.** Avec 200 000 frontaliers, dont plus de 100 000 viennent de France, cette question revêt une importance cruciale pour le Luxembourg et la crise sanitaire du Covid-19 l'a rappelé.

Taux de frontaliers par branche d'activité au Luxembourg en 2019<sup>27</sup>

Branche d'activité	Emploi 2019	Frontaliers	Taux de frontaliers (%)
Industrie manufacturière	32 060	21 230	66,2
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	51 040	29 380	57,6
Activités de services administratifs et de soutien	32 760	18 500	56,5
Construction	46 270	25 710	55,6
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	39 830	20 010	50,2
Activités financières et d'assurance	49 340	23 680	48,0
Transports et entreposage	30 310	14 320	47,2
Hébergement et restauration	20 400	7 590	37,2
Santé humaine et action sociale	39 850	14 500	36,4
Autres activités de services	6 650	2 210	33,2
Ménages employeurs/producteurs de biens et services	6 040	800	13,2
Administration publique	45 930	2 480	5,4
Autres branches < 5 000 emplois	18 480	5 800	31,4
<b>Emploi total Luxembourg</b>	<b>439 780</b>	<b>197 000</b>	<b>44,8</b>

0 - 10%	Dépendance faible aux frontaliers	25 - 50%	Dépendance forte aux frontaliers
10 - 25%	Dépendance modérée aux frontaliers	>50%	Dépendance complète aux frontaliers

<sup>27</sup> Source : IGSS, calculs Agape



La structure de l'emploi luxembourgeois montre une forte dépendance aux frontaliers : en 2019, hormis l'administration publique et les activités des ménages employeurs, les principales branches d'activités au Luxembourg (> 5 000 emplois) affichent un taux de frontaliers supérieur à 30% :

- Parmi elles, **5 branches d'activités**, (25% des emplois), sont **complètement dépendantes de l'emploi frontalier**, qui représente 50 à 70% des effectifs : l'industrie manufacturière, le commerce, les services administratifs et de soutien, la construction, les activités spécialisées, scientifiques et techniques ;
- **Les autres branches d'activité**, qui comptent 30 à 50% d'emplois frontaliers, **peuvent être dépendantes sur certains secteurs d'activité** : c'est notamment le cas de l'entreposage, la programmation informatique, la collecte et le traitement des déchets (60 à 70% de frontaliers), mais aussi l'assurance, l'édition ou les services financiers (50 à 60% de frontaliers). Certaines professions, notamment dans le secteur de la santé, sont également particulièrement concernées : si le secteur de la santé et de l'action sociale compte 36% de frontaliers, ce taux peut dépasser 50% pour les aides-soignants ou les infirmières en milieu hospitalier.

**L'hypothèse d'une fermeture brutale des frontières aurait donc des conséquences graves et quasi-immédiates pour le Luxembourg** : privés de près de la moitié de leur main-d'œuvre, des pans entiers de l'économie (industrie, construction, commerce, services aux entreprises) ne pourraient plus fonctionner et dans certaines branches (finance, transport, horeca, santé), le fonctionnement serait très perturbé.

Mais l'hypothèse d'une fermeture brutale des frontières avec le Luxembourg aurait également **des conséquences graves à plus long terme sur les territoires frontaliers**, comparables à ce que le Nord-lorrain a vécu avec la disparition de la sidérurgie : baisse démographique, fermeture de commerces, chute du marché immobilier...

### 2.2.3. Des finances publiques dépendantes de la contribution des frontaliers

Au-delà de la sphère économique, une fermeture brutale de la frontière mettrait également en péril l'ensemble du modèle social luxembourgeois, puisque les frontaliers ne contribueraient plus au budget de l'Etat luxembourgeois. Pour le seul versant français, la contribution annuelle des frontaliers (sur la base de 23,4% des actifs) aux finances publiques luxembourgeoises peut être estimée à :

- **1,56 Md€ au budget de l'Etat** (l'impôt sur le revenu, les pensions et les sociétés, les taxes et accises sur les produits pétroliers, le tabac, la balance des cotisations sociales), soit environ 15 500€/frontalier et par an. En 2017, cette contribution représentait **10% du budget total de l'Etat luxembourgeois** (15 Mds€) ;
- **70,5 M€** au titre de l'assurance dépendance ;
- **55,7 M€** au titre du Fonds pour l'Emploi.

En 2018, l'ensemble des frontaliers ont généré un excédent de cotisations sociales de 211M€ pour les finances publiques luxembourgeoises. C'est peut-être cette contribution qui a permis, au moins en partie, au Luxembourg d'être aussi efficace dans la lutte contre l'épidémie, lui permettant de mobiliser rapidement les moyens de mettre en œuvre une stratégie de dépistage massive (40 M€) et d'assurer la distribution de 10 millions de masques (70 M€) à sa population et aux frontaliers...



Un dialogue et une solidarité face à la crise des deux Etats...

## 2.3. UNE SOLIDARITÉ FRANCO-LUXEMBOURGEOISE FACE À LA CRISE...

Dans un contexte international et européen de **fermeture des frontières** et de **compétition, parfois féroce, entre Etats** sur le matériel médical, la France et le Luxembourg ont su maintenir un dialogue d'Etat à Etat, afin de limiter les effets néfastes pour les deux pays de la fermeture des frontières et du confinement. Si certains choix opérés se sont traduits par un effet « gagnant-gagnant », d'autres l'ont été beaucoup moins...

### 2.3.1. Une coopération sanitaire renforcée

Dès les premiers jours de confinement, la France et le Luxembourg ont su renforcer leur coopération sanitaire, dans une logique profitable aux deux pays :

- **Le Luxembourg a répondu favorablement aux sollicitations de l'ARS Grand Est**, dans le cadre d'une stratégie de transferts de patients visant à soulager les hôpitaux de la région : entre le 18 mars et le 5 avril, 324 patients ont ainsi été transférés depuis le Grand Est, dont 178 vers l'étranger (11 vers le Luxembourg) ;
- **La France a donné des garanties au Luxembourg** afin que celui-ci puisse faire face à l'épidémie. Ces garanties portent sur le **maintien d'une frontière ouverte pour le personnel soignant frontalier** et **l'absence de son éventuelle réquisition** par la France.

Par ailleurs, la stratégie de dépistage massif du Luxembourg, en portant sur la population et la main-d'œuvre, donc les frontaliers, a permis d'assurer indirectement le dépistage d'une partie de la population du Nord-lorrain : dans l'hypothèse où les 80 000 frontaliers du Nord-lorrain ont été dépistés, c'est presque **1 habitant du Nord-lorrain sur 5 qui a été dépisté par l'intermédiaire du système de santé luxembourgeois**.

### 2.3.2. La solidarité économique avec le Luxembourg, calcul gagnant à terme pour le Nord-lorrain

Au-delà de la coopération sanitaire, la France a également fait preuve de solidarité économique avec le Luxembourg :

- Dès les premiers jours du confinement et de la fermeture des frontières, le Luxembourg a rapidement obtenu de la France de **maintenir la frontière ouverte pour les travailleurs frontaliers**, afin de permettre le fonctionnement de son économie et des secteurs essentiels comme celui de la santé ;
- La France a accordé une **dérogation au régime d'imposition du télétravail des frontaliers** : depuis le 14 mars, les jours télétravaillés ne sont pas pris en compte dans le calcul des 29 jours autorisés par la convention fiscale franco-luxembourgeoise. S'il s'agit d'une mesure avant tout sanitaire en vue de limiter la propagation de l'épidémie de part et d'autre de la frontière, cette mesure n'en reste pas moins un cadeau fiscal fait au Grand-Duché, lui permettant de maintenir ses rentrées fiscales. En effet, dans les faits, rien n'empêche un frontalier de télétravailler plus de 29 jours, seul le régime d'imposition change. Les seules limites sont l'accord de l'entreprise et le plafond social européen (25% du temps de travail).

La combinaison de ces mesures contribue en partie à mettre en place les conditions d'un redémarrage plus rapide de l'économie luxembourgeoise. En maintenant la frontière ouverte pour les frontaliers et en favorisant le télétravail, de nombreuses entreprises au Luxembourg ont pu poursuivre leur activité, évitant des destructions d'emploi encore plus importantes, dont l'indemnisation aurait forcément pesé sur les finances publiques françaises (cf. partie 1).

En accordant une dérogation fiscale sur le télétravail, la France se prive certes de ressources fiscales, mais elle contribue indirectement à une relance plus rapide de l'économie luxembourgeoise. Au vu de la structure de l'emploi au Luxembourg, **un redémarrage rapide de l'économie aura inévitablement des retombées positives sur le Nord-lorrain et inversement, le Nord-lorrain contribuera de manière significative au redémarrage de l'économie**

Centre hospitalier de Luxembourg



Voir l'article du Quotidien.lu

**Luxembourg : vers une réquisition du personnel de santé en Lorraine ?**

par Hubert Gamelon,  
19 mars 2020

**luxembourgeoise** : traditionnellement, l'intérim bénéficie le premier de la reprise d'activité après une crise économique. Or, au Luxembourg, **60% des intérimaires sont des frontaliers français...**

### 2.3.3. La fermeture de la frontière : des gagnants... et des perdants

Si la France et le Luxembourg sont parvenus à trouver des accords pour rendre la fermeture de la frontière la moins pénible possible, celle-ci n'en est pas moins réelle : **les restrictions de circulation en France ont grandement freiné les échanges** et il n'a pas toujours été possible de trouver des accords « gagnant-gagnant » des deux côtés de la frontière.

D'un point de vue de la consommation, la fermeture de la frontière a eu un effet « gagnant-perdant », favorisant tantôt l'un ou l'autre côté de la frontière. **Les commerces frontaliers qui ont pu maintenir une activité ont ainsi perdu leur clientèle transfrontalière, au profit d'une consommation « nationale » :**

- La fermeture des frontières a par exemple privé Auchan Mont-Saint-Martin de sa clientèle belge et luxembourgeoise ;
- Côté luxembourgeois, on observe une mise entre parenthèse du « tourisme à la pompe » : d'après le Groupement Pétrolier Luxembourgeois, l'épidémie de Covid-19 a entraîné une baisse des ventes de carburant de l'ordre de 80 à 90% dans les stations-services frontalières, générant un manque à gagner fiscal pour l'Etat luxembourgeois ;
- A l'inverse, les buralistes frontaliers côté français ont vu leurs ventes progresser de manière significative, jusqu'à +30% dans le secteur de Thionville.

Voir l'article d'Actu.fr Grand Est

**Depuis le début du confinement, la vente de tabac a explosé en France**

par Nicolas ZAUGRA, 3 avril 2020



## 2.4 ... QUI PLAIDE POUR UN AUTRE DIALOGUE ENTRE LE LUXEMBOURG ET LE NORD-LORRAIN

**La crise sanitaire actuelle a montré que les négociations de part et d'autre de la frontière sont une réussite quand elles sont menées d'État à État, dans une logique de bon sens.** La considération mutuelle des États a permis de faire face à une crise inédite et les concessions acceptées par l'un ou l'autre auront probablement plus d'impacts positifs que négatifs : à l'échelle du Nord-lorrain, la France a tout intérêt à contribuer à une reprise rapide de l'activité économique au Luxembourg... et **sans coopération et accords avec les États dans lesquels il puise sa main-d'œuvre, le Luxembourg n'a plus la maîtrise d'une grande partie de son économie.**

La crise sanitaire et le confinement qu'elle a entraîné montrent donc que **cette solidarité est vitale, tant pour le Luxembourg que pour le Nord-lorrain.** A ce titre, il est essentiel que la France garantisse au Luxembourg une frontière ouverte en période de crise, d'autant qu'elles se multiplient (pandémie, terrorisme...), compte tenu des retombées majeures sur le quotidien de nombreux frontaliers. **Ce besoin de solidarité n'est finalement pas tellement différent de celui qui anime depuis de nombreuses années, hors crises, les territoires Nord-lorrains** dans leur recherche d'équilibre économique et fiscal avec leur voisin luxembourgeois.

Si la réponse apportée par la France au Luxembourg durant cette crise avait été la même que celle apportée depuis plusieurs années par le Luxembourg aux territoires Nord-lorrains (celle d'une solidarité au compte-goutte au gré de ses intérêts), le résultat aurait été catastrophique pour le Luxembourg et le Nord-lorrain.

**Bien au contraire, la qualité du dialogue franco-luxembourgeois et la solidarité affichée entre les deux États durant cette crise plaident désormais pour un changement de posture du Grand-Duché à l'égard du Nord-lorrain :** alors que la Belgique est toujours en attente du versement de 91 M€ au titre du fonds Reynders depuis le

... qui appelle un même niveau de dialogue et de solidarité à l'échelle locale.

mois de mars<sup>28</sup>, il a finalement tout intérêt à accorder plus de considération aux demandes des territoires Nord-lorrains en leur permettant de garder une certaine maîtrise de leur développement. **Car au vu des interdépendances toujours plus fortes entre les territoires frontaliers, contribuer au développement du Nord-lorrain... c'est contribuer au développement du Grand-Duché.**

Dans son discours sur l'Etat de la Nation le 14 octobre 2020, le Premier Ministre luxembourgeois Xavier Bettel ne dit pas autre chose : « *tout seuls, nous ne sommes plus à même de surmonter des crises. [...] Il faut que nous soyons plus reconnaissants dans ce domaine. Ceci concerne notamment les accords avec nos pays voisins dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale pour les salariés frontaliers.* »



### À RETENIR

**La crise sanitaire a entraîné un repli sur soi généralisé des Etats**, désastreux en terme d'image pour la construction européenne et la coopération transfrontalière. L'épidémie de Covid-19 a également révélé que **la capacité du Luxembourg à encaisser la crise est fortement liée aux accords et à la coopération avec ses voisins**, tant son économie est dépendante d'une frontière ouverte.

Néanmoins, la crise sanitaire a également montré que si la coopération multilatérale des Etats a été fortement malmenée, **la capacité de dialogue bilatérale entre les Etats a en revanche bien fonctionné**. Entre la France et le Luxembourg, la qualité du dialogue a permis notamment de garantir le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise, de permettre aux 2 pays de faire face à la crise sanitaire (transfert de patients, non-réquisition de personnel soignant, dépistage des frontaliers) et de donner des garanties de reprise de l'activité au Luxembourg.

Mais si le Luxembourg a obtenu rapidement des avancées avec la France lui permettant de préserver une « souveraineté économique », les négociations financières entre le Luxembourg et le Nord-lorrain, qui cherche une plus grande marge de manœuvre pour son développement et s'apparente, toutes proportions gardées, à la même recherche de « souveraineté », sont bloquées...

Ce parallèle entre le dialogue France/Luxembourg et Luxembourg/Nord-lorrain, plaide pour **une meilleure compréhension des besoins du Nord-lorrain et une plus grande considération de la part du Grand-Duché**. Un meilleur dialogue entre le Luxembourg et le Nord-lorrain permettrait sans doute d'envisager **la construction d'un espace transfrontalier plus solidaire et plus vertueux**.

<sup>28</sup> Cf. Paperjam, *Le Covid freine le versement de 91 millions à la Belgique*, article du 29/07/2020



# 3. UN ESPACE TRANSFRONTALIER À RÉINVENTER

La crise sanitaire actuelle et le confinement des populations qu'elle a entraîné a mis en évidence de nombreux aspects : dépendance aux circuits d'importation, baisse de la pollution, nouveaux modes d'organisation du travail, initiatives solidaires, etc.

L'ensemble de ces aspects soulève de nombreuses questions, notamment sur nos modèles de développement, à l'échelle mondiale, transfrontalière ou locale. Indirectement, c'est l'ensemble de nos stratégies de développement territoriales qui sont réinterrogées et en ce qui nous concerne, celle du Grand Luxembourg-Ville...

Cette dernière partie vise, non pas à apporter des réponses à ces questions, mais à mettre en perspective certains aspects marquants de cette crise au regard des enjeux de co-développement entre le Luxembourg et le Nord-lorrain.

## 3.1. UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT À RÉINTERROGER

### 3.1.1. Une expérimentation à grande échelle du télétravail : près de 40% des actifs dans le Nord-lorrain

Mesure phare des politiques de confinement, le télétravail a été encouragé dans de nombreux Etats : en France la part de salariés est passée de 3% avant la crise sanitaire (en 2017) à 25% fin mars. Selon une enquête de la DARES (Ministère du Travail)<sup>29</sup>, le télétravail a ainsi été déployé massivement dans tous les secteurs d'activité économique (cf. tableau ci-après).

Poids du télétravail dans l'économie française avant et pendant le confinement

Secteur d'activité	Part des salariés (%) en télétravail	
	Avant le confinement	Pendant le confinement
Fab. aliments, boiss. & prdts base tabac	1,9	11,8
Fab. éq. élec., élect., inf. & machines	3,1	36,6
Fabrication de matériels de transport	2,8	22,6
Fabrication autres produits industriels	3,0	18,5
Extr., éner., eau, gestn déch. & dépol.	5,7	29,7
Construction	1,6	11,7
Commerce ; répar. automobile & motorcycle	2,8	15,4
Transports et entreposage	1,2	12,6
Hébergement et restauration	0,5	5,8
Information et communication	13,5	63,1
Activités financières et d'assurance	5,9	55,3
Activités immobilières	3,0	41,5
Ac. spé., sci. & tec., svces adm. & stn	4,5	38,2
Admin. pub., enseign., santé & act. soc.	2,3	21,5
Autres activités de services	1,0	28,9

Au Luxembourg et en Belgique, le télétravail était davantage développé avant l'épidémie. Ces pays ont atteint, au plus fort du confinement, des taux de télétravail parmi les plus élevés de l'UE : 62% en Belgique et 60% au Luxembourg (53% pour les frontaliers français<sup>30</sup>). En revanche, l'Allemagne présente une situation similaire à la France, avec un taux de télétravail passé de 4% à 27% pendant l'épidémie.

<sup>29</sup> DARES, enquête Acemo Covid, avril 2020

<sup>30</sup> Source : hypothèses et calculs AGAPE d'après les données du STATEC

La crise sanitaire laisse entrevoir des mutations profondes dont le télétravail pourrait être l'un des éléments centraux.

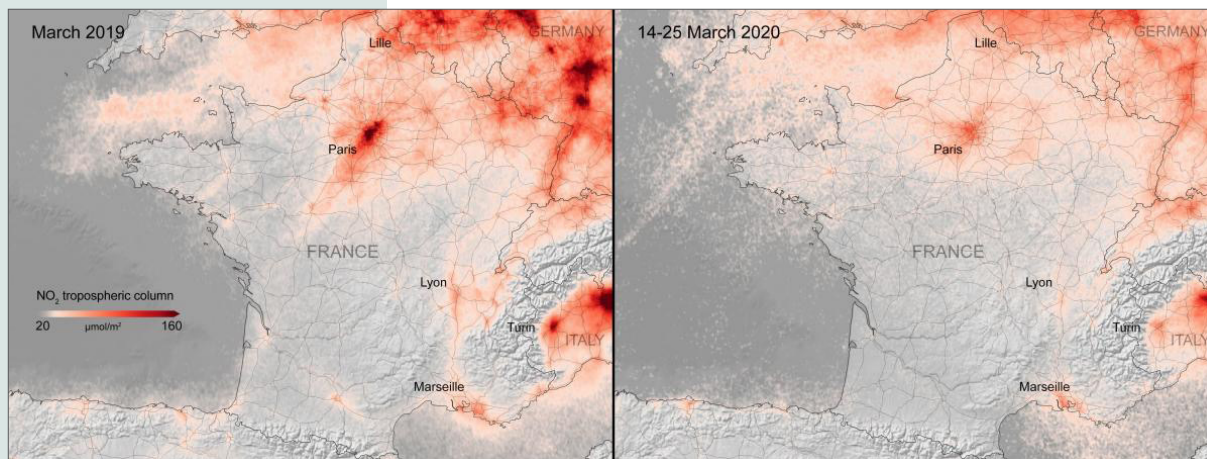
En appliquant les taux de télétravail disponibles à la structure de l'emploi Nord-lorrain et aux flux de travailleurs frontaliers, on peut estimer que **le déploiement du télétravail dans le Nord-lorrain a concerné environ 67 200 actifs, soit 37% des actifs occupés** : 43 400 frontaliers vers le Luxembourg, 20 700 actifs travaillant en France et 3 100 frontaliers vers la Belgique et l'Allemagne. Sur la base d'un aller-retour entre le domicile et le lieu de travail, ce sont **près de 144 000 déplacements quotidiens qui ont été évités à l'échelle du Nord-lorrain** pendant le confinement, soit 10% de l'ensemble des déplacements<sup>31</sup>.

### 3.1.2. Des effets environnementaux positifs à pérenniser

Les mesures prises par les différents gouvernements ont provoqué, pratiquement du jour au lendemain, de profonds bouleversements dans nos habitudes et nos modes de vie qui n'ont pas été sans conséquences sur notre environnement.

Associé à d'autres mesures (chômage partiel, congés, droit de retrait), le télétravail a contribué, en réduisant les déplacements domicile-travail, à une baisse des émissions

La baisse de la pollution pendant l'épidémie : l'exemple des concentrations en dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>)



Source : Agence Spatiale Européenne (ESA)

<sup>31</sup> Source : calculs Agape, d'après les résultats de l'Enquête Déplacements Villes Moyenne (EDVM)

de Gaz à Effet de Serre (GES) : **pendant le confinement, les émissions de CO<sub>2</sub> ont baissé de 34%**<sup>32</sup>. Le ralentissement de l'activité économique et les restrictions de déplacements ont également entraîné une baisse de la pollution atmosphérique, responsable chaque année de 48 000 décès en France. Le Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA) estime que **la baisse de la pollution a évité 11 000 décès en Europe en un seul mois de confinement, dont 1 200 en France**.

Plus localement, la généralisation du télétravail et les restrictions de déplacement ont également contribué à l'amélioration de la qualité de l'air, notamment concernant les oxydes d'azote (NOx), émis par le trafic routier : les mesures effectuées montrent ainsi **une baisse de la concentration en dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) de 54% aux abords de l'A31 entre Metz et Thionville et de plus de 30% au Luxembourg**.

L'impact environnemental de la crise sanitaire du Covid-19, à travers les politiques de confinement qui ont suivi, nous montre, partout dans le monde, **le coût environnemental** (pollution, bruit, perte de biodiversité) **et humain** (11 000 morts par mois en Europe) **de notre mode de vie et de notre modèle de développement depuis des décennies**. Il apparaît urgent et indispensable de faire en sorte que les effets positifs sur l'environnement mesurés pendant le confinement deviennent permanents, nous obligeant à **repenser l'organisation de notre espace transfrontalier, dont le télétravail pourrait en être un des leviers**.

## 3.2. LE TÉLÉTRAVAIL, ÉLÉMENT CENTRAL D'UN AUTRE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT POUR LE « GRAND LUXEMBOURG-VILLE »

**La position affichée du Grand-Duché de développer le télétravail de manière importante** (dans la limite de ce que permet le droit social européen, soit 25% du temps de travail) **pourrait donner le coup d'envoi d'une mutation de grande ampleur dans l'ensemble du territoire**

<sup>32</sup> Source : Université d'East Anglia

**transfrontalier.** En effet, tous les sondages d'opinion réalisés en France, en Belgique ou au Luxembourg aboutissent aux mêmes conclusions : **la plupart des salariés souhaitent que le télétravail soit étendu.** Une nouvelle convention sur le télétravail est actuellement en cours de négociation entre les partenaires sociaux au Luxembourg, pour davantage tenir compte de ce mode d'organisation du travail **Quel serait dès lors, le visage du Nord-lorrain si le télétravail était déployé massivement de part et d'autre de la frontière ?**

### 3.2.1. Un mode de travail sous-utilisé à l'heure actuelle dans le Nord-lorrain

A partir des sources de données disponibles, il est possible d'estimer la part des actifs en télétravail, par secteur d'activité résidant dans le Nord-lorrain avant la crise sanitaire du Covid-19 :

A l'échelle du Nord-lorrain, le télétravail était très peu développé avant la crise sanitaire et concernait 6% des actifs travaillant ou résidant dans le Nord-lorrain, soit 8 700 personnes, essentiellement des frontaliers : 80% des télétravailleurs étaient des frontaliers.

Pourtant, avec la crise du Covid-19 et les mesures de confinement, les entreprises, qu'elles soient belges, françaises, allemandes ou luxembourgeoises, ont déployé, pratiquement du jour au lendemain, massivement le télétravail : 25% en France, 27% en Allemagne, 60% au Luxembourg et 62% en Belgique. Il existe donc bel et bien un potentiel de développement important du télétravail, que nous avons tenté d'estimer à l'échelle du Nord-lorrain.

Estimation du volume de télétravailleurs dans le Nord-lorrain avant la crise du Covid-19

Secteur d'activité	Effectifs	Part (%) du télétravail avant l'épidémie	Estimation du nombre de télétravailleurs
Ac. spé., sci. & tec., svces adm. & stn	6 991	4,5	315
Activités financières et d'assurance	1 469	5,9	87
Activités immobilières	474	3,0	14
Admin. pub., enseign., santé & act. soc.	11 059	2,3	254
Autres activités de services	2 880	1,0	29
Commerce ; répar. automobile & motorcycle	12 395	2,8	347
Construction	4 133	1,6	66
Extr., énerg., eau, gestn déch. & dépol.	2 912	5,7	166
Fab. aliments, boiss. & prdts base tabac	1 148	1,9	22
Fab. éq. élec., élect., inf. & machines	1 176	3,1	36
Fabrication autres produits industriels	7 411	3,0	222
Fabrication de matériels de transport	4 292	2,8	120
Hébergement et restauration	3 410	0,5	17
Information et communication	474	13,5	64
Transports et entreposage	3 824	1,2	46
<b>Emploi local dans le Nord-lorrain</b>	<b>64 048</b>	<b>2,8</b>	<b>1 806</b>
Frontaliers vers Luxembourg	82 000	7,4	6 068
Frontaliers vers Belgique	4 500	17,0	765
Frontaliers vers Allemagne	1 100	4,0	44
<b>Total frontaliers résidant dans le Nord-lorrain</b>	<b>87 600</b>	<b>7,9</b>	<b>6 877</b>
<b>Total emploi local + frontaliers Nord-lorrain</b>	<b>151 648</b>	<b>5,7</b>	<b>8 683</b>

Source : DARES, LISER, veille presse, calculs AGAPE

Secteur d'activité	Nombre de télétravailleurs			Potentiel de télétravailleurs supplémentaires	
	Avant l'épidémie	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Ac. spé., sci. & tec., svces adm. & stn	315	2 671	4 139	2 356	3 824
Activités financières et d'assurance	87	812	1 114	726	1 027
Activités immobilières	14	197	281	182	266
Admin. pub., enseign., santé & act. soc.	254	2 378	6 171	2 123	5 917
Autres activités de services	29	832	1 705	804	1 676
Commerce ; répar. automobile & motocycle	347	1 909	4 722	1 562	4 375
Construction	66	484	1 558	417	1 492
Extr., énerg., eau, gestn déch. & dépol.	166	865	1 374	699	1 208
Fab. aliments, boiss. & prdts base tabac	22	135	542	114	520
Fab. éq. élec., électr., inf. & machines	36	430	555	394	519
Fabrication autres produits industriels	222	1 371	3 498	1 149	3 276
Fabrication de matériels de transport	120	970	2 026	850	1 906
Hébergement et restauration	17	198	934	181	917
Information et communication	64	299	281	235	217
Transports et entreposage	46	482	2 264	436	2 218
<b>Emploi local dans le Nord-lorrain</b>	<b>1 806</b>	<b>14 032</b>	<b>31 163</b>	<b>12 227</b>	<b>29 358</b>
Frontaliers vers Luxembourg	6068	21 566	43 460	15 498	37 392
Frontaliers vers Belgique	765	2 790	2 790	2 025	2 025
Frontaliers vers Allemagne	44	297	297	253	253
<b>Total frontaliers résidant dans le Nord-lorrain</b>	<b>6 877</b>	<b>24 653</b>	<b>46 547</b>	<b>17 776</b>	<b>39 670</b>
<b>Total emploi local + frontaliers Nord-Lorrain</b>	<b>8 683</b>	<b>38 685</b>	<b>77 710</b>	<b>30 003</b>	<b>69 028</b>

Sources : DARES, STATEC, LISER, hypothèses et calculs AGAPE

### 3.2.2. Le déploiement du télétravail dans le Nord-lorrain : un potentiel minimum de 30 000 télétravailleurs ?

Pour estimer le potentiel de télétravailleurs dans le Nord-lorrain, nous avons exploité deux sources de données, qui fournissent des informations assez fines :

- L'enquête ACEMO-Covid de la DARES, qui donne des indications sur la part des salariés en télétravail par secteur d'activité en France ;
- Des données sur le télétravail au Luxembourg pendant l'épidémie, transmises par le STATEC.

Les taux de télétravail issus de ces 2 enquêtes étant suffisamment contrastés, nous avons appuyé nos simulations sur les données de la DARES pour construire une « hypothèse basse » et celles du STATEC pour construire une hypothèse « haute ». En l'absence de données détaillées sur le télétravail en Belgique et en Allemagne, nous avons retenu le taux observé pendant le Covid-19 pour les frontaliers vers ces pays.

Ces premières estimations révèlent **un potentiel de télétravail considérable dans le Nord-lorrain** : en appliquant les taux de télétravail par secteur mesurés par la DARES au tissu économique du Nord-lorrain et aux frontaliers y résidant, on peut estimer qu'il existe **a minima un potentiel de 30 000 télétravailleurs supplémentaires** dans le Nord-lorrain : 12 000 travaillant dans le Nord-lorrain et 18 000 frontaliers. Au total, avec 39 000 actifs en télétravail, ce serait **22% des emplois du Nord-lorrain et 28% des frontaliers** qui pourraient être concernés.

**Dans un scénario plus ambitieux**, en appliquant les taux de télétravail par secteur mesurés par le STATEC, on obtient un potentiel encore plus important : **le potentiel pourrait atteindre 69 000 télétravailleurs supplémentaires**, dont 29 000 dans le Nord-lorrain, pour un total de près de 78 000 télétravailleurs. **Dans un tel scénario, 49% des emplois du Nord-lorrain et 53% des frontaliers basculeraient dans le télétravail.**

Indépendamment du scénario retenu, 4 secteurs d'activité du Nord-lorrain affichent un potentiel de télétravail important :



l'ensemble des activités industrielles, les activités spécialisées/scientifiques/techniques et les services administratifs/de soutien, l'administration publique/enseignement/santé-action sociale et les activités de commerce/réparation automobile.

Sur la base d'un aller-retour, un tel déploiement du télétravail dans le Nord-lorrain générerait **60 000 à 140 000 déplacements quotidiens domicile-travail de moins dans tout le Nord-lorrain**, aussi bien en flux internes qu'en flux sortants vers les pays frontaliers. Une telle baisse aurait indubitablement des effets sur le cadre de vie, mais poserait à nos territoires **d'autres enjeux et défis que ceux que nous connaissons actuellement.**

### 3.3. À NOUVEAU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT, NOUVEAUX ENJEUX

#### 3.3.1. Le télétravail, un élément à part entière du système de mobilité (transfrontalière)

Dans le contexte actuel, la mobilité a été mise à l'arrêt presque partout dans le monde, entraînant un bouleversement complet des systèmes et valeurs associées aux déplacements :

- **Une expérimentation massive du télétravail** : les employeurs, parfois réticents, se rendent compte que le télétravail fonctionne et que de nombreux salariés souhaitent que ce mode de travail soit développé bien au-delà de la crise sanitaire (droit au télétravail, levée des règles fiscales), d'autant que le potentiel est réel à l'échelle du Nord-lorrain (+30 000 à +69 000 places). De ce point de vue, la crise sanitaire a été un véritable révélateur des effets de ce mode de travail sur la mobilité ;
- **Un avenir incertain pour les transports en commun** : la distanciation sociale est quasiment impossible à appliquer en matière de covoiturage et de transports en commun. La nécessité de l'appliquer risque donc d'entraîner **une réduction de l'offre de transports en commun et un report massif vers la voiture individuelle**, aggravant

les problématiques d'embouteillages et de pollution, notamment aux heures de pointe. C'est d'ailleurs ce qu'on observe déjà dans la Région Grand-Est, la fréquentation des TER ayant baissé de 50% par rapport à la normale durant l'été 2020. Outre la question de la distanciation sociale, la crise sanitaire actuelle et la crise économique à venir ont et auront des **impacts financiers considérables pour les Autorités Organisatrices de Mobilité** (baisse de recettes faute d'utilisateurs et de réduction de l'offre, perte de Versement Mobilité)

- **Des incertitudes sur les investissements futurs** : la crise sanitaire actuelle et la crise économique à venir vont instaurer un climat financier tendu pour les autorités nationales qui financent les infrastructures. La crise de 2008 avait déjà provoqué des arbitrages financiers, y compris au Luxembourg (report de la réalisation du doublement du tronçon ferroviaire Rodange-frontière française). Dans le contexte qui s'annonce, de nouveaux arbitrages financiers concernant les projets d'infrastructures sont à craindre.

Par ailleurs, les politiques de confinement ont montré que si les populations ne se déplacent plus, elles continuent de faire se déplacer des marchandises nécessaires à leur vie quotidienne. Cette crise ne concerne donc pas seulement la mobilité individuelle, mais également le transport de marchandises : **c'est bien l'ensemble du système de mobilité qui a été remis en question par l'épidémie du Covid-19.**

Qu'il s'agisse des mobilités du quotidien ou des flux longue distance, la crise sanitaire a réduit, modifié notre façon de nous déplacer, mettant ainsi en avant le coût sanitaire et environnemental de notre mobilité. Si de nombreuses craintes et incertitudes pèsent dans un avenir proche sur les réseaux de transport, **cette crise est également l'occasion de réinventer nos mobilités : si l'on déploie massivement le télétravail, le report modal des transports en commun vers la voiture individuelle ne serait pas aussi massif qu'on peut le craindre. En réduisant nos besoins de déplacements, le télétravail contribuerait inévitablement à réduire les besoins en investissements dans les infrastructures.**

Demain, 30 000  
à 69 000  
télétravailleurs  
supplémentaires  
dans le Nord-lorrain ?

Mobilité, numérique, circuits courts, fiscalité... le télétravail pose de nouveaux enjeux.

C'est en tous cas ce qu'un **développement conséquent du télétravail** semblerait montrer : 30 000 à 69 000 places de télétravail supplémentaires sur le Nord-lorrain se traduiraient au quotidien, en fonction des parts modales, par **23 000 à 52 800 voitures de moins** et **3 300 à 11 800 places de transports en commun en moins** : à titre d'exemple, cela correspondrait à 35 à 80% de la capacité théorique maximale d'une autoroute 2x3 voies ou à 12 à 44% de la capacité de transport des CFL. Ces déplacements étant généralement réalisés aux heures de pointe, une telle baisse aurait inévitablement des impacts considérables sur l'ensemble du réseau de transport Nord-lorrain, routier ou ferroviaire.

### 3.3.2. Le télétravail, un levier pour amorcer des transitions vers un modèle plus vertueux

Si le développement massif du télétravail entre le Luxembourg et le Nord-lorrain peut contribuer à réduire de manière significative les mobilités et amorcer la transition vers un modèle plus vertueux, il ne doit cependant pas s'envisager « hors sol » mais au contraire s'inscrire dans une vision plus large. Ainsi, dans le Nord-lorrain, le déploiement du télétravail présente d'autres opportunités de développement, dont il faudra tenir compte dans les futures stratégies de développement :

- **L'infrastructure numérique** : le déploiement dans l'urgence du télétravail à grande échelle a fait craindre, un temps, un risque de saturation des infrastructures numériques. La pérennisation de ce mode de travail fait de la question du numérique une priorité (création d'espaces de coworking, desserte des logements et zones d'activité en très haut-débit, stockage et protection des données) d'autant qu'ils constitueront à l'avenir un facteur d'attractivité encore plus important. Et ce d'autant que d'autres pratiques liées au numérique sont amenées à prendre de l'ampleur (plateformes de drive, téléconsultation par exemple) ;
- **Les réseaux de proximité** : la fermeture des marchés et la propagation du coronavirus ont provoqué un regain d'attrait pour le commerce

de proximité (marchés de producteurs, petit commerce, AMAP, etc). Il existe donc une marge de développement non négligeable pour ce secteur, mais celle-ci dépendra de la capacité d'un territoire à générer de la dépense sur place et donc à « fixer » sa population, notamment par le télétravail ;

- **Une économie de la solidarité** : l'épidémie du Covid-19 a engendré, à petite ou grande échelle, des formes spontanées de solidarité : portage de repas, aides aux courses, dépannage... Initiées tantôt par des personnes, parfois des collectivités, la pérennisation de ces démarches représente une opportunité pour les collectivités de développer l'économie sociale et solidaire en accompagnant ces initiatives, en lien avec les acteurs du secteur.

Un tel modèle de développement pour le Nord-lorrain, basé sur le télétravail et la réduction des mobilités, contribuerait donc à améliorer d'une manière générale le cadre de vie et permettrait de développer une économie plus locale, contribuant à réduire la dépendance économique au Luxembourg. Mais le déploiement d'un tel modèle ne sera pas possible sans régler la question de la solidarité transfrontalière avec le Grand-Duché.

### 3.3.3. Un nécessaire rééquilibrage des solidarités transfrontalières

Avant la crise du Covid-19, la question du travail frontalier entre la France et le Luxembourg montrait que si le travail frontalier profite aux actifs frontaliers, il se traduit par **des charges de résidence non compensées** pour les collectivités et l'Etat (formation, indemnisation du chômage, prise en charge de la dépendance, etc.) et accroît la **rupture sociale entre frontaliers et non-frontaliers**.

Par ailleurs, l'analyse des migrations résidentielles<sup>33</sup> montre que **le Nord-lorrain accueille de plus en plus de populations luxembourgeoises fragiles**, qui ne peuvent plus accéder au logement au Grand-Duché, accroissant les charges de résidence pour les territoires français.

<sup>33</sup> Cf. Agape, *Migrations résidentielles : quels impacts en Lorraine Nord ?*, InfObservatoire n°42, octobre 2019

Voir l'article du Monde.fr

**Coronavirus : l'alimentation en circuit court est plébiscitée par les Français**

par Laurence Girard  
20 avril 2020



Dans un proche avenir, **il est probable que la possibilité pour un actif de télétravailler constituera un critère de choix et un facteur d'attractivité des entreprises.** Et sur cette question, le Nord-lorrain risque bien de subir une nouvelle concurrence : en effet, pour accompagner la mise en œuvre du télétravail, le gouvernement luxembourgeois met en place des aides financières en direction de ses PME. Sans accompagnement équivalent, les entreprises Nord-lorraines pourraient être tentées de franchir la frontière, aggravant encore la situation du Nord-lorrain.

Si le déploiement massif du télétravail apparaît comme une opportunité pour le Luxembourg et le Nord-lorrain, notamment pour répondre au défi de la mobilité transfrontalière, cette perspective est néanmoins bridée par le seuil fiscal des 29 jours, perçu comme dissuasif pour un résident français.

A contrario, un tel seuil n'existe pas aux frontières avec la Suisse ou l'Allemagne : la seule règle est le seuil social européen de 25% du temps de travail, car des accords ont



réglé la question de la fiscalité du frontalier par des retours d'impôt (depuis la France vers l'Allemagne ou depuis Genève vers la France par exemple).

**Dans ces conditions, il apparaît difficile d'envisager une extension du nombre de jours de télétravail pour un frontalier au Luxembourg, sans contrepartie fiscale pour le pays de résidence. Le développement du télétravail**

**dans l'espace transfrontalier apparaît donc désormais fortement conditionné à des accords fiscaux entre le Luxembourg et ses voisins sur cette question.**

Mais la pandémie actuelle a également révélé que le Luxembourg est arrivé à un degré de dépendance de ses frontières tellement élevé que toute son économie est devenue vulnérable et liée à l'ouverture des frontières. Face à cette vulnérabilité, le Grand-Duché est, en quelque sorte, « à la croisée des chemins » :

- **Soit il favorise l'installation des frontaliers sur son territoire**, mais cela implique une politique de régulation des prix de l'immobilier dans un contexte de coût du logement déjà très élevé ;
- **Soit il poursuit son développement en favorisant massivement le télétravail** pour limiter les déplacements **tout en affichant davantage de solidarité avec les territoires périphériques**, dans lesquels il puise une partie de sa main-d'œuvre ;
- **Soit il favorise une plus grande intégration transfrontalière**, en construisant avec ses voisins une stratégie de développement territorial pour faire émerger une véritable métropole transfrontalière, à l'image de ce qu'ont réussi Bâle ou Genève. Cette question dépasse de loin le seul co-financement de projets de mobilité transfrontaliers et nécessitera de trouver une réponse à la question fiscale, quelle qu'en soit sa forme (compensation financière, fonds de co-développement, etc.), et de l'intégrer dans un projet plus global. L'actualité récente sur la question (extension du seuil fiscal sur l'imposition du télétravail, limitation par la France des achats transfrontaliers de tabac) montre que cette question reste entière...

Cette question d'une plus grande solidarité entre le Luxembourg et ses voisins intéresse toujours plus les médias luxembourgeois : depuis le rapport du Congrès des Pouvoirs Locaux de l'Europe sur un meilleur partage de l'impôt en passant par la crise du Covid-19, le *Land*, le *Wort*, le *Quotidien* ont ces derniers mois multiplié les articles plaidant pour une plus grande solidarité du Luxembourg avec ses voisins.



## À RETENIR

La crise sanitaire du Covid-19, et les politiques de confinement qu'elle a entraîné, ont profondément modifié notre façon de travailler, de nous déplacer, de consommer : le télétravail, hier encore relativement marginal dans le Nord-lorrain, aurait concerné près de 40% des salariés ces derniers mois.

Les répercussions ont dès lors été quasi-immédiates sur notre environnement : disparition des bouchons sur l'A31, amélioration de la qualité de l'air, ... et confirment, s'il était encore nécessaire de le faire, que **notre modèle actuel n'est plus tenable à long terme** et qu'un autre modèle, plus vertueux, est impératif et urgent.

**Le télétravail a montré qu'il était l'un des leviers qui permettraient d'amorcer la transition vers un modèle de développement plus sobre**, d'autant qu'il existe, selon nos estimations, un potentiel de développement important dans le Nord-lorrain : 1 emploi sur 5 et 1 frontalier sur 4 pourraient être concernés.

Un modèle de développement basé sur un télétravail à grande échelle montre également que nous avons là **une occasion de réinventer nos mobilités** : en diminuant nos besoins de mobilité, on diminue les besoins en infrastructures, dont le financement sera inévitablement mis en question au vu de la crise économique qui s'annonce...

Enfin, le développement du télétravail, en l'associant à d'autres leviers de développement, basés sur la proximité (circuits-courts, petits commerces) et la solidarité (économie sociale et solidaire) constitue une opportunité pour **construire une dynamique de développement propre au Nord-lorrain et réduire sa dépendance au marché du travail luxembourgeois**.

Mais l'extension du télétravail pour les frontaliers ne doit pas se faire au détriment des territoires frontaliers du Luxembourg et nécessitera d'apporter enfin une réponse à la question de l'équité fiscale entre le Luxembourg et le Nord-lorrain.



# CONCLUSION

Le Nord-lorrain et le Grand-Duché entretiennent actuellement une relation d'interdépendance, proche de l'addiction, aux emplois pour l'un, à la main-d'œuvre pour l'autre... Si **cette relation profite aux deux territoires, elle est toutefois déséquilibrée**, et le danger d'un « étouffement » par le Luxembourg du Nord-lorrain, risque bien de **transformer une relation globalement « gagnant-gagnant » en une relation « perdant-perdant »**.

La crise sanitaire du Covid-19 a révélé à quel point l'économie luxembourgeoise était dépendante de l'ouverture des frontières et qu'**en l'absence d'accords et de coopération avec ses voisins, c'est l'idée même de souveraineté du Luxembourg (par la maîtrise de son activité économique) qui pouvait être menacée**.

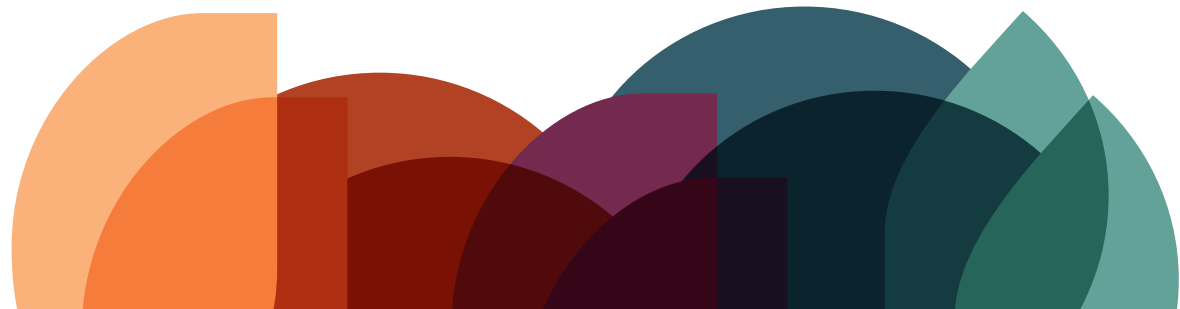
La situation actuelle soulève donc des questions stratégiques majeures pour l'avenir et nécessiteront davantage d'échanges, de coordination, de compréhension et de reconnaissance réciproque, à l'image du dialogue bilatéral qu'ont su entretenir le Luxembourg et la France tout au long de cette crise.

Cette crise, si elle génère de nombreuses incertitudes et inquiétudes pour l'avenir, porte également de nouvelles perspectives : en permettant une expérimentation massive du télétravail, elle nous montre que nous avons là une opportunité pour construire **un modèle de développement plus solidaire et plus vertueux**. Sur notre espace transfrontalier, ce modèle pourrait s'appuyer sur un déploiement massif du télétravail sur le Nord-lorrain, en complément de celui projeté par le Grand-Duché : une telle perspective réduirait de manière significative les déplacements et contribuerait à améliorer le cadre de vie et réduire la pression sur les infrastructures de transport : 1 actif sur 5 travaillant dans le Nord-lorrain et 1 frontalier sur 4 pourraient être concernés.

Mais au-delà, **le déploiement à grande échelle du télétravail, à condition de l'envisager dans une stratégie plus globale, donnerait un peu plus de marge de manœuvre au Nord-lorrain**, en actionnant des leviers de développement endogènes pour le rendre un peu moins

dépendant du marché du travail luxembourgeois, par le développement d'une économie de proximité, plus solidaire. Mais il impliquera d'apporter enfin une réponse satisfaisante à la question d'une plus grande équité fiscale entre le Nord-lorrain et le Grand-Duché, sinon l'idée d'un « Grand Luxembourg-Ville » ne sera pas possible, un centre économique ne pouvant s'épanouir qu'en prenant en compte les espaces périphériques qui contribuent à son rayonnement.

Par le passé, les crises, et les périodes de reconstruction qui ont suivi, ont toujours donné un coup d'accélérateur à la coopération transfrontalière : les années 50 ont vu naître la construction européenne, de la CECA à l'UE, l'après-crise de la sidérurgie a fait émerger SaarLorLux qui a donné la Grande Région... **L'après-crise du Covid-19 sera-t-elle l'accélérateur qui permettra au « Grand Luxembourg-Ville » de prendre forme ?**





exploratoire est édité par l'AGAPE

agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine-Nord

Espace Jean Monnet - Eurobase 2 - F-54810 LONGLAVILLE

tél : (+33) 03 55 26 00 10 - fax : (+33) 03 55 26 00 33

www.agape-lorrainenord.eu - agape@agape-lorrainenord.eu

Association Loi 1901

ISSN : (Dépôt Légal en cours)

Président et Directeur de la publication : Fabrice BROGI

Directeur et responsable de la rédaction : Julien SCHMITZ

Rédaction : Michaël VOLLLOT

Infographie et cartographie : Virginie LANG-KAREVSKI, Meng JIA



**Contact :** Michaël VOLLLOT

chargé d'études principal « Observatoires  
et Développement Humain »

courriel : mvollot@agape-lorrainenord.eu

Tél : (+33) 03 55 26 00 24