

Vers un traité international pour la Grande Région ?

Et si on pouvait un jour conclure un traité international englobant les entités de la Grande Région pour résoudre certains problèmes ? C'est une idée développée par Franz Clément, chercheur au LISER depuis 1996 et docteur en Sociologie, lors d'une conférence donnée récemment à Arlon sous l'égide de l'Académie royale de Belgique. Rencontre et interview avec l'intéressé.

Pourquoi lancer cette idée de conclure un traité international au niveau de la Grande Région ? C'est encore du jamais vu !

Pour comprendre cette idée, il faut faire à la fois un peu d'histoire et de prospective. Le travail frontalier au Grand-Duché a réellement pris son essor dès 1985 sans poser de véritable problème durant les années suivantes. En revanche, en 2023, on dénombre près de 220.000 travailleurs se rendant au Grand-Duché depuis les pays limitrophes avec les graves problèmes de mobilité que l'on sait. La Belgique bénéficie d'une rétrocession fiscale du Grand-Duché depuis des années, alors que l'Allemagne et la France la réclament sans résultat aucun. Les décisions dans la Grande Région sont bilatérales, pratiquement jamais prises de commun accord. Bref, on se trouve dans un espace où les partenaires ne jouent pas à égalité alors qu'ils connaissent exactement les mêmes problèmes. Et demain ? Les plus sérieuses prévisions annoncent l'arrivée de près de 135.000 nouveaux habitants au Grand-Duché à l'horizon 2030 et la nécessité de recruter 110.000 nouveaux travailleurs dont plus de la moitié de frontaliers si on veut maintenir le niveau de vie économique du pays. Il se pose donc la question de la future attractivité du Luxembourg et de son modèle de performance économique,

mis en danger par les réalités que l'on sait. Peut-on continuer ainsi en prenant des décisions bilatérales à la carte selon les desiderata du moment des voisins du pays ? Le Grand-Duché n'est pas extensible : on ne peut pas y assécher le lac de la Haute-Sûre de la même manière que Monaco ou les Pays-Bas ont gagné des terres sur la mer.

Globalement, qu'est-ce qui coince dans la coopération transfrontalière actuelle dans la Grande Région ?

La situation devient intenable au point de vue de la mobilité. Le Grand-Duché et ses voisins sont concernés par les mêmes problèmes et les mêmes réalités ; pourtant, on continue à prendre des décisions bilatérales, des arrangements de convenance. Seuls les projets particuliers de coopération transfrontalière font réellement vivre la Grande Région. Ce n'est pas le cas au niveau institutionnel. La Grande Région est un espace de coopération et non d'intégration politique. Ses institutions ne sont pas en mesure de prendre des décisions s'appliquant à tous les partenaires en raison de cette absence d'intégration politique. Les versants de la Grande Région souffrent de degrés de développement divers. Quand on passe la frontière d'Esch-sur-Alzette vers



Franz Clément, Research Associate, LISER.

Villerupt, on se croirait revenu au passage de Berlin Ouest vers Berlin Est avant la chute du mur. Une pareille situation est intenable à moyen terme. C'est pourquoi il me paraît indispensable de dépasser cet état de fait et d'aller vers une réelle intégration politique par le biais d'un traité international à conclure. La situation autour du Grand-Duché est tellement unique en Europe qu'elle mérite un traitement particulier et la simple coopération ne permet plus d'y répondre adéquatement.

« Je préconise, dans le cadre d'un traité international, de transformer l'actuel Conseil Parlementaire Interrégional (CPI) en véritable parlement de la Grande Région à élection indirecte, comme c'est le cas à présent. Seuls donc les pouvoirs du CPI seraient modifiés, pas sa composition. Quant au Sommet, il devrait devenir un véritable gouvernement de la Grande Région, un exécutif au sens de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. »



BELGIQUE, LUXEMBOURG ET GRANDE RÉGION : VERS UN TRAITÉ INTERNATIONAL ?

Pourquoi un traité international ? Peut-on se baser sur certains exemples ?

Un traité international permet aux entités qui y adhèrent de transférer à une autorité supranationale des pouvoirs qui leur sont propres. Cette autorité les exercera alors en leur lieu et place. Malgré l'Union européenne et les divers traités qui la font vivre depuis celui de Rome en 1957, il y a toujours en vigueur des traités que l'on peut qualifier d'infra européens : celui sur l'Union économique belgo-luxembourgeoise qui date de 1921 et celui sur le Benelux convenu en 1944. Ces traités existent toujours malgré la construction européenne. Dans le cas d'un traité sur la Grande Région, il s'agirait toujours d'un traité à un niveau infra européen mais qui naîtrait après et non plus avant l'Union. L'actuel article 16 du règlement européen 883/2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale permettant de nouer des accords particuliers

entre États membres de l'Union est clairement sous-utilisé et méconnu. J'ajoute qu'à l'exception de la Région Grand Est pour laquelle le pouvoir législatif français devrait intervenir, toutes les autres entités membres de la Grande Région disposent juridiquement du pouvoir de conclure des traités internationaux.

Pour faire vivre pareil traité, quels sont les acteurs qui devraient être impliqués et dans quels buts ?

Ne réinventons pas la roue et n'ajoutons pas du désordre en créant de nouvelles institutions par rapport à celles qui existent déjà. Je préconise, dans le cadre d'un traité international, de transformer l'actuel Conseil Parlementaire Interrégional (CPI) en véritable parlement de la Grande Région à élection indirecte, comme c'est le cas à présent. Seuls donc les pouvoirs du CPI seraient modifiés, pas sa composition. Quant au Sommet, il devrait devenir un

véritable gouvernement de la Grande Région, un exécutif au sens de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. Ces institutions renouvelées de la Grande Région ne devraient pas s'occuper de tous les sujets. Je suis un fervent partisan du principe de subsidiarité qui veut que les autorités et institutions s'occupent des sujets au niveau le plus approprié. En ce qui concerne la Grande Région, j'ai mis sur pied une liste de sujets et de compétences que ces institutions pourraient prendre en charge dans le cadre d'un traité international : la mobilité transfrontalière, les infrastructures transnationales, la formation professionnelle transfrontalière, les questions sociales et fiscales, la mutualisation de moyens financiers en vue du codéveloppement. Bref, il faudrait ne s'occuper que de questions spécifiques à la Grande Région afin de régler les problèmes très particuliers qui s'y posent. Ne commençons pas par exemple à nous occuper d'agriculture ou d'immigration ; laissons cela à l'Union européenne.

« Je m'occupe des problématiques transfrontalières de la Grande Région dans le cadre de mon activité professionnelle depuis plus de 25 ans et j'ai le sentiment qu'on a très peu progressé en un quart de siècle. Il y a eu un tas de projets et d'études, de palabres, congrès, journées de réflexion, mais quelques faibles avancées marquantes seulement. Globalement, le développement économique autour du Grand-Duché a progressé plus vite que la résolution des problèmes qu'il a entraînés ! C'est là le souci majeur : l'institutionnel ne suit pas l'économique. »

Quand on met en balance les avantages et les inconvénients de pareille solution, quel équilibre peut-on trouver ?

Les grands avantages de pareil traité permettraient diverses choses. Tout d'abord de prendre enfin des décisions communes entre entités de la Grande Région, valant pour toutes celles-ci, et ce dans le cadre d'une gouvernance permanente. Un élu du Landtag de Sarre pourrait donc, dans le cadre du CPI, disposer du pouvoir de

« *Ma proposition de conclure un traité international n'est pas évidente à mettre en œuvre, j'en conviens. Je ne dis pas qu'elle doit être appliquée telle que proposée à 100 %. Elle a surtout pour but de nourrir le débat sur la nécessité d'un sursaut urgent pour l'organisation institutionnelle de la Grande Région. Il en va du maintien de l'attractivité du Grand-Duché au sein d'un espace où la prospérité économique de ce petit pays est vitale non seulement pour lui-même, mais aussi pour les régions voisines.* »

prendre des décisions s'appliquant sur le territoire du Grand-Duché ou de la Wallonie et vice-versa. Autre avantage : poursuivre et surtout partager l'expansion et le développement économiques autour du Grand-Duché en équilibrant les moyens financiers. Dernier avantage : mettre toutes les entités de la Grande Région sur pied d'égalité et en finir avec les traitements à la carte. Bien sûr il y aurait des inconvénients aussi, je ne le cache pas. Cette idée devrait nécessiter un accord de l'Union européenne ; il faudrait respecter le principe de hiérarchie des normes, c'est-à-dire que le droit européen garderait la primauté. Pour y arriver, les discussions risquent d'être longues et difficiles. Elles pourraient aussi donner des idées revendicatives particulières ailleurs en Europe, comme en Catalogne et au Pays Basque, par exemple. Il faudrait aussi reconsidérer le territoire actuel de la Grande Région. Là où les vrais problèmes se posent, c'est surtout dans un rayon d'une centaine de kilomètres autour de Luxembourg. Les décisions n'auraient pas vocation à s'appliquer à des villes comme Tournai ou Épinal, bien trop éloignées des réalités grand-régionales. Elles devraient concerner les endroits où les problèmes se posent réellement et pratiquement, en gros là où se trouvent et circulent les travailleurs frontaliers.

L'idée de conclure un traité international n'a-t-elle pas quand même quelque chose d'utopique ?

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la construction européenne et la monnaie unique paraissaient utopiques aussi. On y est pourtant arrivé. Ma proposition de conclure un traité international n'est pas évidente à mettre en œuvre, j'en conviens. Je ne dis pas qu'elle doit être appliquée telle que proposée à 100 %. Elle a surtout pour but de nourrir le débat sur la nécessité

d'un sursaut urgent pour l'organisation institutionnelle de la Grande Région. Il en va du maintien de l'attractivité du Grand-Duché au sein d'un espace où la prospérité économique de ce petit pays est vitale non seulement pour lui-même, mais aussi pour les régions voisines. Si le Grand-Duché venait à s'effondrer, il faudrait s'attendre à une catastrophe économique aux pourtours. Les actuels problèmes de gestion institutionnelle au sein de la Grande Région et les questions de mobilité deviennent intenable. Il faut agir pour sauver tout l'espace, que ce soit par un traité international ou par un autre biais à inventer, mais on ne peut plus continuer à fonctionner ainsi et à fermer les yeux devant la réalité. Comme le dit l'adage bien connu : « *Nécessité fait loi !* » De plus, il faudrait apprendre à partager le développement, et là tout le monde à des efforts à faire. Trop souvent, on considère le Grand-Duché comme la vache à lait de la Grande Région. Cela doit cesser. On doit aussi faire des efforts ailleurs pour améliorer son niveau financier chez soi. Par exemple réaliser d'importantes économies d'échelle en fusionnant les communes en Wallonie, mais aussi en France où la plupart n'ont pas la masse critique permettant de se développer au sein du « millefeuille » déjà bien connu. Chacun devrait fournir des efforts afin de parvenir à un partage harmonieux et à un équilibre meilleur. Il faudra aussi apprendre à se prendre en charge soi-même ! Je suis outré de constater qu'en Wallonie seules 2 communes (Bastogne et Bertogne) sur 262 ont accepté de fusionner, malgré un décret les y encourageant avec des avantages financiers. Il ne faut pas être grand sage pour en deviner la raison : les élus tiennent trop à leurs postes de mandataires locaux, tout cela au détriment du contribuable qui, lui, continue de payer des taxes et des services que l'on pourrait mutualiser. Tant qu'on ne

dépassera pas les particularismes locaux, on n'arrivera à rien.

Une dernière question, et peut-être la plus importante : comment mettre en place votre idée concrètement ?

Je m'occupe des problématiques transfrontalières de la Grande Région dans le cadre de mon activité professionnelle depuis plus de 25 ans et j'ai le sentiment qu'on a très peu progressé en un quart de siècle. Il y a eu un tas de projets et d'études, de palabres, congrès, journées de réflexion, mais quelques faibles avancées marquantes seulement. Globalement le développement économique autour du Grand-Duché a progressé plus vite que la résolution des problèmes qu'il a entraînés ! C'est là le souci majeur : l'institutionnel ne suit pas l'économique. Il faudrait urgemment que les entités de la Grande Région se mettent à table et prennent à bras le corps les plus gros problèmes actuels : l'asphyxie du Grand-Duché sous les problèmes de mobilité, le développement trop lent du télétravail placé sous les contraintes fiscales surtout. Il y va de la vie de l'une des premières économies au monde et de son voisinage. Le Grand-Duché, pour l'étudier de près depuis des années, est un modèle de réussite et d'intelligence des dirigeants politiques. On ne peut pas en dire autant partout ! À chacun de mettre de l'eau dans son vin, car dans la Grande Région on dépend tous les uns des autres. Pour avancer il faudra faire preuve de créativité. À ce sujet, par exemple, je suis contre les zones franches car elles ne font que reporter les problèmes ; en revanche, ne pourrait-on pas imaginer des enclaves franches dans les pays limitrophes du Grand-Duché où on appliquerait à des entreprises des normes délocalisées ? La boîte à suggestions doit fonctionner à plein régime dans la Grande Région !