



LES CAHIERS DE LA GRANDE RÉGION

Le développement du télétravail et ses
enjeux dans l'espace transfrontalier

Editeur : Vincent Hein (Fondation IDEA asbl)

#5

Juin 2022

Contact

Dr Franz Clément
+352 58 58 55 900
franz.clement@liser.lu

www.liser.lu

e-ISSN : 2716-7410



LISER
11, Porte des Sciences
L-4366 Esch-sur-Alzette (Campus de Belval)

Droits d'auteur

Les Cahiers de la Grande Région sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International).

Le LISER est l'éditeur responsable des Cahiers. Toutefois, chaque article ne reflétant pas nécessairement les opinions de tous les partenaires des Cahiers, les articles n'engagent que leurs auteurs.

Copyright

— Photographie —
Couverture : Schloss Berg, Perl, Saarland



EDITORIAL



Plus de deux ans après le début de la pandémie liée à la Covid-19, il est maintenant possible de faire le point avec un certain recul sur les aspects économiques et sociétaux qui auront réellement été marqués par des transformations significatives au sens où il sera légitime de parler d'un « avant » et d'un « après » pandémie. L'accélération de la pratique du télétravail fait partie de ces grandes évolutions socio-économiques. Mais c'est bien la seule conclusion sérieuse qu'il est possible d'en tirer à ce stade car son développement ouvre un vaste champ d'étude et de réflexions. En effet, le travail à distance porte en lui de nombreux bouleversements managériaux, sociétaux, économiques, territoriaux, environnementaux, architecturaux... crée de nouveaux besoins, de nouvelles aspirations et opportunités mais il ouvre aussi des lignes de fracture et des craintes.

En outre, si cette (r)évolution s'observe un peu partout dans le monde, certaines interrogations liées au développement du télétravail se posent de manière bien spécifique (et plus complexe) dans les régions transfrontalières. Cette nouvelle édition des Cahiers de la Grande Région aborde ainsi plusieurs des questions qui se posent dans un espace transfrontalier comme celui de la Grande Région. A quelle échelle le télétravail a-t-il été pratiqué pendant la crise sanitaire ? Quel est le potentiel de « télétravaillabilité » à plus long terme dans la Grande Région ? Comment sa pratique a-t-elle été vécue par les travailleurs en fonction des situations individuelles de ces derniers ? Les frontaliers en ont-ils tirés une satisfaction différente de celle des non-frontaliers ? La saturation des infrastructures de transport sera-t-elle évitable avec son déploiement ? Y-a-t-il des territoires gagnants et perdants dans la Grande Région ? Comment son déploiement peut-il servir de base à de nouveaux chantiers en matière de coopération transfrontalière ?

Une fois n'est pas coutume, les Cahiers de la Grande Région tentent d'offrir des angles de vue différents et de mettre en valeur le travail de chercheurs issus d'horizons divers. Une nouveauté de cette édition est la publication d'une tribune « libre » proposée par une Collectivité publique de la Grande Région, une parfaite occasion de rappeler à la fois que les pages de ces Cahiers sont ouvertes à tous les contributeurs intéressés et que le dialogue entre chercheurs et décideurs est un élément clé de la construction des politiques publiques.

Vincent Hein,

Economiste à la Fondation IDEA asbl.



SOMMAIRE

Le télétravail dans la Grande Région lors de la pandémie
COVID-19 : d'un recours à une habitude ?

– Anne Hartung (STATEC) –

Evolution de la satisfaction au travail des télétravailleurs
pendant le confinement

– Laetitia Hauret & Ludivine Martin (LISER) –

Le développement du télétravail après le COVID posera de
nouveaux défis à l'échelle transfrontalière

– Vincent Hein (Fondation IDEA asbl) –

L'accord belgo-luxembourgeois du 11ème Sommet de
la Gäichel du 31 août 2021 et son impact potentiel sur
les marchés de l'emploi transfrontalier et de l'immobilier
résidentiel

– Jean-Marc Lambotte (LEPUR, Université de Liège, UniGR-CBS &
UR SPHERES) –

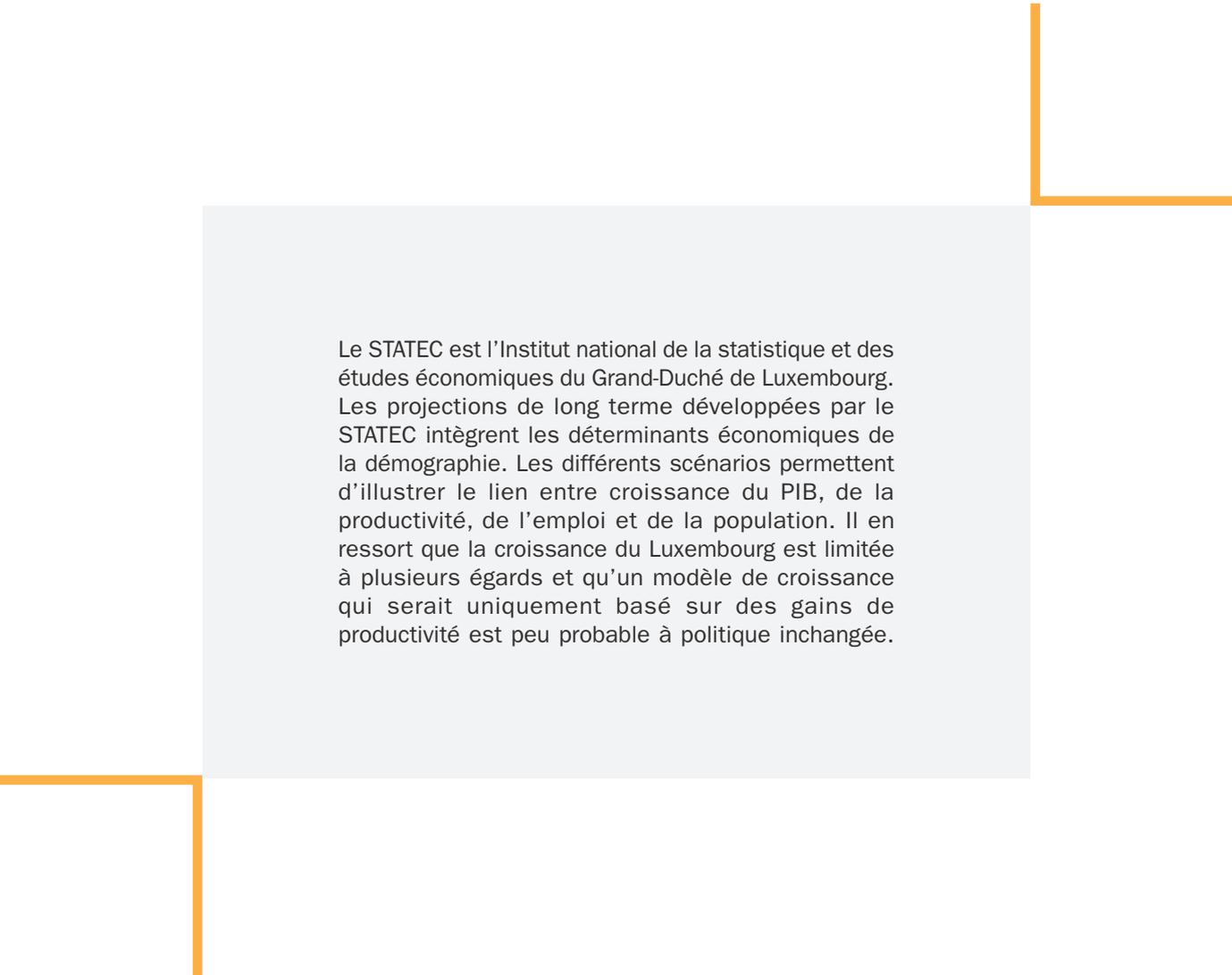
TRIBUNE. Du développement du télétravail comme socle
d'une coopération transfrontalière durable

– François Grosdidier (Maire de Metz) –



Le télétravail dans la Grande Région lors de la pandémie COVID-19 : d'un recours à une habitude ?

Anne Hartung (STATEC)



Le STATEC est l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg. Les projections de long terme développées par le STATEC intègrent les déterminants économiques de la démographie. Les différents scénarios permettent d'illustrer le lien entre croissance du PIB, de la productivité, de l'emploi et de la population. Il en ressort que la croissance du Luxembourg est limitée à plusieurs égards et qu'un modèle de croissance qui serait uniquement basé sur des gains de productivité est peu probable à politique inchangée.

Le télétravail dans la Grande Région lors de la pandémie COVID-19 : d'un recours à une habitude ?¹

Durant la pandémie, le télétravail était au mieux un « workaround » afin de continuer les activités économiques. Compte tenu des mesures contre la COVID-19, le télétravail étant imposé, il ne s'est pas développé dans des conditions normales. De plus, le télétravail n'était pas possible ou autorisé partout, par exemple, pour les activités avec de nombreuses interactions. Ainsi, le niveau réel du télétravail seul observé durant la pandémie ne peut pas révéler son niveau futur. Nous examinons donc ici aussi la télétravaillabilité, le potentiel du télétravail, qui repose sur une analyse des tâches d'un emploi et si celles-ci peuvent être faites à distance ou non.

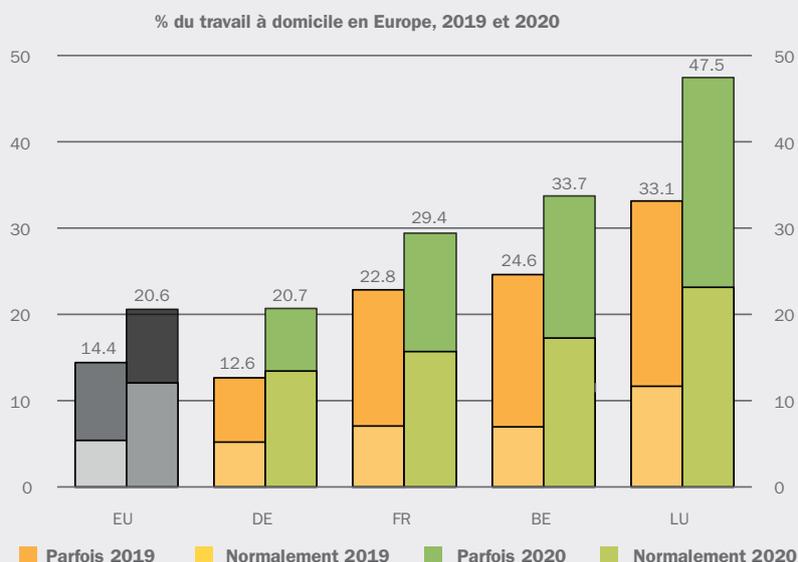
La hausse du télétravail pendant la pandémie : partout en Europe mais à différentes échelles

Le télétravail a fortement augmenté d'un mois à l'autre en 2020 partout en Europe, mais à différentes échelles. Les premières évidences empiriques de la crise COVID sur la prévalence du travail à domicile² dans les pays de la Grande Région suggèrent que les expériences ont été hétérogènes (cf. graphique 1). Néanmoins, le télétravail a augmenté partout en Europe et dans le monde lors de la pandémie (OCDE 2021, Eurostat 2021). Le Luxembourg est pourtant un cas exceptionnel – le petit pays est de loin

au premier rang du travail à domicile en Europe en 2020. Avant la pandémie, le Luxembourg était au deuxième rang derrière les Pays-Bas. Avec une croissance de 14,4 p.p., le Luxembourg a aussi la plus importante augmentation dans toute l'Union européenne (cf. graphique 1). La Belgique et la France ont un taux de télétravail bien en dessous de celui du Luxembourg mais au-dessus de la moyenne de l'UE, autour duquel se trouve l'Allemagne. En 2019, le pourcentage du télétravail d'Allemagne était même en dessous de la moyenne de l'UE-27. Cependant, la croissance relative du télétravail a été plus importante en Allemagne qu'en France, Belgique et au Luxembourg. Les croissances divergentes s'expliquent par les lois et directives gouvernementales et par la perception de la persistance des risques pour la santé (OCDE 2021), mais aussi par la structure du marché du travail (Milasi et al. 2020, Sostero et al. 2020) et ces implications plus larges comme la migration.

Il est important de noter que tous ces chiffres ne concernent que les résidents du pays. Des données sur le télétravail incluant les frontaliers n'existent pas à ce jour pour le marché du travail luxembourgeois. Les simulations existantes sont basées sur les chiffres obtenus pour les résidents et présument alors que la part du télétravail des travailleurs frontaliers égale celle des résidents, par ex. dans un secteur particulier.

Graphique 1 : La croissance du travail à domicile dans les pays de la Grande Région, 2019 et 2020



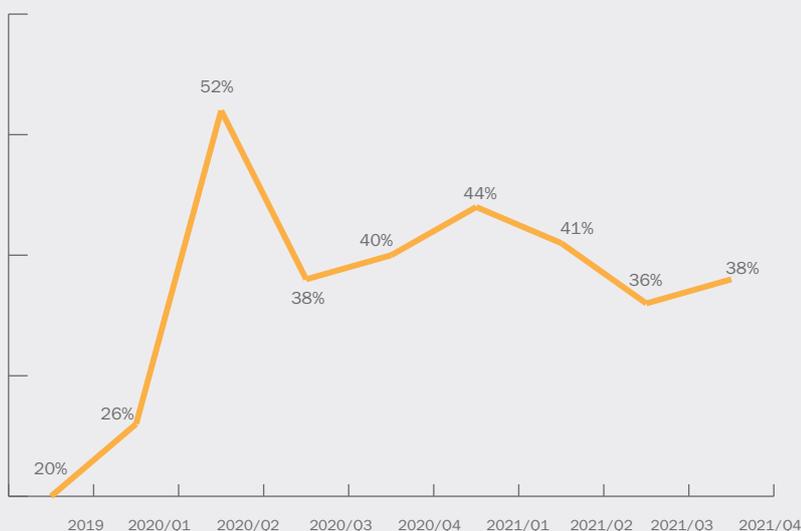
Note : UE-27 moyenne pondérée par la population. Résidents des pays respectifs.
Source : Eurostat, Ifsa_ehomp.

¹ Je remercie Marco Schockmel et Jérôme Hury pour leurs commentaires sur cet article.

² Contrairement à l'enquête sur les forces de travail (EFT) du STATEC, l'enquête européenne ne contient pas de questions sur le télétravail, mais sur le travail à domicile (« home office »), qui n'est pas synonyme de télétravail (voir Rapport TCS 2020 du STATEC et ILO 2020). Selon la définition officielle, le télétravail est effectué en-dehors des locaux de l'employeur (donc pas uniquement à la maison) et il est conditionné à l'utilisation d'outils TIC, ce qui n'est pas le cas pour le travail à domicile. Dans ce qui suit, les deux termes seront utilisés comme synonyme car ils sont congruents dans une large mesure.

Au Luxembourg, nous observons une continuité d'un haut niveau du télétravail tout au long de la crise sanitaire jusqu'à aujourd'hui. Le télétravail au Luxembourg atteint avec 52% des salariés un record historique lors du confinement au deuxième trimestre 2020³. Un an plus tard, au deuxième trimestre 2021, encore 41% des actifs ont effectué du télétravail (cf. graphique 2). Le télétravail reste donc à un niveau deux fois plus élevé qu'avant la pandémie.

Graphique 2 : L'évolution du télétravail au Luxembourg, 2019-2021



Source : STATEC-EFT, résidents seulement.

Le potentiel du télétravail dans la Grande Région

Est-ce que la pandémie a créé une percée en tant que mode de travail alternatif ? Pour investiguer la durabilité de cette tendance, nous analysons plus en détail la « télétravaillabilité ». Ce concept trouve son origine dans les analyses des risques de délocalisations d'emplois et était utilisé suite à la pandémie par une équipe de chercheurs de la Commission Européenne et d'Eurofound (Sostero et al. 2020 ; Milasi et al. 2020) afin d'évaluer quels/combien d'emplois peuvent être effectués à distance (délocalisés). Les chercheurs ont analysé les tâches, les méthodes ainsi que les outils de travail de centaines de professions (5 digit CIP-08) afin de déterminer si une présence physique est requise ou n'est plus nécessaire pour les exercer étant donné l'état actuel de la technologie⁴. La télétravaillabilité est donc une mesure de *potentiel* du télétravail et donc hypothétique contrairement au niveau réel que nous observons.

Ce *potentiel* est aussi exceptionnellement élevé au Luxembourg, loin devant tous les pays européens (cf. graphique 3). Plus de la moitié des emplois des résidents

du Grand-Duché peuvent théoriquement être effectués à distance (56%, cf. graphique 3). L'Allemagne et la France ont un niveau similaire de télétravaillabilité (39%), légèrement au-dessus de la moyenne européenne (UE-27 : 37%). La Belgique se classe avec 43% des professions télétravaillables à la 3^{ème} place du classement de l'UE-27. Le Luxembourg est donc un cas exceptionnel dans les deux mesures, le télétravail ainsi que la télétravaillabilité.

Dans quelle mesure le degré du télétravail s'est développé vers son potentiel pendant la pandémie dans ces pays ? En ajoutant les valeurs de télétravail observées du graphique 1, il est évident que le potentiel n'a pas été atteint en Europe⁵. Dans l'UE en moyenne ainsi qu'en Allemagne, « le verre » dans le graphique 3 n'est encore qu'à moitié plein. En France, Belgique et Luxembourg le niveau réel est plus proche de ce qui est techniquement possible mais n'atteint pas non plus le niveau que son potentiel de la télétravaillabilité *technique* suggérerait. Néanmoins, les deux mesures sont fortement corrélées (STATEC 2021 : pp. 59-67).

³ 69% des actifs (incluant donc les indépendants en plus) selon une enquête ad hoc pendant la crise sanitaire du COVID-19 avec une définition moins restrictive (ponctuelle en avril/mai 2020) selon STATEC (2020) STATNEWS No. 15/2020, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2020/05/20200519/index.html>

63% des personnes en emploi selon Hauret, L. & Martin, L. (2020) The impact of telework induced by the spring 2020 lockdown on the use of digital tools and digital skills, Policy Brief 12, LISER.

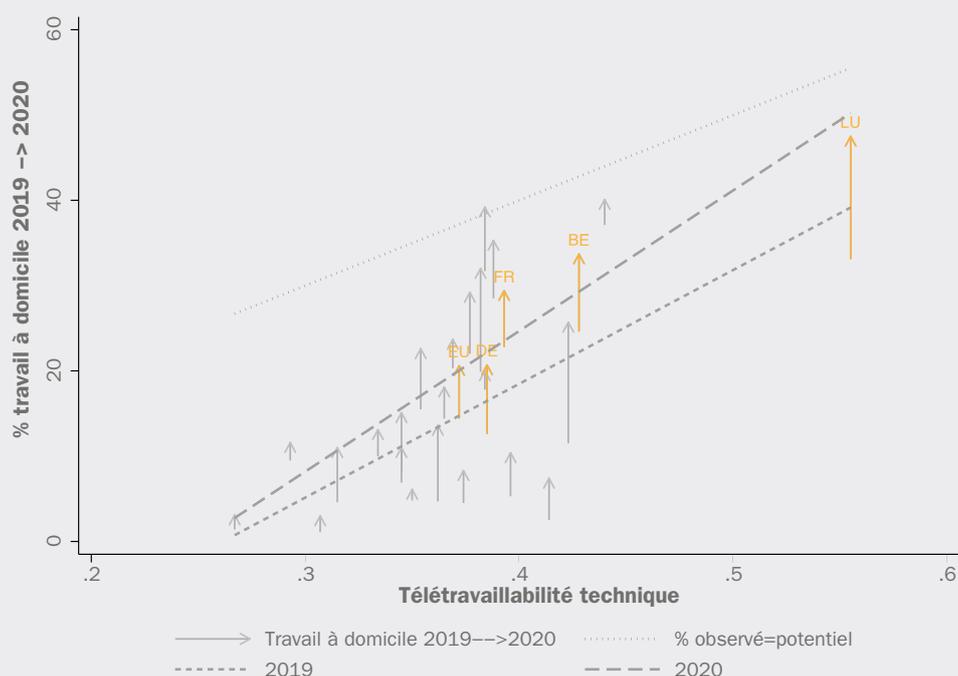
⁴ Les auteurs développent aussi une mesure pour évaluer le niveau d'interaction requise dans les professions, mais cela ne joue qu'un rôle subalterne, par rapport de la dimension technique/physique (voir STATEC 2021).

⁵ Une exception est la Finlande.

Les raisons de l'écart entre le niveau réel et le potentiel peuvent être multiples. Le degré réel de télétravail ne peut s'approcher de ce potentiel que dans la mesure où une entreprise dispose également de l'équipement technique, des mesures organisationnelles, de l'intérêt général (en dehors de la pandémie) et du cadre légal (télétravail et mesures sanitaires). Les paramètres techniques et légaux dans la situation ad-hoc/expérimentale en 2020 ne reflètent pas les considérations de la collaboration, d'efficacité ou de productivité. Le télétravail est – même si techniquement

possible – pas toujours désirable et/ou une stratégie efficace. La satisfaction des employés, par exemple, semble augmenter parmi les télétravailleurs de faible intensité mais diminuer encore avec une intensité plus forte (STATEC TCS 2020). Le niveau optimal de télétravail doit souvent encore être finement équilibré dans une situation plus « normalisée » (voir Hauret et Martin dans cette revue sur la satisfaction des télétravailleurs). Toutes ces raisons varient d'un pays à l'autre.

Graphique 3 : Le potentiel du télétravail vis-à-vis de la réalité : le % des professions techniquement « télétravaillable » et le % du télétravail, par pays de la Grande Région



Note : Résidents des pays respectifs.

Source : Eurostat, Ifsa_ehomp ; Sostero et al. 2020 ; Milasi et al. 2020.

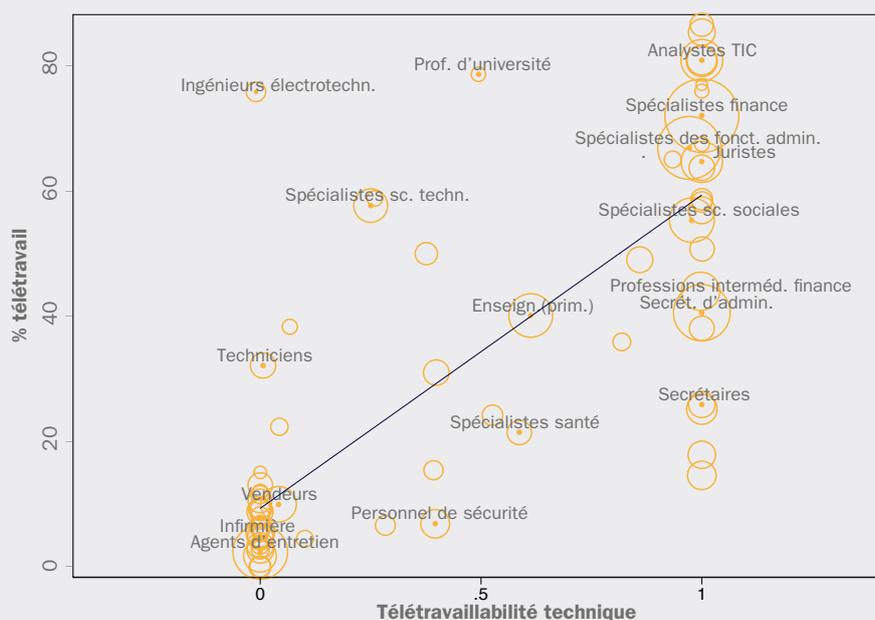
Une grande variation de la télétravaillabilité selon les métiers

Pourquoi les niveaux du télétravail et de la télétravaillabilité sont-ils si élevés au Luxembourg ? L'étude européenne de Milasi et al. (2020) suggère que le potentiel s'explique par la structure économique. Concrètement, le pourcentage élevé de télétravail au Luxembourg est lié à la forte concentration des services aux entreprises (B2B) comme les services financiers et à la forte intensité de connaissances et de TIC dans l'économie (ibidem).

Nous reprenons ici ces constats européens dans une analyse nationale de lien entre la télétravaillabilité et le télétravail au niveau des professions. Les résultats dans le graphique 4 indiquent que, avec quelques exceptions, plus le

potentiel (théorique) de télétravail dans une profession est grand, plus les gens y effectuent également du télétravail dans la réalité (cf. droite de régression), et l'inverse. La taille des cercles indique leur taille dans la population active. Ce qui est particulièrement intéressant ici sont les professions, qui obtiennent des scores très élevés dans les deux indicateurs : les « moteurs du télétravail » au Luxembourg. Il s'agit entre autres d'analystes informatiques, de spécialistes financiers, de juristes et d'autres spécialistes.

Graphique 4 : Le lien entre la télétravaillabilité et le télétravail au niveau des professions



Note : Droite de régression.

Source : STATEC-EFT 2020, résidents seulement

Est-ce que le niveau actuel de télétravail est durable ?

La croissance du télétravail est fortement liée à la structure de l'économie, pendant ainsi qu'avant la pandémie. Les moteurs de l'énorme croissance du télétravail au Luxembourg sont des professions telles que les analystes informatiques, les spécialistes financiers, les juristes et les autres spécialistes. Le télétravail s'est considérablement développé, principalement dans les professions avec une grande télétravaillabilité, tandis que d'autres professions sont restées exclues de cette tendance, généralement en raison de limites techniques pour remplacer la présence physique requise pour exécuter une tâche.

La tendance au télétravail se maintiendra-t-elle à ce niveau élevé dans l'ère post-pandémique, c'est-à-dire sans les risques et mesures que la COVID-19 a imposés ? Au Luxembourg, on trouve – en comparaison internationale – des conditions exceptionnellement favorables au télétravail. Ce potentiel extraordinaire de télétravail n'a pas encore été atteint en 2020. En outre, il reste une question scientifique et pratique sans réponse satisfaisante : où le télétravail

trouve-t-il sa limite sans compromettre les niveaux de productivité (Criscuolo et al. 2021, Kazekami 2020, OECD 2020) ainsi que la satisfaction des employés (TCS 2020).

Pendant ce temps, cette situation de « test » semble avoir eu des répercussions pour de nombreux employeurs : le télétravail semble s'être implanté au-delà de la stratégie de sortie d'urgence vers une alternative à moyen, voire à long terme. Il y a des avantages évidents pour le Luxembourg (réduction du trafic, objectifs climatiques), les entreprises et les employés (comme par exemple les navetteurs quotidiens), d'une adhésion au télétravail. Cependant il faut considérer les risques comme l'impact potentiel sur l'aliénation des travailleurs, la coopération et la productivité, le brouillage de la frontière entre travail et vie privée et donc l'insatisfaction au travail, les inégalités et la cohésion. La nature transfrontalière du marché du travail luxembourgeois fait émerger des défis supplémentaires tels que la base juridique et l'arène multi-acteurs. Le fait que le télétravail varie fortement selon les professions, et donc aussi selon les secteurs économiques, est une variable importante dans la mesure où cela devrait rendre encore plus difficile la recherche d'un consensus inter- et intra-national.

Bibliographie

Ametepe, F. et al. (2020) Rapport Travail et Cohésion Sociale. Le monde de l'emploi en mutation. Analyses 6/2020, STATEC, Luxembourg. <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/analyses/2020/PDF-Analyses-06-2020.pdf>

Ametepe, F. et al. (2021) Rapport Travail et Cohésion Sociale. Des inégalités de revenus inchangées malgré la crise COVID-19. Analyses 5/2021, STATEC, Luxembourg. <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/analyses/2021/analyses-05-21/index.html>

Criscuolo, C., et al. (2021), "The role of telework for productivity during and post-COVID-19: Results from an OECD survey among managers and workers", OECD Productivity Working Papers, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7fe47de2-en>

Hartung, A. & Reiff, P (2020), Le télétravail, à consommer avec modération ? Regards No. 07/2020, STATEC, Luxembourg, <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2020/07/20200701/index.html>

ILO (2020), Defining and measuring remote work, telework, work at home and home-based work, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/publication/wcms_747075.pdf

Kazekami, S. (2020). Mechanisms to improve labor productivity by performing telework. Telecommunications Policy, 44(2), 101868.

Milasi, Santo, González-Vázquez, Ignacio and Fernández-Macías, Enrique (2020) Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to. Science for policy briefs. European Commission, JRC120945, https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telework_final.pdf

OECD (2020) Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policy make it happen? OECD, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135250-u15liwp4jd&title=Productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-COVID-19-era

OECD (2021) Measuring telework in the COVID-19 pandemic. OECD Digital Economy Papers, July 2021, No. 314.

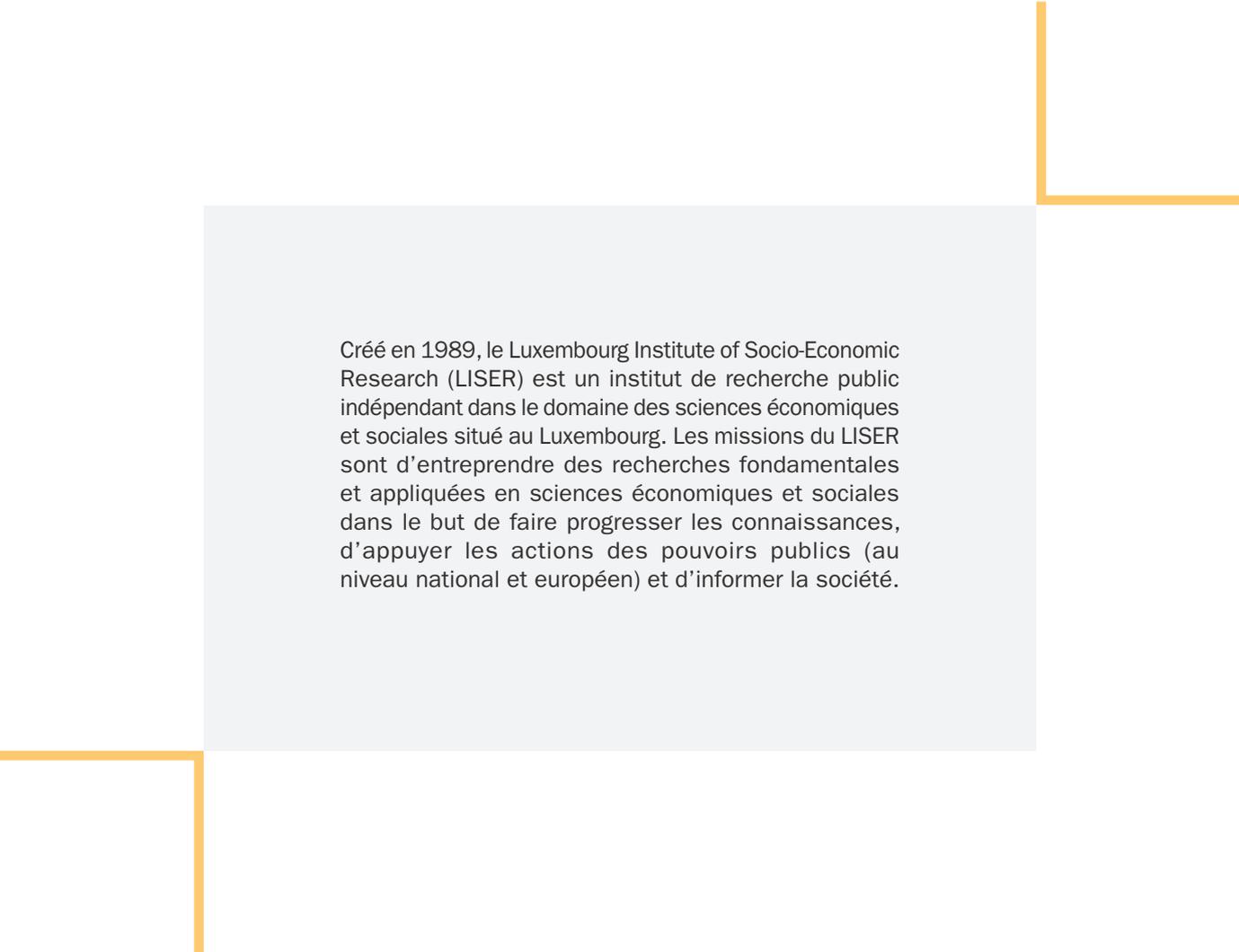
Sostero M, S Milasi, J Hurley, E Fernandez-Macias and M Bisello (2020), "Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?", JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology 2020/05, JRC121193, European Commission. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/teleworkability-and-covid-19-crisis-new-digital-divide>





Evolution de la satisfaction au travail des télétravailleurs pendant le confinement

Laetitia Hauret & Ludivine Martin (LISER)



Créé en 1989, le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) est un institut de recherche public indépendant dans le domaine des sciences économiques et sociales situé au Luxembourg. Les missions du LISER sont d'entreprendre des recherches fondamentales et appliquées en sciences économiques et sociales dans le but de faire progresser les connaissances, d'appuyer les actions des pouvoirs publics (au niveau national et européen) et d'informer la société.

Evolution de la satisfaction au travail des télétravailleurs pendant le confinement¹

La pratique du télétravail, au Luxembourg comme dans d'autres pays, a fortement été impactée, tant quantitativement que qualitativement, par la pandémie de COVID-19. Sur le plan quantitatif, le nombre de télétravailleurs s'est envolé suite au(x) confinement(s). Au Luxembourg, selon le STATEC (2020a), la part des travailleurs résidents qui pratiquaient régulièrement le télétravail est passée de 26% au premier trimestre 2020 à 52% au deuxième trimestre 2020. Les travailleurs frontaliers, grâce à la suspension des accords fiscaux et sociaux bilatéraux entre le Luxembourg et ses voisins², ont également eu massivement recours au télétravail pendant cette période. Ainsi, selon les données de la 1^{ère} vague de l'Enquête sur les impacts socioéconomiques de la crise du COVID-19 (enquête SEI, cf. encadré), 67% des travailleurs frontaliers ont télétravaillé³ au moins occasionnellement en avril 2020 et pour 84% d'entre eux il s'agissait d'une nouvelle expérience. Sur le plan qualitatif, la pratique du télétravail a dû s'adapter au contexte particulier de la crise sanitaire. Les caractéristiques du télétravail lors du confinement sont différentes de celles d'avant crise du fait, notamment, de son caractère généralisé, non occasionnel ou encore de la présence éventuelle d'autres membres du ménage au domicile du télétravailleur.

Cet article propose de faire le point sur la façon dont les télétravailleurs du confinement, qu'ils pratiquaient ou non le télétravail avant le confinement, ont vu évoluer leur satisfaction au travail lors de cette période comparée à avant. Il cherche également à identifier si certaines caractéristiques propres aux employés ou à leurs conditions de travail expliquent l'évolution de leur satisfaction au travail. Pour ce faire, il s'appuie sur les données de la 1^{ère} vague de l'Enquête sur les impacts socioéconomiques de la crise du COVID-19 menée, en ligne entre mai et juillet 2020, par l'Université du Luxembourg et le LISER avec le soutien du Fonds National de la Recherche (Dijst et al., 2021).

Selon les données de l'Enquête SEI, 63% des résidents et frontaliers en emploi étaient en télétravail pendant le confinement et pour 83% d'entre eux, il s'agissait d'un nouveau mode d'organisation du travail. Lorsque l'on interroge ces télétravailleurs sur leur niveau de satisfaction au travail avant le confinement (février 2020), ils rapportent un niveau moyen de satisfaction de 71,6 sur une échelle allant de 0 à 100. Lorsqu'on leur pose la même question pour la période du confinement (avril 2020), leur niveau moyen de satisfaction passe à 69,2 soit une baisse de 2,4 points⁴. Cette évolution moyenne cache une forte

Données

La présente publication exploite les questions sur le télétravail du module 'emploi' de la première vague de l'enquête sur les impacts socio-économiques de la crise du COVID-19 au Luxembourg (SEI survey 'COVID-19 Socio-Economic Impacts in Luxembourg'). Cette enquête a été menée en ligne entre fin mai et début juillet 2020.

La population des personnes en emploi ayant répondu à ce module a été pondérée pour garantir que les répartitions par genre, classe d'âge, résidents versus frontaliers et grands groupes de secteurs d'activités soient représentatives des personnes en emploi sur le marché du travail luxembourgeois au 31 mars 2020 (Chiffres issus du 'Portail de l'Emploi').

Dans la présente publication, nous nous concentrons sur les personnes en emploi qui ont pratiqué au moins une fois le télétravail pendant la période de confinement du printemps 2020 soit 438 répondants.

¹ Cette publication présente des résultats de recherche réalisés dans le cadre du projet DIGITUP 'Digital Up-skilling in a telework environment' financé par le Fonds National de la Recherche, Luxembourg (COVID-19/2020-1/14736055/DIGITUP/Martin).

² En matière de fiscalité, le Luxembourg a signé diverses conventions fiscales et protocoles avec ses voisins autorisant les ressortissants de ces Etats à exercer en dehors du territoire luxembourgeois durant un temps limité. En matière de sécurité sociale, le Règlement européen 883/2004 concernant la coordination des régimes de sécurité sociale en Europe prévoit que le travailleur exerçant plus de 25% de son temps de travail en dehors de l'Etat dans lequel il a son contrat de travail est désaffilié de la sécurité sociale de cet Etat au profit de celle de son Etat de résidence dès que les 25% sont dépassés. Pendant la crise liée à la COVID-19, ces accords ont été suspendus afin de permettre aux travailleurs frontaliers de recourir au télétravail.

³ La définition du télétravail dans cette étude est plus large que celle utilisée par le STATEC (2020a). Dans notre étude, le télétravail n'est pas conditionné à l'usage des technologies de l'information et de la communication et peut être réalisé sur une base occasionnelle et non régulière. Les chiffres obtenus dans notre étude se rapprochent plus de ceux figurant dans STATEC (2020b) qui utilise une définition du télétravail plus proche de la nôtre. Dans notre étude, nous considérons comme télétravailleur les personnes en emploi qui ont pratiqué au moins une fois le télétravail en avril 2020.

⁴ Cette différence est significative au seuil statistique de 10%.

hétérogénéité selon les télétravailleurs. En effet, si 13% d'entre eux ont vu leur niveau de satisfaction au travail fortement progresser à l'occasion du confinement, 17% l'ont vu fortement diminuer (cf. graphique 1). Cette hétérogénéité n'est pas propre au Luxembourg car elle se retrouve dans des études menées dans d'autres pays (Cotofan et al., 2021).

Afin de mieux comprendre cette différence de ressenti, nous avons mené une analyse statistique de type « toutes choses égales par ailleurs » qui permet d'étudier la relation entre une caractéristique donnée et la croissance de la satisfaction au travail nette de l'influence d'autres caractéristiques⁵. Les résultats montrent que certaines caractéristiques des télétravailleurs et certaines ressources dont ils disposent sont liées à la façon dont leur satisfaction au travail a évolué lors du confinement. Les télétravailleurs qui pratiquaient déjà le télétravail avant le confinement sont moins susceptibles, toutes choses égales par ailleurs, d'avoir gagné en satisfaction que ceux qui ont découvert cette pratique. Ainsi, 50% des télétravailleurs qui utilisaient déjà ce mode d'organisation du travail ont vu leur niveau de satisfaction au travail diminuer lors du confinement par rapport à avant contre 35% des néo télétravailleurs. Le lien négatif entre pratique antérieure du télétravail et croissance

de la satisfaction au travail peut s'expliquer par trois hypothèses. La première tient à l'idée que les conditions de travail à domicile se sont dégradées pendant le confinement par rapport à avant. Certains avantages du télétravail se seraient estompés en raison de la généralisation de ce mode de travail, on pense ici à l'absence d'interruptions ou à la plus grande concentration permise par le télétravail (Fonner et Roloff, 2010). La deuxième hypothèse tient à l'idée que les heures consacrées au télétravail ont probablement augmenté pendant le confinement par rapport à avant⁶. Or, des études ont montré qu'au-delà d'un certain seuil d'heures télétravaillées, le télétravail diminue la satisfaction (Golden et Veiga, 2005 ; Hartung et Reiff, 2020). La troisième hypothèse tient à l'idée que les personnes qui pratiquaient le télétravail avant le confinement pouvaient se sentir privilégiées par rapport à celles qui ne pouvaient pas y recourir⁷. Elles valorisaient ainsi cette pratique managériale qui leur était offerte. D'ailleurs, avant le confinement, c'est plus la possibilité de télétravailler offerte aux salariés que la pratique même du télétravail qui était liée à la satisfaction au travail (Hauret, 2019). Avec la généralisation du télétravail imposée par le confinement, ces personnes ne se sentent plus privilégiées et perdent ainsi en satisfaction.

Graphique 1 : Comparaison de la satisfaction au travail des télétravailleurs, sur le marché du travail luxembourgeois, avant et pendant le confinement



Note de lecture : 13% des résidents et frontaliers en emploi et en télétravail pendant le confinement ont vu leur satisfaction au travail augmenter entre février 2020 (avant le confinement) et avril 2020 (pendant le confinement).

Source : 1ère vague de l'Enquête sur les impacts socioéconomiques de la crise du COVID-19, fin mai-début juillet 2020, Université du Luxembourg et LISER ; calculs : LISER.

Champ : Résidents et frontaliers en emploi et en télétravail lors du confinement (n=438)

⁵ Le modèle économétrique utilisé est un Probit ordonné. La variable dépendante mesure l'évolution de la satisfaction au travail en cinq catégories (beaucoup moins satisfait ; moins satisfait ; autant satisfait ; plus satisfait ; beaucoup plus satisfait). Les variables indépendantes et de contrôle reflètent les caractéristiques sociodémographiques individuelles (âge, genre, résident/frontalier, niveau d'éducation, revenu du ménage, néo télétravailleur), celles de l'emploi (temps plein/temps partiel, évolution des heures de travail du fait du confinement, travail en équipe, degré d'autonomie perçue, niveau de compétences digital demandé par l'emploi), de l'entreprise (secteur d'activité, mesures prises par le management pendant le confinement) et de l'environnement de travail à la maison (taille du logement, présence d'enfants de moins de 13 ans à la maison, inquiétudes quant à leurs résultats scolaires). L'analyse est réalisée sur un échantillon de 438 télétravailleurs.

⁶ Une intensification de la pratique du télétravail est constatée par le STATEC (2020a).

⁷ La littérature souligne que les individus définissent leur niveau de satisfaction en tenant compte de leur situation mais aussi de la situation de leur groupe de référence (voir, par exemple, Clark et Oswald, 1996).

D'autres caractéristiques des télétravailleurs sont liées à la façon dont a évolué leur satisfaction. Tout d'abord, même si les femmes sont proportionnellement aussi nombreuses que les hommes à avoir vu leur satisfaction au travail croître à l'occasion du confinement, cette égalité ne tient qu'au fait que les hommes recouraient plus au télétravail avant le confinement que les femmes (20% d'entre eux y recouraient contre 13% des femmes). Lorsqu'on neutralise cet effet, on constate que les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'avoir vu leur satisfaction au travail augmenter par rapport à avant le confinement. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que le confinement a intensifié la charge de travail domestique des femmes et a contribué à exacerber le conflit de rôles auquel elles font face. En effet, devoir gérer au même endroit et au même moment le rôle qu'elles tiennent dans la sphère familiale et dans la sphère professionnelle a été source de frustrations et de difficultés (Adisa et al., 2021) qui ont pu avoir une incidence néfaste sur leur satisfaction au travail.

Ensuite, le pays de résidence importe. Les résidents sont, toutes choses égales par ailleurs, moins susceptibles que les frontaliers d'avoir vu leur satisfaction au travail évoluer favorablement à l'occasion du confinement. En moyenne, leur niveau de satisfaction a diminué de 5,5 points alors que cette baisse n'était que de 1,9 points chez les frontaliers. Le fait que les frontaliers soient confrontés à des temps de trajet domicile-travail plus long que les résidents (Carpentier et Gerber, 2009) peut expliquer ce résultat. Des études ont, en effet, montré que la durée des trajets domicile-travail est liée négativement à la satisfaction au travail (Clark et al., 2020). Le télétravail en supprimant les navettes domicile-travail a permis aux frontaliers de gagner plus en satisfaction que les résidents.

Enfin, les télétravailleurs âgés entre 40 et 49 ans sont, toutes choses égales par ailleurs, plus susceptibles que les autres d'avoir vu leur niveau de satisfaction augmenter par rapport à avant le confinement. Les quadragénaires ont vu leur satisfaction au travail augmenter en moyenne de 6,7 points pendant le confinement par rapport à avant alors que la satisfaction au travail des autres classes d'âge a diminué en moyenne de 6 points. Trois hypothèses peuvent probablement permettre d'expliquer ce résultat. Selon la première hypothèse, les plus jeunes auraient plus perdu en satisfaction au travail car ils valorisent plus les interactions sociales sur le lieu de travail que leurs aînés (Sener et Bhat, 2011). La deuxième hypothèse tient à l'idée que les seniors (50 ans et plus) auraient plus de difficultés à s'adapter au changement organisationnel imposé par la généralisation du télétravail. La troisième se fonde sur l'idée que les quadragénaires valoriseraient plus la flexibilité offerte par le télétravail imposé par le confinement que les autres classes d'âge en raison d'un plus fort besoin de conciliation entre leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Les ressources dont les télétravailleurs ont pu bénéficier pendant cette période sont également liées à l'évolution de leur satisfaction au travail. Ainsi, avoir suivi une formation pendant le confinement est, toutes choses égales par ailleurs, lié positivement à la croissance de la satisfaction au travail. En moyenne, les télétravailleurs qui ont suivi une formation ont vu leur niveau de satisfaction augmenter de 6,4 points alors que ceux qui n'en ont pas suivi ont vu leur satisfaction diminuer de 4,8 points. Les formations permettent d'enrichir les compétences des salariés, ce qui leur donne des moyens supplémentaires pour répondre aux exigences professionnelles et aux nouveaux défis posés notamment par le télétravail.

Une autre ressource favorable à la croissance de la satisfaction au travail tient à l'autonomie dont bénéficient les télétravailleurs. Plus les télétravailleurs ont gagné en autonomie dans le cadre de leur travail pendant le confinement par rapport à avant, plus ils ont vu évoluer positivement, toutes choses égales par ailleurs, leur satisfaction au travail. L'autonomie au travail est, en effet, un facteur explicatif de la satisfaction au travail (Taylor et al., 2003).

Les télétravailleurs qui ont pu continuer à travailler en équipe au même rythme qu'avant le confinement ont, en moyenne, augmenté leur niveau de satisfaction de 1,8 points alors que ceux qui ont moins ou plus travaillé en équipe ont vu leur niveau de satisfaction baisser de 8,2 points. Ce lien qui demeure, toutes choses égales par ailleurs, indique qu'une baisse des interactions au sein des équipes a pu générer un sentiment d'isolement réduisant ainsi la satisfaction au travail. L'intensification du travail en équipe, en l'absence d'interactions physiques, a pu également générer des difficultés de coordination aux télétravailleurs.

Enfin, les outils de communication et de collaboration virtuels (plateforme de travail collaboratif et de partage de documents, outil d'automatisation des processus, messagerie instantanée, visioconférence) peuvent offrir des ressources aux télétravailleurs pour compenser le manque d'interactions en face à face, favoriser la communication et améliorer la coopération. Toutefois, nos résultats montrent que les télétravailleurs qui ont augmenté leur recours à ces outils pendant le confinement et qui les ont utilisés quotidiennement ont vu, toutes choses égales par ailleurs, leur satisfaction au travail évoluer moins favorablement que ceux qui y ont eu recours de façon plus limitée. Une utilisation intense de ces outils peut générer une surcharge informationnelle surtout lorsque les télétravailleurs n'avaient pas l'habitude de les utiliser aussi souvent avant, réduisant ainsi leur niveau de satisfaction au travail.

En résumé, une forte hétérogénéité se cache derrière la façon dont les télétravailleurs du confinement ont vécu cette période. D'après une enquête menée en ligne entre mai et juillet 2020, 29% des télétravailleurs ont été plus satisfaits de leur travail pendant le confinement qu'avant, 38% ont été moins satisfaits et 33% n'ont pas vu leur niveau de satisfaction évoluer. Les hommes, les télétravailleurs âgés entre 40 et 49 ans, les frontaliers et les personnes ayant découvert le télétravail à l'occasion du confinement sont plus susceptibles d'avoir vu leur satisfaction évoluer positivement (cf. *tableau 1*). Certaines ressources ont permis aux télétravailleurs de mieux vivre cette période, c'est le cas des formations, de bénéficier de plus d'autonomie et du maintien du travail en équipe. A l'inverse, le fait d'utiliser quotidiennement de nombreux outils digitaux de travail collaboratif et de communication s'est fait au détriment d'une évolution positive de la satisfaction au travail.

Tableau 1 : Synthèse des résultats

	Croissance de la satisfaction au travail
Homme	+
40-49 ans	+
Résident	-
Pratiquait précédemment le télétravail	-
A suivi une formation pendant le confinement	+
A continué de travailler en équipe au même rythme pendant le confinement qu'avant	+
A gagné en autonomie pendant le confinement	+
Recours intensif et quotidien aux outils digitaux pendant le confinement	-

Guide de lecture : Le signe + (respectivement -) indique un lien positif (respectivement négatif) entre la caractéristique étudiée et la croissance de la satisfaction au travail pendant le confinement (avril 2020) par rapport à avant (février 2020).

Bibliographie

Adisa, T.A., Aiyenitaju, O. & Adekoya, A.D. 2021. The work-family balance of British working women during the COVID-19 pandemic. *Journal of Work Applied Management*, 13(2), 241-260.

Carpentier, S. & Gerber, P. 2009. Les déplacements domicile-travail : en voiture, en train ou à pied ? *Vivre au Luxembourg*, 53, CEPS/INSTEAD, 2p.

Clark, A.E. & Oswald, A.J. (1996). Satisfaction and comparison income. *Journal of Public Economics*, 61(3), 359-381.

Clark, B., Chatterjee, K., Martin, A. & Davis, A. (2020). How commuting affects subjective wellbeing. *Transportation*, 47(6), 2777–2805.

Cotofan, M., De Neve, J.-E., Golin, M., Kaats, M. & Ward, G. (2021). Work and well-being during COVID-19: Impact, inequalities, resilience, and the future of work. In *World Happiness Report 2021* (p. Chapter 7).

Dijst, M., D'Ambrosio, C., Van Acker, V., Van Kerm, P., Martin, L., Cosaert, S., Gewinner, I., Görges, L., Suhrcke, M., Seuring, T. & Vögele, C. (2021). SEI Socio-Economic Impacts of COVID-19: Collecting the data, *LISER Report 2021-03-18*.

Fonner, K. L., & Roloff, M. E. (2010). Why teleworkers are more satisfied with their jobs than are office-based workers: When less contact is beneficial. *Journal of Applied Communication Research*, 38(4), 336–361.

Golden, T.D., & Veiga, J.F. (2005). The impact of extent of telecommuting on job satisfaction: resolving inconsistent findings. *Journal of Management*, 31(2), 301-318.

Hartung, A. & Reiff, P. (2020). Le télétravail, à consommer avec modération ? *Regards n°7 STATEC*.

Hauret, L. (2019). Télétravailler : Opportunités, choix et bénéfices. *Les Rapports du LISER*.

Sener, I.N., & Bhat, C.R. (2011). A copula-based sample selection model of telecommuting choice and frequency. *Environment and Planning A*, 43, 126-145.

STATEC. (2020a). Rapport travail et cohésion sociale – Le monde de l'emploi en mutation. *STATEC Analyses 6-2020*.

STATEC. (2020b). Le télétravail explose: une expérience jugée positive par la majorité des travailleurs. *STATNEWS*, 15.

Taylor, J., Bradley, S. & Nguyen, A. N. 2003. Job autonomy and job satisfaction: new evidence. *Working Papers 541528*, Lancaster University Management School, Economics Department.



3

Le développement du télétravail après le COVID posera de nouveaux défis à l'échelle transfrontalière

Vincent Hein (Fondation IDEA asbl)



La Fondation IDEA asbl est un laboratoire d'idées créé en 2014 à l'initiative de la Chambre de Commerce de Luxembourg qui a pour mission de mener des réflexions en faveur du développement durable et de l'intérêt économique général du Luxembourg. A ce titre, les relations transfrontalières, enjeu de premier plan pour le fonctionnement et l'avenir du pays, sont naturellement devenues des éléments à part entière des réflexions d'IDEA.

Le développement du télétravail après le Covid posera de nouveaux défis à l'échelle transfrontalière

En l'espace de quelques jours, la crise sanitaire aura été l'occasion de lancer une opération de test grandeur nature de ce que d'aucuns appelaient de leurs vœux comme solution aux problèmes de mobilité dans le « Grand Luxembourg transfrontalier », à savoir la mise en place du télétravail partout où cela est possible. Depuis, de nombreux débats et analyses ont eu lieu sur les aspects humains, techniques, managériaux, voire sociétaux que le travail à distance pouvait mettre en lumière. L'Avis du Conseil Economique et Social luxembourgeois publié en septembre 2020 donne un très bon aperçu des multiples implications en jeu. Mais en comparaison à d'autres pôles tertiaires européens comparables, le débat au Luxembourg devra considérer une dimension supplémentaire, celle du caractère transfrontalier de son marché de l'emploi. Les enjeux que posera le développement du télétravail après la crise sanitaire pourraient en effet s'avérer plus complexes qu'il n'y paraît dans un contexte transfrontalier.

Saturation des infrastructures : le pire sera-t-il évitable grâce au télétravail ?

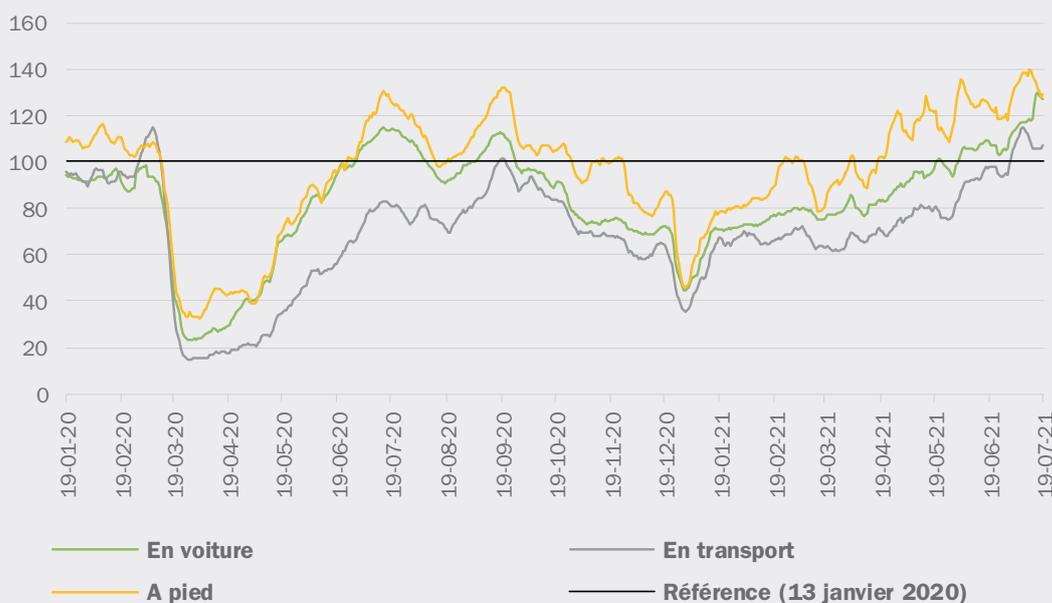
L'extraordinaire dynamisme économique luxembourgeois de ces dernières années a eu des conséquences sensibles sur les conditions de mobilité. Entre 2016 et 2019, le pays a créé autour de 15.000 emplois par an, ce qui représenterait, compte tenu des habitudes de mobilité renseignées par l'enquête Luxmobil de 2017, l'équivalent de 9.150 voitures

supplémentaires sur les routes du pays, de 1.800 nouveaux passagers de covoiturage, de 2.850 nouveaux usagers des transports en commun et de 1.200 adeptes de la mobilité douce chaque année. Avec les tensions sur le marché immobilier, il s'agit certainement de la manifestation la plus concrète des goulets d'étranglement du modèle économique et spatial du pays. Cela est d'autant plus préoccupant que d'après les projections démographiques, le Grand-Duché pourrait accueillir d'ici à 2030 quelques 135.000 habitants supplémentaires et près de 110.000 nouveaux employés dont environ 60.000 seraient des frontaliers¹.

Au regard de ces éléments, il n'est pas surprenant que la piste d'un développement soutenu du télétravail soit régulièrement mentionnée. De surcroît, la part des emplois potentiellement concernés au Luxembourg est particulièrement élevée comme le décrit une autre contribution de ce Cahier².

Avec les vagues épidémiques successives, l'expérimentation tout aussi forcée que massive du télétravail a eu des effets sur la mobilité, en particulier au printemps 2020 où les mesures sanitaires étaient les plus fortes. Entre mars 2020 et mars 2021, les déplacements routiers ont en moyenne baissé de 15% et l'utilisation des transports en commun de 34% en comparaison au début de l'année 2020³. Le nombre d'heures moyen passé dans les bouchons est quant à lui passé de 163 heures en 2019 à 105 heures en 2020⁴.

Graphique 1 : Tendances de mobilité au Luxembourg depuis le début de la crise COVID (moyenne mobile sur 7 jours en comparaison au 13 janvier 2020)



Source : Apple Covid mobility trend, calculs Fondation IDEA

¹ Calculs Fondation IDEA asbl.

² Le télétravail dans la Grande Région lors de la pandémie COVID-19 : d'un recours à une habitude ? Par Anne HARTUNG, STATEC, 2021.

³ Source : Apple, Rapports sur les tendances de mobilité, calculs IDEA.

⁴ Source : TomTom Traffic Index.

Mais depuis le printemps 2021, la levée progressive des restrictions (loisirs, Horeca, ...) a eu un réel effet sur les conditions de mobilité qui se sont à nouveau dégradées. Le trafic automobile a même dépassé son niveau d'avant crise dès la fin du mois de mai 2021 malgré une pratique du télétravail toujours relativement forte, illustrant le fait que ce ne sont pas uniquement les déplacements domicile-travail qui encombrant les infrastructures de mobilité.

Si l'expérience aura donc prouvé que des marges de manœuvre existaient, il ne faut pas pour autant considérer le télétravail comme solution unique aux problèmes de mobilité au Luxembourg si d'autres efforts ne sont pas menés par ailleurs en matière d'aménagement du territoire et d'incitation à la mobilité durable, ne serait-ce que pour absorber les flux générés par les habitants et employés supplémentaires attendus les prochaines années.

Il sera plus difficile qu'ailleurs de déployer le télétravail au Luxembourg

Qu'il existe des réserves sur la capacité du télétravail à constituer une solution miracle aux problèmes de mobilité n'en fait pas pour autant une piste à évacuer, ne serait-ce que parce qu'il y a fort à parier que ce dernier fera partie des aspirations sociétales incontournables des années qui viennent, en particulier dans le contexte de mobilité décrit ci-dessus.

La marche vers sa « généralisation » fera néanmoins face à un certain nombre d'obstacles et ne pourra être menée tambour battant au rythme de la pandémie qui a sidéré le monde en 2020. En premier lieu, la crise a révélé que le télétravail pourrait constituer une nouvelle « fracture » sociale entre ceux qui peuvent le pratiquer (c'est-à-dire les cols blancs qualifiés)... et les autres. Il sera crucial de garder à l'esprit que si du « progrès social » était engendré par le télétravail, il sera par essence injustement réparti. Le second point à considérer est qu'il n'y a pas de consensus clair sur les effets qu'il engendre sur la productivité et le bien-être, ou du moins que ces effets dépendent très fortement des conditions de son déploiement.

Ces éléments du débat ne sont pas propres au Luxembourg et les réflexions sur ces enjeux progresseront indiscutablement. Il faudra les suivre de près pour en tirer les leçons qui s'imposent. Mais alors que le pays cherche à attirer les mêmes talents que d'autres métropoles européennes (et que le télétravail sera probablement un argument à faire valoir à l'avenir), il ne jouera pas pour autant à armes égales face à ces dernières, ce qui pourrait peser sur son attractivité. La présence de frontières étatiques entre le lieu de travail et le domicile de près d'un salarié sur deux constitue en effet le frein au travail à distance qui sera plus difficile à faire évoluer. Il nécessitera de multiplier les efforts diplomatiques et de trouver des compromis dans le cadre d'une coopération transfrontalière ambitieuse.

Imposition, affiliation, cotisations : freins et plafonds

Avant même la crise sanitaire, le débat sur les « freins fiscaux » au télétravail commençait à prendre de l'ampleur

dans la Grande Région. Ce terme générique cache en réalité plusieurs sujets. Le premier découle du principe général qui prévaut dans les conventions négociées entre le Luxembourg et ses voisins, à savoir que les travailleurs frontaliers sont imposés dans leur pays de travail. Quand ils ne s'y rendent pas (pour des raisons de télétravail ou de déplacement professionnel ailleurs qu'au Luxembourg), l'équivalent des revenus qui ont été gagnés durant les jours travaillés en dehors du Luxembourg et qui dépassent un certain plafond sont imposés dans leur pays de résidence (34 jours en Belgique, 29 en France et 19 en Allemagne). Bien que contraignant à plusieurs égards, ce seuil relève néanmoins davantage du frein que de la barrière stricte.

Le deuxième provient d'un Règlement européen⁵ qui régit l'affiliation à la sécurité sociale dans l'Union. Il en découle, pour de multiples raisons qui ne trouvent probablement pas leur origine dans la question des régions transfrontalières, que si le temps de travail effectué en dehors du Luxembourg excède 25% du temps de travail total, les salariés basculent alors intégralement dans le système de protection sociale de leur pays de résidence, c'est à dire avec les cotisations sociales liées (patronales et salariales), mais aussi avec la perte des prestations de sécurité sociale luxembourgeoises. Etant donné les niveaux de cotisation plus élevés des pays voisins, cette situation n'est avantageuse ni pour les salariés frontaliers, ni pour leurs employeurs ; elle constituerait en outre un risque de pertes de recettes dans les différentes caisses de sécurité sociale du pays. Elle constitue donc une sorte de « plafond de verre » de 56 jours par an pour la pratique du télétravail frontalier⁶.

Le troisième niveau d'incertitude réside dans la définition faite par les conventions fiscales interétatiques de l'établissement stable qui représente un risque non négligeable pour les entreprises en cas de travail régulier de certains cadres à l'extérieur du pays.

Le dernier, enfin, relève de la complexité juridique à laquelle les entreprises et leurs employés pourraient bien faire face en raison de la possible nécessité d'appliquer le droit du travail du pays de résidence dans certains cas⁷.

Les implications territoriales du télétravail comptent davantage dans une région transfrontalière

Le développement du télétravail à plus grande échelle représente des opportunités et des risques bien spécifiques pour les différents territoires et cela a tendance à se complexifier dans un contexte transfrontalier où les mécanismes de péréquation sont quasi inexistantes. Ces opportunités et ces risques sont parfois partagés, mais ce n'est pas toujours le cas (voir tableau). Le territoire employeur, en l'occurrence le Luxembourg, peut avec le travail à distance espérer atténuer certains effets liés à la saturation, comme la pression foncière et immobilière, la pression salariale, alors que cela engendrerait une perte d'activité dans les services (restaurants, commerce, etc.) en raison de la baisse de la consommation des salariés frontaliers, ainsi que des pertes fiscales (TVA, impôts sur le revenu en cas de dépassement des plafonds). Au-delà des considérations transfrontalières, ce phénomène jouerait aussi à l'intérieur du pays entre les « territoires d'emploi »

⁵ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

⁶ Avis du CES du 11 septembre 2020 portant sur le Télétravail au Luxembourg, p.38 : « 56 jours si on considère 224 (i.e. 365 - 104 (weekend) - 26 (congés payés) - 11 (jours fériés) x 25% ».

⁷ Voir : Jean-Luc Putz, *La Nouvelle Convention sur le Télétravail, une Première Analyse, Revue Pratique de Droit Social, 2020, Luxembourg.*

et les « territoires de résidence », ce qui pourrait avoir pour conséquence de rééquilibrer la mixité fonctionnelle⁸.

Pour les territoires résidentiels, notamment les régions voisines, le déploiement du télétravail permettra des gains d'activité dans ces mêmes services à la personne ainsi que des retombées fiscales indirectes, mais l'attractivité des emplois luxembourgeois pour les actifs locaux génèrera une concurrence aux entreprises locales dans un contexte d'offre de travail déjà relativement tendue et de cotisations sociales luxembourgeoises plus attractives.

Enfin, pour l'ensemble de la métropole transfrontalière, une généralisation des facilités de télétravail permettra une baisse relative de la pression sur la mobilité et une amélioration de la qualité de vie globale sur le territoire, mais

elle pourrait aussi faire apparaître de nouveaux segments de concurrence avec des territoires potentiellement plus attractifs si ces derniers pouvaient également s'affranchir de leurs goulets d'étranglement. Par exemple, une dissociation facilitée des lieux de vie et de travail pourrait faire que « vivre en Normandie et télétravailler à Paris » serait une nouvelle option envisageable face à celle de « vivre à Thionville et télétravailler au Luxembourg ».

Ainsi, pour aborder la problématique du télétravail dans un contexte transfrontalier, cette prise de recul axée sur le développement territorial et pas uniquement sur la situation des travailleurs, est une couche supplémentaire inévitable du débat sur le développement de cette pratique au Luxembourg.

Tableau 1 : Effets potentiels du télétravail pour les territoires dans un contexte transfrontalier

	Opportunités	Risques
Pour les territoires employeurs (Luxembourg)	Atténuation des effets de saturation (prix fonciers, immobiliers, salaires)	Perte d'activité dans les services (HoReCa, commerce) Pertes fiscales (TVA, impôt sur le revenu en cas de dépassement des seuils)
Pour les territoires résidentiels (Régions frontalières et/ou États voisins)	Gains d'activité dans les services (HoReCa, commerce) Rentrées fiscales (TVA, impôt sur le revenu en cas de dépassement des seuils)	Concurrence aux entreprises locales sur le marché de l'emploi
Partagés (métropole transfrontalière)	Baisse de la pression sur la mobilité Attractivité liée à la qualité de vie	Concurrence d'autres territoires où le télétravail est plus avantageux

Quelques pistes pour préparer l'avenir

Au moment de la pandémie, la suspension des « seuils » applicables aux frontaliers a permis aux entreprises luxembourgeoises de maintenir l'activité en activant massivement le télétravail. D'une certaine manière, les pays voisins ont fait preuve de solidarité fiscale à l'égard du Grand-Duché. L'élément parfois entendu dans le débat public qui consisterait à demander aux États voisins de revoir les seuils d'exonération à la hausse sans contrepartie atteindra probablement ses limites compte tenu du « manque à gagner » fiscal que cela pourrait représenter pour ces derniers. Pour « sortir par le haut » de cette tortueuse question fiscale, une des solutions pour le Luxembourg serait de négocier avec les États voisins une répartition équitable de la fiscalité prélevée sur le télétravail des frontaliers pour abonder des fonds de codéveloppement, en contrepartie de la révision à la hausse des seuils applicables. Avec ces fonds, il serait possible de lancer des appels à projets pour

financer des infrastructures de mobilité, des projets de formation communs, des équipements sociaux, culturels, environnementaux... Ces projets pourraient indifféremment être développés du côté luxembourgeois ou de l'autre côté de la frontière, l'important étant qu'ils aient une plus-value transfrontalière, c'est à dire qu'ils contribuent à renforcer la fluidité, la cohérence, l'attractivité et la durabilité du territoire transfrontalier pris dans son ensemble.

Plusieurs éléments tendent donc à montrer que le télétravail ne permettrait pas à lui seul, en l'état actuel, de résoudre tous les problèmes de mobilité dans la métropole transfrontalière du Luxembourg. En outre, il semble incontournable d'aborder son déploiement dans une perspective transfrontalière, aussi bien pour aborder la question des limites réglementaires et fiscales qui freinent son développement, que pour réfléchir aux implications économiques territoriales dans la logique d'un développement transfrontalier cohérent et (donc) soutenable.

⁸ Le concept de mixité fonctionnelle décrit la pluralité des fonctions urbaines sur un même espace (zone d'habitat, zone de commerce, zone de loisirs, etc.).





L'accord belgo-luxembourgeois du 11^{ème} Sommet de la Gäichel du 31 août 2021 et son impact potentiel sur les marchés de l'emploi transfrontalier et de l'immobilier résidentiel

Jean-Marc Lambotte (Lepur, Université de Liège, UniGR-CBS & UR SPHERES)



Le Lepur est le Centre de Recherche en Sciences de la Ville, du Grand Territoire et du Milieu rural de l'Université de Liège. Il fédère des services de recherche, des chercheuses et des chercheurs spécialisés dans le domaine du développement territorial et dans des domaines qui lui sont connexes (géographie économique et humaine, économie publique, transport, urbanisme, architecture, environnement, droit, géomatique...). En plus de fédérer divers services de recherche relevant de diverses facultés au sein de l'Université de Liège, il compte en son sein même plus d'une quinzaine de chercheurs qui participent à diverses activités de recherche financées essentiellement par des fonds publics provenant de la Région wallonne et de l'Union Européenne. Parmi ces activités de recherche, il convient de citer principalement notre participation aux travaux :

- de la Conférence Permanente du Développement territorial (CPDT) – que soutient la Région wallonne depuis 1999 ;
- du projet Interreg « Schéma de Développement Territorial de la Grande Région » depuis 2018 ;
- du Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région (UniGR-CBS) – autre projet Interreg Grande Région soutenu lui aussi depuis 2018 par les Fonds Interreg et par la Région wallonne ;
- de la Plateforme des Villes Wallonnes depuis 2019.

(www.lepur.uliege.be)

L'accord belgo-luxembourgeois du 11^{ème} Sommet de la Gäichel du 31 août 2021 et son impact potentiel sur les marchés de l'emploi transfrontalier et de l'immobilier résidentiel

Des règles fiscales encadrent le nombre de jours de travail passés en dehors du territoire luxembourgeois à ne pas dépasser pour bénéficier du statut de travailleur frontalier et éviter ainsi une double-imposition des revenus du travail (maximum 19 jours en Allemagne et, jusqu'il y a peu, 28 en France et 24 en Belgique). Ces règles qui limitent fortement le télétravail chez les travailleurs frontaliers ont été logiquement suspendues par ces trois pays depuis la crise du Coronavirus. Sous la pression des travailleurs frontaliers et des entreprises grand-ducales, l'Etat luxembourgeois tente de négocier depuis des années avec ses pays voisins, une hausse de ce volume de jours de tolérance pour favoriser le télétravail et limiter ainsi la congestion de ses infrastructures de transport.

Le 31 août 2021 s'est tenue à Luxembourg, la 11^e réunion conjointe des gouvernements luxembourgeois et belge, dit Sommet de la Gäichel¹. A cette occasion, un accord a été conclu concernant cette non-double imposition des journées télétravaillées par les salariés belges du Grand-Duché. En vertu de cet accord, la « tolérance » fixée jusqu'alors à 24 jours est passé à 34 jours depuis le début de l'année 2022, ce qui implique un accroissement de ce quota de plus de 40%. Même si cette augmentation est bien moindre que celle que tentait de négocier le Grand-Duché (l'objectif ayant longtemps été fixé à 48 jours par an), elle va faciliter la vie des travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché et résidant en Belgique.

On peut s'interroger sur les impacts que va avoir cet accord dans les prochaines années. Nous concentrons nos réflexions sur ceux que cette décision des Gouvernements belge et luxembourgeois pourraient avoir sur le marché de l'emploi transfrontalier via la concurrence que se font les employeurs belges et luxembourgeois pour capter la main d'oeuvre qualifiée disponible, d'une part, ainsi que sur le marché immobilier résidentiel au sein de ce territoire transfrontalier, d'autre part. Sur cette base, nous questionnons l'évolution possible du ratio du produit intérieur brut (PIB)/habitant entre la Wallonie et le Grand-Duché et revenons sur la compensation financière accordée à l'Etat belge dans le cadre de cet accord.

Pour ce faire, nous nous appuyons sur divers travaux menés au Lepur-ULiège dans le cadre :

- De la Conférence Permanente du Développement territorial (CPDT) que soutient la Région wallonne depuis 1999 ;
- Des projets Interreg Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région (UniGR-CBS) et

Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDTGR) soutenus tous deux depuis 2018 par les Fonds Interreg et par la Région wallonne.

L'impact potentiel sur le marché de l'emploi transfrontalier et sur la concurrence que se font les employeurs belges et luxembourgeois vis-à-vis des travailleurs belges

Selon le Becker Friedman Institute², 53% des postes sont télétravaillables au Grand-Duché. Ce taux est bien supérieur à celui d'autres pays d'Europe occidentale (entre 35 et 40% en France et en Allemagne, par ex.). Hormis ceux de la santé, de la construction, des transports, de l'industrie et du commerce de détail dans lesquels les travailleurs frontaliers sont nombreux, les secteurs qui emploient une grande part de ceux-ci ont la plupart des postes de travail permettant le télétravail (cf. finance, services aux entreprises, communication...).

Suite à l'accord du 11^e Sommet dit de la Gäichel, un travailleur frontalier résidant en Belgique peut dès 2022 exercer son activité pendant une période de 34 jours par an en dehors de l'Etat d'activité habituel à savoir le Grand-Duché, tout en restant imposable dans cet Etat, soit 10 jours de plus qu'actuellement. En passant de 24 à 34 jours, ce quota permet au travailleur frontalier de passer d'un maximum d'un peu plus d'une demi-journée par semaine de travail par an à quasi 3/4 de journée par semaine de travail par an (soit 15% du temps de travail annuel environ). Alors que jusque-là, le télétravail était quasi proscrit pour les travailleurs frontaliers dans la plupart des entreprises, il va pouvoir s'organiser de façon structurelle mais à dose limitée dans les entreprises qui emploient une grande proportion de travailleurs frontaliers belges comme c'est le cas de celles qui sont implantées tout le long de la frontière belgo-luxembourgeoise (Lambotte J.-M. 2021-a et b ; Pigeron-Piroth, 2005).

On peut s'interroger si cette possibilité accordée aux travailleurs frontaliers issus de Belgique de pratiquer un télétravail proche d'un jour par semaine ne va pas constituer un atout supplémentaire dans la concurrence qui s'exerce de part et d'autre des frontières par rapport au recrutement de la main d'oeuvre qualifiée. Si dans cette concurrence, le Grand-Duché dispose de sérieux atouts grâce à sa fiscalité sur le travail très avantageuse, ses employeurs rencontrent par contre des difficultés à recruter côté belge car la main d'oeuvre qui y réside a tendance à avoir une faible mobilité résidentielle³ et à résider massivement loin de la frontière. En effet, en dehors de la région d'Arlon, il faut s'approcher du sillon Sambre et Meuse pour trouver d'importants volumes de population. De ce fait, les longues

¹ Voir le Communiqué de presse des Gouvernements luxembourgeois : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/08-août/31-gaichel-accords-domaine-fiscal.html et belge : <https://www.premier.be/fr/gaichel-xi-declaration-conjointe-des-gouvernements-luxembourgeois-et-belge>.

² Cf. l'article du Paperjam du 16.09.2020 : <https://paperjam.lu/article/moitie-postes-peuvent-s-exerce>

³ Cette faible mobilité résidentielle en Belgique est liée à un très haut taux de propriétaires, ce qui est rendu possible par de puissants mécanismes fiscaux favorisant l'accès à la propriété et est également générée par la faiblesse de l'aide au logement sur le marché locatif privé et d'un taux de remplacement des revenus du travail lorsque l'on accède à la pension assez bas (HALLEUX J.-M. ET AL., 2002 ; ALBRECQ J., VAN HOOFSTAT R. 2011).

distances à parcourir quotidiennement pour se rendre au Luxembourg constituent un frein puissant qui limite l'attrait qu'exercent les conditions salariales luxembourgeoises. En favorisant un télétravail d'ampleur limitée au sein des entreprises grand-ducales qui emploient de nombreux travailleurs frontaliers belges, l'accord du 11^e Sommet dit de la Gàichel va donc renforcer la position des employeurs grand-ducaux au détriment de leurs homologues belges situés dans la zone d'influence du Grand-Duché, à savoir à travers toute la Lorraine belge et une large partie de l'Ardenne et de ses environs jusqu'aux abords des grandes villes de l'est et du centre de la Wallonie (Namur, Liège, Verviers et Eupen).

Or, c'est dans la zone d'influence du Grand-Duché que la situation de l'emploi en Wallonie est la plus tendue. En effet, dans celle-ci, se rencontrent la plupart des communes qui ont un très faible taux de chômage (Lambotte J.-M., 2021-a). Ainsi, sur 34 communes qui, en Wallonie ont un taux de chômage normalisé (Bureau international du travail- BIT) chez les 20-64 ans inférieur ou égal à 3,5% en 2019, la moitié se situe en son sein. Si on fixe ce seuil en dessous de 3%, sur 9 communes concernées 8 se localisent dans cet espace (les 5 du sud de la Communauté germanophone avec Léglise, Attert et Vaux-sur-Sûre). C'est le long du sillon Sambre et Meuse et de la frontière française à l'ouest de Florenville, soit à grande distance du Grand-Duché que se concentrent au contraire les poches où ce taux de chômage BIT est encore fort élevé et dès lors supérieur à la moyenne wallonne (7,1% en 2019).

Dans la zone d'influence du Grand-Duché au sein de la Wallonie, la concurrence est rude entre employeurs belges et grand-ducaux pour le recrutement de la main d'oeuvre qualifiée (Courard C., 2019). Or, vu l'évolution démographique attendue dans les prochaines décennies, la lutte pour attirer la force de travail va nettement augmenter dans nos pays à la démographie vieillissante. En effet, tant en Belgique qu'en France et en Allemagne, les cohortes qui quittent et vont prochainement quitter le marché du travail pour accéder à la pension sont bien plus peuplées que les cohortes qui entrent sur le marché du travail.

L'analyse de l'évolution démographique extraite du 12^e Rapport de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi atteste clairement que, dans la Grande Région, les cohortes les plus peuplées en Wallonie (comme en Lorraine, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre) ont en 2019 entre 45 ans et 65 ans. Elles sont donc progressivement remplacées par des cohortes moins peuplées, ce qui accroît les tensions sur le marché du travail et génère d'ores-et-déjà d'importantes pénuries d'emploi dans une série de métiers. Les décennies qui s'annoncent vont donc voir les tensions sur le marché de l'emploi s'accroître nettement.

D'après les perspectives de population des 5 versants de la Grande Région, une baisse de 9,2% de la population active totale y est attendue pour la tranche des 20-64 ans entre 2020 et 2050. Au niveau de la Wallonie, cette réduction serait toutefois limitée à -2,2% (Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi, 2021-a, pp. 24-26). Même si l'écart entre le volume de population des cohortes 45-65 ans et celui de celles qui vont entrer sur le marché du travail est plus limité en Wallonie que dans les versants français et allemands de la Grande Région, on risque fort d'assister dans les parties de la Wallonie où le taux de chômage est déjà très bas aujourd'hui à de grandes contraintes pour les employeurs lorsqu'ils vont chercher à recruter des travailleurs dans les prochaines années.

Comme souligné dans un article paru dans le n°4 des Cahiers de la Grande Région (Lambotte J.-M., 2021-a,

pp. 25-26), une grande partie des travailleurs frontaliers originaires de Belgique travaillent dans des entreprises qui sont implantées au sein des communes qui bordent immédiatement la frontière grand-ducale. Quant à l'origine de l'emploi frontalier si présent dans le Nord et l'Ouest du Grand-Duché, celui-ci résulte pour partie :

- De transferts d'entreprises depuis la Wallonie (création d'une filiale, transfert du siège social ou d'un siège d'exploitation) dans de multiples secteurs ;
- De la captation du pouvoir d'achat des ménages belges (pompes à essence, centres commerciaux, banques).

Si l'avantage structurel que génère en faveur du Grand-Duché le faible différentiel entre salaire brut et net devrait rester très puissant à l'avenir, le désavantage qu'ont les employeurs grand-ducaux lié au fort éloignement du lieu de résidence des travailleurs qu'ils convoitent sur le versant wallon devrait s'amoindrir dans bon nombre de secteurs d'activités où une grande partie des postes de travail sont télétravaillables. Même si passer de 24 à 34 jours maximum où le travailleur frontalier résidant en Belgique peut exercer son travail en dehors du Grand-Duché paraît modeste, l'effet de cette évolution va être renforcé par le progressif resserrement de la population wallonne en âge de travailler.

Les employeurs grand-ducaux vont pouvoir utiliser ce possible télétravail modéré pour tenter de convaincre des travailleurs belges qui n'habitent pas à proximité de la frontière de les rejoindre. Cela devrait donc contribuer à élargir plus encore au l'aire de recrutement en territoire wallon des frontaliers actifs au Grand-Duché, sachant que la distance moyenne qui caractérise le trajet domicile-travail des frontaliers résidant en Belgique est déjà la plus longue (49 km en 2010) que celle des frontaliers issus de France et d'Allemagne (40 et 46 km respectivement selon une enquête de l'ex-CEPS/INSTEAD – Schmitz F., 2012, p. 16).

Dès lors, les entreprises wallonnes situées à proximité de la frontière vont plus encore qu'aujourd'hui faire face à de sérieuses difficultés à conserver leurs travailleurs et à recruter de nouveaux collaborateurs devenus une denrée rare pour une large gamme de profils. Pour garder ceux-ci en offrant un salaire attractif à même de limiter la fuite de talents, des entreprises originaires de cette partie du territoire wallon risquent donc de migrer vers le Grand-Duché à un rythme plus soutenu qu'aujourd'hui. Bon nombre d'entreprises wallonnes situées dans cet hinterland dont les dirigeants et/ou le personnel ne souhaitent pas se délocaliser vers le Grand-Duché sont pour leur part contraintes de limiter leurs activités et d'éviter de trop se développer pour minimiser ce problème du recrutement. Elles vont dès lors régulièrement laisser passer des marchés qu'elles auraient pu décrocher si elles n'avaient pas autant été soumises à la concurrence des entreprises grand-ducales au niveau du recrutement de la main d'oeuvre. Elles devraient aussi beaucoup moins investir dans la formation de leur personnel que la moyenne de peur qu'une fois mieux formé, celui-ci ne s'envole vers le pays voisin, ce qui finit par amoindrir leur compétitivité. Ces deux effets risquent aussi de progresser dans les prochaines années au fur et à mesure que cette concurrence pour le recrutement de part et d'autre de la frontière va se renforcer.

Ces mécanismes générés par la difficulté des entreprises situées dans l'hinterland wallon du Grand-Duché à recruter des travailleurs et à les conserver face à la concurrence des employeurs grand-ducaux tendent évidemment à limiter la création de richesses au sein du territoire wallon. Augmenter de plus de 40% le nombre de jours pendant

lesquels le travailleur frontalier résidant en Belgique et actif au Luxembourg peut télétravailler pourrait ne pas avoir qu'un effet négligeable à ce sujet. Il sera utile dans les années à venir de pouvoir évaluer cet impact afin de vérifier les hypothèses émises ici.

L'impact potentiel sur le marché immobilier résidentiel tant au sein du Grand-Duché que dans son voisinage belge.

L'attractivité du territoire luxembourgeois pour les travailleurs est telle que les prix de l'immobilier résidentiel luxembourgeois atteint des sommets qui place la Ville de Luxembourg à des niveaux de prix comparables à ceux de métropoles mondiales telles que Paris. Ces prix y sont tirés particulièrement vers le haut par une partie des travailleurs résidant au Grand-Duché et qui disposent en net d'un salaire très élevé. Les prix immobiliers atteints au sein de la Ville de Luxembourg et à ses abords sont tels qu'ils sont devenus désormais inaccessibles pour une large partie des ménages qui travaillent au Grand-Duché, en ce compris pour ceux dotés de revenus moyens et qui sont d'origine luxembourgeoise. Pour trouver à se loger à un prix en rapport avec leurs moyens financiers, les jeunes ménages d'origine luxembourgeoise ou provenant d'autres territoires ont deux stratégies possibles :

- Soit s'éloigner de la capitale tout en restant au sein des frontières du Luxembourg ;
- Soit traverser la frontière et trouver à se loger dans un des trois pays voisins.

Nous nous intéressons ici à cette deuxième solution et à l'impact que pourrait avoir sur le volume de ménages concernés par celle-ci la décision prise le 31 août dernier de faire passer de 24 à 34 le nombre de jours maximum où le travailleur frontalier résidant en Belgique peut exercer son travail en dehors du Grand-Duché.

Avant d'émettre des hypothèses à ce sujet, voyons comment évolue ces dernières années (2010-2020) le volume de travailleurs frontaliers par nationalité et par pays de résidence. Les données du STATEC⁴ nous permettent d'éclairer cette question partiellement. Tandis que de 2010 à 2020, le volume total de travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché et résidant en Belgique est passé de 38.400 à 48.400 personnes (+10.000 individus ou +26,0%), le volume total de travailleurs frontaliers de nationalité belge est passé de 34.200 à 38.600 personnes (+4.400 individus seulement ou +12,9%). Même si les territoires allemands et français voisins du Grand-Duché sont aussi concernés par cette forte progression des frontaliers non nationaux, cette tendance est particulièrement forte en Wallonie. Ainsi, de 2010 à 2020 le rapport entre le nombre de frontaliers de nationalité belge et ceux qui résident en Belgique a chuté de 89,1% à 79,8% (-9,3%). Dans le même temps, cette proportion a baissé en Allemagne de 90,1% à 81,1% (-9,0%) et en France de 94,5% à 87,2% (-7,3%).

En fait, ces dernières années, le volume de travailleurs frontaliers atypiques, c'est-à-dire de travailleurs luxembourgeois résidant dans un des pays voisins mais actifs au sein du pays dont ils sont originaires (IBA-OIE, 2021-b) est en train d'exploser. Si les chiffres du STATEC ne

permettent pas de dissocier parmi ces frontaliers atypiques ceux qui résident en Belgique de ceux installés dans un des deux grands pays voisins, le volume global de ces travailleurs frontaliers de nationalité luxembourgeoise a été multiplié par 3,5 en 10 ans en passant d'environ 3.300 à 11.600 travailleurs entre 2010 et 2020⁵. De plus, le volume de travailleurs frontaliers de nationalité portugaise résidant au sein des 3 pays frontaliers du Grand-Duché a augmenté dans cette période de près de 180%. De même, les travailleurs frontaliers actifs au Grand-Duché et n'ayant aucune des 5 nationalités précitées (soit des italiens, espagnols, roumains, polonais, néerlandais...) et résidant dans les trois pays voisins a plus que doublé. Le profil des travailleurs frontaliers se diversifie donc fortement. Le caractère très multiculturel et international de la population qui réside dans la métropole luxembourgeoise est donc en train de se répandre de plus en plus dans tout l'hinterland du Grand-Duché.

En relevant de 24 à 34 le plafond relatif au nombre de jours maximum où le travailleur frontalier résidant en Belgique peut exercer son travail en dehors du Grand-Duché et en leur permettant ainsi de pratiquer une dose non négligeable de télétravail, on peut supposer qu'on réduit ainsi un des freins à la migration du lieu de résidence d'un nombre non négligeable de travailleurs actifs au Grand-Duché vers le territoire belge. Ceux qui seront particulièrement sensibles à cette possibilité de pratiquer une certaine dose de télétravail tout en habitant hors du Grand-Duché seront ceux dont les revenus sont situés en deçà de la moyenne des salaires grand-ducaux et qui ont dès lors bien de réelles difficultés à trouver à se loger au sein du territoire luxembourgeois mais qui occupent également un emploi qui soit adapté au télétravail. Il est donc probable qu'il faille s'attendre dans les années à venir dans les communes wallonnes proche de la frontière grand-ducale à un accroissement non négligeable du solde migratoire international du fait de l'arrivée de nombreux habitants de diverses nationalités actifs au Grand-Duché. Cette arrivée supplémentaire de travailleurs frontaliers non belges causé par cet accord devrait donc contribuer à un surcroît de croissance démographique au sein du territoire belge sous orbite grand-ducale.

En venant habiter dans le Sud-Est de la Wallonie avec leur famille, ces travailleurs frontaliers non belges supplémentaires devraient participer à un relèvement des prix du foncier et de l'immobilier dans cette partie du territoire wallon ; ce qui contraindra les ménages belges qui en sont issus mais disposant de revenus nets gagnés en Belgique inférieurs à ceux de ces nouveaux arrivants du Grand-Duché de devoir s'éloigner de la frontière, ce qui devrait allonger plus encore les navettes quotidiennes pour les membres de ces familles.

Dans un tel scénario où bon nombre de ménages actifs Grand-Duché viennent habiter du côté belge de la frontière grâce à la hausse de 24 à 34 jours pendant lesquels le télétravail est autorisé, on peut s'attendre à une plus ou moins forte hausse du volume de travailleurs qui parcourent de longues distances pour se rendre à leur travail. Alors même que cette mesure est explicitement destinée à favoriser le télétravail chez les travailleurs frontaliers et dès lors à réduire les flux de passagers sur toutes les infrastructures de transport, les effets indirects de cette mesure risquent selon ce raisonnement de contribuer à

⁴ Cf. [Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité](#).

⁵ D'après IBA-OIE (2021-b), ces frontaliers atypiques de nationalité luxembourgeoise se répartissaient en 2019 de la sorte : 3.520 en Belgique, 3.320 en Allemagne et 3.090 en France.

allonger les trajets domicile-travail et à atténuer plus ou moins fortement les gains espérés en matière de réduction de la charge de trafic sur les réseaux routiers et ferroviaires transfrontaliers.

L'impact potentiel sur l'écart relatif au ratio du produit intérieur brut par habitant entre la Wallonie et le Grand-Duché et sur les finances publiques belges

Sur base des précédents raisonnements, il est fort probable que le relèvement permis par cet accord de plus de 40% du nombre de jours durant lesquels le télétravail est autorisé chez les travailleurs frontaliers résidant en Belgique impacte à moyen-long terme à double titre le ratio du PIB/habitant des provinces de Luxembourg et, dans une moindre mesure, de Liège et donc de la Wallonie dans sa globalité dans un sens négatif. En provoquant plus encore de difficultés pour les employeurs belges implantés dans l'hinterland du Grand-Duché à recruter et à conserver leur main d'œuvre, ce qui peut, pour certains, les inciter à migrer vers le Grand-Duché, un premier impact indirect de ce relèvement serait une moindre production de richesses au sein de cette partie Sud-Est de la Wallonie et donc une moindre contribution au numérateur de ce ratio. De même, en favorisant une arrivée plus massive de travailleurs frontaliers non belges actifs au sein du Grand-Duché, c'est le dénominateur de ce ratio, à savoir le volume total de population qui devrait être impacté positivement.

Même si bien d'autres paramètres que ceux évoqués ici vont contribuer dans les années prochaines à faire évoluer le ratio du PIB/habitant de la Wallonie, on peut supposer que les impacts indirects de cet accord apporteront une contribution négative à l'évolution de cet indicateur clé du développement économique.

Or, sur base des données d'EUROSTAT, il a déjà souligné dans le n°4 des Cahiers de la Grande Région (Lambotte J.-M., 2021-a, pp. 21-22) qu'à l'échelle des NUTS 2, le ratio du PIB/habitant en standard de pouvoir d'achat (SPA) du Grand-Duché de Luxembourg était en 2018 avec 263% de la moyenne de l'Union Européenne post-Brexit le plus élevé de tous les 235 territoires qui composent l'UE à cette échelle. A contrario, le ratio du PIB/habitant SPA de la Province de Luxembourg est le plus faible des 10 territoires NUTS 2 qui composent la Belgique. De même, la Lorraine occupe la seconde position au niveau du PIB/habitant SPA le plus faible au sein de la France métropolitaine, juste devant la Picardie qui est très dépendante de l'Île de France (74,4% contre 74,2%). Avec ses 96%, la région de Trèves est l'un des deux seuls Regierungsbezirke situés dans l'ex-Allemagne de l'Ouest à se situer sous la barre des 100% de la moyenne européenne au niveau de ce ratio.

Au vu des deux logiques analysées ci-avant l'impact indirect de cet accord du 31 août devrait contribuer a priori à creuser plus encore l'écart qui sépare le Grand-Duché de Luxembourg de sa consœur la Province de Luxembourg à l'égard de ce ratio. L'ampleur de cette évolution imputable aux effets de cet accord faisant passer le nombre de jours pendant lesquels le télétravail est autorisé de 24 à 34 chez les travailleurs actifs au Grand-Duché et qui résident en Belgique est absolument impossible à prédire et sera d'ailleurs bien difficile à mesurer.

Les compensations financières accordées par le Grand-Duché à l'Etat belge à destination des communes les plus impactées par les frontaliers et conclusion

Dans le cadre de la 11^e réunion des gouvernements luxembourgeois et belge, dit Sommet de la Gäichel du 31

août 2021, il a également été décidé que le montant des compensations financières versées par le Luxembourg à la Belgique et destinées aux finances des communes belges significativement impactées par la présence en leur sein de travailleurs frontaliers est revu à la hausse. De 34 millions d'euros versés annuellement, l'enveloppe passera dès 2022 à 48 millions d'euros, soit une hausse de 41%. Ce montant sera en outre indexé ensuite de 5% par an. Cet accord entre la Belgique et le Luxembourg est conclu pour une durée de dix ans.

Ce fonds doit d'une certaine façon permettre de compenser l'évolution négative attendue pour ces communes des recettes au niveau des additionnels à l'impôt des personnes physiques (soit les impôts sur les revenus du travail) du fait de la baisse probable du nombre de travailleurs habitant ces communes et travaillant du côté belge de la frontière et l'évolution positive attendue des dépenses liée à un surcroît de migrations résidentielles dans le Sud-Est de la Wallonie faisant gonfler le volume de population de ces communes et donc la quantité de services à rendre à celle-ci. Il est heureux qu'un tel accord existe depuis 2004 entre la Belgique et le Luxembourg. Ce fonds n'a en effet pas d'équivalent du côté français et allemand malgré des appels réguliers de divers mandataires locaux de ces deux pays visant à bénéficier aussi d'une telle compensation.

Evaluer dans les années prochaines l'impact de cet accord relatif au nombre de jours durant lesquels le télétravail est autorisé chez les travailleurs frontaliers résidant en Belgique sur le marché du travail et sur le marché immobilier résidentiel devrait permettre d'alimenter dans les prochaines années ce débat de plus en plus soutenu sur la question du codéveloppement que réclament avec de plus en plus d'ardeur les territoires voisins du Grand-Duché.

Bibliographie

Albrecht J., Van Hoofstat R. (2011) Pénurie d'habitat – Vers une rénovation de la politique du logement. Roularta Books, Zellik

Courard C. (2019) La province de Luxembourg, un territoire potentiel à développer, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Master en gestion des ressources humaines, à finalité spécialisée « mise en œuvre de la gestion stratégique des ressources humaines », Université de Liège.

Gouvernements belge et luxembourgeois (2021) Déclaration conjointe suite à la réunion commune "Gäichel XI" des gouvernements belge et luxembourgeois à Luxembourg, Luxembourg-Ville, 31 août 2021.

Halleux J.M., Brück L., Mairy N. (2002) La périurbanisation résidentielle en Belgique à la lumière des contextes suisse et danois : enracinement, dynamiques centrifuges et régulations collectives. BELGEO n°4, pp. 333-354

Lambotte J.-M. (2021-a) Wallonie - Grand-Duché de Luxembourg : d'importants différentiels d'attractivité impactant le niveau de développement économique, in : Les cahiers de la Grande Région, n°4 : Les relations entre l'Ostbelgien, la Wallonie et le Grand-Duché : vers un «Grand Luxembourg» ?, LISER, pp. 21-31.

Lambotte J.-M., Marbehant S. & Rouchet H. (2021-b) Distribution spatiale de l'emploi et des modes de transport des travailleurs actifs au Grand-Duché de Luxembourg - Analyse des données de l'enquête Luxmobil 2017, In : UniGR-CBS Working Paper Vol. 11, DOI : <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxx-78ae-a574>. <http://hdl.handle.net/2268/260723>.

Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (2021-a) 12e rapport de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi pour le 17e Sommet des Exécutifs de la Grande Région - Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région – Evolution démographique, IBA-OIE, 94 p.

Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (2021-b) Les frontaliers atypiques dans la Grande Région en 2019, Mis à jour le : 25/01/2021

Pigeron-Piroth I. (2005) La mobilité des frontaliers travaillant au Luxembourg, in : Actes du Séminaire transfrontalier EURES-OIE « Dimensions socio-économiques de la mobilité transfrontalière », Luxembourg, pp. 117-132.

Schmitz F. (2012) Combien de temps du domicile au travail, in : Les Cahiers du CEPS/INSTEAD – Hors-Série : La mobilité des frontaliers du Luxembourg : dynamiques et perspectives, p. 16

TRIBUNE

Du développement du télétravail comme socle d'une coopération transfrontalière durable



Mars 2020. La crise sanitaire nous frappe de plein fouet. En Europe, les Etats mettent en place des confinements stricts qui marqueront l'histoire contemporaine. Les routes sont désertes, les trains ne circulent plus. Certaines frontières ferment, rappelant ainsi leur subsistance à des centaines de milliers de personnes en France qui, chaque jour, se rendent dans un pays limitrophe pour y exercer leur profession : les travailleurs frontaliers.

Ouvriers du BTP, de l'industrie, cadres en informatique, vendeurs, commerciaux, chauffeurs, cadres dans le secteur financier, serveurs... la Lorraine Nord compte près de 120 000 travailleurs frontaliers. Si la frontière entre la France et le Luxembourg est restée ouverte au printemps 2020, un autre mur s'est dressé entre les salariés français et les résidents luxembourgeois : celui de la réglementation relative au télétravail.

Même s'il n'est une possibilité que pour un travailleur frontalier sur deux, le télétravail est vite apparu, de manière générale, comme la solution permettant de maintenir les salariés, les entreprises et les administrations en activité. Continuer à produire, continuer à rendre des services à la population, continuer à travailler, même à distance, pour ne pas subir les mesures de chômage partiel ou de fin d'activité.

L'organisation du télétravail, pour les salariés qui résident en France et sont employés au Luxembourg, est conditionnée, d'une part, par les dispositions des conventions fiscales conclues entre le gouvernement du Grand-duché de Luxembourg et le gouvernement français, et, d'autre part, par le règlement (CE) n°883/2004 et son règlement d'application (CE) n° 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Le télétravail des résidents français au Luxembourg doit donc être analysé sous deux angles : celui de la fiscalité et celui de la sécurité sociale.

Les règlements de sécurité sociale reposent sur un principe : le salarié est assuré dans un seul Etat, à savoir celui dans lequel il exerce son activité professionnelle, et ce peu importe l'endroit où il vit. Cette règle s'applique sauf si le salarié exerce une partie « substantielle » de son activité dans un autre pays, celui de résidence dans le cas du télétravail. Est ainsi considérée comme « substantielle » une quotité de temps de travail supérieure à 25%.

Par conséquent, dès lors qu'un salarié travaillant au Luxembourg et résidant en France travaille au moins 25% de son temps de travail chez lui, il doit être affilié à la sécurité sociale française. Cela implique des charges administratives conséquentes pour l'employeur car ce dernier doit également s'affilier auprès du régime français.

De plus, cela entraîne un surcoût, tant pour l'employeur que pour le salarié résidant en France, et cela a évidemment un impact sur les prestations sociales perçues par les salariés.

Du point de vue fiscal, si un salarié exerce physiquement son emploi hors du Luxembourg et également au Luxembourg, il doit, en principe, être imposé dans les deux Etats, en fonction de la rémunération perçue et relative aux jours de travail effectués au Luxembourg et en dehors.

De longue date, des aménagements relatifs au traitement fiscal des salariés résidant en France et travaillant (en tout ou partie) au Luxembourg ont été prévus dans les accords fiscaux entre les deux pays. Ainsi, par le biais de ces accords, l'imposition de la rémunération du salarié frontalier est maintenue à 100% au Luxembourg si le seuil de 29 jours par an hors du Luxembourg n'est pas dépassé. En cas de dépassement de ce seuil, la rémunération relative aux jours travaillés en dehors du Luxembourg est imposable en France.

Au regard de la réglementation, le dépassement du plafond fiscal de 29 jours et du plafond social de 25% du temps de travail n'est donc pas interdit. Il entraîne toutefois une complexité administrative et un coût financier qui pénalisent le travailleur frontalier et son employeur dans la libre organisation du temps de travail. En ce sens, un travailleur frontalier ne bénéficie pas des mêmes droits et libertés que les autres travailleurs français.

A l'occasion de la crise sanitaire, les Gouvernements de nos deux pays ont très rapidement, et d'une manière exemplaire, trouvé un accord, prolongé à plusieurs reprises, qui suspend l'application du seuil de 29 jours. Par cet accord, la France accepte que les revenus d'une activité exercée sur son territoire soient imposés, sans limitation, sur le territoire d'un autre Etat. Le Luxembourg accepte, lui, que la source de revenus générée par la présence des travailleurs frontaliers sur son territoire soit, conjoncturellement, tarifiée.

Cet accord dérogatoire doit désormais pouvoir être pérennisé car il représente une occasion unique pour nos deux pays de construire ensemble une solution plaçant la qualité de vie des citoyens comme valeur cardinale de nos relations et de tendre vers un modèle de coopération transfrontalière durable et soutenable.

A l'image des femmes, condamnées par Dieu à « enfanter dans la douleur » dans la Genèse, les travailleurs frontaliers semblent promis à vivre chargés de multiples contraintes, comme frappés par une fatalité. En réalité, si pour le nord lorrain le phénomène frontalier est un élément du quotidien, il n'est que marginal vu depuis les fenêtres de l'Hôtel Matignon.





Au-delà du désintérêt certain de Paris, les travailleurs frontaliers souffrent même d'une image plutôt négative. Ils sont fréquemment perçus comme des nantis, comme des opportunistes qui ont fait le choix d'une rémunération plus importante, au prix d'une qualité de vie moindre, de difficultés de mobilité, et de contraintes supplémentaires comme en matière de télétravail.

En tant qu'élu de la République, en tant que représentant du nord lorrain, en tant que Président de l'Eurométropole de Metz, en tant que Maire de Metz, je ne peux me résoudre à accepter cette fatalité.

Le dynamisme de l'économie luxembourgeoise est une chance. C'est une opportunité pour notre bassin de vie, pour notre bassin d'emploi commun, pour toute notre région et pour la France. Je réfute l'idée selon laquelle les emplois offerts par le Luxembourg seraient des emplois volés à la France, des compétences siphonnées qui transformeraient le nord lorrain en gigantesque cité dortoir. Je ne peux adhérer à l'idée selon laquelle les travailleurs frontaliers seraient un poids pour nos territoires, en ce qu'ils nous contraindraient à développer toujours plus de services à la population, alors même que la dynamique fiscale et foncière que ceux-ci génèrent est un outil au service de notre attractivité.

Je ne suis pas de ceux qui exigent tout du Gouvernement luxembourgeois, de la rétrocession fiscale au cofinancement de projets, sans rien demander à l'Etat français. Je considère que c'est, en premier lieu, au Gouvernement de notre pays qu'il revient de s'impliquer réellement sur ces questions et de proposer des mesures, en concertation avec les élus locaux, qui permettront de garantir la durabilité et la soutenabilité de ce phénomène du travail frontalier, et plus généralement de la coopération transfrontalière entre nos deux pays.

Pour parvenir à inscrire notre dynamique transfrontalière dans la durée, nous devons placer l'Homme et son environnement au cœur de notre projet de développement.

Dans cette optique, la pérennisation du télétravail, en ce qu'elle permet de traiter des questions de mobilité, d'empreinte carbone, de qualité de vie, de répartition des richesses, me paraît être aussi symbolique que fondamentale.

Symbolique car, même si le télétravail ne résoudra pas l'ensemble des questions liées à la mobilité, il participera automatiquement à désengorger l'A31 et le réseau secondaire, tout comme il donnera un peu plus de confort aux usagers du train. Sur ces sujets, les collectivités locales sont mobilisées aux côtés de la Région Grand Est pour

augmenter les cadencements et la capacité des rames TER à moyen terme, pour mener les études de faisabilité du futur Réseau Express Métropolitain, pour arrêter un tracé définitif pour l'A31bis, avec un financement organisé via l'écotaxe, qui toucherait le transport international de marchandises, plutôt que par la création d'un péage qui pénaliserait tous les usagers aveuglément.

Symbolique car tant que nous ne réunissons pas toutes les conditions pour que le report modal de la route vers le fer, classique ou plus novateur, devienne un phénomène de masse, le poids de l'empreinte carbone du travail frontalier et des mouvements pendulaires restera important. Toutefois, avec une économie d'une tonne de CO₂ par travailleur pour trois jours de télétravail par semaine, l'apport du distanciel ne doit pas être négligé.

Symbolique car le télétravail ne concerne pas tous les travailleurs frontaliers et qu'il n'est, en ce sens, qu'une réponse partielle à l'enjeu central qu'est l'amélioration de la qualité de vie de tous les citoyens.

Pourtant, en ce qu'il démontrerait la capacité de nos deux Etats à parvenir à un accord de compromis au prix de concessions mutuelles, un accord pérenne permettant, par exemple, de fixer un plafond fiscal de jours télétravaillables au niveau du plafond social, 25% du temps de travail annuel soit 56 jours par an, voire de relever les deux plafonds jusqu'à 2 jours par semaine travaillée, soit 92 jours par an, serait fondamental dans la construction d'un espace de vie et de travail plus intégré, plus équilibré et plus harmonieux.

Pour parvenir à un tel accord, l'Etat luxembourgeois devrait renoncer à une partie des revenus liés à la présence et à la consommation des travailleurs frontaliers sur le sol luxembourgeois. D'après le Conseil Economique et Social luxembourgeois et l'HOESCA, un frontalier dépense 40 euros par jour de présence au Luxembourg. Rapportée au nombre de frontaliers français qui peuvent télétravailler et en retenant les hypothèses de 56 ou 92 jours de télétravail par an, cette perte pourrait s'élever à plus de 200 millions d'euros (pour un PIB s'élevant à plus de 64 milliards d'euros).

Pour la France, pour le bassin de vie nord lorrain, pour nos centres-villes en cours de revitalisation, il s'agit là d'une formidable opportunité de relance du commerce local et de l'économie résidentielle. Pour l'Etat, c'est une opportunité de percevoir des recettes fiscales complémentaires liées à la TVA.

Afin d'aboutir à un tel accord, la France doit également accepter de renoncer à une partie de la fiscalité des revenus qu'elle perçoit actuellement et qui correspond à la fiscalité des jours de télétravail au-delà du 29^{ème} jour. Pour





l'administration fiscale, il n'y a pas lieu de faire ce geste car rien ne justifierait un « cadeau fiscal supplémentaire » envers l'Etat luxembourgeois. Pourtant, la crise sanitaire a contraint les deux Etats à suspendre l'application de la convention fiscale encadrant le télétravail, laissant ainsi la totalité de la fiscalité du travail frontalier au seul Luxembourg.

Au-delà de la crise sanitaire, c'est bien l'intérêt général qui doit primer. Cet intérêt général est incarné par l'amélioration de la qualité de vie de la population d'un bassin de 800 000 habitants situé au cœur de l'Europe. La relance de notre économie résidentielle et la plus grande captation du pouvoir d'achat important que permet l'économie luxembourgeoise constituent une opportunité à saisir pour nos commerces locaux et, ainsi, s'engager ensemble dans un cercle vertueux de meilleure répartition des richesses et de création d'emplois.

La fiscalité des revenus ne génère pas de ressources supplémentaires pour les collectivités territoriales et pour

les territoires qu'elles administrent. La force d'un bassin de vie, c'est sa démographie, ses centres de compétences, sa capacité à former les générations futures, à générer de l'activité, de l'emploi, des perspectives de développement durable et soutenable. C'est cela qui doit nous animer et nous pousser à travailler encore davantage ensemble, à construire un système où l'on donne et où l'on reçoit, un système gagnant-gagnant, afin que chaque citoyen de notre bassin transfrontalier de vie et d'emplois ait sa part de victoire.

Le moment que nous vivons est un moment charnière car il va déterminer si nous avons la volonté et la capacité collective d'avancer ensemble, au profit d'un intérêt général commun à nos deux pays. Aussi symbolique soit-elle sur bien des aspects, la pérennisation du télétravail frontalier me paraît ainsi être le potentiel socle d'une coopération transfrontalière harmonieuse et vertueuse, la seule coopération qui soit, dès lors, réellement durable.

François Grosdidier

Président de l'Eurométropole de Metz
Maire de Metz
Vice-Président de la Région Grand Est
Membre Honoraire du Parlement



News / Nouvelles parutions



Nouvelles parutions

Conseil Economique et Social du Luxembourg (2022): Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région. Avis du 29 juin 2022. Télécharger : <https://ces.public.lu/fr.html>.

Mangels, Kirsten / Briegel, Daniela (2022): Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung. UniGR-CBS Thematic Issue 7, UniGR-Center for Border Studies. Télécharger: <http://publications.borderstudies.org>

Pigeron-Piroth, Isabelle / Belkacem, Rachid / Hein, Vincent (2022): Formation et marché du travail transfrontalier : Quelles pistes face aux déséquilibres croissants ? / Ausbildung und grenzüberschreitender Arbeitsmarkt: Womit kann man der zunehmenden Schiefelage entgegenwirken? UniGR-CBS Policy Paper 3, UniGR-Center for Border Studies. Télécharger: <http://publications.borderstudies.org>

Weber, Florian / Crossey, Nora (2022): Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-französischen Verflechtungsraum / Recommandations d'action pour les orientations futures de la coopération transfrontalière dans le bassin de vie franco-allemand. UniGR-CBS Policy Paper 4, UniGR-Center for Border Studies. Télécharger: <http://publications.borderstudies.org>

Weber, Florian / Dörrenbächer, Peter / Recktenwald, Katharina (2022): Grenzregionen in Zeiten der Covid-19-Pandemie – eine Analyse der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung im Frühjahr 2020. UniGR-CBS Working Paper 12, UniGR-Center for Border Studies. Télécharger: <http://publications.borderstudies.org>



