



# “Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien”



**RENCONTRES EUROPÉENNES**  
8/9 NOV. 2007

## Atelier 2

### « Le développement économique »

#### ❖ **Président**

Bruno BONDUELLE, Président, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille Métropole (FR)

#### ❖ **Animation des débats**

Olivier CECCOTTI, Chef de projet, CTDIC et Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille Métropole (FR/BE)

#### ❖ **Présentation de la note de cadrage**

Jean SEVERIJNS, Chef de projet « internationalisation », Province de Limbourg (NL)

#### ❖ **Projet 1 : Région scientifique Øresund (DK/SE)**

Bengt STREIJFFERT, PDG, Øresund Science Region (SE)

#### ❖ **Projet 2 : La clause internationale (NL/DE)**

Jean SEVERIJNS, Chef de projet « internationalisation », Province de Limbourg (NL)

#### ❖ **Projet 3 : Le Centre transfrontalier de développement industriel et commercial (FR/BE)**

Olivier CECCOTTI, Chef de projet, CTDIC et Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille Métropole (FR/BE)

#### ❖ **Projet 4 : eBIRD, Connaissance des flux économiques dans la Grande Région (FR/BE/LU/DE)**

Catherine MACADRE, Professeur associé, Groupe ICN Ecole de Management (FR)

#### ❖ **Présentation des recommandations**

Jean Severijns, Chef de projet « internationalisation », Province de Limbourg (NL)

#### ❖ **Discussion avec la salle**

#### ❖ **Rapporteur**

Catherine MACADRE, Professeur associé, Groupe ICN Ecole de Management (FR)





## **Le contexte et les enjeux**

### **❖ Le rapprochement des acteurs dans la perspective des objectifs de Lisbonne**

En matière de développement territorial, les politiques publiques européennes (politique de cohésion 2007/2013) ou nationales mettent l'accent sur la nécessaire territorialisation des objectifs de Lisbonne. Celle-ci passe notamment par le renforcement de la coopération entre acteurs territoriaux et acteurs de l'entreprise, de la formation et de la recherche. Or la stratégie de Lisbonne visant à tenir la comparaison avec les autres grands marchés mondiaux comme par exemple celui des Etats Unis, grand marché sans frontières, les territoires transfrontaliers sont naturellement au cœur des enjeux de Lisbonne.

### **❖ Atouts et potentiels des territoires transfrontaliers**

Différentiels de fiscalité, de salaires, de prix, diversité linguistique, administrative, culturelle etc. sont autant de contraintes ou d'opportunités selon l'angle considéré. En matière de développement économique, les acteurs publics, économiques et universitaires de part et d'autre de la frontière se trouvent dans un jeu complexe entre concurrence et coopération. Il est temps d'exploiter au mieux le capital territorial commun de ces territoires transfrontaliers. Par exemple, la maîtrise par la main d'œuvre et par les entreprises de deux langues, cultures, environnements administratifs etc. constitue un atout, pour ouvrir leur horizon économique non seulement au territoire transfrontalier lui-même, mais de façon plus large à l'ensemble des deux ou trois pays concernés, voire au niveau européen ou global.

Une précision s'impose avant de développer la réflexion. S'agissant des entreprises, les plus grandes étant plus spontanément disposées à la prise en compte de la dimension internationale et donc notamment transfrontalière, cette réflexion concerne en premier lieu les PME, mais pas exclusivement ; car les grandes firmes portent également une responsabilité sociale à l'égard du développement régional, transfrontalier en particulier.

## **Coopérer en transfrontalier : difficultés et clés de réussite**

### **a) De la concurrence à la coopération**

L'enjeu principal réside dans la nécessité de passer d'une logique de pure concurrence entre les territoires à une logique de « co-opétition », qui combine coopération et concurrence. Une dynamique qui repose sur le fait de se rapprocher de son voisin car il apporte ce qui manque au développement. Ceci compte aussi bien pour les acteurs publics que pour les acteurs économiques eux-mêmes.

Du côté des autorités publiques, leur focus principal dans leurs démarches de développement économique reste souvent le cadre des Etats nations. La concurrence entre les territoires reste la règle dans nombre de régions transfrontalières. Il y a un manque de prise de conscience du fait que le développement économique en transfrontalier peut apporter une valeur ajoutée pour l'ensemble du territoire. La mise à disposition des outils adéquats pour les acteurs économiques est conditionnée par cette prise de conscience.

La méfiance réciproque des acteurs économiques au niveau local est un des obstacles majeurs à la coopération dans un contexte concurrentiel prédominant. Il s'agit de démontrer la valeur ajoutée de la coopération au-delà des frontières, afin d'augmenter le potentiel des territoires frontaliers. La frontière peut être utilisée au mieux des avantages collectifs. Les acteurs publics comme privés ne maximisent pas leur potentiel en développant chacun leur propre stratégie.

## b) La valeur ajoutée de la coopération

Il importe de ne pas tomber dans l'angélisme : les entreprises, comme les territoires sont en concurrence, au sein même des espaces nationaux, et d'autant plus en contexte transfrontalier ; en participant à l'Union européenne, les Etats ont choisi de coopérer ; la construction européenne est incontestablement un jeu « gagnant-gagnant », mais dont certains territoires peuvent pâtir à court terme ; tout l'enjeu de l'atelier est d'examiner les conditions d'un jeu « gagnant-gagnant » pour les territoires frontaliers et leurs habitants. Dans le contexte spécifique du développement économique en transfrontalier, deux logiques peuvent amener à coopérer, la logique de complémentarité, et la logique d'économie d'échelle.

### ❖ La logique de complémentarité

La disparité des forces économiques de part et d'autre de la frontière est un élément de contexte déterminant pour la coopération. Le tissu économique ou industriel varie souvent de façon significative de part et d'autre de la frontière. Ceci est étroitement lié à des différentiels de salaires, de taux de chômage, de prix, etc. Le paradoxe est qu'un tel contexte peut être à la fois un atout pour les acteurs privés (ménages et entreprises) qui tirent profit de ces différentiels dans leur choix d'implantation et de recours au marché du travail, pour certains acteurs publics (le nombre de chômeurs est moindre et les systèmes de protection sociale moins sollicités), et un handicap pour d'autres acteurs publics.

C'est par exemple le cas sur la frontière Nord Lorrain-Luxembourg, où la partie luxembourgeoise du territoire attire les emplois productifs, la partie française les commerces et l'habitat, avec un effet négatif pour les finances des collectivités françaises privées de la ressource de la taxe professionnelle. Il en est de même dans la région Øresund, où les municipalités suédoises doivent financer les écoles pour les enfants d'employés travaillant et payant leurs impôts à Copenhague.

Dans le même temps, si deux ou trois Etats avec différents systèmes se rencontrent sur une frontière il peut y avoir la possibilité pour les entreprises de choisir parmi plusieurs possibilités et de « prendre ce qui est le mieux dans chaque système » (« Zapfahnmodell" : système légal, administratif...). Ce qui semble à première vue être des difficultés constitue paradoxalement des opportunités, quand les entreprises tirent profit des différences en choisissant le système adapté à leur besoin (on peut imaginer une entreprise localisant ses fonctions tertiaires d'un côté de la frontière et ses fonctions logistiques de l'autre côté) ou encore en exploitant le potentiel multiculturel ou multilingue du territoire.

L'exemple de la coopération entre la province de Limbourg (Pays-Bas) et les différents acteurs du côté allemand montre qu'un incubateur avec 120 entreprises à la frontière entre l'Allemagne et les Pays-Bas a pu permettre aux entreprises de s'installer selon leur choix d'un ou de l'autre côté de la frontière au sein d'un même territoire de développement.

Il est également possible que les pouvoirs publics communiquent alors positivement sur le différentiel comme le montre l'exemple de l'Øresund, où les organismes chargés de la promotion du territoire transfrontalier présentent ce différentiel comme un atout pour les entreprises.

Toutefois, cela ne résout pas le problème des charges induites pour les municipalités ; dans certains cas existent des accords fiscaux entre Etats (par exemple mécanismes de reversement du canton de Genève vers les départements français voisins), mais dans d'autres non ; et la question ne concerne pas que les territoires frontaliers (exemple de la main d'œuvre des pays baltes travaillant au Royaume Uni et commutant hebdomadairement avec leur pays d'origine) ; la question d'une plus grande coordination fiscale entre Etats au niveau européen est donc ici posée, mais dépasse largement le propos de l'atelier.

### ❖ La logique d'économie d'échelle

Dans une approche d'économie d'échelle, « plus grand veut dire plus d'impact », la coopération transfrontalière « agrandit » le territoire, pouvant lui permettre d'atteindre la masse critique, en termes d'équipements et de services publics. Il en est de même pour les PME, qui ont plus de visibilité à l'international etc.

Une des retombées les plus importantes concerne la division des coûts d'investissement dans des secteurs innovants entre les partenaires en ce qui concerne les infrastructures, les laboratoires... souvent très coûteux dans les secteurs innovants. Il s'agit d'investissements qui n'auraient souvent pas pu être envisagés par chaque partenaire isolé. On peut alors créer une montée en force commune pour conquérir les marchés locaux, européens et globaux.

Un marketing commun des entreprises permet une plus grande visibilité au niveau européen voire international. Une présence commune aux foires internationales peut à la fois permettre d'être plus visible et de partager les coûts.

Un exemple d'économie d'échelle est le cluster trinational Biovalley (CH/DE/FR) dans le domaine des sciences de la vie, où la coopération a notamment permis d'arriver à une masse critique et d'intégrer tous les niveaux de la chaîne de production.

En dépassant le contexte local on peut arriver au niveau international à une situation gagnant-gagnant. Pour cela il est nécessaire de penser « européen » voire « global ».

### **c) Connaître le territoire transfrontalier, se connaître au sein de ce territoire**

La première étape pour initier un développement économique transfrontalier est d'identifier, et de connaître le territoire transfrontalier.

De quel territoire parle-t-on ? Le territoire concerné par le développement économique transfrontalier peut aller de territoires de taille relativement réduite dans des espaces transfrontaliers peu denses ou peu accessibles (cas de régions rurales ou de massifs), à des espaces plus vastes (aires urbaines). Il importe également d'articuler les échelles, par exemple celle du bassin d'emploi ou de l'agglomération transfrontalière, espace de vie quotidienne des ménages, avec celle de la région, plus appropriées pour les entreprises. Dans le contexte de la globalisation, la notion de région fonctionnelle (éventuellement métropolitaine) semble la plus pertinente.

Du côté des pouvoirs publics, un diagnostic partagé sur les forces, faiblesses, complémentarités des différents versants du territoire transfrontalier, sur les flux économiques qui le caractérisent, peut démontrer l'intérêt de développer la coopération, par exemple autour de clusters, pôles de connaissances ou de compétitivité en transfrontalier, ou d'autres formes de coopération dans des domaines communs et/ou complémentaires. Un tel diagnostic nécessite de rassembler des données économiques harmonisées et comparables au niveau transfrontalier, enjeu extrêmement lourd du fait de la structuration nationale des systèmes statistiques.

En ce domaine, un exemple intéressant de coopération est donné par le projet e-BIRD (soutenu par Interreg), consistant à constituer progressivement un observatoire économique de la Grande Région (BE/DE/FR/LU) en mettant en réseau universités, autorités publiques, unions professionnelles et chambres de commerce.

La méconnaissance du système de fonctionnement de l'autre côté de la frontière constitue un frein majeur à la coopération. Les systèmes sont souvent très différents (concernant les cultures administratives, juridiques, scientifiques, les structures de soutien aux entreprises, l'accès au marché, les acteurs concernés, les compétences des différents niveaux territoriaux). Pour arriver à une compréhension commune, toute coopération doit commencer par la connaissance des domaines précités auxquels s'ajoutent des compétences interculturelles, linguistiques...

Un échange constant entre les acteurs et une communication poussée semblent le mieux répondre aux enjeux afin de surmonter les obstacles rencontrés. La première étape, à côté de la connaissance commune du territoire, est d'apprendre à se connaître.

Le fait d'associer les institutionnels économiques (chambres consulaires, agences de développement, etc..) des deux côtés de la frontière peut permettre de faciliter les échanges d'information et la compréhension du fonctionnement du pays voisin pour les entreprises

concernées. Le soutien des fédérations professionnelles compétentes peut également contribuer à pouvoir mobiliser les entreprises pour coopérer.

La première action à mener est d'organiser la communication entre l'ensemble des organismes intervenant dans le développement économique des territoires concernés (420 pour l'espace de coopération BE/DE/NL), déjà en en dressant la liste et en favorisant des rencontres informelles.

#### **d) Organiser la gouvernance du développement économique transfrontalier**

Il s'agit d'impliquer tous les acteurs territoriaux, de l'entreprise, de la formation et de la recherche ainsi que tout autre acteur impliqué (chambres de commerce et d'industrie, agences de développement etc.) à l'échelle du territoire transfrontalier. Du fait de l'hétérogénéité des acteurs de la coopération et la différence des systèmes et des niveaux de compétences de part et d'autre de la frontière il importe d'impliquer les différents niveaux d'autorités locale, régionale, nationale, voire communautaire. La notion de région fonctionnelle semble à nouveau la plus pertinente pour permettre la mise en réseau de tous les acteurs du développement économique concernés.

Un bon exemple de cette pratique fondée sur une région fonctionnelle est l'« Øresund science region » où la coopération englobe des autorités locales (en particulier la métropole transfrontalière constituée par Copenhague et Malmö), régionales ainsi de 12 universités et a donné de très bons résultats sur un territoire de 3,5 millions habitants.

Dans le contexte des objectifs de Lisbonne, un domaine de coopération privilégié est bien entendu l'innovation. On peut imaginer une coopération entre les PME dans les secteurs qui se développent rapidement (nouvelles technologies, logistique ...). Un cluster transfrontalier regroupant des compétences communes et/ou complémentaires peut faciliter cette démarche.

Il faut associer à cette démarche le secteur universitaire et de la recherche pour permettre à la fois un travail sur les contenus et également former le personnel compétent nécessaire. Il est important de faciliter l'échange entre les universités et centres de connaissance et de renforcer l'innovation et le développement technologique ainsi que leur diffusion dans une dimension transfrontalière. Pour cela il faudra mettre en synergie les noyaux d'innovation et identifier les pôles d'excellence transfrontaliers dans les secteurs recherchés.

De bons exemples de telles démarches sont donnés :

- par l' "Øresund science region" (DK/SE)
- par la coopération entre le Limbourg et la région d'Aachen (projet « International clause », NL/DE)
- par le cluster trinational Biovalley (CH/DE/FR) dans le domaine des sciences de la vie
- par le projet ERALAN (laboratoire transfrontalier (ES/FR)

Dans un espace de nature différente, (massif pyrénéen, frontière ES/FR), le projet PYRED initié par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Gers est également intéressant.

#### **e) Répondre aux besoins des entreprises dans leur développement transfrontalier : le rôle des autorités publiques**

D'une manière générale, les autorités publiques de part et d'autre de la frontière sont conjointement responsables d'établir le bon cadre et les bons outils pour la coopération et lisser les obstacles qui s'opposent au développement économique transfrontalier.

Actuellement, les entreprises rencontrent de nombreuses difficultés quand elles veulent coopérer en transfrontalier ou quand elles sortent de leur territoire « naturel », limité à la frontière nationale. Il est ainsi difficile de mobiliser les entreprises dans une perspective transfrontalière. Se posent toute une série de difficultés : financement ; distorsions de concurrence (marchés publics fermés pour les entreprises de l'autre côté de la frontière) ; manque d'interopérabilité en termes de normes, d'assurances, de certifications, de marché du travail etc.

❖ Informer les entreprises et faciliter leurs démarches

Les acteurs publics doivent se coordonner en transfrontalier pour faciliter les démarches des entreprises : diffusion de l'information (systèmes juridico-administratifs, législations fiscales et foncières, accès aux marchés publics,...), rôle d'intermédiaire et de facilitateur de contact et d'échanges entre acteurs publics et privés des différents versants de la frontière.

Un exemple intéressant est la démarche du CTDIC, Centre transfrontalier de développement industriel et commercial (BE/FR).

❖ Les aider à trouver le personnel compétent

Les entreprises rencontrent souvent le problème de ne pas trouver le personnel compétent en transfrontalier (compétences interculturelles, linguistiques ...) et ayant des compétences spécifiques (ingénieurs etc.). Le choix de concentrer les activités sur un secteur dans un territoire commun permet également de conserver les personnes compétentes. Un des enjeux de la coopération sera de constituer un bassin d'emploi commun en lien avec les universités.

Concernant le personnel il se pose souvent la question de la reconnaissance des qualifications de part et d'autre de la frontière (voir atelier « emploi/formation »).

❖ Financer le développement transfrontalier des entreprises

Pour les PME-PMI qui souhaitent se développer en contexte transfrontalier se pose la question du financement. Quels sont les instruments à leur disposition afin de récolter les fonds nécessaires à leurs projets ? La prise en compte effective du territoire transfrontalier par le système bancaire, en théorie armé pour ce faire puisque ses acteurs sont de plus en plus des multinationales, est un enjeu important. Le marché peut s'avérer cependant déficient, justifiant un financement public (capital risque...)

Un exemple est le fonds EUREFI (FR/LU).

❖ Coordonner les acteurs publics de part et d'autre de la frontière

La dissymétrie des systèmes juridico-administratifs, des législations fiscales et foncières, les difficultés d'accès aux marchés publics, demeurent un frein important pour le développement économique transfrontalier. Il sera d'autant plus important de développer la coordination des acteurs publics de part et d'autre de la frontière afin de trouver des solutions communes.

❖ Les infrastructures adéquates

Un cas emblématique est la création de zones d'activités transfrontalières, offrant à des entreprises impliquées dans le développement en transfrontalier les services ad hoc. Il ne faut toutefois pas sous-estimer la difficulté qu'il y a à construire un tel aménagement du territoire commun. Une fois instaurés, on peut imaginer que de telles zones soient des lieux d'expérimentation en matière de coordination des législations.

En termes de logistique l'Eurozone de Sarrebrück ainsi que la zone développée dans le cadre du réseau MAHHL (Maastricht, Aix-la-Chapelle, Hasselt, Heerlen et Liège) constituent des exemples intéressants.

## **f) Contribuer conjointement à la compétitivité et à l'attractivité du territoire transfrontalier**

Il est également important d'inscrire la démarche dans une planification territoriale à long terme. Les démarches de développement économique s'inscrivent dans des espaces organisés. Or seuls une vision concertée bi ou tri-nationale et un véritable projet de territoire permettent d'organiser les espaces transfrontaliers. En d'autres termes, les démarches de planification et d'aménagement sont au service du développement économique.

Les documents d'urbanisme locaux devront systématiquement être mis dans un contexte plus large et être inscrits dans une planification d'ensemble, portant sur l'offre foncière ; les fonctions urbaines supérieures (grand équipements universitaires, hospitaliers...) ; les services publics et en particulier les transports, l'offre haut débit (infrastructures ; tarification), la poste ; les services aux entreprises.

Des secteurs économiques appellent une attention particulière en transfrontalier sont par exemple la logistique (infrastructures, services, mise en réseau des plateformes,...), le tourisme, etc. (voir pour les différents types de territoires les autres ateliers du colloque notamment « les agglomérations », « les territoires ruraux et naturel » et « la coopération maritime »).

Plus encore que dans un contexte purement national, l'obtention d'une vision commune pour optimiser l'implantation de tel grand équipement (aéroport...) au bénéfice de tous reste difficile et requiert un portage politique fort et une vision de long terme.

Un exemple d'une telle démarche prospective est donné par le projet « Blueprints for regional foresight » développé parallèlement sur la Grande région et à la frontière HU/RO/SR.

Pour une bonne harmonie et efficacité de la coopération il faudra également prendre en compte la nécessité d'avoir un agenda commun entre les secteurs privé et public.

Le branding et marketing territorial commun de l'espace transfrontalier ajoutent à l'attractivité du territoire. La promotion commune de l'espace économique transfrontalier par exemple à travers des initiatives locales (médias...), la promotion à l'international des produits, services et savoir-faire, peut apporter une grande valeur ajoutée. Une fois acquise, la maîtrise de plusieurs langues et compétences interculturelles, devient un atout dans un contexte international.

### **g) Comment utiliser les programmes de l'objectif de coopération territoriale**

Interreg et maintenant l'objectif de coopération territoriale semblent peu adaptés pour financer, d'une part le développement des entreprises elle-mêmes, d'autre part, de gros investissements, qui relèvent plutôt des financements de type Objectif 1 ou 2, ou nationaux. Par contre, ce financement est particulièrement adapté pour décloisonner les démarches menées dans les cadres nationaux et aider au démarrage d'une gouvernance du développement économique transfrontalier : connaissance partagée, agences de développement transfrontalières, services aux entreprises, ...

Un exemple est le projet en cours de développement « Arenberg transformeur d'im@aginaire » (FR/BE) qui reprend plusieurs éléments précités et pourrait bénéficier d'un soutien au démarrage transfrontalier par les fonds européens.

### **h) La capitalisation des expériences et des acquis**

On constate un manque de transfert de savoir-faire et de capitalisation d'expériences en matière de développement économique transfrontalier. Trop souvent les compétences acquises sont liées aux personnes et se perdent dès qu'il y a des changements de postes. Un grand travail est à effectuer concernant ces savoir-faire.

On peut imaginer de développer une boîte à outils à destination des acteurs économiques qui se base sur des expériences concrètes, de bons exemples, etc., notamment concernant :

- des ressources partagées
- la mutualisation des demandes de partenaires, d'offres, de formation, etc.

Cette capitalisation doit être effectuée à l'échelle de chaque territoire transfrontalier, mais également en mettant en réseau ces démarches au niveau européen.

# Proposition de recommandations

---

## **RECOMMANDATIONS AU NIVEAU LOCAL**

- ❖ **Recommandation 1 : développer la gouvernance du développement économique transfrontalier**
  - favoriser le dialogue entre les différents acteurs concernés : les acteurs économiques, les collectivités locales, les universités et les autres acteurs concernés (comme les chambres de commerce et d'industrie, les agences de développement...) de part et d'autre de la frontière pour la conception et la réalisation de projets transfrontaliers,
  - créer des agences de développement transfrontalières,
  - développer en transfrontalier des clusters et pôles de compétitivité,
  - coordonner en transfrontalier le développement de la recherche et de l'activité universitaire.
  
- ❖ **Recommandation 2 : créer des instruments et des outils/services spécifiques à la disposition des entreprises**
  - créer des plates-formes d'entreprises (réseau de coopération, d'échange d'expérience et de bonnes pratiques, d'accompagnement dans leurs démarches) et mettre en place des outils de travail collaboratifs en ligne,
  - promouvoir la création d'outils et de facilitateurs financiers pour les entreprises tels que des fonds de capital risque transfrontalier,
  - promouvoir la création des lieux d'activités tels que des zones économiques transfrontalières avec équipements et services communs.
  
- ❖ **Recommandation 3 : inscrire le développement économique dans un développement territorial équilibré le long des frontières**
  - inscrire le projet de développement économique
    - dans un projet de territoire porté politiquement,
    - dans une stratégie commune à moyen terme, portée par les acteurs concernés.

## **RECOMMANDATION AU NIVEAU REGIONAL / NATIONAL**

- ❖ **Recommandation 4 : organiser la coordination entre Etats, frontière par frontière, des législations (domaine fiscal, formation (équivalence des diplômes) etc.) et le cas échéant mettre en place des expérimentations.**

## **RECOMMANDATION AU NIVEAU EUROPEEN**

- ❖ **Recommandation 5 : promouvoir la mise en réseau et la capitalisation d'expériences de développement économique transfrontalier au niveau européen**
  - développer les réseaux d'assistance technique au développement économique transfrontalier,
  - rendre visible les travaux menés en la matière afin d'essaimer l'expérience acquise sur d'autres territoires transfrontaliers,
  - favoriser la prise de conscience par les acteurs publics et privés, de la valeur ajoutée de la coopération en matière de développement économique.

## **RECOMMANDATION COMMUNE A TOUS LES NIVEAUX**

- ❖ **Recommandation 6 : développer la connaissance et la recherche sur l'économie des territoires transfrontaliers**
  - au niveau local/régional, développer des outils de connaissance partagée,
  - au niveau national/européen, développer la recherche (typologie de territoires etc.).