

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 449 (2019)¹

Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières : conflits potentiels et possibilités de compromis

1. Le travail transfrontalier, c'est-à-dire la libre circulation de la main-d'œuvre par-delà les frontières, est un aspect essentiel de la coopération et de l'intégration européennes, d'autant plus important qu'un tiers des citoyens européens vivent dans des régions frontalières. Le Conseil de l'Europe et, notamment, son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ont de longue date fait œuvre de pionniers pour la promotion de cette coopération, s'employant à ce que les frontières internes de l'Europe ne soient plus des obstacles mais des passerelles, des lieux de coopération pour améliorer la qualité de vie des citoyens de part et d'autre de la frontière.

2. Toutefois, si de nombreux obstacles à cette coopération ont été levés, la question de la répartition équitable des recettes fiscales provenant des travailleurs transfrontaliers entre les deux côtés des frontières reste encore à régler.

3. Bien que les États membres du Conseil de l'Europe appliquent, en général, la règle posée à l'article 15 du Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'Organisation de coopération et de développement économiques selon laquelle tout travailleur transfrontalier est imposé à l'endroit où il travaille, l'essor du travail transfrontalier depuis quelques années a mis en évidence la nécessité d'accompagner cet usage d'une répartition équitable des recettes fiscales de part et d'autre de la frontière, au bénéfice à la fois du lieu de travail et du lieu de résidence.

4. L'Union européenne ne dispose d'aucune politique commune à ce sujet, bien qu'il ait été souligné dès 1993 dans la Recommandation 94/79/CE de la Commission européenne, du 21 décembre 1993, relative à l'imposition de certains revenus obtenus par des non-résidents dans un État membre autre que celui de leur résidence, qu'il convenait d'établir un principe commun sur l'imposition transfrontalière. Faute d'une approche commune, la réponse à ce problème demeure de la responsabilité des autorités de chaque pays, ce qui a donné lieu à de multiples accords bilatéraux.

5. Dans certains cas, des systèmes de rétrocession fiscale ou de compensation financière ont été adoptés afin de couvrir l'excédent de dépenses assumé par le lieu de résidence (par exemple pour les écoles et autres infrastructures). Dans d'autres cas, aucun accord n'a été conclu, de sorte que les collectivités locales et régionales des lieux de résidence assument des coûts bien supérieurs à ceux des lieux d'emploi.

6. En conséquence, dans certaines régions frontalières, le financement des services publics est totalement insuffisant du fait de l'imposition exclusive dans le pays d'emploi. Cette situation peut engendrer de graves tensions pour les collectivités concernées et affecter leur capacité d'investissement en raison de la pression budgétaire liée à une évolution démographique encore accentuée par les besoins de main-d'œuvre du pays voisin.

7. Le risque de voir encore s'aggraver ce déséquilibre du développement transfrontalier est un défi pour les décideurs européens. Le clivage, dans certaines régions, entre des centres prospères et animés, concentrant emplois et richesses, et des faubourgs-dortoirs composés de collectivités paupérisées n'est pas durablement soutenable. La répartition inéquitable des charges et bénéfices de l'emploi ne peut qu'affaiblir les liens entre les régions du continent européen et compromettre la cohésion des territoires.

8. Dans ces conditions, il convient d'organiser et d'approfondir le débat sur la politique fiscale dans les zones transfrontalières, en acceptant l'idée que le lieu d'imposition importe moins que la nécessité d'une coopération et d'un accord entre les autorités concernées, et de déterminer de nouvelles solutions à ce problème.

9. Si l'on veut que ce débat soit fructueux, des progrès considérables doivent être réalisés en termes de connaissance et de compréhension de cette question, au moyen d'études et de collectes de données à grande échelle sur la base d'indicateurs communs.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

a. ayant à l'esprit :

i. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, Convention de Madrid) du 21 mai 1980, et ses protocoles additionnels (STE n°s 159, 169 et 206) ;

ii. la Résolution 363 (2013) du Congrès relative aux perspectives de coopération transfrontalière efficace en Europe ;

iii. le rapport de la Fondation pour l'économie et le développement durable des régions d'Europe sur «La juste répartition de la fiscalité et des charges en zone frontalière» (décembre 2018) et le séminaire organisé par elle en octobre 2018 à Genève, réunissant des acteurs du territoire étudié ;

b. s'inquiétant des problèmes liés au financement des services publics essentiels, tels que l'éducation, les crèches, le logement social et les infrastructures de communication, dans certaines régions frontalières ;

c. convaincu que l'existence de relations et de partenariats renforcés entre les centres dynamiques et les zones de résidence est une condition préalable importante pour générer des cercles vertueux pour l'économie, pour la performance environnementale, pour la cohésion territoriale et pour la durabilité sociale dans les États membres du Conseil de l'Europe ;

d. convaincu de la viabilité de stratégies transfrontalières à long terme fondées sur le partage des fruits du travail pour développer des infrastructures communes ;

e. inquiet de la dynamique de concurrence fiscale entre les États membres et attentif à la nécessité de garantir que certaines régions et communes demeurent des lieux attractifs où vivre et travailler ;

f. résolu à garantir le principe de non-discrimination et à éviter la double imposition,

g. invite les autorités locales et régionales des lieux de résidence des travailleurs transfrontaliers des États membres du Conseil de l'Europe :

i. 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 ;

ii. à éliminer les obstacles à la mobilité transfrontalière ;

iii. à prendre en compte l'évolution du télétravail, qui peut alléger la mobilité, en étudiant les mesures qui doivent être

prises pour le rendre attractif tant pour les salariés que pour les entreprises ;

h. invite les autorités locales et régionales des lieux d'emploi des travailleurs transfrontaliers des États membres du Conseil de l'Europe :

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 à veiller à ce qu'elles se traduisent à l'échelle locale par une amélioration de la qualité de la vie ;

ii. à contribuer au financement des services publics locaux utilisés par ces travailleurs dans leurs lieux de résidence ;

i. invite les associations nationales à soutenir la recherche dans ce domaine, notamment la collecte de données et l'élaboration d'indicateurs communs.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2019, 1^{re} séance (voir le document [CG37\(2019\)10](#), exposé des motifs), rapporteur: Karl Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC).