Travail frontalier au Luxembourg et compensations financières
Au service d'une justice fiscale pour les travailleurs frontaliers

Frontaliers et résidents sont égaux devant le paiement de l'impôt

Les travailleurs frontaliers au Luxembourg supportent la même pression fiscale que les travailleurs résidents au Luxembourg.
Frontaliers et résidents contribuent de manière égale à l'impôt sur le revenu, mais aussi aux impôts sur la production de richesses à travers leurs entreprises, et sont taxés de la même façon sur les produits de consommation.
Les frontaliers alimentent ainsi le budget du Luxembourg à égalité de l'effort demandé aux résidents.
En 2020, les frontaliers qui représentent 46 % des actifs ayant un emploi ont logiquement contribué à hauteur de 46 % des impôts et taxes prélevés sur le travail.

Mais inégaux devant la redistribution de l'impôt

Le budget du Luxembourg ne prend en charge que sa population résidente, les services publics des frontaliers étant financés par leurs territoires de résidence.
Les frontaliers ne bénéficient donc pas d'un niveau de service équivalent à celui rendu aux résidents alors que leur effort contributif est équivalent.
Ainsi les résidents, qui ne contribuent qu'à hauteur de 54 % de l'impôt, bénéficient de 100 % des services publics luxembourgeois, pendant que les frontaliers n'ont aucun service financé par le budget du Luxembourg sur leurs territoires de résidence.
Il y a une inégalité entre les résidents et les frontaliers devant le service de l'impôt.

Pour rétablir cette égalité : la compensation financière

Pour rendre aux frontaliers le niveau de service auquel les impôts payés leurs donnent droit, il faudrait que le Luxembourg finance directement les services publics rendus aux frontaliers sur leurs territoires de résidence.
C'est impossible.
L'alternative constitue en un transfert partiel des recettes des impôts des frontaliers sur leurs territoires de résidence : c'est le principe de la compensation financière.
L'égalité devant le service de l'impôt est alors assuré par les territoires frontaliers, avec une ressource provenant des impôts prélevés sur les frontaliers.
Les territoires de résidence des frontaliers financent ainsi une partie des services publics nécessaires à l'ensemble de la population, grâce aux impôts versés par les frontaliers et pour lesquels le Luxembourg est dans l'incapacité de rendre un service public.
L'équité entre frontaliers et résidents devant le service de l'impôt est ainsi rétabli.

A nos frontières, les exemples concrets de compensations financières

Ce dispositif, extrêmement simple et efficace, est couramment utilisé à nos frontières, car il permet un juste partage des impôts et des charges à travers un virement annuel unique, permettant la mise en œuvre d'une grande diversité de projets dans le respect du principe d'autonomie des communes.
Ainsi la République et Canton de Genève prélève l'impôt à la source sur les travailleurs frontaliers, comme le Luxembourg, mais reverse à leurs territoires de résidence 3,5 % de leurs revenus bruts annuels depuis 1973 (285M€ pour les collectivité françaises en 2020).
La France, qui prélève l'impôt sur le revenu des travailleurs frontaliers de 8 Cantons Suisses, reverse à ces Cantons 4,5 % des salaires bruts annuels (315M€ en 2020).

La France prélève l'impôt sur le revenu des travailleurs frontaliers d'Allemagne et reverse 1,5 % des revenus bruts dans la limite de 44 % de l'impôt effectivement prélevé et un plafond de 70M€.
Dans toute l'Europe le partage est la règle, avec une grande diversité dans les mises en œuvre, mais il n'y a qu'aux frontières du Luxembourg avec l'Allemagne et la France qu'aucun partage des impôts et des charges ne se fait.

La compensation financière demandée au Luxembourg : pour compenser quoi ?

Elle vise à compenser la part d'impôts habituellement perçue par le groupe communal (communes et agglomérations) sur les entreprises installées sur leurs territoires, qui représente habituellement la moitié des recettes fiscales.
Or le travail frontalier ne permet pas de lever l'impôt sur les entreprises situées au Luxembourg, et les communes frontalières se voient contraintes d'augmenter les prélèvements sur leurs habitants pour compenser ce déficit.
Les taux de fiscalité sont ainsi progressivement devenus plus élevés sur les territoires frontaliers que sur les communes non frontalières de tailles comparables.

Quels sont les montants en jeu ?

Sur la base des accords passés entre Genève et la France, soit 3,5 % du salaire brut moyen des frontaliers français, il s'agirait avec le Luxembourg d'un montant annuel de [48845€ (salaire moyen) x 109169 (Nbre de frontaliers) x 3,5 %] = 187M€ par an.
Sur la base de ce que la France reverse aux Cantons Suisses, soit 4,5 % des salaires bruts, le montant serait de 240M€ par an.
Il s'agit donc de reverser en moyenne **213M€**, soit **1956€** pour chaque frontalier.

Que représentent ces montants pour le budget du Luxembourg ?

Le budget prévisionnel 2021 du Luxembourg est de 19,5 Milliards€. https://budget.public.lu/lb/budget2021/am-detail.html
Une compensation financière de 213 Millions€ au service des frontaliers français représenterait donc 1,2 % de son budget.
A titre de comparaison, le Luxembourg verse une dotation globale à ses communes d'un montant de 1,263 Milliards€.
Rapporté au nombre d'actifs résidents ayant un emploi, ce montant représente 5206€ par actif, soit 2,66 fois plus que ce qui serait versé aux actifs frontaliers à travers une compensation.
Si on peut regretter qu'un frontalier ne coûterait finalement au Luxembourg que 37 % (1956€/5206€) des dépenses consacrées à un résident, alors qu'il est prélevé à 100 % par l'impôt, ce principe de compensation serait de toutes façons plus équitable que la situation actuelle où le frontalier n'est qu'un contribuable sans droit au bénéfice des services publics qu'il a financés.

Que représentent ces montants pour les communes et les Agglomérations frontalières?

Les 14 Intercommunalités qui accueillent 95 % des frontaliers français investissent au total 251,7M€ en 2019.
En valeur absolue, une compensation de 213M€ représente donc 85 % de leur volume total d'investissement.
Si on ne tient pas compte de Metz Métropole (qui récuse le principe des compensations), c'est même un doublement des investissements que permettrait cette compensation.

En valeur relative, certaines Intercommunalités, investissant peu mais ayant beaucoup de frontaliers, pourraient voir plus que tripler leurs capacités d'investissements (CA Porte de France-Thionville = +218% avec une compensation de 34,6M€), alors que Metz Métropole (si elle l'acceptait) verrait ses capacités n'augmenter que de 23 % avec une compensation de 18,4M€.
Les collectivités peuvent évidemment choisir d'affecter une partie de ces compensations à une baisse de la fiscalité sur les entreprises afin d'améliorer leur compétitivité par rapport au Luxembourg .

L'absence de compensations financières du Luxembourg : un avantage compétitif calculé, aux dépends du développement économique des territoires frontaliers

Si le Luxembourg tire un avantage compétitif certain de l'absence de prise en charge des services publics dont ont besoin les frontaliers sur leurs lieux de résidence, le recours au travail frontalier lui permet de faire d'autres économies substantielles:

- 3,2 Milliards d'euros en impôts et taxes prélevés sur les frontaliers
- 26,2 Milliards dépensés par les États de naissance des frontaliers pour leur formation initiale, ce qui équivaut à une économie annuelle 660 Millions par an pour le Luxembourg (durée légale du travail de 40 ans).
- 160 Millions perçus en cotisations dépendance sur les actifs et pensionnés frontaliers en laissant la charge de la dépendance aux budgets des départements.
- 105 Millions de cotisations chômage alors que le Luxembourg renvoie aux pays voisins la charge de l'indemnisation des chômeurs frontaliers au bout d'un délai de 3 mois, générant en France des dépenses supplémentaires.

Au total on peut estimer à 4,5Milliards d'euros les « externalité positives » apportées annuellement par le travail frontalier au budget du Luxembourg, soit 23 % de son budget, dont la moitié soit 2,25 Milliards par les seuls frontaliers français.
Sous cet angle, une compensation de 213M€ du Luxembourg ne représenterait que 10 % de ce que le travail frontalier français apporte au budget du Luxembourg.

Mais surtout, l'ensemble de ces externalités positives dope la compétitivité fiscale du Luxembourg, son niveau de charges n'étant finalement que de 56 % (taux d'actifs résidents) de ce qu'il serait si le Luxembourg assurait les coûts des services publics des frontaliers.
De quoi avoir les moyens de baisser ses taux de prélèvements obligatoires en-dessous de ceux des pays voisins et attirer les entreprises.
Cette attractivité fait augmenter le taux de frontaliers et les recettes budgétaires tout en faisant proportionnellement baisser les coûts de prise en charge des actifs résidents .
Si tous les frontaliers étaient des résidents il faudrait que le Luxembourg augmente ses recettes fiscales de 23 % pour pouvoir assumer les charges qu'il laisse assumer par les territoires frontaliers.
La compétitivité de ces territoires frontaliers serait instantanément rétablie !

Pourquoi le Luxembourg refuse t-il de verser des compensations ?

Le Luxembourg avance 2 raisons principales à son opposition au principe des compensations financières :

- la complexité du « mille-feuilles français » qui rendrait impossible l'établissement d'un dialogue en raison du trop grand nombre d'interlocuteurs.

- Le risque de voir ces compensations captées par le budget de l'État français au détriment des budgets des communes frontalières

Or l'argument du mille feuille ne tient pas car, précisément, une compensation financière se négocie d'État à État et l'interlocuteur du Luxembourg est donc le Gouvernement français. Y trouver un interlocuteur est très simple et n'a rien à voir avec ce fameux mille-feuilles.
Quant au risque de voir Paris capter les compensations, il ne tient pas non plus puisqu'il suffit pour le Luxembourg de ratifier un accord prévoyant le versement aux communes au prorata du nombre de frontaliers pour s'en affranchir. Rien de plus simple et sécurisé.

Mais à aucun moment le Luxembourg ne conteste avoir une dette vis à vis des territoires et des États frontaliers. Il ne propose un débat que sur la manière de l'honorer.
De façon étonnante, le Luxembourg propose une alternative aux compensations qu'il a nommée « codéveloppement projet par projet ».
C'est étonnant au regard de ses préventions face au « mille feuilles français » puisque les frontaliers sont répartis sur des centaines de communes de résidence (2000 communes de résidence des frontaliers en France, Belgique et Allemagne).
L'Administration centrale luxembourgeoise est taillée pour ses 100 communes. Comment pourrait-elle devenir l'interlocutrice de 2000 maires et bourgmestres pour négocier projet par projet ?
Cette proposition de codéveloppement projet par projet ressemble à une diversion face aux demandes de compensations et ne constitue en aucun cas une alternative.
C'est une façon de réduire drastiquement les montants en jeu, il suffit de comparer les 213M€, soit au minimum 2,135Milliards€ sur 10 ans, aux 120M€ que le Luxembourg a consenti d'investir sur 10 ans en P+R et sur les TER dans les accords d'avril 2018 à Paris.
Les compensations représenteraient 18 fois plus.
Mais les temps très longs des négociations projet par projet limite les capacités d'engagements de dépenses, ce qui semble faire l'affaire du Luxembourg, le P+R de Thionville étant par exemple le 1er projet cofinancé en 2021 à partir d'un accord d'avril 2018 pour une participation du Luxembourg de 2,9M€.
Sur la même période la CA de Thionville aurait du percevoir 106,8M€ de compensations financières, soit 37 fois plus !
Au lieu de cette recette, elle aura déboursé 4,8M€ en investissement et fonctionnement sur la même période.
Le Luxembourg a décidément une chance inouïe d'avoir des voisins si généreux à ses portes !

Compensations financières et codéveloppement

Le principe du codéveloppement que propose le Luxembourg repose sur l'identification de projets sur le territoire français de nature à améliorer le développement du Luxembourg. Les collectivités territoriales sont appelées à cofinancer ces projets.
Ce principe de cofinancement n'a donc rien a voir avec le principe des compensations, le cofinancement de projets ne permettant en aucun cas un retour d'impôt des frontaliers au profit de leurs communes de résidence, ce qui est fondamentalement la raison d'être des compensations financières.

Pire même, les cofinancements mettent à contribution les contribuables français, dont les non frontaliers, pendant que le Luxembourg mobilise les impôts prélevés sur les frontaliers pour apporter ses contreparties.

In fine, le frontalier apporte sa contribution côté français via ses impôts locaux et côté luxembourgeois via les impôts et taxes que le Luxembourg lui prélève. La belle affaire !

Prétendre que ce codéveloppement est une alternative aux compensations est pour le moins spécieux et on est en droit de s'interroger sur les raisons qui incitent la Région Grand Est et le Gouvernement français, mais aussi certaines communes, à promouvoir les cofinancements projets par projets en tant qu'alternative aux compensations financières.