

Association Au-delà des frontières
Contribution à la démarche Luxembourg in transition

Novembre 2020

La métropolisation transfrontalière du Luxembourg
Aux frontières du réel

Préambule

Engagé depuis le milieu des années 90, le processus de métropolisation transfrontalière du Luxembourg n'a jamais été piloté. L'apparente lenteur de son mouvement n'a pas incité les pouvoirs régionaux à se saisir de ses enjeux, souvent par opportunisme, et c'est malheureusement la confrontation des hommes et des territoires aux impacts négatifs de ce processus qui s'impose aujourd'hui aux politiques publiques.

Perçue comme la nécessaire résultante de l'adaptation constante des territoires aux besoins de la croissance économique, affranchie des effets frontières, la métropolisation du Luxembourg s'est vécue comme un modèle - « le laboratoire de l'Europe », sans comprendre qu'il en testait en même temps les limites.

La libre circulation des hommes, des capitaux, des marchandises ne va pas de soi ; elle doit s'accompagner de vigoureuses politiques publiques pour passer du stade de concept à la réalité. Et pour cela il faut investir.

Ce sont ces investissements qui favorisent la liberté des choix individuels, c'est à dire qui ouvrent des alternatives pour les modes et les temps de transport, dans le choix de son lieu de résidence, de son environnement de travail, dans l'éducation de ses enfants..

Ces investissements publics sont les preuves tangibles du lien entre l'impôt et le service de l'impôt, entre les hommes et leurs territoires.

Ils expriment une ambition collective, celle de la part de l'impôt sur le salaire, et lient entre eux des intérêts individuels disparates. Chacun contribue proportionnellement à ses moyens mais chacun bénéficie en retour d'un service équivalent. C'est le fondement du consentement à l'impôt.

Or ces principes fondamentaux ne sont pas à l'œuvre sur l'aire métropolisée par le Luxembourg.

En effet, si l'impôt est prélevé uniformément sur les actifs résidents et frontaliers, le service de l'impôt n'est réservé qu'aux seuls résidents.

Au-delà de l'évidente fragilité de ce modèle en terme d'adhésion des populations frontalières à un projet collectif, l'absence d'investissement sur les lieux de résidence des frontaliers pénalise précisément les principes de libre circulation transfrontalière sur lesquels le Luxembourg a choisi de construire sa prospérité.

Sans le service de l'impôt versé, même partiel, le frontalier se voit contraint de réduire les bénéfices de son travail à son seul salaire et n'est porteur d'aucune ambition métropolitaine. Aujourd'hui seules 100 communes (luxembourgeoises) sur 2000 communes de résidence des actifs bénéficient du fruit de l'impôt versé par tous.

Peut-on raisonnablement imaginer que, puisque ce processus a eu un passé, il aurait un avenir ?

Peut-on projeter une trajectoire métropolitaine transfrontalière 2050 pour le Luxembourg sans régler au préalable la question de la capacité à agir des territoires transfrontaliers métropolisés ?

La démarche « Luxembourg in transition » vient à point nommé pour que ces questions fondamentales soient posées, comme elles le sont, en vain, depuis 20 ans aux frontières françaises du Luxembourg, comme elles l'ont été dès 1976 aux frontières de Genève et plus récemment entre la France et la Belgique, la France et l'Allemagne, la France et les 8 Cantons suisses hors Genève . Aux seules frontières du Nord-Est français ce sont 700 Millions d'euros par an qui transitent d'un État, d'une Région, d'un canton à l'autre au bénéfice des communes de travail ou de résidence des frontaliers.

Tout cela à l'exception des communes françaises et allemandes métropolisées par le Luxembourg.

Le Congrès des Pouvoirs locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe a mené un travail de fond sur ces échanges, synthétisé dans le Rapport Lambertz, où apparaît cette singularité luxembourgeoise. Si les accords entre États sont très divers et interpellent le Conseil de l'Europe sur la nécessité d'en uniformiser les pratiques, la recherche d'une juste répartition des impôts et des charges en territoires transfrontaliers reste le principe fondateur sur lequel se construit la diversité des accords.

Si l'association « Au-delà des frontières » pose la question des moyens comme préalable au dessin d'une trajectoire métropolitaine pour le Luxembourg, elle reste surtout mobilisée, et inquiète, par la nature et l'ampleur des défis transfrontaliers qu'il va falloir relever.

Aucun d'eux ne trouvera de réponse à travers la mise en œuvre de mesure unilatérales, qu'il s'agisse d'améliorer notre attractivité pour relever les défis démographiques, de permettre à nos entreprises d'accéder à la main d'œuvre en nombre et en qualité de formation, de sortir le frontalier de son rôle de variable d'ajustement des marchés du logement, de préparer les territoires au vieillissement de la population, de stabiliser les systèmes de santé...

C'est le sens de cette contribution à la démarche « Luxembourg in transition », pour un avenir réalisable plutôt qu'un avenir d'intentions, ainsi que nous l'avons proposé au Ministre Claude TURMES par courrier (joint en annexe).

Un dialogue difficile

L'étude Metroborder initiée dès 2008 par la présidence luxembourgeoise de la Grande Région a permis de mettre en évidence un système métropolitain transfrontalier organisé autour des métropoles de Luxembourg et de Sarrebruck, Metz-Trèves-Arlon en constituant un "espace de voisinage proche" sans statut métropolitain, Nancy y étant qualifié d'espace de voisinage éloigné.

C'est cette vision européenne de notre espace transfrontalier qui a mobilisé les énergies à l'échelle du Sillon Lorrain et permis d'engager des études poussées appuyées notamment sur le réseaux des agences d'urbanisme de Moselle (AGURAM) et de Meurthe-et-Moselle (AGAPE et SCALEN).

Perçu depuis les années 1990 à travers des images caricaturales et réductrices, paradis fiscal ou pourvoyeur d'emplois pour les chômeurs des pays voisins, la finesse des analyses engagées a révélé une réalité en trompe-l'œil bien plus complexe.

Nous sommes insensiblement passés d'une perception rassurante du Luxembourg - puissante Ville - État bénéficiant d'une croissance à 2 chiffres et capitale européenne rayonnant sur l'ensemble de la Grande Région, à celle d'un Luxembourg fragilisé par son très grand niveau de dépendance budgétaire aux externalités positives apportées par les pays frontaliers (20% de son budget). Cette dépendance conduit le Luxembourg, et avec lui les territoires frontaliers, vers des impasses qu'aucune politique publique transfrontalière ne vient réguler.

Il s'est alors engagé entre le Luxembourg et ses régions voisines françaises un dialogue à front renversé, les territoires frontaliers inquiets des risques de dégradation de la situation en appelant à plus de responsabilité du Luxembourg dans la gestion des impacts de sa propre métropolisation transfrontalière (mobilité, formation, chômage, dépendance, retraites, environnement du travail, systèmes de santé), et le Luxembourg n'y voyant qu'une manœuvre visant à capter une partie de ses excédents budgétaires.

Paradoxalement, alors que le principe des compensations financières était mis en avant par les territoires frontaliers comme étant l'outil indispensable à la mise en œuvre d'actions de codéveloppement, le codéveloppement a été présenté par le Luxembourg comme une alternative au principe de compensations financières.

Puis le Luxembourg a évoqué les risques de voir ces compensations financières captées par « Paris-Berlin » au détriment des territoires frontaliers, les difficultés de mener des négociations face à la complexité du « mille feuilles français », que les frontaliers devaient s'estimer heureux d'avoir un bon salaire, que le Luxembourg « n'était pas là pour financer les illuminations de Noël des maires français »,...

L'initiative « Luxembourg in transition » n'associe d'ailleurs pas les communes et intercommunalités frontalières qui représentent pourtant 85 % des communes de l'aire d'étude et accueillent la moitié des actifs des entreprises installées au Luxembourg et 60 % des chefs d'entreprises.

Un constat démographique alarmant

Dans les 15 ans qui viennent la Grande Région va perdre 600 000 actifs et gagner 900 000 personnes de plus de 65 ans. Cette hémorragie sera principalement due au déficit des naissances en Allemagne et côté français au déficit migratoire de la Lorraine.

L'accès aux ressources humaines est d'ores et déjà difficile, les entreprises pouvant proposer les plus gros salaires et les meilleures conditions de travail sortant gagnantes de ces luttes fratricides, porteuses hélas d'autant de transferts d'emplois sans valeur ajoutée (commerce et logistique, essence, tabac, alcool par exemple) que de créations d'emplois.

Dans ce contexte les entreprises installées au Luxembourg maintiennent encore avantageusement leur attractivité sur les salariés par rapport aux territoires frontaliers voisins même si de très nombreux emplois restent non pourvus au Luxembourg où sont créés environ 15400 emplois nets en 2019.

La situation démographique allemande et la faible densité démographique du Sud Luxembourg belge conduisent naturellement les entreprises à recruter de plus en plus en France. Au total, en 2019, les frontaliers français représentent 53% du total des actifs frontaliers (107 668 sur 203 900), mais cette dernière année 2019 les français représentent 64% des recrutements de frontaliers (15% belges et 21% allemands).

A ces décomptes s'ajoutent les 45 000 français dont 23 000 actifs qui ont pu et choisi d'habiter au Luxembourg

La dépendance du Luxembourg à la main d'œuvre frontalière et française est également très forte au sein des dirigeants d'entreprises qui représentent 57% de leurs effectifs.

Tous ces frontaliers proviennent majoritairement de l'extérieur de la Grande Région, c'est le cas depuis 2009, expliquant que le niveau du chômage local augmente malgré la croissance du nombre de frontaliers.

Depuis presque 20 ans, le frontalier n'est plus un lorrain au chômage. C'est un jeune actif bien formé ou un senior provenant d'autres places financières mondiales et européennes, qui signe un contrat de travail avec un nouvel employeur dont le siège est au Luxembourg, employeur qui n'a pas la responsabilité de lui trouver également un logement. Si le salarié ne parvient pas à se loger au Luxembourg, il devient frontalier... même s'il est né au Luxembourg. Seules les professions de la santé relèvent encore très majoritairement de transferts depuis les territoires frontaliers du Luxembourg, mais ils ne sont pas non plus issus d'une situation de chômage.

Le frontalier, variable d'ajustement du marché du logement luxembourgeois

Le Luxembourg est aujourd'hui confronté à de redoutables "effets ciseaux", avec une courbe exponentielle sur le besoin de création d'emplois pour maintenir à l'équilibre son système social pensions-sécurité sociale-dépendance (besoin d'une croissance de +3,2%/an), mais

une production de logement qui ne répond qu'à 30% des besoins conduisant à une augmentation de +15%/an des valeurs immobilières en 2019-2020.

Et plus l'hyper inflation sur les logements fait croître le nombre de frontaliers et moins le Luxembourg supporte de charges de gestion des personnes tout en voyant ses recettes fiscales augmenter.

Plus le nombre de frontaliers augmente et plus augmentent les recettes de l'impôt sur le revenu du travail et des pensions, les taxes diverses, les cotisations chômage, les cotisations dépendance. Tout cela sans une augmentation proportionnelle des charges puisque c'est l'Unedic française qui verse les allocations chômage à partir du 3ème mois, que la dépendance est prise en charge par les Départements, que les pensionnés vivent sur les territoires des pays voisins, que les coûts des formations initiales ont été pris en charge par les budgets des pays voisins, que la balance de la Sécurité sociale des frontaliers est constamment excédentaire au profit du Luxembourg (+250M€/an) et que les communes frontalières prennent en charge les coûts des services publics à l'usage des frontaliers.

100% des recettes et 50% des charges, la réussite économique luxembourgeoise porte un nom: le développement du travail frontalier.

C'est fondamentalement ce système qui permet à l'État luxembourgeois d'améliorer son attractivité fiscale par la baisse des charges, attirant de nouvelles entreprises tout en préservant des marges de manœuvre pour l'augmentation des salaires qui peuvent suivre l'inflation.

Dans le même temps c'est ce système qui augmente la charge fiscale des lieux de résidence des frontaliers. Si les frontaliers versent effectivement des impôts locaux, la part de fiscalité des entreprises ne cesse par contre de décroître dans les budgets des collectivités locales, très peu d'entreprises s'installant désormais dans les territoires frontaliers. Sur ces territoires l'emploi ne cesse de décroître alors que la population augmente.

Cette part de la charge fiscale provenant des entreprises qui représente habituellement 50% des recettes fiscales du groupe communal est inévitablement reportée sur les impôts ménages.

Pour la Lorraine c'est l'équivalent de la totalité de la fiscalité perçue sur les entreprises de Metz Métropole qui reste au Luxembourg, pendant que 107 000 actifs frontaliers sont pris en charge dans les communes françaises.

Et comme cette augmentation des impôts ménages ne peut pas se faire en France sans une augmentation équivalente des impôts sur les entreprises, elles sont finalement directement impactées par une surcharge fiscale qui augmente mécaniquement au rythme de l'allègement de la charge fiscale des entreprises luxembourgeoises...

Globalement les 207 000 actifs frontaliers belges français et allemands sont aujourd'hui pris en charge par les budgets de leurs lieux de résidence mais versent leurs impôts et taxes à leur lieu de travail, le service de l'impôt étant réservé exclusivement aux 200 000 actifs résidents, dont 110 000 luxembourgeois... Exonérés d'impôts locaux.

Ainsi sur le territoire métropolisé par le Luxembourg, les effets frontières de la fiscalité ne font que grandir, entre un Luxembourg où les résidents ne payent pas d'impôts locaux et les territoires frontaliers où les frontaliers en payent de plus en plus.

A armes inégales, la compétition des entreprises françaises dans l'accès à la main d'œuvre ne peut être gagnée, conduisant le bassin d'emploi lorrains à rentrer un peu plus chaque jour dans la zone d'influence du Luxembourg.

Pire, dans le Nord Lorrain l'accroissement du nombre de frontaliers s'accompagne de destructions d'entreprises (cf. étude INSEE), le bassin d'emploi de Thionville étant celui qui a le plus perdu d'établissements ces 6 dernières années (- 3000 emplois alors que tous les bassins d'emplois sont en croissance sur la même période en Moselle), tout comme le bassin de Longwy qui est impacté dans les mêmes proportions coté Meurthe et Moselle.

Le "level playing field" auquel le Luxembourg est attentif lors des négociations européennes n'est manifestement pas à l'ordre du jour sur les territoires qu'il métropolise.

A la recherche d'alternatives au principe de compensations financières

Plutôt que de se livrer à une analyse objective des causes du déclin et face au constat de la dégradation continue du tissu économique frontalier du Luxembourg, les Gouvernements français successifs ont constamment appelé les contribuables nationaux et européens à la rescousse à travers des dispositifs financés par de l'argent public sous le contrôle et la gestion de l'Administration.

Ce fut la création du Pôle Européen de Développement (PED de Longwy en 1985) et la création de la Mission Interministérielle du PED avec le portage financier de la ZAC du Parc International d'Activités par l'EPFL (1985-2000), l'Opération d'Intérêt National OIN Esch-Belval (2011), l'Etablissement Public d'Aménagement EPA Belval (2012), le Groupement Européen de Coopération Territoriale GECT (2013), le Pôle Métropolitain Frontalier PMF (2019).

Pourtant force est de constater qu'aucun de ces dispositifs n'a su produire de résultats en termes de développement économique et de création d'emplois en 35 ans.

Inexorablement la situation continue de se détériorer, certaines communes enregistrant un taux de frontaliers de + de 80% de leur population active, voyant se dégrader leurs potentiels fiscaux au rythme des pertes d'emplois, déclenchant automatiquement les dotations compensatoires de l'État (encore) à la rescousse de finances communales en berne.

Pas plus de résultats concrets en matière de codéveloppement ou de cofinancement d'actions ou d'infrastructures à parité avec le Luxembourg, à l'exception du cofinancement par la France de la route de désenclavement vers Belval au Luxembourg ouverte en 2016 (36 M€ dont 30 M€ de la France-Europe et 6 M€ du Luxembourg) et plus récemment du cofinancement par le Luxembourg d'un P+R à Thionville-Illange et d'un autre programmé à Longwy (2020-2021) pour environ 5M€ au total.

En "échange",

- la France a formé 107 000 salariés pour le marché du travail luxembourgeois pour 13 Milliards d'euros (26 Milliards en incluant les belges et les allemands),
- prend en charge le versement des allocations chômage des frontaliers pour 170 Millions d'euros en moyenne annuelle (hors crise Covid 2020) alors que les cotisations des frontaliers sont versées au Luxembourg (55 M€/an),
- la Région Grand-Est va investir 1 Milliard d'euros sur les TER et les infrastructures en direction du Luxembourg d'ici 2030 (participation du Luxembourg à 10% acceptée en avril 2018),
- les Département prennent en charge la dépendance des personnes âgées alors que les cotisations sont versées au Luxembourg (70 M€/an de recettes au Luxembourg et 84 M€ de dépenses en Moselle),
- les frontaliers français contribuent à hauteur de 1,6 Milliards d'euros au budget du Luxembourg.

Parmi les alternatives au principe de compensation financière a été évoquée l'idée d'une zone à fiscalité dérogatoire. Cette idée portée par l'État en Région, très largement relayée par les milieux économiques locaux, visait à définir un périmètre sur lequel une fiscalité intermédiaire entre la France de l'intérieur (bassin d'emploi de Metz) et le Luxembourg serait définie. Le recul s'est opéré lorsque Bercy a évalué les conséquences d'un tel dispositif sur les bassins d'emplois voisins, dont celui de Metz au premier chef qui aurait subi une concurrence fiscale déloyale, amenant à établir une dégressivité qui aurait finalement atteint les frontières pyrénéennes.

Mais ce n'est pourtant pas cet aspect qui aurait dû être critiqué mais son inefficacité comme alternative à une compensation financière. Car ce n'est en aucun cas une alternative.

En effet le produit d'une compensation financière, quel que soit son montant et son mode de calcul, viendrait du Luxembourg et servirait directement les besoins des populations frontalières via leurs communes de résidence: elle "compenserait".

Alors que le produit de la fiscalité collectée sur une zone à fiscalité dérogatoire, non seulement viendrait d'entreprises contribuables françaises et non pas du Luxembourg, mais elle ne servirait qu'à répondre aux besoins en services publics des nouveaux emplois créés par le dispositif, sans prendre en charge les besoins des frontaliers qui continueraient par ailleurs à croître.

Ça aurait généré de nouveaux problèmes sans régler ceux qui existent déjà, en transférant de plus depuis le Luxembourg vers la France la charge contributive.

Pourtant cette proposition a animé de nombreuses réunions interministérielles depuis 2015, reléguant en arrière-plan le principe de compensation financière pourtant mis en œuvre par la France partout à ses frontières.

Et pendant que la France passe son temps à imaginer des dispositifs complexes pour remettre les finances des communes frontalières à flot sans participation du Luxembourg, le

Parlement de Rhénanie-Palatinat délibère en 2019 pour demander à Berlin d'engager une négociation avec le Luxembourg afin d'obtenir une compensation financière.

Une autre idée émerge actuellement du débat post municipales à Thionville: la fiscalité sur le télétravail. Il s'agirait d'affecter la fiscalité sur le télétravail au-delà du 29^{ème} jour et jusqu'au 49^{ème} à des projets transfrontaliers. Autrement dit, il s'agirait de demander aux contribuables français (toujours lui) d'affecter les impôts perçus par la France sur le revenu du télétravail à des projets de codéveloppement avec Luxembourg. A nouveau, l'alternative à une compensation financière du Luxembourg serait une compensation financière de la France... C'est peut-être une idée à développer plus largement, idée portée par quelques sénateurs, que de demander à la France une compensation qu'elle ne sait pas obtenir du Luxembourg alors que, soit elle l'a obtenue au profit de ses autres territoires frontaliers, soit elle verse une compensation aux territoires frontaliers voisins, signe qu'elle trouve ailleurs le procédé équitable.

Des accords de rétrocessions financières passés par la France avec tous les pays frontaliers du grand Nord-Est, sauf avec le Luxembourg.

Pour équilibrer les recettes et les charges entre les pays européens sur les frontières desquels se sont développés des échanges transfrontaliers plus ou moins denses, les États ou Région passent couramment des accords permettant au pays qui lève l'impôt d'en reverser une juste proportion à celui qui assume une partie des charges.

C'est par exemple et pour notre région transfrontalière, le cas du Luxembourg qui reverse aux communes belges via l'État fédéral un montant annuel proportionnel au nombre de frontaliers qu'elles hébergent (Fonds Reynders 2002 porté en 2018 à 30 M€ pour 45 000 frontaliers).

C'est aussi le cas de la France qui reverse un forfait annuel à la Belgique (35M€) et à l'Allemagne (70 M€).

La France verse d'autre part à la Suisse 4,5% des salaires bruts des frontaliers travaillant en Suisse et sur lesquels la France perçoit l'impôt au lieu de résidence (versement à la Suisse de 300M€ en 2019). Ce montant est ensuite reversé par les cantons suisses aux communes suisses en fonction de leur nombre d'actifs frontaliers.

C'est aussi le cas, en sens inverse, de la République et Canton de Genève qui lève l'impôt à la source comme le Luxembourg, mais reverse aux communes française d'accueil des frontaliers 3,5% des salaires bruts (depuis 1976, 296M€ pour 2019 versés en 2020).

Ces accords de reversement ne sont pas exclusifs de projets de codéveloppement partagés comme par exemple le Léman Express (1,8 Milliards d'euros) sur lequel Genève investit massivement côté français dans le cadre du projet de Grand Genève qui vise à positionner Genève comme une grande métropole européenne intégrant les populations frontalières dont son économie dépend.

Face à ces ambitions, la Lorraine peut craindre que l'accompagnement de la métropolisation du Luxembourg grâce au cofinancement du P+R de Thionville, négociée au plus haut niveau des États en avril 2018 et pour les 10 prochaines années, ne soit pas à la hauteur des enjeux.

Le Congrès des Pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe (CPLRCE) se saisit de la question "d'une juste répartition des impôts et des charges en territoires transfrontaliers en 2017"

La Fondation FEDRE présidée par l'ancien Maire de Genève Claude Haegi a lancé une vaste enquête le long des frontières européennes intérieures en 2017, à l'initiative du CPLRCE et avec l'appui de l'Université de Maastricht, afin de faire le bilan des systèmes de compensation mis en place entre les Régions européennes et étudier la possibilité de faire des recommandations aux 47 États européens membres du Conseil de l'Europe.

Le Pôle Métropolitain Européen du Sillon Lorrain (PMESL) a été consulté dans ce cadre pour partager son expérience aux frontières du Luxembourg, tout comme le Luxembourg l'a été ainsi que les Villes du Quattropole (Sarrebriick, Trèves, Metz, Luxembourg). Le Luxembourg et la Ville de Luxembourg n'ont pas souhaité participer à ces travaux.

En octobre 2018 une dernière réunion de synthèse des travaux a eu lieu à Genève, au cours de laquelle les lorrains ont été cordialement chahuté par les autres territoires européens qui ont ouvertement mis en doute leurs affirmations quant à l'absence de partage des impôts et des charges entre le Luxembourg et la France ou l'Allemagne, au cœur de l'Union Européenne et entre 3 de ses 6 membres fondateurs.

Le Rapporteur Lambertz, Président du Comité européen des Régions et du Parlement de la Communauté germanophone de Belgique a porté le rapport intitulé "pour une juste répartition des impôts et des charges en territoires transfrontaliers " devant le Congrès en octobre 2019 au siège de Strasbourg.

Ce rapport a été adopté à une large majorité des voix (80%) sous forme d'une Résolution du CPLRCE, ainsi que le texte de la Recommandation aux États du Conseil de l'Europe qui stipule en son dernier point (h):

- h. recommande que le Comité des Ministres invite les gouvernements des États membres :*
- i. à promouvoir le codéveloppement en tant qu'objectif commun, en vue de soutenir la croissance économique, et à répartir équitablement les recettes fiscales qui en découlent et veiller à ce qu'elles se traduisent à l'échelle locale par une amélioration de la qualité de la vie ;*
- ii. à encourager les autorités locales et régionales des lieux d'emploi des travailleurs transfrontaliers à contribuer au financement des services publics locaux utilisés par ces travailleurs dans leurs lieux de résidence ;*
- iii. à soutenir la formation technique, scientifique ou linguistique de leurs populations frontalières afin de leur permettre de mieux tirer parti des possibilités d'emploi transfrontalier ;*

- iv. à créer les conditions requises pour favoriser un dialogue multilatéral sur les questions de fiscalité, dans un cadre plus collaboratif et mieux coordonné, en réunissant tous les niveaux d'autorité ;*
- v. à homogénéiser les conditions dans lesquelles les dépenses sont prises en charge par le budget du pays bénéficiant de l'imposition de la main-d'œuvre en faveur des territoires de résidence des travailleurs frontaliers (par exemple sous la forme d'un pourcentage du salaire brut) ;*
- vi. à harmoniser les principes de partage des charges entre les pays qui ont assumé les coûts de la formation initiale des travailleurs frontaliers et les pays qui imposent le revenu professionnel de ces employés sans avoir contribué financièrement à leur formation ;*
- vii. à harmoniser les conditions d'imposition des retraités frontaliers en faisant de leur lieu de résidence, qui assume les coûts liés au vieillissement, le lieu d'imposition de leurs pensions ;*
- viii. à soutenir le développement des Groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCTs) comme moyen d'aborder ces questions.*

Et un groupe de travail de l'OCDE a inscrit cette question à son agenda pour amender la règle du prélèvement de l'impôt sur le revenu au lieu de travail

Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE, interviewé par le Quotidien en février 2019: " *La double imposition juridique internationale – définie comme l'application d'impôts comparables dans deux ou plusieurs États au même contribuable, pour le même fait générateur et pour des périodes identiques – a des effets néfastes sur l'échange international de biens et de services, et sur les mouvements transfrontaliers de capitaux et de personnes.*

Afin de supprimer cet obstacle au développement des relations économiques, et afin de clarifier et d'unifier la situation fiscale des contribuables qui exercent des activités dans d'autres pays, l'OCDE publie depuis 1977 son «Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune».

Ce modèle suggère certaines dispositions que les États peuvent utiliser dans leurs conventions fiscales bilatérales. L'influence de ce modèle est grande, puisque la quasi-totalité des 3 500 conventions fiscales en vigueur reprennent ses dispositions.

L'article 15 traite de l'imposition des rémunérations perçues au titre d'un emploi salarié. Cet article prévoit que, généralement, le pays où l'emploi est exercé imposera la rémunération l'employé du salarié.

Ainsi, le salarié lorsqu'il est également imposable dans le pays où il réside, se voit accorder un crédit d'impôt afin d'éviter une double imposition.

Cependant, il est possible pour les États qui signent une convention fiscale de convenir d'une règle différente, et de se reverser une part de l'impôt collecté, dans un sens ou dans l'autre (de l'état où réside le salarié vers celui où il travaille, ou l'inverse). C'est parfois le cas dans certaines zones transfrontalières. Un groupe de travail du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, composé de négociateurs de conventions fiscales, suit de près tous les aspects du

modèle. Le groupe de travail a déjà décidé d'examiner la question des travailleurs frontaliers dans le cadre de son futur programme de travail.

Il est trop tôt pour dire ce qu'ils vont décider, mais un résultat possible serait une disposition alternative (ou une série de dispositions) que les pays préoccupés par cette question pourraient utiliser dans leurs traités bilatéraux. Comme indiqué dans votre préambule à la première question, plusieurs pays appliquent déjà ces dispositions et le groupe de travail les examinera sans doute au cours de ses travaux."

L'alternative "projet par projet" proposée par le Luxembourg

Affichant une opposition de principe à toute compensation financière au bénéfice de l'employabilité des frontaliers vivant sur les territoires qu'il métropolise malgré eux, le Luxembourg met en perspective une alternative, le codéveloppement par projets, sans néanmoins prendre d'initiative concrète.

Le codéveloppement par projet requiert, de l'avis même du Luxembourg, un certain nombre de préalables, dont l'organisation du territoire frontalier français sous forme d'un interlocuteur unique (ce qui a conduit le Gouvernement français à créer le Pôle Métropolitain Frontalier autour de Longwy-Thionville) qui devra maintenant avancer des demandes coordonnées de projets concrets et apporter les contreparties qui risquent précisément de lui faire défaut.

Il restera ensuite à faire le tri sélectif dans la liste de projets que la diversité des compétences communales amènera sur la table, définir le mode de sélection et le rôle du Luxembourg, voter les budgets annuels nécessaires à la Chambre des députés du Luxembourg avant d'engager les décisions budgétaires des communes puis les travaux.

Par ailleurs le Luxembourg devra interroger sa propre organisation administrative pour suivre les projets portés potentiellement par 2000 communes d'accueil des frontaliers alors que son administration n'est taillée que pour ses 100 communes.

D'ailleurs au regard de l'expérience engagée par les accords franco-luxembourgeois d'avril 2018 (participation du Luxembourg à hauteur 120M€ sur 10 ans, dont les Transports Express Régionaux TER), force est de constater que rien de significatif n'est encore concrètement dépensé mi 2020 tant la gestion projet par projet est en réalité lente et peu efficace.

Sur la même période 2020-2030 les communes françaises voisines de Genève auront engagé plus de 3 Milliards d'euros de projets grâce aux reversements de Genève, et les communes suisses le long de la frontière française entre Neufchâtel, Bâle et Fribourg-en-Brisgau, 4 Milliards d'euros grâce aux reversements de la France.

Pendant ce temps-là en Lorraine, on discute d'alternative au principe de compensation financière, sans avoir encore pu en trouver une seule qui soit crédible.

Et il faut relativiser ces montants au regard des budgets du Luxembourg (20 Milliards d'euros) comparé à celui de la République et Canton de Genève (8 Milliards d'euros).

Enfin, le montant d'une compensation de 3,5% des salaires bruts des 107 000 frontaliers français représenterait un montant de 183M€ par an (soit 1709€ par actif frontalier), soit

1,4% de la dotation de 1,33 Milliards d'euros que verse le Luxembourg à ses 100 communes qui hébergent 239 000 actifs résidents (soit 5564€ par actif résident).

On serait encore loin d'une égalité de traitement des résidents et des frontaliers devant le service de l'impôt (rapport de 1 à 3,25) alors qu'ils le sont d'ores et déjà devant l'impôt.

Mais la marche métropolitaine pourrait s'enclencher.

Annexe : Courrier adressé au Ministre de l'Aménagement du territoire

ASSOCIATION AU-DELÀ DES FRONTIÈRES

Le Président,
Dominique GROS

Claude TURMES
Ministre de l'Aménagement du territoire
L-2918 Luxembourg

Metz, le 22 octobre 2020,

Monsieur le Ministre,

Vous avez pris l'initiative de lancer la consultation "*Luxembourg in Transition*" qui s'inspire de celles menées sur le Grand Paris ou le Grand Genève. Je me permets de saluer cette heureuse initiative à laquelle l'association "*Au-delà des frontières*" apportera sa contribution.

"*Au-delà des frontières*" vise à réunir, de part et d'autre des frontières, l'ensemble des compétences susceptibles de contribuer à la construction d'un nouvel environnement transfrontalier, équitable et durable, dans l'aire fonctionnelle luxembourgeoise.

Nous vous proposons de mettre notre connaissance fine des enjeux transfrontaliers, tant dans leurs dimensions sociologiques, économiques, démographiques que dans leurs aspects politiques au service de la démarche que vous avez engagée.

La diversité et la complémentarité de l'expérience de nos membres nous semble pouvoir constituer une ressource complémentaire de celle que vous avez réunie autour des comités consultatif et scientifique auxquels nous ne manquerons pas de communiquer les éléments d'analyse d'ores et déjà à notre disposition.

Nous savons que nous touchons aux limites du modèle de croissance spontanée et qu'au cours des prochaines décennies il sera indispensable de modifier les règles inter étatiques et d'influer sur le cours des événements pour permettre aux espaces transfrontaliers de ne pas devenir des zones de fracture génératrices d'inégalités peu compatibles avec l'idéal européen.

Nous tous, de part et d'autre des frontières, devons travailler sans relâche pour rétablir ces équilibres au bénéfice du développement du Grand Luxembourg, et vous pouvez compter sur notre détermination et notre engagement pour progresser en ce sens.

En souhaitant pleine réussite à cette consultation riche de promesses, je vous prie d'agréer Monsieur le Ministre, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Président,
Dominique GROS

Annexe: Statuts de l'association "Au-delà des frontières"

**Association Au-delà des frontières - 4 ter rue de la Haye 57000 METZ -
audeladesfrontieres@outlook.com**