



N° 3280

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2026.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à instaurer un mécanisme de compensation financière au bénéfice des collectivités territoriales françaises accueillant des travailleurs frontaliers employés au Luxembourg,

présentée par

M. Emmanuel FERNANDES, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, Mme Shéhérazade BENTORKI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie

MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La frontière franco-luxembourgeoise constitue aujourd'hui l'un des espaces transfrontaliers les plus intégrés d'Europe. Cette intégration repose notamment sur un marché du travail profondément interdépendant : au 31 mars 2026, 131 260 travailleurs frontaliers français se rendent quotidiennement au Luxembourg pour y exercer leur activité professionnelle.

L'étude « une vision territoriale pour le Luxembourg à long terme », publiée en 2023 par la fondation IDEA, évoque la présence de 300 000 travailleurs frontaliers français au Grand-Duché en 2040. Sur ce territoire près de 50 % de la population active au Grand-Duché est frontalière, et les trois-quarts des travailleurs (étrangers, résidents et frontaliers) ont été formés à l'étranger, c'est-à-dire principalement en France. Les départements du Nord-Est de la France comptent plus de 125 000 travailleurs frontaliers, notamment en Moselle et en Meurthe-et-Moselle. Le Grand-Duché est ainsi devenu un bassin d'emploi essentiel pour les territoires du Nord lorrain. En raison de la politique de modération salariale appliquée par les gouvernements libéraux successifs en France, cette réalité pourrait être appelée à se poursuivre et à s'amplifier.

Toutefois, cette intégration économique et cette interdépendance laborieuse produisent des effets économiques, sociaux et fiscaux répartis de manière hétérogène entre les deux territoires.

En application de la première convention fiscale franco-luxembourgeoise du 1^{er} avril 1958, dont les principales mesures d'encadrement ont été reprises dans la convention du 20 mars 2018, les rémunérations tirées d'un emploi exercé au Luxembourg sont en principe imposées au Luxembourg. Cette règle d'attribution du pouvoir d'imposition relève de l'accord entre les deux États et n'est pas remise en cause par la présente proposition de résolution.

Cette convention fiscale franco-luxembourgeoise est destinée à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune immobilière. Son article 14 attribue à l'État dans lequel l'emploi est exercé le pouvoir d'imposer les rémunérations correspondantes. Son article 22 organise, quant à lui, l'élimination de la double imposition pour les

contribuables concernés. Toutefois, ces mécanismes ne prévoient pas une compensation fiscale au bénéfice des collectivités territoriales françaises.

Les travailleurs concernés résident principalement en France où s'exercent tous leurs besoins du quotidien. Les collectivités françaises dans lesquelles ils vivent assument seules le financement des services publics du quotidien pour les travailleurs frontaliers et leurs familles : écoles, crèches, voirie, transports, logement, équipements sportifs et culturels, réseaux d'eau et d'assainissement, aménagement du territoire. Malgré ces coûts supportés par les services publics, leurs revenus professionnels échappent à l'impôt français puisqu'ils sont imposés dans l'État où ils exercent leur activité.

Ces collectivités territoriales doivent également faire face aux déstabilisations économiques et sociales sur le logement, les déplacements et l'organisation des bassins de vie provoquées par des salaires luxembourgeois plus élevés. Ces territoires, profondément marqués par la désindustrialisation et la disparition progressive de leur tissu industriel, connaissent parallèlement une transformation rapide de leur organisation résidentielle et de leurs besoins en services publics. Elles se retrouvent alors en lutte pour maintenir une vie sociale et culturelle sur leur territoire, et ne pas se transformer en cités-dortoir, au détriment de la qualité de vie de leurs habitants.

Cet écart de rémunération est particulièrement important : selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les actifs résidant en Moselle, en Meurthe-et-Moselle et en Meuse gagnent en moyenne 65 % de plus lorsqu'ils travaillent au Luxembourg plutôt que lorsqu'ils occupent un emploi en France. Cette différence exerce une pression considérable sur le marché du travail local et place les entreprises et collectivités françaises en concurrence directe avec les employeurs luxembourgeois pour recruter et conserver leur main-d'œuvre. Le phénomène est particulièrement préoccupant dans les services essentiels à travers des difficultés de recrutement, notamment des professionnels de santé, dont une partie, formée en France, est attirée par les conditions d'emploi et les rémunérations offertes au Luxembourg.

Les services publics français assurent la formation et le renouvellement de la force de travail, ainsi que les coûts qui leur sont associés, tout en devant faire face aux conséquences du départ de cette main-d'œuvre formée vers le bassin d'emploi luxembourgeois. Dans le même temps, l'attractivité salariale du Luxembourg contribue à accentuer la pression foncière et immobilière dans les territoires frontaliers,

renchérissant le coût du logement pour les ménages qui travaillent en France et ne bénéficient pas des mêmes niveaux de rémunération. Le phénomène frontalier produit donc une série d'externalités territoriales : concurrence sur l'emploi local, tensions sur le recrutement des services publics, départ de personnels qualifiés, pression sur le logement. Les collectivités ont la responsabilité d'en juguler les effets négatifs, et de maintenir la qualité des services publics sur le territoire dont elles ont la charge.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les collectivités territoriales françaises ont vu leurs ressources profondément bouleversées au cours des dernières années, notamment par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la très forte diminution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Dans les territoires frontaliers, ces transformations interviennent alors même que la croissance du travail frontalier accentue les besoins d'infrastructures et de services publics.

Par cette proposition de résolution, nous posons un principe simple : l'intégration économique transfrontalière doit s'accompagner d'une solidarité financière entre les territoires qui en bénéficient et ceux qui en supportent les charges.

Aujourd'hui, la coopération franco-luxembourgeoise repose notamment sur une logique de codéveloppement et sur le financement de projets transfrontaliers. Cette coopération est nécessaire et doit être poursuivie. Mais le financement de projets ponctuels ne peut se substituer à des moyens stables et suffisants pour permettre aux collectivités françaises de financer les services publics dont elles ont la charge. Nous souhaitons la mise en place d'un mécanisme de compensation financière alimenté par la richesse produite par le travail frontalier au Luxembourg, avec l'objectif de permettre aux collectivités frontalières de faire face aux charges associées au développement du travail frontalier. Un mécanisme de compensation financière permettrait précisément de distinguer ces deux logiques : le financement de projets communs d'une part, et la compensation des charges structurelles liées au travail frontalier d'autre part.

Il existe pourtant des précédents démontrant qu'une telle compensation peut être organisée parallèlement à la règle d'attribution du pouvoir d'imposition.

Le cas du canton de Genève, qui a versé depuis 2018 plus de 1,5 milliard d'euros aux collectivités frontalières, est à cet égard

particulièrement éclairant. Les rémunérations des travailleurs frontaliers concernés y sont imposées dans l'État d'emploi. En contrepartie, le canton de Genève verse à la France, en application de l'accord de 1973, une compensation correspondant à 3,5 % de la masse salariale brute des travailleurs concernés. Le canton justifie explicitement cette compensation par les charges publiques supportées par les collectivités françaises accueillant ces travailleurs. En 2025, cette compensation représentait plusieurs centaines de millions d'euros. Elle est ensuite répartie entre les territoires français concernés et contribue au financement de projets publics locaux et régionaux.

Le Luxembourg constitue lui-même un second exemple, et montre que la situation n'est en rien inamovible. Dans ses relations avec la Belgique, le Grand-Duché participe à un mécanisme de compensation financière au bénéfice des communes belges accueillant des travailleurs frontaliers dont les revenus professionnels sont imposés au Luxembourg. Au titre de l'année 2025, le Luxembourg a versé la somme de 51,8 millions d'euros de compensation aux villes et communes de Wallonie.

Si la situation franco-luxembourgeoise présente ses propres spécificités, ces deux exemples démontrent que le fait que l'impôt soit perçu dans le pays d'emploi n'empêche pas la mise en place d'un mécanisme de compensation financière au bénéfice des territoires du pays de résidence qui supportent les coûts de l'activité transfrontalière.

Pour ces territoires, il est vital que la France s'engage vers la mise en place d'une compensation financière à l'attribution de l'impôt au Luxembourg, afin de permettre aux collectivités frontalières d'assumer financièrement les charges supportées. L'interdépendance transfrontalière franco-luxembourgeoise doit être traitée avec le même degré de solidarité que celui qui existe dans d'autres relations transfrontalières.

La masse salariale brute des travailleurs frontaliers constitue à cet égard une base objective et directement proportionnée à l'ampleur du phénomène. Le mécanisme franco-suisse, fondé sur une compensation de 4,5 % de cette masse salariale dans la plupart des cantons, à l'exception notable du canton de Genève, peut constituer un point de référence utile dans la négociation, sans préjuger du taux, de l'assiette définitive ou des modalités qui devront être arrêtés entre la France et le Luxembourg.

La présente proposition ne prétend donc pas fixer unilatéralement les conditions d'une telle compensation. Une convention internationale ne peut être modifiée que dans le respect des compétences constitutionnelles

respectives des deux États. Elle demande au Gouvernement d'engager les négociations nécessaires avec le Luxembourg afin de construire un mécanisme adapté à la réalité de la frontière franco-luxembourgeoise.

Il s'agit de donner aux collectivités françaises les moyens de préserver et de développer les services publics indispensables à la population, alors même que l'attractivité du marché du travail luxembourgeois transforme profondément les équilibres démographiques, économiques et résidentiels notamment du Nord lorrain.

Cette négociation devra notamment permettre d'établir une évaluation objective du nombre de travailleurs frontaliers, de leur masse salariale et des charges supportées par les collectivités françaises concernées. Elle devra également garantir que les sommes obtenues bénéficient effectivement aux territoires qui accueillent ces travailleurs.

L'enjeu est donc à la fois fiscal, territorial et politique.

Par cette proposition de résolution, nous demandons donc que la France s'engage dans l'ouverture d'une négociation permettant de construire, entre deux États voisins et étroitement interdépendants, un mécanisme de solidarité financière à la hauteur de la réalité de leurs échanges.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution ;

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale ;

Vu les articles 52, 53 et 55 de la Constitution ;

Vu la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris le 20 mars 2018 ainsi que l'avenant à cette convention, signé à Luxembourg le 10 octobre 2019 ;

Vu la loi n° 2019-130 du 25 février 2019 autorisant l'approbation de cette convention ;

Considérant que le travail frontalier constitue une réalité économique et sociale structurelle de l'espace franco-luxembourgeois et que plus de 130 000 résidents français exercent aujourd'hui leur activité professionnelle au Luxembourg et contribue ainsi directement à sa prospérité économique ;

Considérant que, conformément à l'article 14 de la convention fiscale franco-luxembourgeoise du 20 mars 2018, les rémunérations tirées d'un emploi exercé au Luxembourg sont, sous réserve des exceptions prévues par la convention, imposables dans cet État ;

Considérant toutefois que cette attribution du pouvoir d'imposition au Luxembourg ne s'accompagne d'aucun mécanisme pérenne de compensation financière au bénéfice des collectivités territoriales françaises de résidence des travailleurs frontaliers ;

Considérant que ces collectivités supportent pourtant les charges liées à la présence et à la vie quotidienne de ces populations, notamment en matière de services publics, d'éducation, de logement, de transports, de voirie et d'aménagement du territoire ;

Considérant que la coopération transfrontalière et le financement de projets communs, indispensables au développement de l'espace franco-luxembourgeois, ne sauraient se substituer à un mécanisme pérenne permettant aux collectivités françaises de faire face aux charges structurelles liées au travail frontalier ;

Considérant que, dans le cadre de l'accord conclu en 1973 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement français, le canton de Genève reverse à la France une compensation correspondant à 3,5 % de la masse salariale brute des travailleurs frontaliers concernés, en considération notamment des charges publiques supportées par les collectivités françaises de résidence et que le Luxembourg participe lui-même à un mécanisme financier au bénéfice des communes belges accueillant des travailleurs dont les revenus professionnels sont imposés au Luxembourg ;

Considérant que ces précédents démontrent qu'une attribution du pouvoir d'imposition à l'État d'emploi peut être accompagnée, par voie conventionnelle, d'un mécanisme financier tenant compte des charges supportées par les territoires de résidence et que le Luxembourg reconnaît déjà, dans ses relations avec un État voisin, la nécessité de tenir compte des conséquences financières locales de l'imposition des travailleurs dans l'État d'emploi ;

Considérant qu'il appartient dès lors à la France et au Luxembourg de rechercher une répartition plus équitable des bénéfices et des charges résultant de l'intégration croissante de leurs bassins de vie et d'emploi ;

Invite le Gouvernement à engager avec le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg des négociations en vue d'instaurer, par la voie conventionnelle appropriée, un mécanisme pérenne de compensation financière, assise sur la masse salariale brute des travailleurs frontaliers, au bénéfice des collectivités territoriales françaises accueillant des travailleurs frontaliers exerçant leur activité professionnelle au Luxembourg, dont le niveau permette de tenir compte des charges supportées par les collectivités françaises ;

Invite le Gouvernement à examiner, dans le cadre de ces négociations, la possibilité d'asseoir cette compensation sur la masse salariale brute des travailleurs frontaliers résidant en France et exerçant leur activité au Luxembourg, en prenant notamment en considération les mécanismes existant entre la France et le canton de Genève ;

Invite le Gouvernement à associer les collectivités territoriales concernées à la définition des modalités de répartition de cette compensation et à informer le Parlement des résultats de ces négociations.