

Le télétravail transfrontalier, 5 ans après la pandémie

Si la pandémie a entraîné une augmentation spectaculaire du télétravail au Luxembourg, notamment grâce à des accords exceptionnels, la levée de ces mesures a entraîné des disparités importantes de la pratique entre les travailleurs résidents et frontaliers. Alors que 20% des résidents y ont toujours recours plusieurs fois par semaine, ils ne sont que 3% parmi les frontaliers, malgré un potentiel théorique bien plus élevé, freinés par des contraintes (et une insécurité) fiscales et sociales. Pourtant, le télétravail est devenu un critère clé pour attirer et retenir les talents. Face à ces enjeux économiques et fiscaux, certains plaident pour un modèle inspiré d'accords comme celui entre la France et la Suisse.

Ce décryptage analyse les tendances du télétravail au Luxembourg, les différences de pratique entre résidents et non-résidents, les freins à son développement et interroge la question de l'applicabilité du modèle franco-suisse au contexte luxembourgeois.

Depuis 2019, la pratique du télétravail a connu des transformations importantes à travers l'Europe, avec des évolutions contrastées selon les pays. Avant la pandémie de COVID-19, en moyenne, dans la zone euro, 6 % des actifs travaillaient habituellement à domicile et 9 % y recouraient de manière occasionnelle. Certains pays se démarquaient néanmoins avec des taux élevés, notamment les Pays-Bas (37 %), la Suède (37 %), la Suisse (32 %), la Finlande (32 %) et le Luxembourg (33 %), à l'inverse des pays du Sud ou de l'Est. En 2020, le nombre total de télétravailleurs a doublé dans la plupart des pays européens, portant la moyenne de la zone euro à 25%. Depuis ce pic, le télétravail a connu un certain recul mais il reste plus répandu qu'avant la pandémie et s'est durablement ancré dans les pratiques professionnelles de nombreux pays européens (voir Annexe 1).

Encadré 1 : Définition du télétravail

Le télétravail au sens strict se définit comme une forme de travail qui, normalement réalisée dans les locaux de l'entreprise, est effectuée régulièrement à distance (1 à 5 jours par semaine), hors des bureaux de l'employeur, grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (Eurostat). Cependant, les données issues du Labour Force Survey (LFS) qui mesurent le travail à domicile des résidents à travers trois catégories : ceux qui travaillent 'habituellement à domicile' (au moins 50 % du temps), ceux qui y travaillent

'parfois' (moins de 50 %) et ceux qui 'ne travaillent jamais à domicile', incluent toute activité professionnelle effectuée depuis le domicile, qu'elle soit régulière ou occasionnelle. Cela peut comprendre les tâches complémentaires effectuées en dehors des bureaux (ex. correction de copies pour un enseignant, lecture de documents, gestion administrative). Ces chiffres du travail à domicile sont donc souvent plus élevés que ceux du télétravail.

Une diminution du télétravail par rapport à 2020... surtout pour les frontaliers

D'après le STATEC, le télétravail des résidents au Luxembourg a connu une forte progression, passant de 20% en 2019 à un pic de 52%¹ au deuxième trimestre de 2020. Après cette période, le télétravail a légèrement diminué pour retrouver début 2024 un niveau environ deux fois plus élevé qu'avant la pandémie (40%).

Selon une enquête annuelle de la CSL (seule source disponible pour évaluer le télétravail des non-résidents)², environ un tiers des résidents pratiquent fréquemment³ le télétravail, contre seulement un cinquième des frontaliers. Cet écart pourrait s'expliquer en partie par la différence dans les secteurs d'activité et métiers occupés entre les deux groupes, mais également par des freins administratifs et fiscaux qui ont été

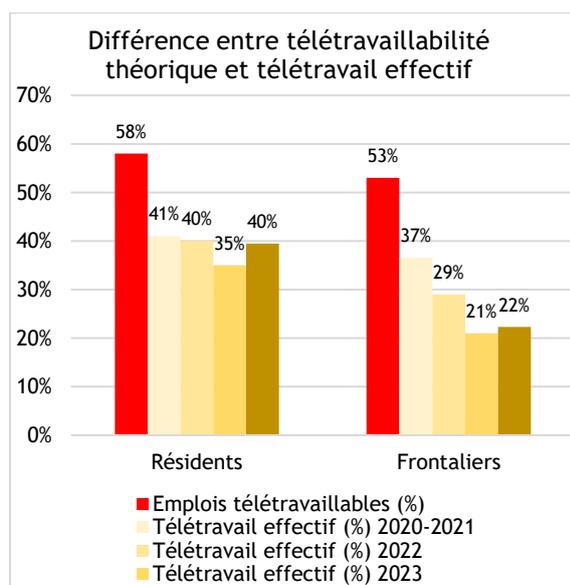
¹ Rapports Travail et cohésion sociale, 2022 et 2024, STATEC

² Rapport Quality of Work Luxembourg 2024, CSL

³ Somme des personnes qui pratiquent le télétravail tous les jours, plusieurs jours par semaine et plusieurs jours par mois dans l'enquête de la CSL.

(ré)introduits avec la fin des accords exceptionnels passés pendant la pandémie. Parmi les frontaliers, ce sont les résidents vivant en France qui télétravaillent le plus, avec un quart d'entre eux le faisant régulièrement, suivis des Belges, dont un cinquième adopte cette pratique, tandis que seulement un septième des Allemands y ont recours fréquemment. Malgré la diminution depuis la pandémie, la pratique s'est tout de même installée et n'est plus anecdotique mais le télétravail a sensiblement plus baissé chez les frontaliers que chez les résidents.⁴

Le potentiel maximal théorique de travail à distance est estimé à 58 %⁵ des emplois pour les résidents. Le télétravail effectif fréquent (incluant le télétravail tous les jours, plusieurs fois par semaine et plusieurs fois par mois) est resté inférieur à ce potentiel, avec une moyenne de 39 % en 2020-2024, mais est revenu en 2024 à un niveau très proche de celui observé pendant la pandémie (40%).



Sources : Enquête CSL et calculs d'IDEA d'après Eurofound (2023) et Sostero et al. (2020)

Du côté des frontaliers, il est possible d'estimer qu'environ 53 %⁶ des emplois sont théoriquement télétravaillables. Pendant la

⁴ Avec des baisses de -47 % pour les résidents allemands, -41% pour les Belges et -34% pour les Français, contre seulement -3% pour le résident du Luxembourg entre la moyenne 2020-2021 et 2024.

⁵ Dragos Adascalitei, Carlos Vacas-Soriano, Elisa Staffa and John Hurley (Eurofound), 2023, *Telework and teleworkability during COVID: An analysis using LFS data*, p.51.

⁶ Calcul effectué en se basant sur la télétravaillabilité moyenne par secteur d'activité en Europe de l'étude Sostero et al. (2020), p. 47, pour les salariés résidents et non-résidents. Pour effectuer une estimation plus précise, il faudrait néanmoins utiliser des données sur la répartition des travailleurs frontaliers selon les métiers en plus des données sur les secteurs d'activité, ces données ne sont malheureusement pas disponibles. Cependant, l'expérience

pandémie, l'écart entre le « potentiel » et la pratique effective était plus ou moins le même que chez les résidents, puisque 37% des frontaliers télétravaillaient régulièrement en 2020-2021.

Depuis 2021, la pratique du télétravail a en revanche fortement diminué dans ce groupe, et malgré une légère remontée récente, elle reste bien inférieure à celle des résidents (22% contre 40%). Si le taux de télétravail fréquent avait évolué de la même manière chez les frontaliers que chez les résidents depuis la fin de la pandémie, 27.200⁷ personnes supplémentaires télétravaillaient fréquemment aujourd'hui. Ce déficit illustre l'impact des contraintes spécifiques qui pèsent sur ces derniers et freinent leur adoption du travail à distance.

Environ 20% des résidents continuent de télétravailler plusieurs fois par semaine contre 3% des frontaliers

C'est surtout en observant la pratique du télétravail plusieurs fois par semaine qu'un écart significatif entre résidents et frontaliers se constate.

En 2020, les résidents luxembourgeois étaient ceux qui télétravaillaient le plus pendant la semaine (19 %), tandis que les non-résidents affichaient des niveaux nettement inférieurs (entre 8 et 11 %).

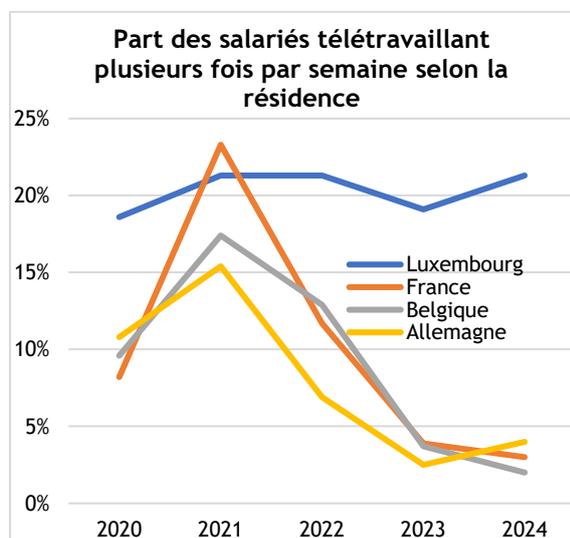
En 2021, la situation évolue radicalement : les résidents français voient leur taux s'envoler à 23 %, dépassant même celui des résidents luxembourgeois (21 %). De la même manière, les résidents belges et allemands connaissent une forte augmentation, atteignant respectivement 15 % et 17 %.

Après ce pic, la part des salariés qui télétravaillent plusieurs fois par semaine chute drastiquement chez les frontaliers : il atteint 3% chez les résidents français (20 points de moins en 3 ans), 4% pour les salariés vivant en Allemagne et 2% pour les navetteurs belges,

de la pandémie en 2020-2021 où les limites sociales et fiscales ont temporairement été abrogées pour le télétravail des frontaliers montre un écart de la pratique fréquente du télétravail de 4,5 points de % (36,5% pour les frontaliers et 41% pour les résidents), donnant une certaine légitimité à cette estimation. Voir : Sostero M., Milasi S., Hurley J., Fernandez-Macias E. and Bisello M. (2020), *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology 2020/05 et CSL, *Rapports Quality of Work Index, 2020 à 2023*.

⁷ En appliquant aux frontaliers l'écart observé chez les résidents entre le potentiel et la pratique du télétravail (58%-39,5%=-18,50%), on estime que les frontaliers auraient pu télétravailler à hauteur de 34,5 % (53%-18,50%) en 2024, contre seulement 22 % en réalité. Donc 226800*0.12(34,5%-22%).

soit une moyenne de 3%. À l'inverse, les résidents luxembourgeois sont toujours aussi nombreux en 2024 à travailler plusieurs fois par semaine qu'en 2021 (21 %), après une légère diminution en 2023 (19 %).



Source : CSL, enquêtes Quality of work index

Si l'intensité de la pratique du télétravail plusieurs fois par semaine avait évolué de la même manière que chez les résidents, 45.000 frontaliers pourraient télétravailler plusieurs fois par semaine, contre seuls 6.800 qui le font réellement, soit 7 fois moins que le « potentiel » raisonnablement estimé.

Les employeurs sont également concernés, le télétravail étant devenu un critère clé de recrutement dans des secteurs comme l'IT et les services financiers⁸. Certaines entreprises reconnaissent avoir perdu des talents en raison des restrictions, un phénomène qui pourrait s'amplifier avec l'évolution des attentes des salariés depuis la pandémie.

Principales limites et enjeux du développement du télétravail transfrontalier

Le déploiement du télétravail transfrontalier est limité (ou découragé) par des contraintes de fiscalité (34 jours par an, pouvant affecter négativement certains salariés), de sécurité sociale (seuil de 50% du temps de travail

potentiellement pénalisant pour les employeurs et les salariés), mais également par une incertitude juridique pour les entreprises (voir Annexe 2).

Sur le plan de la sécurité sociale, le Framework Agreement⁹, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023, a permis d'assouplir les règles d'affiliation à la sécurité sociale pour les travailleurs transfrontaliers exerçant une partie de leur activité en télétravail. Il permet aux salariés concernés de télétravailler jusqu'à 50 %¹⁰ de leur temps depuis leur pays de résidence tout en restant affiliés au régime de sécurité sociale du pays de leur employeur. Les travailleurs non-résidents et leurs employeurs n'ont pas intérêt à dépasser ce seuil de 50% (112 jours pour un temps plein), sans quoi le travailleur devrait être affilié à la sécurité sociale de son pays de résidence, avec des niveaux de cotisation généralement plus élevés et des prestations moins généreuses.

Le seuil de tolérance fiscale est quant à lui depuis le 1^{er} juillet 2022 de 34 jours de télétravail par an pour les non-résidents (d'Allemagne, de Belgique et de France). Ces seuils de tolérance permettent aux salariés non-résidents de télétravailler sans déclencher une imposition dans leur pays de résidence. Il ne constitue pas une limite stricte (interdiction), bien qu'ils puissent générer des démarches administratives supplémentaires pour les employeurs. En effet si un non-résident télétravaille plus que 34 jours¹¹, l'imposition est effectuée au prorata des jours travaillés dans chacun des pays (pays de résidence et de travail). Ainsi, seuls les jours travaillés au Luxembourg seront imposés selon la législation fiscale luxembourgeoise, tandis que ceux effectués hors-Luxembourg seront soumis à la législation fiscale du pays de résidence.¹²

Encadré 2: Etablissement stable

Les bénéficiaires des sociétés peuvent également être soumis au changement de système d'imposition, notamment par le risque de créer involontairement un établissement stable dans un autre État¹³.

⁸ uel-enquete-sur-la-pratique-du-teletravail-au-luxembourg-janvier-202316.pdf

⁹ Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework.

¹⁰ Cette dérogation repose sur l'Article 16(1) du Règlement (CE) n° 883/2004 avant cet accord, l'Article 13(1)(a) imposé un seuil de 25%. Le seuil de 50% s'applique uniquement aux salariés d'un employeur situé dans un autre État signataire, excluant les indépendants et ceux exerçant une autre activité dans leur pays de résidence. Les pays signataires sont : Belgique, République tchèque, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Croatie, Italie, Lituanie,

Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande, Suède, Norvège, Suisse, Liechtenstein.

¹¹ Ou travaille en dehors du territoire Grand-Ducal, pour une mission dans un pays tiers par exemple.

¹² Frontaliers Luxembourg : dépassement du seuil de télétravail (frontaliers-grandest.eu) & conventions bilatérales entre le Luxembourg, la France, la Belgique et l'Allemagne.

¹³ Voir : UEL, Télétravail transfrontalier et risque d'établissement stable, juin 2022.

Dans ce cas, l'entreprise doit répartir ses bénéfices entre les deux pays et respecter diverses obligations fiscales. Bien que des conventions bilatérales existent, la définition d'un établissement stable peut encore renfermer une certaine insécurité. En principe, une entreprise est imposée dans son pays de siège, sauf si elle exerce une activité significative ailleurs via une installation fixe d'affaires ou un agent permanent dépendant. Selon le Modèle de Convention Fiscale de l'OCDE (2017), un agent est considéré comme tel s'il travaille régulièrement dans un pays pour l'entreprise et signe la signature de contrats au nom de celle-ci.

Enjeux pour les finances publiques luxembourgeoises

En 2023 les frontaliers représentaient 44%¹⁴ des travailleurs dans l'emploi intérieur total du Luxembourg. Ils contribuaient à hauteur de 30% des impôts retenus à la source et 41% des cotisations sociales mais ne bénéficiaient à ce jour que de 24% des prestations sociales, chiffre qui est amenée à progresser en raison du départ progressif à la retraite de nombreux frontaliers.¹⁵

On comprend dès lors qu'un dépassement « massif » de ce seuil de tolérance fiscale (par ailleurs potentiellement intéressant pour les frontaliers résidant en France compte tenu de tranches d'impositions sur les revenus potentiellement plus favorables) pourrait générer un déchet fiscal non-négligeable pour les finances publiques luxembourgeoises. En outre, si les frontaliers représentent un poids dans les recettes fiscales (30%) inférieur à leur poids dans l'emploi, il faut néanmoins tenir compte du fait que les emplois télétravaillables sont généralement situés dans le haut de la distribution des revenus (voir Eurofound, 2023), également les plus imposés.

Compte tenu des enjeux fiscaux et économiques¹⁶ que présente le développement du télétravail dans un contexte transfrontalier, la voie vers la levée des freins au télétravail est encore un chemin sinueux. Il est donc pertinent

d'analyser des dispositifs déjà mis en place dans d'autres configurations transfrontalières. Un exemple souvent cité est l'accord entre la France et la Suisse signé le 27 juin 2023¹⁷, qui encadre la fiscalité du télétravail des travailleurs frontaliers. Cet accord prévoit notamment un seuil de 40% de télétravail par an avant de déclencher une imposition dans l'État de résidence, et une compensation financière de 40 % des salaires bruts liés au télétravail sont reversés par le pays où est imposé en principe le frontalier. La France a proposé une adaptation similaire pour le Luxembourg¹⁸. Une telle mesure pourrait avoir des implications significatives tant pour l'économie luxembourgeoise que pour les travailleurs frontaliers, avec des avantages et des inconvénients à considérer.

Avantages et inconvénients potentiels de l'adaptation du modèle franco-suisse au Luxembourg

	Avantages	Inconvénients
Luxembourg (employeurs et l'économie)	Attractivité et maintien des talents internationaux	Complexification administrative et fiscale Impact sur l'économie locale (moins de dépenses)
Travailleurs Frontaliers	Télétravail facilité Meilleure qualité de vie Réduction des coûts de transport	
Finances publiques Luxembourgeoises	Augmentation potentielle de l'emploi et des cotisations sociales (si effet d'attractivité) Maintien d'une partie des recettes fiscales via l'impôt sur le revenu par rapport à une situation où les 34 jours étaient plus dépassés	Perte de recettes fiscales nouvelles si une partie de l'impôt est transférée aux pays de résidence des frontaliers Risque de diminution des dépenses des travailleurs frontaliers au Luxembourg (impact sur la TVA, commerce local)
Finances publiques pays voisins	Hausse des recettes nationales ¹⁹ Moins de pression sur les infrastructures transfrontalières	Pas de recettes fiscales nouvelles pour les communes/régions transfrontalières ²⁰ Coûts liés à la complexité de la collecte et aux contrôles.

¹⁴ Vue d'ensemble du marché du travail, SATEC.

¹⁵ Voir : IDEA, *Avis Annuel 2024, Le Luxembourg au rAAAlentit !*, avril 2024.

¹⁶ Voir : Vincent Hein, *Développer le télétravail dans l'espace transfrontalier : quelques réflexions pour l'après Covid*, dans, *Inventaire avant sortie de crise !*, 2021.

¹⁷ [suisse_avenant_convention.pdf](#)

¹⁸ [Rapport, n° 717 - 17e législature - Assemblée nationale](#)

¹⁹ Par exemple, actuellement en France l'impôt sur le revenu est collecté à l'échelle nationale. Si un accord franco-luxembourgeois similaire à la convention suisse était instauré, une portion de l'impôt des travailleurs frontaliers en télétravail pourrait être assignée à l'Etat central, sans garantie de contrepartie pour les collectivités locales.

²⁰ Idem

Quelles mesures pour exploiter le potentiel du télétravail transfrontalier ?

Cinq ans après la pandémie, le travail à distance transfrontalier est toujours moins pratiqué que chez les résidents. L'écart est frappant : Si leur pratique avait suivi la même évolution que chez les résidents, 27.200 travailleurs frontaliers feraient aujourd'hui régulièrement du télétravail. On estime même que 7 fois plus de frontaliers pourraient télétravailler plusieurs fois par semaine.

Les seuils actuels en matière fiscale (34 jours par an) et sociale (112 jours par an), bien qu'ayant été adaptés et expliqués, semblent toujours constituer des freins importants au développement du télétravail transfrontalier, notamment en raison de l'incertitude et de la bureaucratie qu'ils génèrent pour les employeurs et les travailleurs non-résidents. Le modèle franco-suisse, avec un seuil plus élevé de 40 % (90 jours par an) couplé à une compensation financière qui resterait à définir pour correspondre au mieux aux caractéristiques de la région transfrontalière, offrirait une alternative prometteuse²¹.

Bien que ce modèle soit intéressant pour attirer et conserver les talents internationaux, il nécessite cependant encore des analyses approfondies, tout changement pouvant entraîner à la fois des impacts positifs et négatifs pour les économies et finances publiques concernées. Une attention particulière devra notamment être portée à l'éventuelle redistribution de ces recettes vers les régions frontalières, qui supportent une partie des coûts associés aux travailleurs non-résidents.

Daniela De Sousa Tomé*

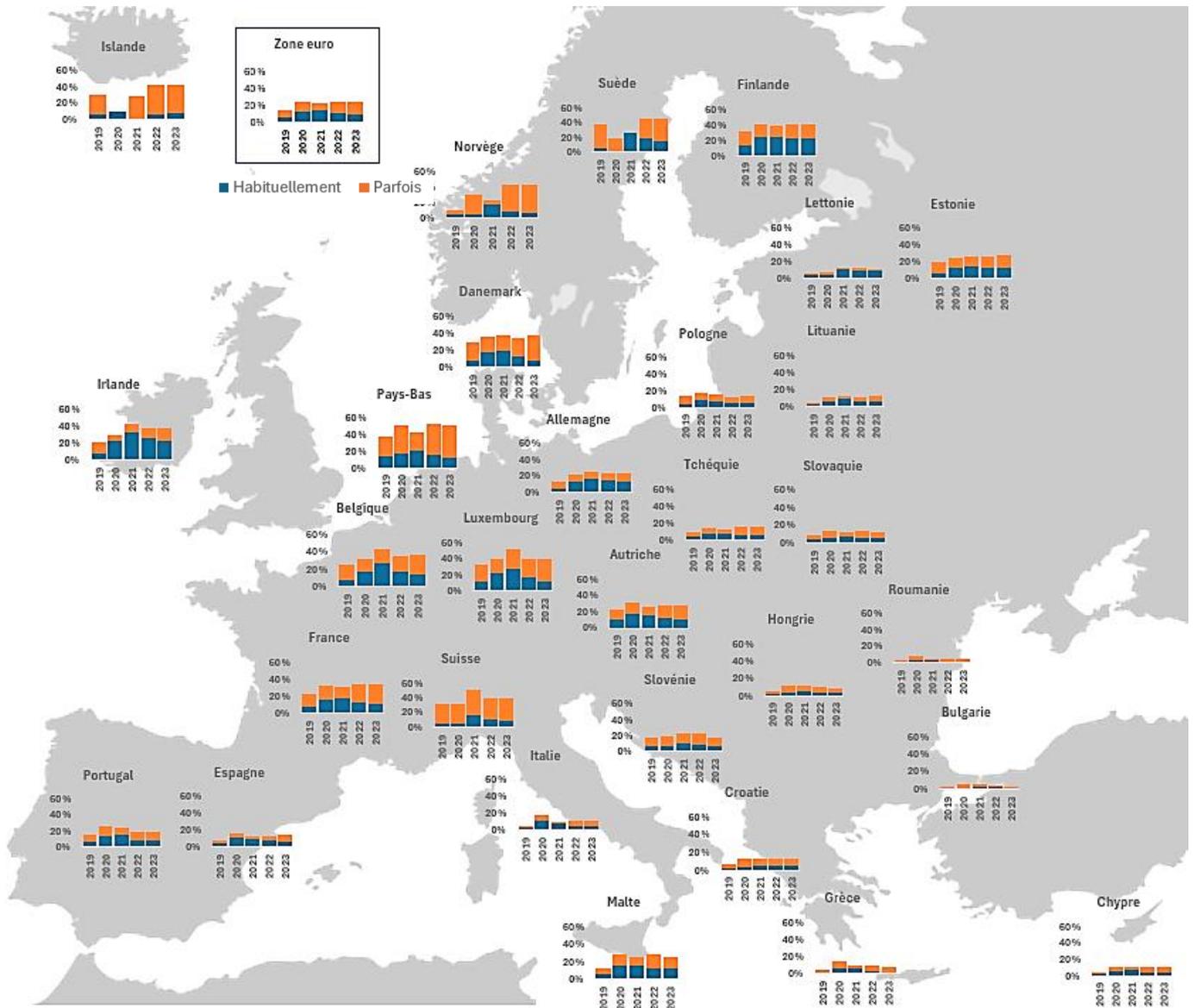
info@fondation-idea.lu

**Ce décryptage a été réalisé dans le cadre d'un stage de fin d'études de Daniela De Sousa Tomé au sein d'IDEA entre septembre 2024 et février 2025.*

²¹ Voir : Conseil Economique et Social, *Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région*, juin 2022.

Annexe 1 :

Part des personnes employées travaillant à domicile en Europe (%), par pays - Télétravail
« habituellement » et « parfois »



Source : Eurostat

Annexe 2 : Impact du télétravail sur la sécurité sociale et la fiscalité des frontaliers au Luxembourg

Télétravail					
Jours/Semaine	Jours/Mois	Jours/An	Pourcentage/an	Régime de Sécurité Sociale	Fiscalité
0,76 ²²	3	34	15%	Affilié dans l'Etat de l'employeur Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Imposé 100% dans l'Etat de l'employeur
1	4	45	20%	Affilié dans l'Etat de l'employeur Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Répartition au prorata : Imposition dans le pays de résidence dès le 1er jour excédentaire, au Luxembourg pour les jours travaillés sur place.
2	8	90	40%	Affilié dans l'Etat de l'employeur Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Répartition au prorata : Imposition dans le pays de résidence dès le 1er jour excédentaire, au Luxembourg pour les jours travaillés sur place.
2,5	10	112	49,9%	Affilié dans l'Etat de l'employeur si <50% après affilié dans l'Etat de résidence Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Répartition au prorata : Imposition dans le pays de résidence dès le 1er jour excédentaire, au Luxembourg pour les jours travaillés sur place.
3	12	134	60%	Affilié dans l'Etat de résidence Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Idem
4	16	179	80%	Affilié dans l'Etat de résidence Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Idem
5	20	224	100%	Affilié dans l'Etat de résidence Règlement n° 883/2004 et 987/2009	Imposé dans l'Etat de résidence.

²² (365-104(jours de weekend) - 26 (jours de congés) - 11 (jours fériés)) = 224 jours par an de travail. Nombre de semaine de travail : 224/5=44,8.
Jours de travail par semaine : 34 jours/44,8semaines = 0,76 jours par semaine.