ETUDE

05/2022

IMPACTS DU TELETRAVAIL FRONTALIER

Le télétravail frontalier : de marginal à indispensable

mot
mission transfrontier
opérationnelle operational
transfrontalière mission

"Impacts du télétravail frontalier – Le télétravail frontalier : de marginal à indispensable"

Cette étude constitue un projet multipartenarial de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), inscrit à son programme de travail mutualisé et directement soutenu par dix de ses membres : Pôle métropolitain du Genevois français ; Canton de Genève ; Région Auvergne-Rhône-Alpes ; Département de l'Ain ; Agglomération urbaine du Doubs ; Grand Besançon Métropole ; Pôle métropolitain européen du Sillon Lorrain ; Eurométropole de Metz ; Région Grand Est ; GECT Alzette-Belval (et de l'Agape pour les conseils méthodologiques).

Les propos tenus dans l'étude n'engagent que ses auteurs (MOT).

Publication : Mai 2022.

© Mission Opérationnelle Transfrontalière, tous droits réservés

38 rue des Bourdonnais
75 001 Paris - France
http://www.espaces-transfrontaliers.eu

Sommaire

INTRODUCTION 7

PARTIE 1 : LES REGLES EN MATIERE DE TELETRAVAIL AUX FRONTIERES DE LA FRANCE 8

I. Les règles en matière de fiscalité 8

1. Règles usuelles découlant de conventions fiscales bilatérales réciproques 8
1.1 Règles express en matière de télétravail 8
1.2 Absence de règles express en matière de télétravail 10
2. Accords dérogatoires 13
2.1 Les dérogations aux règles express en matière de télétravail 13
2.2 Les dérogations aux conventions qui ne prévoient pas de règles express en matière de télétravail 13
3. Enseignements 15

II. Les règles de sécurité sociale 16

1. Règles usuelles 16
2. Accords dérogatoires 17
3. Enseignements 17

PARTIE 2 : EVALUATION DU NOMBRE DE TELETRAVAILLEURS FRONTALIERS AUX FRONTIERES DE LA FRANCE, ET PERSPECTIVES / PROJECTIONS* 18

I. Compréhension du phénomène et méthodologie utilisée 18

1. 2020, l'année où le télétravail frontalier se sera démocratisé 18
2. Méthodologie d'estimation de la part de frontaliers en télétravail 20

II. Estimations des télétravailleurs frontaliers 21

1. Estimation France-Belgique 21
2. Estimation France-Luxembourg 22
3. Estimation France-Allemagne 23
4. Estimation France-Suisse 23
4.1 Zoom sur l'Arc Jurassien 24
4.2 Zoom sur le bassin Lémanique 25
5. Estimation France-Italie 26
6. Estimation France-Monaco 27
7. Estimation France-Espagne 28
8. Synthèse 28
8.1 Estimation des frontaliers en télétravail avant et pendant la pandémie 28
8.2 Distinguer télétravailleurs et jours télétravaillés, un exercice tout aussi indispensable 29

PARTIE 3 : EVALUATION DES IMPACTS ET DES « EXTERNALITES » POSITIVES ET NEGATIVES DU TELETRAVAIL FRONTALIER 31

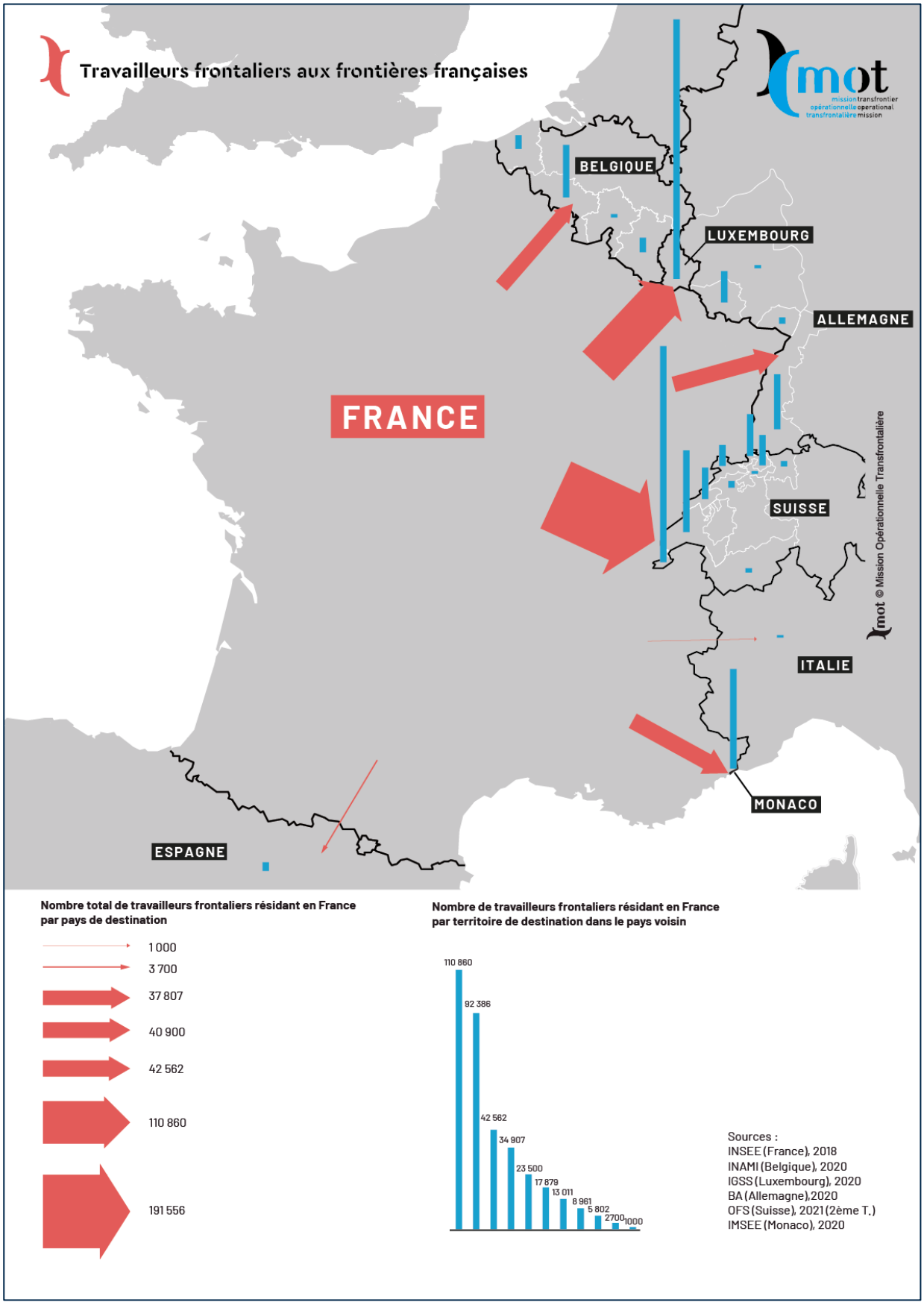
I. Grille de lecture des impacts liés au télétravail frontalier 31

II. Analyse des impacts en matière de fiscalité, de consommation locale et de mobilité sur les 3 territoires d'étude 33

1. Impacts sur le Grand Genève 33
1.1 Economiquement et fiscalement, une situation « lose-lose » au niveau local 33
1.2 En termes de mobilité, des impacts significativement positifs 34
1.3 En synthèse, un télétravail frontalier à rendre pleinement bénéfique 35

2. Impacts sur l'Arc Jurassien 36
2.1 Economiquement et fiscalement, une situation de « ninisme » 36
2.2 En termes de mobilité, des impacts significativement positifs 36
2.3 En synthèse : la mobilité comme boussole du télétravail frontalier 37
3. Impacts sur le secteur Nord Lorraine / Luxembourg 37
3.1 Economiquement et fiscalement, des impacts micro et macro-économiques à différencier 37
3.2 En termes de mobilité, des impacts plus mitigés qu'attendu 38
3.3 En synthèse : le télétravail frontalier, une opportunité à saisir, un gap à ne pas creuser 40

PARTIE 4 : RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES 41


Travailleurs frontaliers aux frontières françaises
mot
mission transfrontier
opérationnelle operational
transfrontalière mission
BELGIQUE
LUXEMBOURG
ALLEMAGNE
FRANCE
SUISSE
ITALIE
MONACO
ESPAGNE
mot © Mission Opérationnelle Transfrontalière
Nombre total de travailleurs frontaliers résidant en France par pays de destination
1 000
3 700
37 807
40 900
42 562
110 860
191 556
Nombre de travailleurs frontaliers résidant en France par territoire de destination dans le pays voisin
110 860
92 386
42 562
34 907
23 500
17 879
13 011
8 961
5 802
2700
1000
Sources :
INSEE (France), 2018
INAMI (Belgique), 2020
IGSS (Luxembourg), 2020
BA (Allemagne),2020
OFS (Suisse), 2021 (2ème T.)
IMSEE (Monaco), 2020

INTRODUCTION

En France comme en Europe, le télétravail est entré brusquement dans la vie de millions de travailleurs, et a constitué dès le printemps 2020 une forme de « bouée de sauvetage » d'une économie mise à l'arrêt par la pandémie de Covid-19 et par les restrictions qui s'en sont suivies, en permettant de maintenir voire de préserver une certaine continuité de l'activité, tout en pourvoyant à la sécurité sanitaire des personnes concernées.

Selon l'article L1222-9, I., al.1er du Code du travail français, *« (…), le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication. »*

Pourtant permise par les textes (accord européen de 2002 ; loi de 2012 et ordonnances de 2017 en France), le télétravail restait jusqu'alors une pratique assez marginale, à hauteur de 7% en France et de 15% en Europe, en cumulant télétravail régulier et télétravail occasionnel[1]. Or, depuis 2020, ces chiffres ont été multipliés par 3 voire 4, puisqu'en 2021, on comptait 25% de télétravailleurs en France, et plus de 40% en Europe.

Ce constat n'en a été que plus vrai dans les territoires frontaliers, confrontés, y compris après la fin du confinement généralisé, à une forme de « confinement national » suite à la fermeture, partielle ou totale, des frontières internes de l'Europe[2], induisant une croissance rapide du télétravail frontalier.

En raison de l'important nombre de travailleurs frontaliers que comptent la France (près de 500 000) et l'Europe (plus de 2 millions), cette problématique s'est immédiatement posée pour ces travailleurs frontaliers, d'autant que des règles différenciées sont définies, en Europe et aux frontières de la France.

Ainsi, en 2020, et dans l'urgence de la situation, l'Europe et les Etats européens ont veillé à éviter toute limitation du travail frontalier, qui sur certaines frontières revêtait un caractère vital, ce à double titre :

- En évitant toute restriction au transit des travailleurs frontaliers
- Et en favorisant le recours au télétravail frontalier, qui constitue ici l'objet de notre analyse.

Le télétravail frontalier est principalement régi par deux considérants, **deux types de règles** qui permettent aux personnes concernées de le pratiquer : d'une part les règles en matière de fiscalité, et d'autre part les règles en matière de sécurité sociale. C'est pourquoi dans une **première partie**, nous analyserons les accords amiables que la France a conclus avec ses voisins afin de maintenir les régimes fiscaux des travailleurs frontaliers en télétravail en raison de la crise de COVID-19 et ce au-delà des seuils fixés jusqu'alors, mais également les règles dérogatoires prévues par l'Union Européenne pour ce qui concerne les régimes de sécurité sociale. En effet, si ces deux sujets sont intimement liés, il est important de les distinguer quant à leur modus operandi.

Grâce à ces choix faits tant au niveau national qu'européen, le télétravail frontalier a pu être facilité. Mais, « permettre » la pratique du télétravail ne signifie pas pour autant « s'en saisir ». Aussi, dans une **deuxième partie**, nous tenterons d'**estimer le nombre de télétravailleurs frontaliers** tant avant pandémie (année 2018) qu'au plus fort de celle-ci (2020). Car si nombre d'acteurs transfrontaliers, politiques comme techniques, soulèvent cette problématique, toute la question est de savoir à quel point la pratique du télétravail frontalier s'est développée, selon quelle frontière, selon quel secteur d'activité. Pour l'heure, très peu d'analyses ont été réalisées et nous tenterons d'apporter de premières réponses.

Enfin, si l'on peut intuitivement imaginer que nombre de télétravailleurs frontaliers seront soucieux de voir cette pratique se pérenniser dans le temps, la pérennisation des accords dérogatoires, conclus à titre exceptionnel, peut **interroger sur leurs impacts** s'ils étaient amenés à être maintenus en l'état. Car si le télétravail transfrontalier présente des avantages individuels et globaux indéniables (réduction des déplacements et congestions, baisse de la pollution, gain de temps, …), il induit également des impacts plus nuancés, voire interroge sur les mécanismes existants, en matière de co-développement transfrontalier (évolution des modes de consommation, répartition déséquilibrée des ressources, viabilité des projets de coworking, règles d'imposition sur le revenu, …). L'analyse de ces impacts sera l'objet de notre **troisième partie**.

Enfin, au regard de ces différentes analyses, nous proposerons un certain nombre de recommandations et perspectives ayant pour objet de contribuer au débat public, et de donner des éléments de réflexion et d'aide à la décision aux responsables politiques. Nous ne saurons épuiser le sujet du télétravail frontalier par cette seule étude, mais nous tenterons de l'éclairer dans la mesure du possible.

---

[1] Source : Rapport d'information, Sénat, 22 octobre 2021
[2] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en

PARTIE 1 : LES REGLES EN MATIERE DE TELETRAVAIL AUX FRONTIERES DE LA FRANCE

I. Les règles en matière de fiscalité

L'objet de cette première partie est de présenter les différents régimes fiscaux applicables aux travailleurs transfrontaliers en télétravail tels qu'ils résultent à la fois des conventions fiscales signées par la France avec ses pays voisins, mais aussi des adaptations actuelles en raison de la crise sanitaire ayant généralisé le télétravail aux frontières. L'idée générale est, en comparant les régimes généraux et les nouveaux besoins liés à l'évolution de la situation des travailleurs transfrontaliers, de rendre compte des besoins d'évolutions réglementaires afin de tenir compte des nouveaux modes d'organisation du travail largement plébiscités tant par les salariés que par les employeurs. Il s'agira ici de traiter du seul travail salarié.

1. Règles usuelles découlant de conventions fiscales bilatérales réciproques

Les règles concernant la fiscalité des travailleurs transfrontaliers découlent d'accords bilatéraux signés par la France avec ses pays voisins. Ainsi, les approches sont très diverses et il n'y a pas réellement de règles communes en matière de télétravail et au-delà, chaque Etat signataire ne s'inspirant que de ses seuls besoins sans tenir compte des modes de traitement de la question découlant des autres conventions existantes. Elles traitent toutes de la mobilité exceptionnelle des travailleurs transfrontaliers (dont une définition y est prévue par chacune d'elles), mais seules certaines de ces conventions abordent directement la question du télétravail, les autres ne prévoyant pas de règles express en la matière. C'est ainsi que l'on peut d'ores et déjà opposer les conventions autorisant le télétravail dans certaines limites à celles qui n'abordent pas ce point, les conséquences pour les travailleurs transfrontaliers en télétravail n'étant pas les mêmes en l'absence de règles dérogatoires liées à la crise du Covid-19.

1.1 Règles express en matière de télétravail

Certains pays ont fait le choix de prévoir expressément un nombre de jours autorisés de télétravail au profit des travailleurs transfrontaliers. Force est de constater par ailleurs que la plupart de ces pays appliquent le régime d'imposition dans l'Etat du travail.
Parmi ces pays aux frontières françaises, il y a la Belgique, le Luxembourg et Monaco.

France-Belgique

Tout d'abord les règles régissant la frontière franco-belge découlent :

- de la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus (ensemble un protocole) signée à Bruxelles le 10 mars 1964,
- ainsi que des avenants à la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus signée à Bruxelles le 10 mars 1964, du 15 février 1971, du 8 février 1999, du 12 décembre 2008 et du 7 juillet 2009[3].

La convention de 1964 a mis en place un système d'imposition sur le lieu de résidence. Les frontaliers français ont dès lors été redevables de l'impôt en France.
Par la suite, l'avenant de 2008 a introduit un changement de régime. A partir du 1er janvier 2012 tout nouveau frontalier est devenu imposable en Belgique, tout en faisant sa déclaration des revenus en France. Cependant, les frontaliers ayant déjà été en poste avant le 1er janvier 2012 peuvent conserver leur ancien régime d'imposition jusqu'en 2033. En contrepartie, la France effectue un reversement fiscal à la Belgique correspondant à l'impôt prélevé sur les frontaliers d'avant le 1er janvier 2012 et cela jusqu'en 2033.

[3] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/belgique/belgique_convention-avec-la-belgique-impot-sur-le-revenu_fd_1425.pdf
Le 9 novembre 2021, La France et la Belgique ont signé une nouvelle convention en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi qu'un protocole. Cette convention doit à présent être soumise à approbation parlementaire puis ratifiée et n'est donc pas encore en vigueur. Les dispositions relatives aux travailleurs frontaliers résultant de l'avenant signé en 2008 continuent de s'appliquer.

Etant donné le système de prélèvement à la source en Belgique, le frontalier a la possibilité de faire une demande d'exonération tous les ans à son employeur (formulaire n°/Nr.276 Front./Grens à demander à l'administration fiscale belge).

Il existe deux règles en matière de télétravail issues de l'Avenant à la Convention de 1964, du 12 décembre 2008, article 2. 4, b) et a) :

D'une part, pour conserver leur régime fiscal, les frontaliers doivent conserver leur lieu de résidence en zone frontalière côté français et ne pas dormir en Belgique plus de 30 nuitées par an. Cette limite passe à 90 jours pour les emplois saisonniers.

D'autre part, les travailleurs frontaliers ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française ne doivent pas exercer leur activité salariée plus de 45 jours par année civile hors de la zone frontalière belge, que cela soit pour faire du télétravail ou encore des déplacements professionnels tels que des chantiers en dehors de cette zone. Une fraction de journée de sortie de zone sera comptée pour un jour entier.

France – Luxembourg

En ce qui concerne le Luxembourg, les règles d'imposition des travailleurs frontaliers découlent, tout comme celles concernant leur télétravail :

- de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune signée à Paris le 20 mars 2018 (ayant remplacé la Convention entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée à Paris le 1er avril 1958),
- de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune et le protocole y relatif faits à Paris le 20 mars 2018[4],
- ainsi que de la convention sur le télétravail qui a été signée le 20 octobre 2020[5] et déclarée d'obligation générale par règlement grand-ducal du 22 janvier 2021. Cette dernière convention est entrée en vigueur le 2 février 2021 avec une durée d'application limitée à 3 ans.

Aux termes de ces dispositions, le frontalier est imposé sur son lieu de travail, à savoir au Luxembourg et bénéficie pour un éventuel impôt dont il serait redevable en France d'un crédit d'impôt égal au montant de l'impôt luxembourgeois.

Quant au nombre de jours de télétravail autorisés, la convention de 2020 prévoit que l'imposition est maintenue à 100% au Luxembourg si, pour la France, le seuil maximum de 29 jours de télétravail n'est pas dépassé. Ce seuil a déjà été renégocié à 34 jours (Commission inter-gouvernementale France-Luxembourg, 2021).

France – Monaco

Pour ce qui est des règles fiscales applicables à la frontière franco-monégasque, force est de constater qu'elles découlent majoritairement d'actes unilatéraux de la Principauté.
Celle-ci cherche depuis longtemps à organiser le télétravail à ses frontières. Bien qu'une convention fiscale existe entre la France et la Principauté de Monaco (elle a été signée à Paris le 18 mai 1963[6]), les règles en vigueur en matière de télétravail découlent de la loi monégasque n° 1.429 du 4 juillet 2016 relative au télétravail[7].
Les frontaliers sont imposés sur leur lieu de résidence (notamment en France) : les salaires versés par l'employeur monégasque donnent lieu au paiement d'un acompte calculé à partir des dernières informations connues de la déclaration de revenus de l'année précédente. Cet acompte est prélevé par l'administration fiscale sur le compte bancaire désigné par le contribuable sur la base d'un échéancier de douze mois.

Quant à la règle en matière de télétravail, selon l'article 1er de la loi n° 1.429 du 4 juillet 2016 relative au télétravail « Le télétravail ne peut occuper plus des deux tiers du temps de travail du salarié. Celui-ci exécute sur le territoire monégasque la partie de son activité qui n'est pas sous forme de télétravail.
Le travail réalisé dans un local décentralisé de l'employeur ou mis à la disposition du personnel par l'employeur, ne peut être considéré comme du télétravail ».

[4] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039446529?r=lMpgVRQ3uY
[5] https://clc.lu/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-20-teletravail-convention-ogbl-lcgb-uel.pdf
[6] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/monaco/monaco_convention-avec-monaco_fd_1967.pdf
[7] https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/2016/Journal-8286/Loi-n-1.429-du-4-juillet-2016-relative-au-teletravail#:~:text=Le%20t%C3%A9l%C3%A9travail%20peut%2C%20au%20titre,eux%20exprimant%20librement%20son%20consentement.

1.2 Absence de règles express en matière de télétravail

D'autres conventions fiscales bilatérales signées par la France avec ses pays voisins n'ont pas prévu de règles expresses en matière de télétravail des travailleurs transfrontaliers. Pour la plupart, ces pays appliquent un régime d'imposition dans l'Etat de résidence.
Parmi ces pays aux frontières françaises, il y a l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Suisse. Le canton de Genève constituant, nous le verrons, un cas particulier.

France - Allemagne

En ce qui concerne la frontière franco-allemande, les questions de fiscalité des frontaliers sont régies par :

- la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproques en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi qu'en matière de contribution des patentes et de contributions foncières, signée à Paris le 21 juillet 1959[8],
- l'accord amiable sur la règle des 183 jours et les dispositions applicables aux travailleurs frontaliers dans le cadre de la Convention fiscale franco-allemande visant à éviter les doubles impositions, du 16 février 2006[9],
- et l'avenant à la convention du 21 juillet 1959 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproques en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi qu'en matière de contribution des patentes et de contributions foncières modifiée par les avenants des 9 juin 1969, 28 septembre 1989 et 20 décembre 2001 signé à Berlin le 31 mars 2015[10].

Selon l'accord sur le régime des travailleurs frontaliers du 16 février 2006, l'imposition s'effectue dans le pays de résidence. De même, les travailleurs frontaliers conservent cette qualité si trois conditions cumulatives sont remplies, à savoir :

• dès lors qu'ils exercent leur activité dans la zone frontalière (ici définie comme les départements frontaliers) durant toute l'année civile et que, durant cette période, ils ne rentrent pas à leur domicile pendant un nombre de jours n'excédant pas 45 jours ;
Et
• dès lors que, pour les salariés ne travaillant pas dans la zone frontalière pendant toute la durée de l'année civile, le nombre de jours pendant lesquels ils ne rejoignent pas leur domicile ou exercent leur activité en dehors de la zone frontalière n'excède pas 20% de l'ensemble des jours du contrat de travail (contrat de travail), et en aucun cas n'excède 45 jours.
Et
• les activités exercées dans la zone frontalière de l'État de résidence des salariés sont réputées effectuées dans la zone frontalière.

Par ailleurs, l'avenant à la Convention de 1959, du 31 mars 2015, article VII, introduit « une compensation correspondant à une fraction de l'impôt sur le revenu provenant du travail recouvré lors de l'imposition des travailleurs frontaliers dans leur Etat de résidence. Cette compensation est fixée à 1,5 % de la masse totale des rémunérations brutes annuelles des travailleurs frontaliers, sans dépasser les 44 % de l'impôt ainsi recouvré ».

France - Espagne

En ce qui concerne la frontière franco-espagnole, seule la convention entre la République française et le Royaume d'Espagne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Madrid le 10 octobre 1995[11], traite de la situation des frontaliers en prévoyant qu'ils doivent être imposés dans leur Etat de résidence, à condition qu'ils habitent dans la zone frontalière de 20 km au-delà de la frontière.

France - Italie

La fiscalité à la frontière franco-italienne n'est régie que par la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (ensemble un protocole et un échange de lettres) signée à Venise le 5 octobre 1989[12]. Celle-ci prévoit que

[8] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/allemagne/allemagne_convention-avec-l-allemagne-impots-sur-le-revenu-et-sur-la-fortune_fd_1721.pdf
[9] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/allemagne/allemagne_accord-avec-l-allemagne-sur-le-regime-des-travailleurs-frontaliers-16.02.2006_fd_3724.pdf
[10] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000031890349

[11] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/espagne/espagne_convention-avec-l-espagne-impot-sur-le-revenu-impot-sur-la-fortune_fd_1824.pdf
[12] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/italie/italie_convention-avec-l-italie-impot-sur-le-revenu-impot-sur-la-fortune_fd_1736.pdf

les salaires qu'un résident d'un Etat reçoit au titre d'un emploi salarié exercé dans l'autre Etat, sont imposables dans cet autre Etat, sauf « les revenus provenant du travail dépendant des personnes habitant dans la zone frontalière de l'un des Etats, et travaillant dans la zone frontalière de l'autre Etat [qui] ne sont imposables que dans l'Etat dont ces personnes sont les résidents » (Article 15, 4).
De même, elle délimite la zone frontalière en la définissant comme étant celle constituée des régions d'Italie et des départements de France limitrophes de la frontière, à savoir, du côté français, les départements de la Haute-Savoie, de la Savoie, des Hautes-Alpes, des Alpes, des Alpes de Haute-Provence, des Alpes-Maritimes et de la Corse du Sud, et, du côté italien, les régions du Val d'Aoste, du Piémont, de la Ligurie et de la Sardaigne.

France - Suisse

Enfin, en ce qui concerne les frontaliers suisses, leur situation fiscale est régie par la convention entre la France et la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée le 9 septembre 1966 (et son protocole additionnel) modifiée par les avenants du 3 décembre 1969, du 22 juillet 1997 et du 27 août 2009[13].

Par ailleurs, le régime d'imposition des frontaliers diffère entre, d'une part, ceux qui travaillent dans le canton de Genève et, d'autre part, les frontaliers partant travailler dans les 8 cantons de Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura, Berne, Bâle-ville, Bâle-campagne ou Soleure.
Les frontaliers genevois relèvent de l'accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève, le Conseil fédéral suisse agissant au nom de la République et canton de Genève et le Gouvernement de la République française, signé à Genève le 29 janvier 1973[14].
Les frontaliers des autres 8 cantons énumérés ci-dessus relèvent quant à eux de l'accord entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers signé à Paris le 11 avril 1983[15].

Les travailleurs genevois sont imposés à la source, tout en déclarant leurs revenus en France ce qui leur donne droit à un crédit d'impôt en contrepartie d'un reversement fiscal suisse à la France qui correspond à 3,5% de la masse salariale annuelle générée par les travailleurs frontaliers. Il n'est pas prévu de règle en matière de télétravail, ni de nuitées en dehors de son lieu de résidence.

Quant aux travailleurs frontaliers des 8 cantons de Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura, Berne, Bâle ville, Bâle campagne ou Soleure ils déclarent leurs revenus et payent leurs impôts en France à condition qu'ils retournent en France « en règle générale tous les jours ». Une présence en Suisse est cependant tolérée dans la limite des 45 nuitées par an (source : échange de lettres des 21 et 24 février 2005 entre autorités compétentes en application de l'accord de 1983). En contrepartie la France effectue un reversement fiscal à la Suisse égal à 4,5 % de la masse totale des salaires annuels bruts des travailleurs frontaliers.

Force est de constater que les règles de tolérance relatives à un nombre de nuitées passées en dehors de son lieu de résidence trouvent leur raison d'être dans les situations de pluriactivité et ne visent nullement à régir le télétravail des travailleurs frontaliers.
En effet, dans tous les cas, c'est le pays de l'imposition à la source, dans le cas de l'accord de 1973, et le pays de la déclaration des revenus, dans le cas de l'accord de 1983, qui doit calculer l'impôt dû au titre de l'ensemble des activités imposables du frontalier

[13] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/suisse/suisse_convention-avec-la-suisse-impots-sur-le-revenu-et-sur-la-fortune_fd_2125.pdf
[14] https://crfginfo.org/prod/sites/default/files/documents/accord_compensationfinanciere_1973.pdf
[15] https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/10_conventions/suisse/suisse_accord-avec-la-suisse-travailleurs-frontaliers_fd_2117.pdf

Pays/ territoire concerné par la convention bilatérale	Date du dernier accord	Définition du frontalier (statut fiscal)	Lieu d'IR (résidents FR)	Système de compensation/ reversement
Belgique	2008 (accord de 2021 pas encore en vigueur)	-Habiter en zone frontalière (20 km) -Max : 45 jours de télétravail	Etat de travail (BE) depuis 2012	Uniquement concernant les frontaliers d'avant 2012 (jusqu'en 2033)
Luxembourg	2020	-Max : 29 jours de télétravail (passage prochain à 34 jours)	Etat de travail (LU)	Aucun
Allemagne	2015	-Habiter en zone frontalière (départements frontaliers) -Max : 45 nuits en DE	Etat de résidence (FR)	1,5% de la masse salariale annuelle brute des frontaliers (vers DE)
Suisse (sauf canton de Genève)	1983 + 2005	-Max : 45 nuits en CH	Etat de résidence (FR)	4,5% de la masse salariale annuelle brute des frontaliers (vers CH)
Suisse – canton de Genève	1966	-Absence de définition	Canton de travail (GE)	3,5% de la masse salariale annuelle brute des frontaliers (vers FR) *(Accord de 1973)*
Italie	1989	-Habiter en zone frontalière (départements frontaliers)	Etat de résidence (FR)	Aucun (a priori)
Espagne	1995	-Habiter en zone frontalière (20 km)	Etat de résidence (FR)	Aucun (a priori)
Monaco	2016	-Max : deux tiers du temps de travail du salarié en télétravail	Etat de résidence (FR)	Aucun (a priori)

2. Accords dérogatoires

Depuis le début de l'année 2020 et les nombreuses situations de confinement qui se sont succédées en France et chez ses voisins en raison de la crise sanitaire de Covid-19, des mesures dérogatoires ont pu être prises sur toutes les frontières métropolitaines pour pouvoir maintenir la situation fiscale usuelle des travailleurs frontaliers malgré la généralisation du télétravail. Ces mesures demeurent cependant temporaires, leur validité ayant été prolongée à plusieurs reprises jusqu'au 31 mars 2022 (avec des options allant jusqu'au 30 juin 2022 pour la Suisse, le Luxembourg, la Belgique…) ; quid de l'après crise avec les nouvelles habitudes de travail des frontaliers ?

Les mesures dérogatoires actuelles résultent d'accord bilatéraux amiables conclus le 13 mai 2020 (le 15 mai 2020 pour la Belgique). Leurs dispositions sont similaires bien qu'elles tiennent compte des contenus divers des conventions fiscales bilatérales entre les pays concernés, notamment dans les types d'exceptions qu'elles introduisent.

Il y a tout d'abord les conventions fiscales qui prévoyaient déjà des jours de télétravail autorisés (voir partie I.A ci-dessus) ; celles-ci nécessitent des règles dérogatoires express qui autorisent de ne pas comptabiliser les jours où les travailleurs frontaliers restent à leur domicile, en l'occurrence en raison de la crise sanitaire. Ensuite, les dérogations aux conventions fiscales qui ne prévoyaient pas expressément des jours de télétravail au profit des frontaliers semblent moins indispensables dans la mesure où le télétravail n'est pas réglementé en tant que tel et demeure par conséquent largement ouvert. Ces dernières subissent néanmoins des exceptions concernant le nombre de nuitées autorisées en dehors du lieu de résidence du frontalier.

2.1 Les dérogations aux règles express en matière de télétravail

L'accord amiable franco-belge tout d'abord qui permet de déroger à la règle usuelle selon laquelle les travailleurs frontaliers ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française ne doivent pas exercer leur activité salariée plus de quarante-cinq jours par année civile hors de la zone frontalière belge, stipule que « l'épidémie liée au COVID 19 représente un cas de force majeure en dehors de la volonté de l'employeur et du travailleur en vertu duquel les jours pendant lesquels le travailleur frontalier reste à son domicile ne sont pas comptabilisés dans le quantum de jours de sorties de la zone frontalière » (le cas de force majeur étant prévu par l'article 2, 7 b, i) de l'Avenant de 2008).

Pour ce qui est de l'accord amiable franco-luxembourgeois, celui-ci stipule que les jours de travail pendant lesquels l'emploi a été exercé à domicile en raison des mesures prises pour combattre la pandémie, ne seront pas pris en compte dans le calcul des 29 jours de télétravail pendant lesquels la rémunération des frontaliers reste imposable au Luxembourg (« les cas de force majeure en dehors de la volonté de l'employeur et du travailleur ne sont pas pris en compte pour le décompte des 29 jours. Est notamment considérée comme telle l'épidémie de COVID-19… »)

Enfin, Monaco a adopté plusieurs décisions ministérielles successives prolongées à plusieurs reprises pendant l'épidémie avec le même objet : Décision relative à l'adoption de conditions de travail à distance obligatoire pour les salariés, fonctionnaires, agents de l'Etat ou de la Commune de la Principauté au regard des risques d'infection potentielle par le virus SARS-2-CoV, prise en application de l'article 65 de l'Ordonnance souveraine n°6387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du règlement sanitaire international (2005) en vue de lutter contre la propagation internationale des maladies :

Article 2 : « Afin de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2, lorsque la nature de l'activité du salarié est compatible avec son exercice et que l'employeur peut mettre à sa disposition des équipements adaptés, doit mettre en œuvre le travail à distance avec l'accord du salarié… »

Article 3 : « Le travail à distance est mis en œuvre pour tout ou partie de la durée de travail hebdomadaire du salarié,… que son lieu de résidence soit situé en Principauté de Monaco, en France ou en Italie »

2.2 Les dérogations aux conventions qui ne prévoient pas de règles express en matière de télétravail

L'accord amiable sur la frontière franco-allemande est venu conserver un régime fiscal basé sur un maximum de 45 nuitées passées en dehors du lieu de résidence du frontalier et le fait que les activités exercées dans la zone frontalière de l'État de résidence des salariés sont réputées effectuées dans la zone frontalière. Il prévoit notamment une « Absence d'incidence du COVID-19 sur l'éligibilité au régime fiscal des frontaliers (…). Aucun accord supplémentaire n'est nécessaire pour les personnes qui travaillent dans la zone frontalière (30 km) de l'un des Etats contractants et qui ont leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière de l'autre Etat contractant (« travailleurs frontaliers ») en application du paragraphe 5 de l'article 13 de la Convention de 1959, dans la mesure où l'accord amiable du 16 février 2006 prévoit que les jours où les travailleurs frontaliers résidant dans la zone frontalière travaillent à distance sont réputés effectués dans la zone frontalière.

De même, les jours où les frontaliers reçoivent un salaire mais sont en fait empêchés de travailler, par exemple du fait des consignes ou recommandations sanitaires gouvernementales, sont comptés comme des jours travaillés (…). Ces jours ne doivent pas être pris en compte pour les besoins de la règle des 45 jours. »

Pour la frontière franco-italienne, bien que l'accord de 1989 ne prévoie pas de règles expresses en matière de télétravail des frontaliers, l'accord amiable sur la frontière franco-italienne indique que le télétravail général est sans incidence sur la fiscalité des travailleurs frontaliers. En effet, aux termes des cet accord, « A titre exceptionnel et provisoire, en raison des mesures prises pour lutter contre la propagation du COVID-19, il est admis que, pour l'application des paragraphes 1 et 4 de l'article 15, les jours travaillés à domicile dans l'Etat de résidence pour le compte d'un employeur situé dans l'autre Etat contractant sont considérés comme des jours travaillés dans l'Etat dans lequel la personne aurait exercé son emploi source des salaires, traitements et autres rémunérations similaires (« revenus ») en l'absence de telles mesures. »

Pour le franco-suisse, l'accord amiable dérogatoire mentionne bien les deux situations des frontaliers, à savoir celle de ceux qui travaillent dans le canton de Genève et qui relève de l'accord de 1973 et celle des frontaliers des 8 cantons de de Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura, Berne, Bâle-ville, Bâle-campagne ou Soleure.

Pour les premiers : « les jours travaillés dans l'Etat de résidence, à domicile et pour le compte d'un employeur situé dans l'autre Etat contractant, en raison des mesures prises pour lutter contre la propagation du COVID-19 sont considérés comme des jours travaillés dans l'Etat dans lequel la personne aurait exercé son emploi source des salaires, traitements et autres rémunérations similaires (« revenus ») en l'absence de telles mesures » ;

Pour les seconds : « Les jours pendant lesquels les travailleurs frontaliers bénéficiant du régime prévu par l'accord du 11 avril 1983 relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers sont amenés à rester à leur domicile en raison des mesures prises pour lutter contre l'épidémie liée au COVID-19 ne sont pas pris en considération dans le décompte des 45 jours ».

Pays/ territoire concerné par la convention bilatérale	Limite jours télétravail évitant une requalification de l'IR	Règles dérogatoires COVID suite accords amiables (sauf Espagne)
Belgique	45 jours	Télétravail considéré comme du travail classique (i.e sur le lieu de travail) Donc aucune limite quant au nombre de jours télétravaillés **Echéance des accords amiables : 30 juin 2022** (accords habituellement renouvelés tous les trois mois, mais **décisions actées en moyenne 3 à 4 mois avant la date butoir**)
Luxembourg	29 jours (bientôt 34 jours, cf. CIG 2021)	
Allemagne	\	
Suisse (sauf canton de Genève)	\	
Suisse – canton de Genève	0 jour	
Italie	\	
Espagne	\	
Monaco	A priori ± 142 jours (2/3 ETP ; idem résidents MC)	

3. Enseignements

La fiscalité en cas de télétravail des frontaliers en France n'a pas forcément été une problématique prioritaire avant la survenance de la crise sanitaire de 2020 et les confinements successifs imposés par les gouvernements comme seule mesure capable d'enrayer la propagation de la pandémie. Ainsi, seuls la Belgique, le Luxembourg et la Principauté de Monaco avaient traditionnellement prévu des règles, en fixant notamment des jours maximum ou des périodes maximales de travail à domicile. Les accords avec la Belgique et le Luxembourg prévoient respectivement 30 et 29 (bientôt 34) jours de télétravail au profit du travailleur frontalier sans que son régime fiscal soit affecté. Ces Etats appliquent un régime de paiement de l'impôt dans l'Etat du travail. La Principauté de Monaco dont la législation interne autorise les travailleurs frontaliers de passer jusqu'à 2/3 de leur temps de travail à leur domicile, applique en contrepartie un régime de prélèvement de l'impôt dans le lieu de résidence.
Le reste des pays frontaliers de la France ne s'étaient pas intéressés au temps de télétravail en tant que tel mais certains d'entre eux ont cherché à réglementer les situations de pluriactivité en mettant en place des limites de temps de présence dans l'Etat du travail (il s'agit principalement de l'Allemagne et de la Suisse) ; les autres, à savoir l'Espagne et l'Italie, n'ayant pas pris position sur la durée des exceptions au principe des déplacements quotidiens des travailleurs transfrontaliers. Cette deuxième catégorie de pays applique un régime de paiement de l'impôt dans le pays de résidence, à l'exception du canton de Genève lequel applique le prélèvement à la source des travailleurs transfrontaliers. Ce dernier est par ailleurs le seul avec le Luxembourg à s'appuyer sur le « modèle de convention OCDE » lequel prévoit, par principe, l'imposition dans l'État d'exercice de l'activité des rémunérations perçues par les salariés résidant dans un État et exerçant leur activité professionnelle dans un autre État, bien qu'il ne s'agisse pas là d'une « règle » formelle. En tant qu'organisation internationale, l'OCDE n'a pas compétence à édicter des règles mais uniquement à formuler des recommandations aux Etats (preuve en est que ses recommandations ne sont pas appliquées sur ce sujet sur nombre de frontières).

Dès lors, un premier enseignement peut être tiré sur la **corrélation qui existe entre l'existence de mention express de jours de télétravail autorisés des travailleurs frontaliers et le régime de paiement de l'impôt sur le lieu du travail** (la Principauté de Monaco constituant une véritable exception à cet égard en ce qu'elle règle ces questions de manière unilatérale dans sa législation interne et en prévoyant un pourcentage de télétravail large au profit de ses travailleurs extérieurs, la problématique là-bas étant également liée à celle prégnante du désengorgement des peu nombreuses routes menant en Principauté). A l'inverse, les accords qui ne prévoient pas de jours autorisés de télétravail mais possiblement des nuitées de présence dans le pays du travail, applique le prélèvement de l'impôt sur le lieu de résidence.

Un deuxième enseignement permet de dire que ces accords muets sur la question du télétravail devraient théoriquement permettre aux travailleurs frontaliers auxquels ils s'appliquent de télétravailler à temps complet ou en tout cas d'organiser leurs conditions de travail comme ils l'entendent, dans les seules limites pour certains de ne pas dépasser un nombre de nuitées fixé au sein du pays de travail. Seuls les accords qui encadrent le télétravail par un nombre de jours ou un pourcentage précis subissent des violations en cas de dépassement de ces limites express.

Un troisième enseignement concerne l'approche qui serait la meilleure, à savoir la plus satisfaisante pour l'organisation du télétravail entre celle plus souple du pourcentage du travail ouvert au télétravail et celle du nombre de jours fixe. La première semble notamment permettre de tenir compte de toutes les situations particulières des travailleurs frontaliers dont certains pourraient travailler à mi-temps ou bénéficier d'autres réductions de travail dont la mise en place de jours fixes de télétravail autorisés ne tiendrait pas compte. La détermination d'un pourcentage du temps de travail mettrait tous les travailleurs frontaliers sur un pied d'égalité. Notons toutefois qu'en matière fiscale, une convention implicite induit de systématiquement parler en « jours » de travail, plutôt qu'en « pourcentage » de travail. Dès lors, la question des salariés à temps partiel pourrait faire l'objet d'une précision le cas échéant.

Dernier enseignement à ce stade : l'hétérogénéité des situations et des accords bilatéraux qui lient la France à ses voisins directs en matière de fiscalité des travailleurs frontaliers. Absolument aucune des conventions actuellement en vigueur n'est strictement comparable à une autre, et surtout des différences notables sont à signaler concernant le statut fiscal du travailleur frontalier, intimement liée à la « zone frontalière » définie dans ladite convention. Ce sujet est nécessairement à corréler avec celui de la délicate définition des « bassins de vie transfrontaliers ».

Enfin, dès 2020 l'ensemble de ces pays frontaliers de la France se sont vus dans l'obligation d'agir afin d'ouvrir le télétravail à l'ensemble des travailleurs frontaliers et de manière illimitée compte tenu notamment de la crise sanitaires, et des mesures gouvernementales de confinement et de fermeture des frontières qui en ont découlé. La France, aux côtés de ses Etats voisins a agi en ce sens en ne tenant pas forcément compte du contenu de certains accords usuels en vigueur avant la crise qui ne régissent pas le télétravail en tant que tel. En mai 2020, tous ces Etats ont décrété que les dispositions usuelles étaient suspendues de manière temporaire jusqu'à des dates fixes plusieurs fois prolongées.
Or, la crise se terminera ou à tout le moins perdra en intensité, et les mesures dérogatoires temporaires devraient

prendre fin un jour. Cependant, les travailleurs frontaliers ont pris de nouvelles habitudes de travail avec des impacts indéniables pour l'ensemble des acteurs du monde du travail. Par conséquent, des actions politiques s'imposent pour se saisir de la question et mieux encadrer le télétravail des travailleurs frontaliers en s'inspirant notamment des besoins et des bonnes pratiques en la matière.

II. Les règles de sécurité sociale

L'objet de cette deuxième sous-partie est de présenter le régime de sécurité sociale des travailleurs frontaliers, notamment comment est abordé le télétravail afin qu'il ne change pas. Force est de constater que, contrairement aux règles en matière de fiscalité qui relèvent de conventions bilatérales toutes différentes, le régime de sécurité sociale des travailleurs frontaliers est unique au sein de l'Union européenne (la Suisse étant également un Etat associé) car il découle du droit de l'UE. Ce sont ces règles usuelles en la matière qui feront l'objet du I., avant d'examiner les régimes dérogatoires mis en place en raison de la crise sanitaire (II.) et enfin des enseignements en découleront.

1. Règles usuelles

A l'exception de Monaco, la France et l'ensemble de ses pays voisins étudiés sont soumis aux dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale[16] et du règlement (CE) n°987/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale[17].

Notons au préalable que, contrairement à ce qui prévaut au niveau fiscal, ce règlement de 2004 prévoir une définition unique et précise du « statut de frontalier » en matière de sécurité sociale, au travers de 3 critères :

- Résider dans un Etat membre
- Exercer son activité professionnelle salariée ou non salariée dans un Etat membre différent
- Et retourner dans son Pays de résidence tous les jours ou au moins une fois par semaine

Aux termes de ces textes, en cas de temps de travail ou de rémunération de plus de 25% dans le pays de résidence (par exemple, en cas de télétravail des frontaliers), il existe un risque de basculement vers la sécurité sociale du pays de résidence (en application de l'art.13, §1 a) du règlement CE 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et art. 14, §8 du règlement CE 987/2009 fixant ses modalités d'application). La durée maximale de 25 % est déterminée sur la base d'une vue d'ensemble annuelle équilibrée.

Ainsi, très concrètement les travailleurs transfrontaliers sont affiliés au système de sécurité sociale de leur pays de travail et doivent faire le trajet entre leur lieu de résidence et leur lieu de travail, en règle générales, tous les jours et dans tous les cas, dans les limites des 25% de temps de présence sur leur lieu de résidence pendant les périodes travaillées.

Pour la Suisse, il existe ce que l'on appelle le droit d'option lequel offre la possibilité aux ressortissants communautaires et suisses qui travaillent en Suisse et résident en France de choisir d'être affiliés à l'assurance maladie française plutôt qu'à l'assurance maladie suisse, la Suisse étant l'Etat compétent en premier lieu (accord franco-suisse du 21 juin 1999). L'option, une fois exercée, a un caractère irrévocable. Elle ne s'exerce qu'en cas de premier emploi en Suisse, de retour à l'emploi en Suisse après une période de chômage, de changement de statut (passage du statut de travailleur à celui de pensionné) et de changement de pays de résidence (installation en France). Le choix entre l'assurance maladie suisse et l'assurance maladie française doit être fait dans un délai de 3 mois à compter de la prise d'emploi en Suisse ou de la domiciliation en France. Passé ce délai, le frontalier est obligatoirement affilié auprès de l'assurance maladie suisse.

Pour la Belgique, il faut effectuer son affiliation au système de santé belge avant de commencer à travailler. Un choix doit être fait entre plusieurs organismes assureurs. Ces organismes sont nommés les Mutualités et sont l'équivalent de la Sécurité Sociale française. Tout comme en France, la sécurité sociale belge reste insuffisante en cas de maladie et d'incident et est en général complétée par des mutuelles complémentaires. Certaines mutuelles interviennent sur les mêmes prestations de santé et appliquent les mêmes taux de remboursement sur les deux territoires. Seule la base de remboursement de la sécurité sociale où le soin a lieu change.

[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32004R0883

[17] https://www.cleiss.fr/docs/textes/987-09/index.html

En ce qui concerne Monaco enfin, la convention bilatérale du 28 février 1952 (avec son arrangement administratif du 5 novembre 1954) prévoit l'affiliation à la sécurité sociale dans l'État où est exercée l'activité salariée et de manière générale la soumission à la législation de cet Etat où l'employeur a son siège, à condition, selon l'article 3 paragraphe 2 h) que les salariés résidant en France ou à Monaco, et qui exercent une activité en télétravail depuis le territoire d'un de ces deux États, effectuent au moins un tiers de leur temps de travail hebdomadaire dans les locaux de l'employeur. Ainsi, pour ces salariés le télétravail est autorisé à hauteur des 2/3 de leur temps de travail.

2. Accords dérogatoires

Pendant la crise du Covid-19, le principe retenu au niveau européen, est de neutraliser les effets des mesures prises par les Etats quant au recours massif au télétravail. De façon dérogatoire et à titre exceptionnel, les principes existants dans les règlements européens et les conventions de sécurité sociale ne seront pas mis en œuvre tant que ces mesures existeront.
Ainsi, conformément à l'article 16, §1, du règlement 883/2004 qui offre la possibilité de conclure des accords sur l'applicabilité de la législation en matière de sécurité sociale et ainsi, dans un cas exceptionnel, de continuer à s'entendre sur l'application de la législation du pays d'activité professionnelle en matière de sécurité sociale même si la limite de 25 % est dépassée, tous les Etats frontaliers soumis à cette législation, se sont entendus avec la France sur une tolérance absolue et illimitée en ce qui concerne le temps que passent les travailleurs frontaliers en télétravail. Il en va de même pour Monaco.

Les autorités de ces États considèrent actuellement la thématique du coronavirus comme un cas de "force majeure" et les règles normales ne s'appliquent pas dans ce cas exceptionnel. Par décisions successives depuis juillet 2020, la Direction de la Sécurité Sociale, en concertation avec les autorités nationales des Etats membres frontaliers ainsi qu'avec Monaco, a prolongé la période de flexibilité concernant les règles relatives à la législation applicable. Il n'est pas envisagé un formalisme particulier pour régulariser la situation des travailleurs frontaliers.

En l'absence d'une telle entente, les travailleurs frontaliers qui effectuent du télétravail à plus de 25% de leur temps de travail (ou de leur rémunération) auraient dû basculer vers le régime de sécurité sociale de leur pays de résidence.

Enfin, la durée de cette tolérance est callée sur celle des accords amiables dérogatoires en matière de fiscalité des travailleurs frontaliers, à savoir actuellement le 30 juin 2022.

3. Enseignements

Il ressort tout d'abord de l'examen des règles en matière de sécurité sociale des travailleurs frontaliers en télétravail que le régime de l'ensemble de ces travailleurs est harmonisé en Europe via un règlement européen. Celui-ci réaffirme le principe d'égalité de traitement, et d'équivalence des situations. Il s'applique à tout travailleur d'un Etat-membre, y compris aux non-salariés.

Cependant, compte tenu de témoignages d'entreprises imposant à leurs salariés (non frontaliers) 60 % de télétravail, la question se pose de savoir s'il n'y a pas un risque de « discrimination » des travailleurs frontaliers par la fixation de ce seuil de 25%.

Par ailleurs, à la suite des évolutions dans les modalités d'exercice du travail par les travailleurs transfrontaliers, la question se pose actuellement de l'augmentation du seuil des 25% de télétravail. Ainsi, à la suite du rapport et de l'initiative du député M. Xavier PALUSZKIEWICZ[18], l'Assemblée nationale a adopté le 9 mars 2022 une *résolution européenne visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur leur statut*[19]. Ce texte, bien que n'étant pas contraignant, fournit une base à une action de la France auprès de l'Union européenne sur le sujet. Il préconise notamment « d'offrir aux travailleurs frontaliers la possibilité d'être placés en télétravail jusqu'à deux jours par semaine sans que cela entraîne de conséquences sur la détermination des régimes de sécurité sociale et d'imposition qui leur sont applicables » (point 1 de la résolution).

Dans ce cas quel accompagnement prévoir pour les employeurs ? Quelles solutions pour faciliter les démarches administratives dans cette nouvelle situation ?
Enfin, la question des règles en matière de droit du travail doit également être prise en compte et notamment la durée légale que certains Etats ont pu mettre en place. En France il y a par exemple la règle des 35 heures et cette durée ne correspond pas forcément à celle dans les pays voisins. De même, les travailleurs frontaliers peuvent signer des contrats prévoyant des durées de travail variables.
Dès lors la question se pose de la pertinence d'une limite en jours pour le télétravail et qui pourrait finalement instaurer une discrimination entre les travailleurs à temps plein et ceux à mi-temps autorisés tous les deux à télétravailler deux jours par semaine.

[18] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/due/l15b4931_rapport-fond#_Toc256000003

[19] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0819_texte-adopte-seance

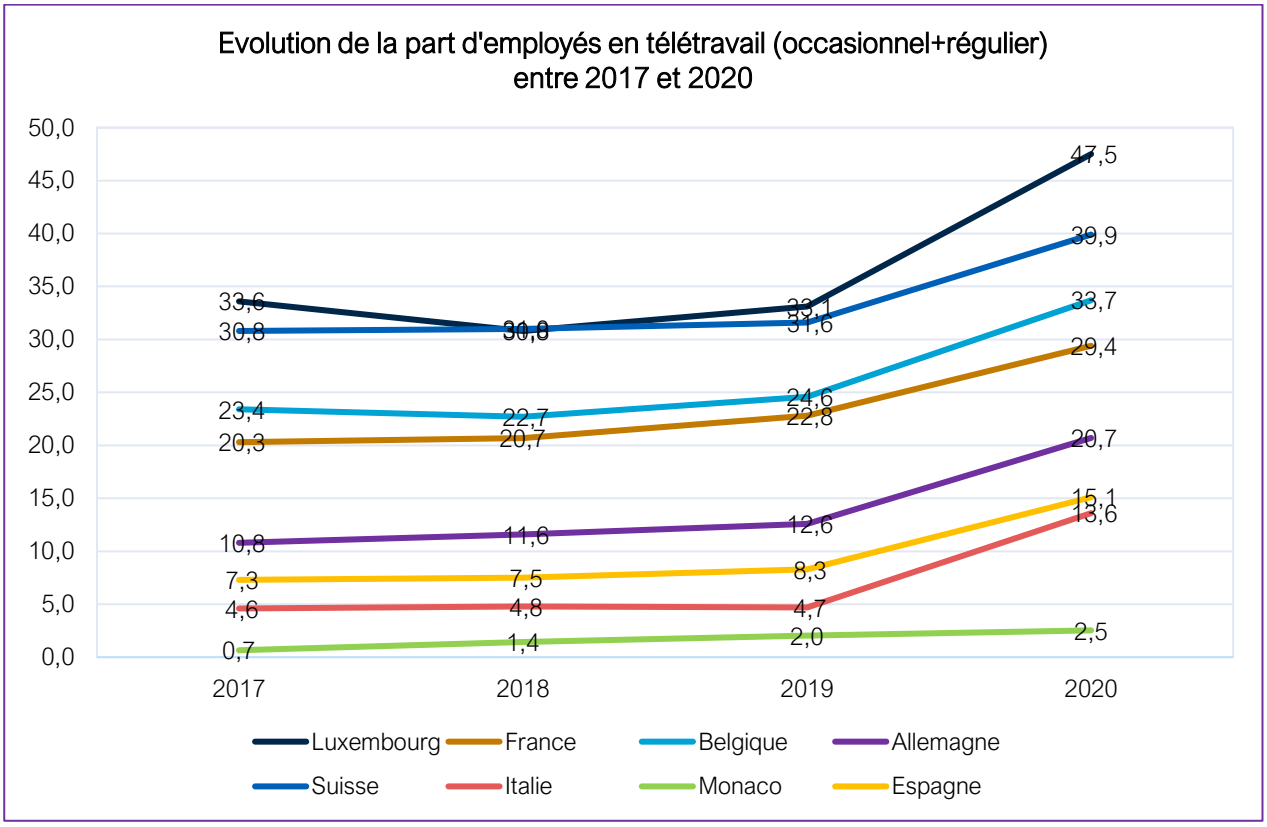
PARTIE 2 : EVALUATION DU NOMBRE DE TELETRAVAILLEURS FRONTALIERS AUX FRONTIERES DE LA FRANCE, ET PERSPECTIVES / PROJECTIONS*

Depuis 2020, la question du télétravail, et a fortiori du télétravail frontalier, est dans tous les esprits. Véritable soupape ayant permis le maintien d'un certain nombre d'activités au plus fort des restrictions liées au Covid, ce télétravail frontalier a connu une croissance exponentielle en un temps record. Mais de combien de télétravailleurs frontaliers parle-t-on in fine ? Parmi les 2 millions de navetteurs frontaliers en Europe, dont 450 000 rien que pour la France, les télétravailleurs sont-ils devenus majoritaires ? Et à quel rythme ont-ils pratiqué le télétravail ?

Nous chercherons ici à répondre à ces questions. Car, aussi surprenant que cela puisse paraître, si le sujet du télétravail frontalier s'invite régulièrement dans les débats, force est de constater que leur évaluation reste à ce jour un mystère auquel peu s'empressent d'apporter une réponse précise.

I. Compréhension du phénomène et méthodologie utilisée

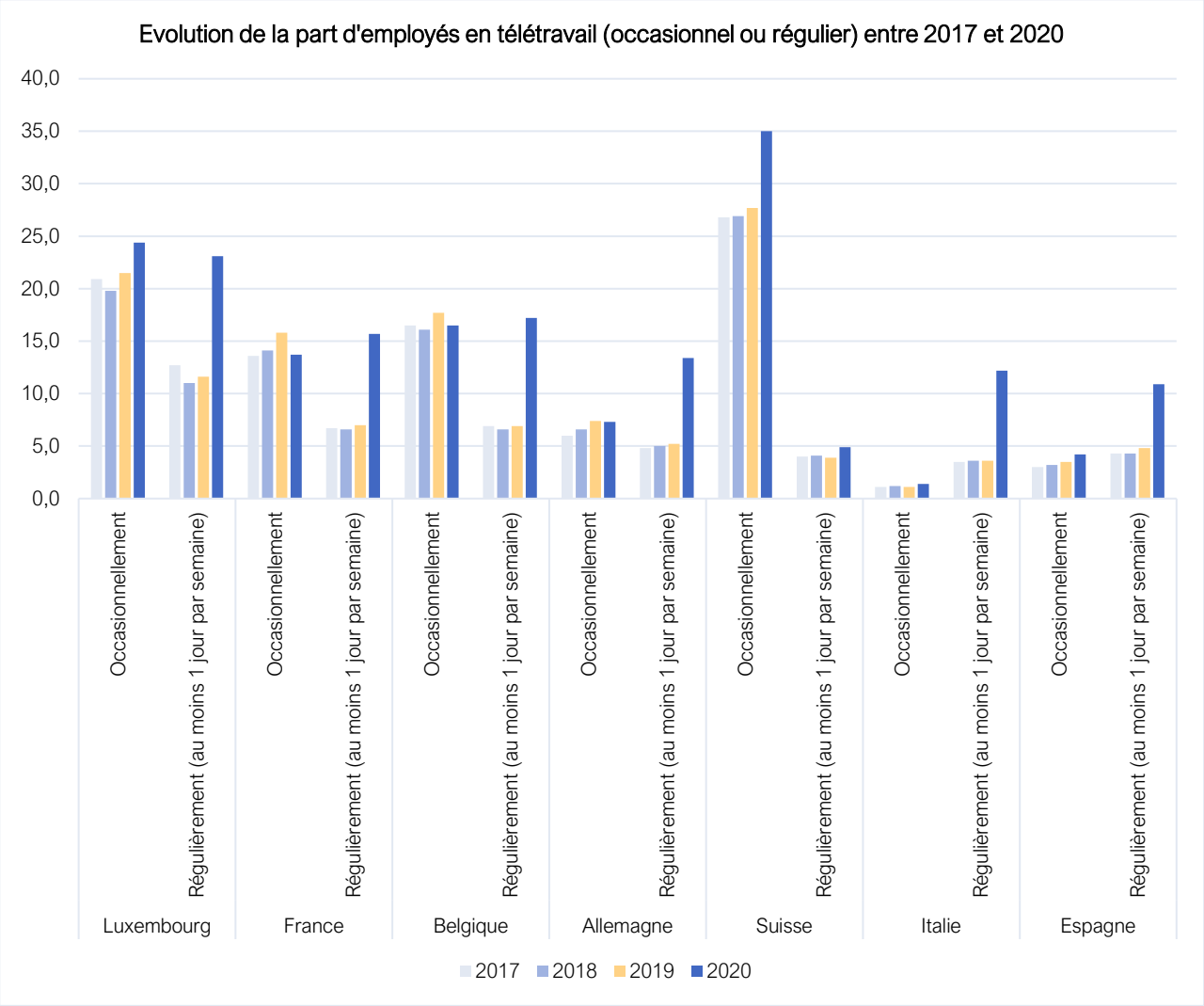
1. 2020, l'année où le télétravail frontalier se sera démocratisé



Source : EUROSTAT et IMSEE (Monaco)

Les données Eurostat, disponibles pour chaque Etat européen, constitue une première source de données intéressante et exhaustive pour comprendre l'évolution du phénomène « télétravail frontalier ».

Selon les données d'Eurostat[20], complétées par celles de l'IMSEE, on constate une nette augmentation de la part d'employés en télétravail occasionnel ou régulier (au moins un jour par semaine) avec une progression sur un an allant de 7 (France) à 14 points (Luxembourg). Certains pays, comme le Luxembourg et la Suisse avaient une part de télétravail supérieure à 30% dès 2017. D'autres pays comme la Belgique ou la France avaient une part de télétravail située entre 22 et 25% en 2019. Enfin, en Allemagne, Italie, Espagne et Monaco la part de télétravail était plus faible en 2019 (entre 2 et 12,6%). En 2020, la part de télétravail a augmenté dans la plupart de ce pays, ce qui s'explique notamment par la mise en place de confinements au printemps et à l'automne. Les données concernant Monaco (source IMSEE) montrent une très légère hausse de la part d'employés en télétravail entre 2019 et 2020 mais elles ne prennent pas en compte le « travail à distance » (cf. partie 8 Estimation France-Monaco)



Source : EUROSTAT

Dans le graphique ci-dessus, la Suisse semble se détacher par une augmentation de la pratique occasionnelle du télétravail en 2020 (35%). Au Luxembourg, l'augmentation du télétravail régulier est plus importante (24%). En France, la pratique occasionnelle diminue en 2020 alors que la pratique régulière augmente (15,5%).

[20] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_EHOMP__custom_899843/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=1a955ba3-e7ff-42b5-9449-69a6db8750ff

2. Méthodologie d'estimation de la part de frontaliers en télétravail

Estimer le nombre de frontaliers en télétravail est une tâche complexe face à l'absence de données précises, hormis pour Monaco. La méthode utilisée ici s'inspire de celle utilisée par l'AGAPE dans son étude « Le transfrontalier et la crise du Covid-19, Premiers enseignements et pistes pour le futur », Exploratoire #3, novembre 2020[21].

Etape 1 - Evaluation du taux de télétravail

Dans un premier temps, il s'agit de déterminer le nombre de salariés par secteur d'activité dans les départements frontaliers. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les données de l'INSEE, Fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié (FLORES) - Postes salariés des établissements actifs fin décembre 2018 par secteur d'activité.

Dans un second temps, nous appliquons le taux de télétravail pratiqué au niveau national par secteur d'activité avant la pandémie (2018) et pendant le premier confinement (mars-mai 2020) en utilisant les données DARES, Enquête « Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 » (ACEMO) (enquête mensuelle depuis avril 2020) – Taux de télétravail par secteur d'activité.

A partir de ces données, nous pouvons proposer une première hypothèse d'estimation du taux de télétravail moyen de l'ensemble des salariés travaillant dans un ou plusieurs départements frontaliers d'un pays donné. Cette **première hypothèse d'estimation** est appelée « Taux DARES » dans les tableaux par frontière.

Une **deuxième hypothèse d'estimation** s'appuie sur le taux de télétravail pratiqué au niveau national dans les pays voisins de la France (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse, Italie, Monaco, Espagne).

Enfin, dans une **troisième hypothèse d'estimation**, ce sont les taux de télétravail recensés par Eurostat (part de salariés en télétravail par pays).

Etape 2 – Evaluation du nombre de travailleurs frontaliers

Le calcul du nombre de travailleurs frontaliers s'appuie sur les données du recensement de l'INSEE 2018 (Mobilités professionnelles – Etat du lieu de travail).

Etape 3 – Estimation du nombre de travailleurs frontaliers en télétravail

Par un croisement des données présentés dans les étapes 1 et 2, nous proposons 3 hypothèses d'estimation du nombre de travailleurs frontaliers en télétravail avant la crise (2018) et pendant le premier confinement (2020) :

- Hypothèse « France » (croisement nombre de frontaliers INSEE X données télétravail au niveau national DARES)
- Hypothèse « Pays voisins » (croisement nombre frontaliers X données télétravail au niveau national)
- Hypothèse « Eurostat » (données télétravail par pays européen)

Ces hypothèses sont présentées dans des tableaux par frontière. Seul le tableau France-Belgique ci-après montre le détail du calcul du taux de télétravail des salariés des départements français. Sur les tableaux suivants ne figurent que les 3 hypothèses du nombre de travailleurs frontaliers en télétravail.

[21] https://www.agape-lorrainenord.eu/uploads/tx_dklikbrochures/202011_AGAPE_exploratoire_03_transfrontalier_et_crise_covid.pdf

II. Estimations des télétravailleurs frontaliers

1. Estimation France-Belgique

Postes salariés des établissements actifs fin décembre 2018 par secteur d'activité en A17	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Ac. spé., sci. & tec., svces adm. & stn	132300	4,5	5954	38,2	50539
Activités financières et d'assurance	37832	5,9	2232	55,3	20921
Activités immobilières	11135	3	334	41,5	4621
Admin. pub., enseign., santé & act. soc.	437433	2,3	10061	21,5	94048
Agriculture, sylviculture et pêche	10529		0		0
Autres activités de services	35640	1	356	28,9	10300
Cokéfaction et raffinage	177		0		0
Commerce ; répar. automobile & motocycle	157548	2,8	4411	15,4	24262
Construction	60601	1,6	970	11,7	7090
Extr., énerg., eau, gestn déch. & dépol.	19195	5,7	1094	29,7	5701
Fab. aliments, boiss. & prdts base tabac	25269	1,9	480	11,8	2982
Fab. éq. élec., électr., inf. & machines	14098	3,1	437	36,6	5160
Fabrication autres produits industriels	84674	3	2540	18,5	15665
Fabrication de matériels de transport	21209	2,8	594	22,6	4793
Hébergement et restauration	40185	0,5	201	5,8	2331
Information et communication	28063	13,5	3789	63,1	17708
Transports et entreposage	65365	1,2	784	12,6	8236
Emploi local Nord-Aisne-Ardennes	1 181 253	2,9	34 237	23,2	274 356
Frontaliers vers la Belgique résidant dans les 3 départements (taux DARES)	34 386	2,9	997	23,2	7 978
Frontaliers vers la Belgique résidant dans les 3 départements (taux SPF)	34 386	22,0	7 565	48,0	16 505
Frontaliers vers la Belgique résidant dans les 3 départements (taux Eurostat)	34 386	22,7	7 806	33,7	11 588

Le chiffre de 34 386 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Belgique et résidant en France dans les départements frontaliers avec la Belgique (Nord, Aisne et Ardennes) en 2018 selon les données de l'INSEE.

Sur la frontière franco-belge, le taux de télétravail de la DARES semble un chiffre trop faible par rapport taux du Service Public Fédéral Mobilité et Transports (SPF)[22] et d'Eurostat en 2018. Il paraît en effet plus vraisemblable que les travailleurs frontaliers travaillant en Belgique suivaient déjà la tendance de télétravail pratiquée dans ce pays plutôt qu'en France. Nous proposons ainsi de retenir le taux moyen d'environ 15% correspondant à une moyenne basse des trois taux (DARES, SPF et Eurostat). En 2020, le taux de télétravail en Belgique calculé par Eurostat (33%) se situe entre les taux de la DARES (23%) et celui

[22] https://www.teletravailler.be/storage/main/tltravail-en-belgique-2021.pdf

du SPF (48%) et semble plus proche de la réalité du taux de télétravail des frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique. On peut ainsi estimer une évolution de +/- 5 000 télétravailleurs en 2018 (moyenne des 3 taux) à +/- 11 500 en 2020 (Eurostat), soit une hausse de **6 500 frontaliers en télétravail** résidant en France et travaillant Belgique.

2. Estimation France-Luxembourg

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers Nord Lorrain Luxembourg (tx DARES)	82 000	7,4	**6 068**	26,3	**21 566**
Frontaliers Nord Lorrain Luxembourg (tx STATEC)	82 000	19,0	**15 580**	53,0	**43 460**
Frontaliers Nord Lorrain Luxembourg (tx EUROSTAT)	82 000	30,8	**25 256**	47,5	**38 950**

Source : AGAPE (2020)

* Le chiffre de 82 000 est une estimation de l'AGAPE (2018) correspondant au nombre de frontaliers résidant dans le Nord lorrain et travaillant au Luxembourg. Notons que le nombre de frontaliers résidant en France à destination du Luxembourg est d'environ 100 000 en 2020.

Sur la frontière franco-luxembourgeoise, le nombre de travailleurs frontaliers dans le sens France-Luxembourg a connu une hausse de 7,3% malgré la crise sanitaire (92 910 frontaliers en 2018 ; 99 730 en 2020[23]). Cependant, il semble difficile d'estimer le nombre de télétravailleurs avant pandémie qui semble relativement faible. C'est ce que confirme une étude du LISER (2019)[24] : « Quand ils ont l'opportunité de télétravailler, les salariés choisissent massivement de l'exploiter pour autant, dans la majorité des cas le télétravail reste occasionnel ».

En 2018, le taux de télétravail estimé par la DARES est d'environ 7,4%. Ce taux semble se rapprocher le plus de la réalité malgré cette forte incertitude sur le nombre de télétravailleurs avant pandémie. En 2020, le taux d'Eurostat (47,5%) se situe légèrement en dessous du taux du STATEC (53%) et peut être retenu comme une hypothèse réaliste pour les travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant au Luxembourg. On peut ainsi estimer une évolution de +/- 6 000 télétravailleurs en 2018 (DARES) à +/- 39 000 en 2020 (Eurostat), soit **une hausse de 33 000 frontaliers en télétravail résidant en France et travaillant au Luxembourg**. Ce chiffre est d'ailleurs proche de celui de 30 000 télétravailleurs supplémentaires dans le Nord lorrain estimé l'AGAPE[25].

[23] Source : Observatoire interrégional du marché de l'emploi
[24] LISER, « Télétravailler : Opportunités, choix et bénéfices », juillet 2019
[25] AGAPE, Le transfrontalier et la crise sanitaire du Covid-19 – Premiers enseignements et pistes pour le futur, novembre 2020

3. Estimation France-Allemagne

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers l'Allemagne résidant dans les 3 départements (taux DARES)	47 897	2,8	1 341	22,4	10 729
Frontaliers vers l'Allemagne résidant dans les 3 départements (Taux Hans-Böckler-Stiftung)	47 897	4,0	1 916	27,0	12 932
Frontaliers vers l'Allemagne résidant dans les 3 départements (Taux Eurostat)	47 897	11,6	5 556	20,7	9 915

Le chiffre de 47 897 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Allemagne et résidant en France dans les départements frontaliers avec l'Allemagne (Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin) en 2018 selon les données de l'INSEE.

En 2018, les taux de télétravail de la DARES (2,8%) et de la Hans-Böckler-Stiftung (4%)[26] semblent assez proches. Clairement, le télétravail frontalier entre France et Allemagne devait être très faible avant pandémie au regard des situations nationales des deux Pays ; les résultats issus du taux Eurostat ne nous semblent donc pas devoir être retenus. Le choix a ainsi été fait de retenir un résultat moyen entre les deux premières hypothèses de calcul.

En 2020, l'ensemble des instituts s'accorde sur une part de télétravail comprise entre 20 et 27%, l'hypothèse médiane, à savoir celle issue du taux de la DARES (22%) peut à ce titre être retenue.

On peut ainsi estimer que le nombre de télétravailleurs frontaliers de France vers Allemagne serait passé de +/- 1 500 télétravailleurs en 2018 à +/- 11 000 en 2020, soit une hausse de **8 500 frontaliers en télétravail résidant en France et travaillant en Allemagne**. On peut par ailleurs signaler que les chiffres de la Hans-Böckler-Stiftung estiment que la part de télétravail est passé en Allemagne de 24% en janvier 2021 à 15% en juillet 2021 ce qui semble confirmer une tendance à un retour au travail présentiel, confirmant le besoin d'une observation à moyen terme du phénomène qu'est celui du télétravail quant à sa pérennité.

4. Estimation France-Suisse

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 5 départements (taux DARES)	157 963	2,6	4 107	21,7	34 278
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 5 départements (taux OFS)	157 963	23,8	37 595	34,1	53 865
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 5 départements (taux Eurostat)	157 963	31,0	48 968	39,9	63 027

[26] https://www.boeckler.de/de/auf-einen-blick-17945-Auf-einen-Blick-Studien-zu-Homeoffice-und-mobiler-Arbeit-28040.htm

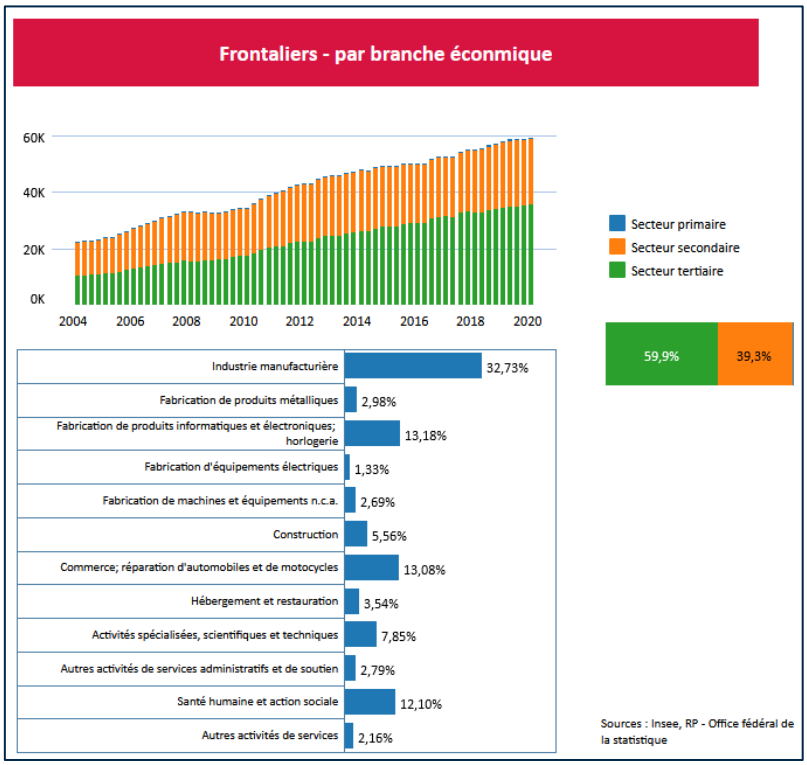
Le chiffre de 157 963 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Suisse et résidant en France dans les 5 départements frontaliers avec la Suisse (Territoire de Belfort, Doubs, Jura, Ain et Haute-Savoie) en 2018 selon les données de l'INSEE.

Sur la frontière franco-suisse, il faut au préalable bien distinguer des situations relatives au télétravail qui peuvent varier en fonction des territoires concernés et du type d'emplois occupés par les frontaliers, que ce soit dans l'agglomération trinationale de Bâle, dans l'Arc Jurassien franco-suisse ou dans le Grand Genève. Faute de mieux, les données retenues côté suisse sont celle de l'Office fédéral de la statistique (OFS)[27] et concernent l'ensemble du territoire de la Confédération suisse. En 2018, au regard des accords souvent limitatifs en matière de télétravail entre France et Suisse, et au regard de notre connaissance terrain, l'hypothèse basse, à savoir celle de la DARES (2,6%) semble devoir être retenue.

En 2020, c'est le chiffre de l'OFS (34%), situé entre celui de la DARES (21%) et d'Eurostat (40%), qui est retenu.

On peut ainsi estimer que le nombre de télétravailleurs frontaliers de France vers Suisse serait passé de +/- 4 000 télétravailleurs en 2018 (DARES) à +/- 54 000 en 2020 (OFS), soit une hausse **de 50 000 frontaliers en télétravail résidant en France et travaillant en Suisse** mais il faut signaler une forte incertitude sur le nombre de télétravailleurs avant pandémie.

4.1 Zoom sur l'Arc Jurassien



Source : OSTAJ

Le graphique ci-dessus montre l'importance de la part de l'industrie manufacturière (plus de 32%) dans l'activité économique des frontaliers. Cette activité économique est peu propice au télétravail et peut donc avoir un impact sur l'estimation du nombre de frontaliers en télétravail, nous incitant à privilégier les résultats issus de nos hypothèses basses.

[27] https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/societe-information/indicateurs-generaux/economie-nationale/teletravail.html

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 3 départements du Jura FR (taux DARES)	36 184	**2,6**	941	**21,7**	7 852
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 3 départements du Jura FR (taux OFS)	36 184	**23,8**	8612	**34,1**	12 339
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 3 départements du Jura (taux Eurostat)	36 184	**31,0**	11217	**39,9**	14 437

Le chiffre de 36 184 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Suisse et résidant en France dans les 3 départements de l'Arc jurassien frontaliers avec la Suisse (Territoire de Belfort, Doubs, Jura) en 2018 selon les données de l'INSEE.

On peut estimer que le nombre de télétravailleurs frontaliers de France vers Suisse sur le seul territoire de l'Arc Jurassien serait passé de +/- 900 télétravailleurs en 2018 (DARES) à +/- 8 000 en 2020 (DARES), soit une hausse de **7 000 frontaliers résidant dans sur le versant français de l'Arc Jurassien et travaillant en Suisse** mais il faut signaler une forte incertitude sur le nombre de télétravailleurs avant pandémie, notamment eu égard au nombre important d'emplois dans l'industrie manufacturière sur ce territoire.

4.2 Zoom sur le bassin Lémanique

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers la Suisse résidant dans l'Ain et la Haute-Savoie (taux DARES)	121 779	2,6	3 166	21,7	26 426
Frontaliers vers la Suisse résidant dans l'Ain et la Haute-Savoie (taux OFS)	121 779	23,8	28 983	34,1	41 527
Frontaliers vers la Suisse résidant dans les 5 départements (taux Eurostat)	121 779	31,0	37 752	39,9	48 590

Le chiffre de 121 779 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Suisse et résidant en France dans les 2 départements du bassin lémanique frontaliers avec la Suisse (Ain et Haute-Savoie) en 2018 selon les données de l'INSEE.

On peut estimer que le nombre de télétravailleurs frontaliers de France vers Suisse sur le seul bassin lémanique serait passé de +/- 3000 télétravailleurs en 2018[28] (DARES) à +/- 41 000 en 2020[29] (OFS), soit une hausse de **38 000 frontaliers en télétravail résidant sur le versant**

[28] Compte tenu d'une convention France – Genève particulièrement limitative en matière de télétravail (cf partie 1)

[29] Hypothèse médiane retenue en raison d'une économie plus tertiaire sur le canton de Genève comparativement au territoire suisse de l'Arc Jurassien

français du bassin lémanique et travaillent en Suisse. Il faut cependant signaler une forte incertitude sur le nombre de télétravailleurs avant pandémie sur ce territoire qui peut s'expliquer par un manque de données sur ce sujet. L'Observatoire statistique transfrontalier a par exemple publié une fiche thématique sur les « Impacts de la pandémie de coronavirus sur le territoire franco-valdo-genevois (Décembre 2020)»[30] mais elle n'aborde pas le sujet du télétravail.

5. Estimation France-Italie

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers l'Italie résidant dans les 4 départements (taux DARES)	400	2,8	11	22,4	90
Frontaliers vers l'Italie résidant dans les 4 départements (taux ISTAT)	400	4,6	18	19,4	78
Frontaliers vers l'Italie résidant dans les 4 départements (taux Eurostat)	400	4,8	19	13,6	54

Le chiffre de 400 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Italie et résidant en France dans les 4 départements frontaliers avec l'Italie (Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence et Alpes-Maritimes) selon un calcul de la MOT à partir d'un chiffre de 2010[31].

Entre 2018 et 2020, on pourrait estimer une hausse d'environ 80 frontaliers en télétravail résidant en France et travaillent en Italie. Quelles que soient les hypothèses, on compterait a priori moins de 100 frontaliers en télétravail sur cette frontière.

[30] https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2020/hors_collection/ost/Fiche_2_2020.pdf

[31] http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/themes/theme/show/emploi/

6. Estimation France-Monaco

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers Monaco résidant dans les Alpes-Maritimes (tx DARES)	29 257	3,0	878	23,8	6 963
Frontaliers vers Monaco résidant dans les Alpes-Maritimes (tx IMSEE)	29 257	1,8	527	3,2	936
Salariés du secteur privé vers Monaco résidant en France (tx IMSEE)	39 885	1,8	706	3,1	1 243

Le chiffre de 29 257 correspond au nombre de frontaliers travaillant à Monaco et résidant en France dans le département des Alpes-Maritimes frontalier avec la Principauté de Monaco en 2018 selon les données de l'INSEE. Le chiffre de 39 885 correspond aux salariés du secteur privé résidant en France et travaillant à Monaco en 2018 selon les données de l'Institut monégasque de la statistique et des études économiques (IMSEE).

Il faut noter que l'IMSEE est le seul institut statistique frontalier d'un Etat frontalier de la France qui assure un décompte du nombre de travailleurs frontaliers en travail à distance ou en télétravail depuis 2017. La Principauté de Monaco avait en effet adopté une législation favorable au télétravail[32] en 2016.

Cependant, il faut signaler que la méthodologie appliquée pour les autres frontières trouve ici une limite dans la mesure où le tableau ci-dessus ne comprend que les chiffres du « télétravail », dont les chiffres officiels de l'IMSEE en dernière ligne (voir document source « Evolution du nombre de télétravailleurs selon le lieu de résidence » ci-après).

A Monaco, il convient en effet de distinguer le « travail à distance » (prévu par la Décision Ministérielle du 14 mai 2020) et le « télétravail » prévu par la loi 1.429 du 4 juillet 2016.

Début 2021, on estime à 9 601 le nombre de « travailleurs à distance » déclarés auprès de la direction du travail. Le taux de télétravailleurs résidant en France étant de 96,4%, on peut estimer que **+/- 10 000 travailleurs à distance résident en France début 2021** (parmi lesquels 1 250 télétravailleurs). Et **+/- 5 500** en 2018 si l'on applique le taux d'augmentation de +75% entre 2018 et 2020 du nombre de télétravailleurs.

On peut estimer qu'entre 2018 et 2020, la hausse du nombre travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant à Monaco en télétravail ou en travail à distance est de **+/- 4 500.**

Évolution du nombre de télétravailleurs selon le lieu de résidence

	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-20
Monaco	16	32	43	47	9%
Communes limitrophes	52	88	130	164	26%
France hors communes limitrophes	257	618	902	1079	20%
Total	**325**	**738**	**1075**	**1 290**	**20%**

Sources : Direction du Travail, IMSEE

Source : IMSEE, Monaco en chiffres, 2021

[32] https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/2016/Journal-8286/Arrete-Ministeriel-n-2016-425-du-1er-juillet-2016-portant-application-de-la-loi-n-1.429-du-29-juin-2016-relative-au-teletravail

7. Estimation France-Espagne

	Effectifs (2018)	Part (%) du télétravail avant pandémie (2018)	Estimation du nombre de télétravailleurs avant pandémie	Part (%) du télétravail pendant le confinement n°1 (2020)	Estimation du nombre de télétravailleurs pendant le confinement n°1 (2020)
Frontaliers vers l'Espagne résidant dans les 5 départements (taux DARES)	5000	3,0	150	23,8	1 190
Frontaliers vers l'Espagne résidant dans les 5 départements (taux INE)	5000	9,0	450	19,1	955
Frontaliers vers l'Espagne résidant dans les 5 départements (taux Eurostat)	5000	7,5	375	15,1	755

Le chiffre de 5 000 correspond au nombre de frontaliers travaillant en Espagne et résidant en France dans les 5 départements frontaliers avec l'Espagne (Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège et Pyrénées-Orientales) en 2018 selon les données de l'INSEE.

Sur cette frontière, faute de remontées précises du terrain ou de sources de données complémentaires, nous privilégions une moyenne des trois taux (DARES, INE et Eurostat) en 2018 et en 2020.

On peut ainsi estimer une évolution de +/- 325 télétravailleurs en 2018 à +/- 965 en 2020, soit une hausse de 640 frontaliers en télétravail résidant en France et travaillant en Espagne.

8. Synthèse

8.1 Estimation des frontaliers en télétravail avant et pendant la pandémie

A partir des estimations réalisées, on peut considérer que le nombre total de frontaliers en télétravail est passé :

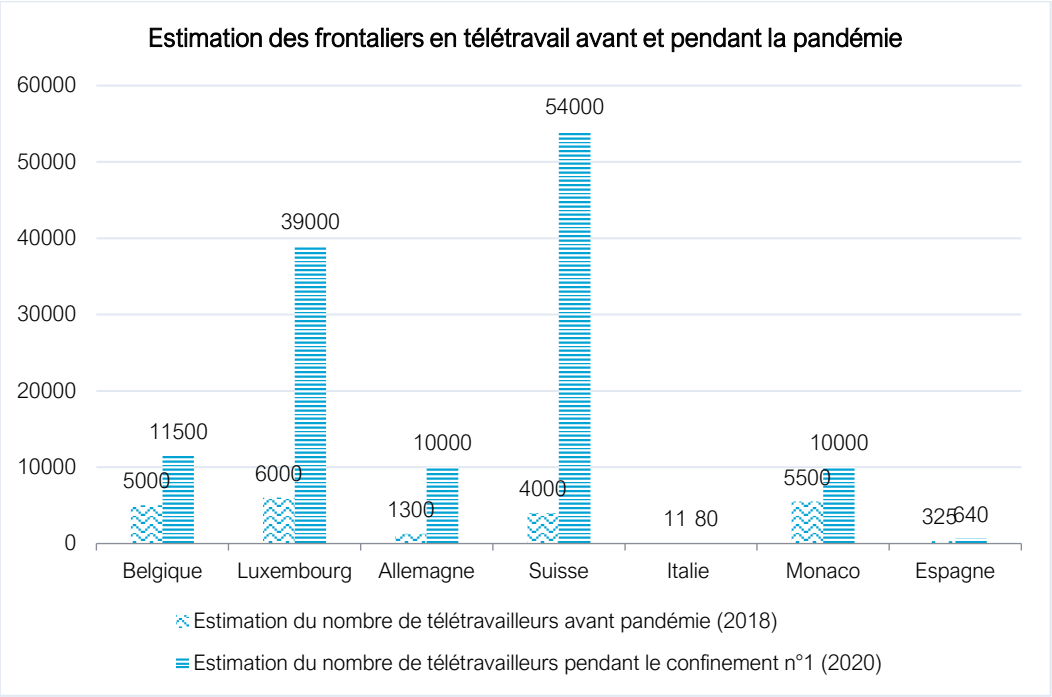
- **d'environ 22 000 en 2018 (5%)**
- **à plus de 125 000 en 2020 (28%).**

Soit une hausse supérieure à 100 000 frontaliers en télétravail.

Et en 2021 ?

Alors que nous écrivons ces lignes en 2022, il peut être frustrant de réaliser des analyses à partir de chiffres datant de 2020, au plus fort de la pandémie et des restrictions liées au Covid. Pour autant, ces données sont les plus fiables dont nous disposons actuellement.

Pour 2021, nous disposons uniquement de premiers éléments de connaissance qui nous permettent de constater que, dans les pays frontaliers pour lesquels ces informations sont publiques, on constate en moyenne une baisse de 15% du nombre de télétravailleurs entre 2020 et 2021. En appliquant cette hypothèse aux télétravailleurs frontaliers, on peut les évaluer à environ 105 000 en 2021



8.2 Distinguer télétravailleurs et jours télétravaillés, un exercice tout aussi indispensable

Outre de savoir évaluer le nombre de travailleurs frontaliers qui auraient basculé d'un travail à 100% présentiel à un travail pour partie en télétravail, il nous est apparu tout autant nécessaire d'évaluer l'évolution du nombre de jours télétravaillés par les frontaliers. En effet, entre un télétravailleur pratiquant ce mode de travail 1 jour par semaine, et un autre le pratiquant 4 jours par semaine, les impacts tant pour eux-mêmes que pour les territoires seront drastiquement différents, en termes de mobilité, pollution, stress, consommation courante…

Pour rappel, voici les chiffres estimés[33] du nombre de travailleurs frontaliers résidant en France :

- En 2018 = 422 000
- En 2020 = 430 000

Si l'on estime qu'un travailleur frontalier travaille 215 par jours par an, le nombre total de jours travaillés sur un an par les frontaliers résidant en France est le suivant :

- En 2018 = +/- 90 millions
- En 2020 = +/- 92 millions

Or, si en 2018, un frontalier en télétravail le pratiquait au maximum 1 jour par semaine (pour des simplicités d'analyse, considérons qu'il s'agit d'une moyenne et non d'un maximum), il s'avère qu'en 2020, d'après les chiffres observés dans les Pays frontaliers de la France, la plupart des frontaliers l'aient pratiqué 3 à 4 jours par semaine, soit en moyenne 3,5 jours par semaine.

A partir de ces différents éléments préalablement présentés, on peut considérer que le nombre total de jours télétravaillés sur un an par les frontaliers en télétravail résidant en France est passé :

- **d'environ 1 million en 2018 (1,1% du total de jours travaillés)**
- **à environ 19 millions en 2020 (20% du total de jours travaillés).**

Ainsi, si le nombre de télétravailleurs a été multiplié par 4 entre 2018 et 2020, le nombre de jours télétravaillés a quant à lui été multiplié par 19 ! Aussi, bien que loin d'être majoritaire, ce phénomène du télétravail frontalier est dorénavant suffisamment substantiel pour devoir être pris en compte dans les politiques publiques transfrontalières.

[33] Selon l'INSEE et les données issues des offices statistiques des pays frontaliers de la France

Frontaliers résidant en France	2018	2020	2021
Nombre de télétravailleurs frontaliers	22 000	125 000	105 000
Nombre de travailleurs frontaliers	422 681	430 000	440 000
Part de télétravail parmi les frontaliers	6	29	24
Nombre de jours travaillés par les frontaliers	90 876 415	92 450 000	94 600 000
Nombre de jours en télétravail (1j par semaine)	968 000	-	4 515 000
Nombre de jours en télétravail (3,5j par semaine)	-	18 812 500	_
Nombre de jours en télétravail (2j par semaine)	-	-	9 030 000
Part des jours en télétravail (1j par semaine)	1,1		4,8
Part des jours en télétravail (3,5j par semaine)	-	20,3	-
Part des jours en télétravail (2j par semaine)	-	-	9,5

PARTIE 3 : EVALUATION DES IMPACTS ET DES « EXTERNALITES » POSITIVES ET NEGATIVES DU TELETRAVAIL FRONTALIER

Ainsi que nous l'avons vu précédemment (partie 2), le télétravail frontalier n'a pas dérogé à la (nouvelle) règle du télétravail en tant que tel. Ainsi, grâce aux accords dérogatoires trouvés en Europe et entre la France et ses voisins frontaliers, le télétravail frontalier s'est également largement développé pour concerner environ 28% de frontaliers (125 000), contre environ 6% (25 000) avant 2020, soit une augmentation de près de 500%.

Compte tenu de ce « plébiscite », tant du côté des employeurs que des salariés voire des territoires frontaliers eux-mêmes, et sachant que les dérogations trouvées tant en matière fiscale que sociale auraient nécessairement une date de fin, nombre de décideurs politiques s'interrogent dorénavant sur la meilleure manière de faciliter, si ce n'est favoriser, un recours plus systématique et pérenne au télétravail pour les travailleurs frontaliers. Mais, si des réponses méritent en effet d'être apportées aux difficultés (voire parfois aux vides) techniques, administratives et juridiques posées par le télétravail frontalier, faut-il pour autant souhaiter un télétravail frontalier massif et massifié ? Si certains frontaliers y trouvent une forme d'épanouissement tant professionnel que personnel, d'autres ne s'en trouvent-ils pas désociabilisés ? Un télétravail frontalier non régulé ne comporterait-il pas des externalités négatives susceptibles de contrebalancer ses externalités positives, tant en termes d'emploi, que d'attractivité résidentielle ou d'environnement ? Enfin, faut-il uniformiser ou différencier les choix et décisions à prendre selon le segment de frontière depuis lequel on se positionne ?

Cette troisième et dernière partie de l'étude vise ainsi à :

- Proposer une grille de lecture des impacts positifs et négatifs du télétravail frontalier
- Evaluer certains de ses impacts sur les 3 segments de frontière parties prenantes de l'étude, à savoir : Grand Genève, Arc Jurassien, et Nord Lorraine / Luxembourg
- Préciser les types d'impacts qui mériteraient des investigations complémentaires voire territoriales

I. Grille de lecture des impacts liés au télétravail frontalier

Afin de tenir compte au plus juste des impacts du télétravail frontalier, plusieurs catégories nous semblent devoir être prises en compte.

Tout d'abord, **les territoires d'emploi**. Rappelons ici que si la France compte entre 450 000 et 500 000 travailleurs frontaliers exerçant une activité dans un Pays voisin, seuls 20 000 à 30 000 font le chemin inverse et exercent une activité en France en habitant en dehors de la France (essentiellement en Belgique). Le territoire d'emploi est donc pour cette analyse un territoire frontalier de la France.

Pour ces territoires d'emploi, le télétravail frontalier a pour avantage principal de réduire les charges inhérentes à l'emploi et liées à l'accueil de nombreux actifs par les entreprises qu'ils accueillent. En revanche, ce recours peut avoir des impacts négatifs sur la consommation locale (réduction des dépenses quotidiennes), mais aussi sur l'immobilier de bureaux. Pour des territoires à forte activité tertiaire, à l'instar de Luxembourg ou de Genève, ces impacts ne sont pas à négliger. Notons par exemple que la Commission Européenne a d'ores-et-déjà revu ses programmes immobiliers à Bruxelles et va réduire de moitié ses implantations (de 50 à 25 bâtiments).

Ensuite se pose la question des **territoires de résidence**, essentiellement côté français donc. Pour ces derniers, le recours au télétravail pourrait avoir un impact positif sur la consommation locale et donc sur l'économie présentielle. En effet, parfois décrits comme des territoires « dortoirs » (certaines communes comptant plus de 2/3 de leurs actifs comme frontaliers), ces derniers pourraient trouver un regain d'activité grâce à la présence plus régulière d'actifs sur leur lieu de résidence, et grâce à la consommation inhérente. En revanche, un recours important au télétravail frontalier pourrait jouer un effet de « concurrence déloyale » pour les entreprises implantées côté français qui peineraient d'autant à attirer des actifs, déjà attirés par les situations souvent avantageuses des territoires d'emploi, l'écart ne faisant dès lors que se renforcer. Par ailleurs, une hausse des charges de résidence serait également à attendre, les frontaliers télétravailleurs demandant davantage de services « sur place » aux territoires de résidence.

Outre ce regard dichotomique, vient également la question des **territoires transfrontaliers** dans leur ensemble, la frontière étant moins une ligne qu'un territoire le cas échéant. Pour ceux-ci, il semble de bon sens de considérer que le recours au télétravail vise d'abord à améliorer la mobilité,

en réduisant les congestions (routières, parfois même ferroviaires) et par ricochet la pollution qu'elle génère au quotidien et donc à améliorer la qualité de l'air et la santé des populations. En revanche, le télétravail frontalier pourrait générer des impacts plus négatifs ou nuancés en matière d'attractivité des actifs. En effet, le télétravail peut modifier les stratégies résidentielles des personnes concernées et remettre en question le dynamisme résidentiel de certains territoires et leurs projets immobiliers.

Enfin, pour les **frontaliers** eux-mêmes. Si le télétravail peut leur permettre des gains de temps quotidiens non négligeables ainsi que la réduction de leurs frais professionnels, il peut aussi avoir pour effet d'augmenter leur coût de résidence (énergie, matériel informatique...), voire pourrait constituer une source de « discrimination » entre frontaliers pouvant télétravailler et frontalier ne le pouvant pas. Enfin, en matière de stress / bien-être, les effets peuvent être des deux ordres, certains conciliant mieux vie professionnelle et vie personnelle, d'autres subissant le télétravail et son manque de régulation ou de contrôle, voire de déconnexion.

En résumé, la grille de lecture suivante peut être proposée :

	Effets positifs	Effets négatifs
Pour les territoires d'emploi	- Fiscalité ?	- Consommation locale - Immobilier de bureaux - Fiscalité ?
Pour les territoires de résidence	- Consommation locale (et économie présentielle)	- Concurrence « déloyale » pour les entreprises - Fiscalité locale ?
Pour les territoires transfrontaliers	- Mobilité (congestion, sécurité) - Environnement (qualité de l'air)	- Attractivité des actifs
Pour les frontaliers	- Bien-être / stress ? - Gain de temps - Réduction des frais professionnels	- Bien-être / stress ? - Coûts de résidence - Discrimination entre frontaliers ?

Dans le cadre de cette étude, nous attacherons à analyser une partie de ces impacts uniquement, et portant sur :

- La fiscalité
- La consommation locale
- La mobilité

En effet, faute de temps et de données territorialisées disponibles, nous n'avons pas été en capacité de mesurer les impacts du télétravail frontalier sur les autres facteurs évoqués supra. Toutefois, une précision mérite d'être apportée dès à présent sur les impacts du télétravail en matière environnementale, sujet ô combien central. Ainsi, à l'échelle de la France, l'Ademe[34] a estimé que « *le télétravail* [à raison d'une journée par semaine] *permettrait de* ***réduire 1,3 % des émissions annuelles de CO2*** *rejetées par les voitures en France* ». Précisant d'emblée que « *les bénéfices en termes de pollution environnementale du télétravail seraient non négligeables comparés aux coûts engendrés par sa généralisation* », notons tout de même que ces effets positifs restent modestes au regard de l'ampleur du défi écologique.

[34] Télétravail, (im)mobilité et modes de vie, Ademe, juillet 2020

II. Analyse des impacts en matière de fiscalité, de consommation locale et de mobilité sur les 3 territoires d'étude

1. Impacts sur le Grand Genève

1.1 Economiquement et fiscalement, une situation « lose-lose » au niveau local

Sur le Grand Genève, et plus particulièrement dans le genevois français, nos estimations laissent à penser que ce sont plus de 40 000 frontaliers (parmi les 120 000 frontaliers résidents, regroupant des frontaliers français mais aussi suisses voire binationaux) qui ont opté depuis le printemps 2020 pour le télétravail, alors qu'ils n'étaient que quelques milliers avant le début de la pandémie.

Dès lors question peut se poser sur les impacts que ces dizaines de milliers de télétravailleurs peuvent avoir en matière de **consommation locale courante**. Pour mesurer ces impacts, nous utiliserons les résultats de l'enquête consommation menée dans le Grand Genève en 2019[35]. Celle-ci nous apprend qu'en 2019, les 190 000 ménages français (= résidant en France) avaient dépensé pour 128 M€ en dépenses courantes[36] en Suisse, soit seulement 5% de leurs dépenses courantes totales sur l'années (2,5 milliards d'€). En moyenne, cela représente donc une dépense d'environ 3€ / par jour ouvré et par ménage. Pour des simplicités d'analyse, nous considérerons une dépense de 3 € par jour ouvré et par frontalier.

Considérant 44 semaines de travail par an, et 40 000 frontaliers télétravailleurs, on peut estimer que la perte annuelle pour le territoire suisse se monterait à environ 5 M€ par jour de télétravail. Sachant que les dépenses courantes sur le territoire suisse du Grand Genève se montent à 4 milliards d'euros, la perte resterait négligeable (0,1%). Pour le territoire français, ces consommations ne se reporteraient pas entièrement sur le territoire, une partie étant consommée en vente en ligne, qu'il ne nous est pas possible d'estimer. Enfin, en termes d'emploi et de fiscalité, ce report représenterait environ 30 emplois et environ 100 000 € d'impôts sur le revenu liés directement ou indirectement à cette consommation.

La faible interpénétration commerciale transfrontalière induit ainsi des impacts très négligeables sur les commerces du Grand Genève, quand bien même les télétravailleurs frontaliers seraient amenés à télétravailler intensément chaque semaine et de manière pérenne dans le temps.

En revanche, les impacts seraient bien plus significatifs en matière de fiscalité.

Analysons en premier lieu la perte potentielle pour le canton de Genève en matière d'impôts sur le revenu. En 2020 comme en 2021, les impôts payés par les frontaliers sur le canton de Genève ont dépassé le milliard de francs suisses, soit environ un milliard d'euros versés en 2020 comme en 2021[37]. Ainsi rapporté au nombre de frontaliers et au nombre de jours travaillés, cela représente une imposition moyenne de 40 € par frontalier et par jour travaillé. Dès lors, considérant 40 000 télétravailleurs frontaliers, **la perte annuelle en matière d'impôt sur le revenu pour le canton de Genève s'élèverait à environ 70 M€[38] si chacun de ces télétravailleurs le faisaient en moyenne 1 journée par semaine**[39], l'impôt à la source pour les jours de télétravail devant être prélevés au titre de la France et non de Genève.

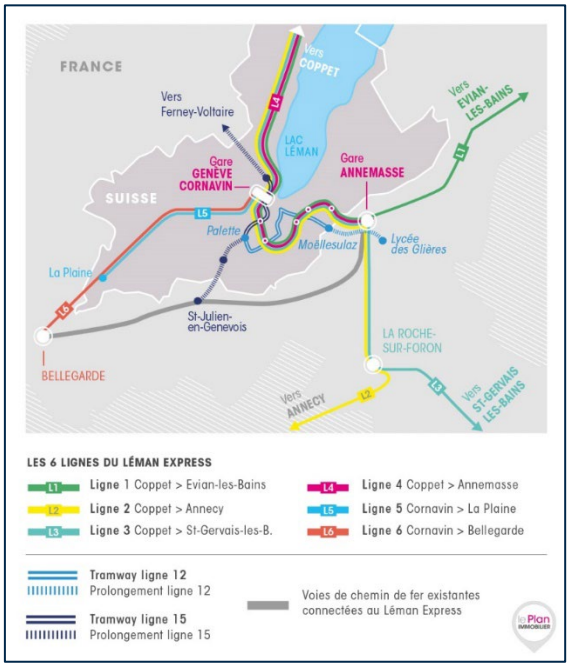
Analysons ensuite l'impact sur la Compensation financière genevoise (voir partie 1 pour plus détails). Nous venons de démontrer que pour un jour de télétravail en moyenne par semaine pour les 40 000 télétravailleurs concernés, la perte pour le canton de Genève se montrait à environ 7% comparativement aux impôts habituellement prélevés (70 M€ rapportés à 1 milliard d'€). En conséquence, cette perte se répercuterait concomitamment sur le montant de la CFG, calculée sur le montant de l'impôt des frontaliers. En 2021, la CFG s'est montée à 300 M€. Une perte de 7% signifierait **un manque à gagner de 21 M€ par jour de télétravail pour les collectivités frontalières** bénéficiant depuis 1973 de cette compensation.

[35] Enquête de consommation dans le Grand Genève, note de synthèse, avril 2019
[36] Comprenant les dépenses alimentaires, en équipement de la personne, en équipement du foyer, en bricolage/jardinage, et en biens culturels et de loisirs
[37] Source : groupe Ecomédia, novembre 2021
[38] L'accord de 1973 précisant bien que « le montant de [la] compensation est fonction de la masse totale des salaires bruts destinés à ces habitants et déclarés chaque année par les employeurs genevois ». Le lieu de travail est ici explicitement précisé.
[39] Si 2 jours de télétravail en moyenne par semaine, cela représenterait une perte de 2 x 70 M€, soit 140 M€, et ainsi de suite

1.2 En termes de mobilité, des impacts significativement positifs

Avant la pandémie, les habitants du Grand Genève effectuaient 4,2 millions de déplacements (tous motifs confondus) chaque jour, environ 51% (2 millions de déplacements) en transport individuel motorisé (TIM), 36% (1,5 millions) en à pied ou à vélo (mobilité douce – MD), et 13% (500 000) en transports publics (TP)[40].

Concernant le trafic ferroviaire, le télétravail a eu impact sur une sous-fréquentation du Léman Express en 2020 et 2021. « En juin 2021, le Léman Express a totalisé près de 40 000 passagers par jour en moyenne, soit environ 86 % de l'objectif assigné. Soit 10 000 voyageurs de plus par jour par rapport au mois de mars 2021 » selon le Directeur de Lémanis. « Les clients français sont revenus plus rapidement que les clients suisses mais le maintien du télétravail fausse encore les chiffres de fréquentation. « La perception de la journée entière a changé et la frontière entre vie personnelle et vie professionnelle devient plus fluide »[41]. Mais fin 2021, « l'objectif de fréquentation de 50 000 voyageurs/jours est atteint avec deux ans d'avance »[42] alors qu'à l'échelle de la Suisse, la fréquentation du réseau ferroviaire en 2021 est inférieure d'environ 25% par rapport à 2019. En 2022, il ne semble plus y avoir d'impact du télétravail, l'objectif initial de fréquentation étant atteint.

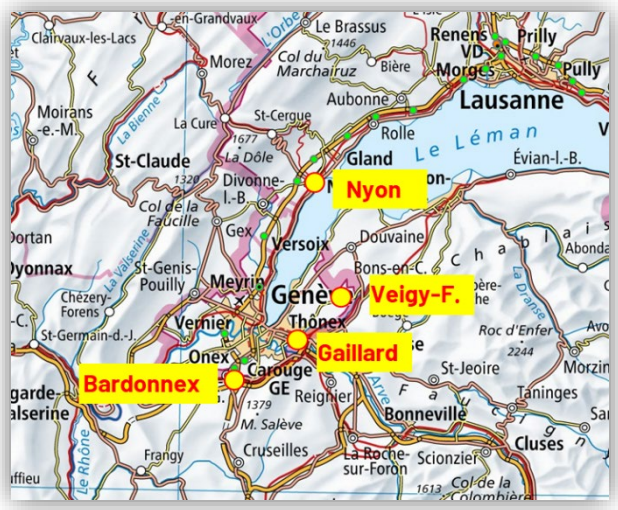


Source : Le Plan Immobilier

Pour ce qui est du trafic routier pendant la pandémie, les chiffres de l'Office fédéral des routes côté suisse et des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie côté français nous donnent une tendance à la baisse entre 2019 et 2020 : -15,3% dans l'Ain ; entre -22,5 % (Veigy-Fongenex) et -28% (Bardonnex) en Haute-Savoie, soit en moyenne une baisse de 6 900 véhicules/jour. Côté suisse, la baisse du trafic entre 2019 et 2022 est de 9% (Nyon), soit en moyenne une baisse de 8 300 véhicules/jour.

En 2020, la part de frontaliers en télétravail est estimée à environ une fourchette située entre 20% (selon la DARES) et 34% (selon l'OFS), ce qui corrobore les chiffres du trafic en baisse côté français (entre 15 et 28 %) auxquels on peut ajouter un effet « Léman Express » qui, même s'il ne dessert pas l'ensemble de l'agglomération, a pu avoir un effet sur la baisse du trafic routier en 2020 et en 2021.

[40] https://www.grand-geneve.org/thematiques/mobilite/
[41] *La Frontière en Chiffres, EcoSavoie Mont-Blanc, 2022*
[42] www.bluewin.ch/fr/infos/economie/le-l-man-express-en-a-fini-avec-ses-maladies-de-jeunesse-1026817.html



Sources: Office fédéral des routes; CD Ain; CD Haute-Savoie

1.3 En synthèse, un télétravail frontalier à rendre pleinement bénéfique

Dans un Grand Genève qui agit massivement pour réduire la place des déplacements individualisés et la saturation du réseau routier, afin notamment d'améliorer tant la qualité de l'air que la qualité de vie de ses habitants, l'émergence du télétravail frontalier est venu apporter une pierre de plus à l'édifice. Son impact a été immédiat sur les déplacements motorisés, et ce sans réduire l'attractivité des transports en commun, à l'instar du Léman Express.

Pour autant, alors que l'accord de 1973 a permis depuis près d'un demi-siècle de favoriser le co-développement territorial transfrontalier, la spécificité du télétravail frontalier a généré une forme de « lose-lose » financier local, où, en l'état :

- le canton de Genève perdrait potentiellement 50 M€ par an et par jour de télétravail
    - Une perte en matière d'impôt sur le revenu d'environ 70 M€ par an et par jour de télétravail
    - Contre un « gain » en matière de CFG versée s'élèverait à environ 21 M€ par an et par jour de télétravail
    - Les pertes en matière de consommation étant négligeables
- les collectivités locales françaises perdraient également 20 M€ par an et par jour de télétravail
    - Une perte (ou manque à gagner) en matière de CFG versée d'environ 21 M€ par an et par jour de télétravail
    - Les gains en matière de consommation étant négligeables
- Notons que le delta, à savoir 70 M€, constituerait un gain pour le fisc français, gain infinitésimal au regard du budget de l'Etat français.

L'évolution de cet accord semble donc indispensable pour intégrer ce nouveau phénomène, tenir compte de ses impacts potentiels, positifs comme négatifs, et pour rétablir une situation transfrontalière positive tant pour le versant suisse que pour le versant français.

2. Impacts sur l'Arc Jurassien

2.1 Economiquement et fiscalement, une situation de « ninisme »

Sur le territoire de l'Arc Jurassien, nous estimons à environ 8 000 frontaliers ceux qui ont opté depuis le printemps 2020 pour le télétravail, alors qu'ils n'étaient que quelques centaines sur cette frontière avant le début de la pandémie.

Tout d'abord, nous avons cherché à analyser les impacts que ces 8 000 télétravailleurs peuvent avoir en matière de **consommation locale courante**. Malheureusement, il n'existe à ce jour et à notre connaissance, aucune analyse précise relative à la consommation des ménages frontaliers français sur le territoire suisse de l'Arc Jurassien. Pour autant, le « Manifeste » produit par le Forum Transfrontalier de l'Arc Jurassien[43] nous apprend que, sur ce territoire, « la richesse générée d'un côté de la frontière [en Suisse] est consommée de l'autre côté [en France] ». C'est pourquoi, sachant que les « consommations transfrontalières » se font d'abord de Suisse vers France et non l'inverse, nous avons choisi de considérer les mêmes ratios que ceux obtenus sur le territoire du Grand Genève, à savoir une dépense moyenne de 3 € par jour ouvré et par frontalier.

Considérant 44 semaines de travail par an, et 8 000 frontaliers télétravailleurs, on peut estimer que la perte annuelle pour le territoire suisse se monterait à environ 1 M€ par jour de télétravail. **La perte de consommation pour le territoire suisse, comme le gain éventuel (inférieur à 1 M€ car évasion liée à la vente en ligne) pour le territoire français, seraient donc tout à fait négligeables, et pour ainsi dire nuls.**

Quant aux impacts en matière de fiscalité, ils ne seront pas plus significatifs, et même égal à zéro. En effet, hormis pour Genève, pour tous les autres cantons suisses frontaliers de la France, l'impôt sur le revenu est payé au lieu de résidence (en France) et surtout, seule la masse totale des rémunérations des travailleurs frontaliers est prise en compte pour le calcul de la compensation financière versée par la France à la Suisse, sans qu'il ne soit fait mention du lieu de travail[44]. Ainsi, en cas de télétravail frontalier, l'impôt sur le revenu des frontaliers sera toujours payé en France, et induirait un reversement fiscal identique à ce qu'il était avant que le télétravail frontalier ne se développe.

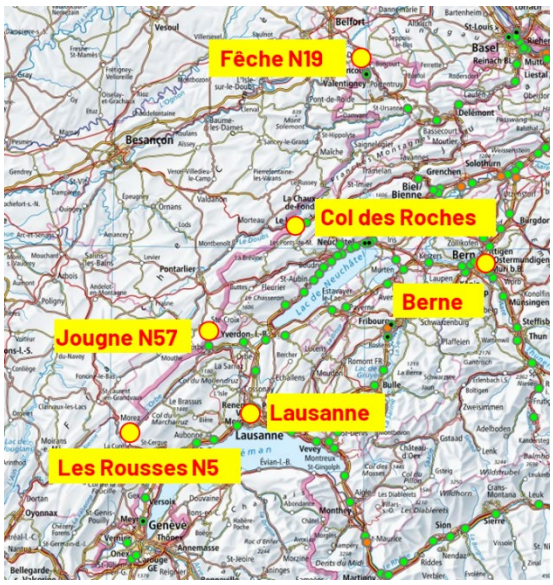
2.2 En termes de mobilité, des impacts significativement positifs

Sur le territoire de l'Arc Jurassien franco-suisse, la mobilité d'avant crise était principalement du trafic automobile. Les données de trafic routier de l'Office fédéral des routes côté suisse et la DIR-Est de Besançon en différents points du territoire confirment une baisse du trafic routier journalier (tous véhicules) côté français entre 2019 et 2020 : Fêche (90) : -16% ; Jougne (25) : -20% ; Les Rousses (39): -16,25%, soit en moyenne une baisse de 1 863 véhicules/jours côté français . Côté suisse, les chiffres recensés entre janvier 2019 et janvier 2021 confirment cette baisse avec une intensité comparable : Berne (BE) : -16,7%, soit en moyenne une baisse de 16 202 véhicules/jours ; Lausanne (VD): -15,8%, soit en moyenne une baisse de 15 235 véhicules/jours . Au Col des Roches (NE), à la frontière française, la baisse moyenne annuelle de trafic est de -14% entre 2019 et 2020

Etant donné qu'en 2020, la part de télétravail parmi les frontaliers résidant dans les trois départements français de l'Arc Jurassien est estimée à environ 21%, il semblerait qu'une corrélation quasi directe puisse être tissée entre la pratique du télétravail et la baisse de trafic routier entre 2019 et 2020 côté français (entre -16 et -20%). Cependant, on constate que début 2022, la baisse de trafic routier est moins marquée côté suisse par rapport à 2019 (entre -5 et -7%), ce qui peut correspondre à la fin du télétravail obligatoire et de la quarantaine pour les personnes contact en Suisse.

[43] Manifeste – cycle économie, Forum transfrontalier de l'Arc Jurassien, décembre 2019

[44] Concernant le sujet du télétravail frontalier, il s'agit d'un point de différence majeur entre les accords de 10983 et de 1973.



Sources: Office fédéral des routes; DIR Est - DE Besançon

2.3 En synthèse : la mobilité comme boussole du télétravail frontalier

Economiquement (consommation locale) comme fiscalement (impôt sur le revenu, compensation financière) parlant**, le territoire de l'Arc Jurassien se trouve vis-à-vis du télétravail frontalier dans une situation de « ninisme » avec des impacts nuls voire très négligeables de ce nouveau de travail**, y compris si les 8 000 télétravailleurs estimés devaient pratiquer ce télétravail à raison de 2 voire 3 jours par semaine (ce qui n'est à l'heure actuelle pas possible, au regard des règlements européens 883/2004 et 987/2009 (cf partie 1)).

Pour autant, les **impacts du télétravail frontalier en termes de mobilité sont significatifs** tant pour les territoires de résidence que pour les territoires de travail, et donc pour le territoire transfrontalier dans son ensemble, et in fine pour les frontaliers (même si nous ne disposions d'enquête récente pouvant officiellement le confirmer).

La pérennité de ces effets positifs sur la mobilité doit constituer l'enjeu premier des choix à faire en matière de télétravail frontalier dans l'Arc Jurassien

3. Impacts sur le secteur Nord Lorraine / Luxembourg

3.1 Economiquement et fiscalement, des impacts micro et macro-économiques à différencier

Sur le secteur Nord Lorraine / Luxembourg, nous avons estimé qu'environ 40 000 frontaliers (en tenant compte des chiffres 2018 de l'INSEE) avaient opté depuis le printemps 2020 pour le télétravail, alors qu'ils n'étaient que quelques milliers avant le début de la pandémie.

A l'instar des autres territoires, nous avons cherché en premier lieu à évaluer les impacts que ces dizaines de milliers de télétravailleurs peuvent avoir en matière de **consommation locale courante**. Pour mesurer ces impacts, nous nous sommes appuyés sur l'avis du Conseil Economique et Social du Luxembourg en date du 15 septembre 2020 mesurant l'impact du télétravail sur l'économie luxembourgeoise[45]. Celui-ci nous apprend qu'en 2020, un salarié dépensait en moyenne 40 € par jour dans l'Horeca et le commerce (correspondant aux dépenses courantes). En nous appuyant par ailleurs sur une autre étude relative à la consommation des ménages plus ancienne[46], nous

[45] Avis relayé par Paperjam.lu le 16 septembre 2020

[46] Enquête sur les dépenses de consommation au Luxembourg, BCL et CEPS/Instead, 2010. Celle-ci précisait qu'un frontalier

pouvons formuler l'hypothèse qu'un frontalier français dépense en moyenne au quotidien la même somme que tout autre salarié au Luxembourg, soit 40 €. D'ores-et-déjà pouvons-nous constater que les modes de consommation des frontaliers au Luxembourg diffèrent largement des modes en consommation des frontaliers en Suisse, ces éléments ne tenant par ailleurs pas compte des autres dépenses en tabac, carburant, ou encore véhicules.

Considérant 44 semaines de travail par an, et 40 000 frontaliers télétravailleurs, **on peut estimer que la perte annuelle pour le territoire luxembourgeois s'élèverait à environ 60 M€ par jour de télétravail.** Au regard des ratios dépenses / emplois / impôt sur le revenu / cotisations sociales que nous pouvons estimer à l'appui de l'avis précité, cela correspondrait à une perte pour le Luxembourg d'environ 350 emplois, 1 M€ d'impôt sur le revenu et 3 M€ de cotisations sociales. L'impact sur l'économie luxembourgeoise serait donc loin d'être négligeable, mais resterait pour autant réduit au regard de 925 M€ dépensés annuellement par les frontaliers français au Luxembourg (soit 6,6%).

Côté français, ainsi que l'écrit le CES du Luxembourg, « *il n'est pas garanti que les télétravailleurs consommeront plus dans leur localité de résidence [mais] davantage vers le commerce en ligne* ». Aussi, **le gain pour les territoires français pourrait s'élever en termes de consommation courante à plus dizaines de millions d'€** (somme non négligeable mais à rapprocher des 32 milliards d'€ dépensés en 2020 dans le Grand Est[47]), correspondant à quelques centaines d'emplois créés dans l'économie présentielle (moins de 350 emplois et uniquement sur une année, sachant que le nombre de frontaliers français augmente d'environ 5 000 frontaliers par an) et à 2 à 3 M€ de retombées indirectes pour l'Etat français en matière d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales liés à ces mêmes emplois.

Qu'en serait-il par ailleurs en matière de fiscalité ?

Rappelons également que la convention franco-luxembourgeois de 2020 prévoit une règle express en matière de télétravail des frontaliers, dont l'imposition sur le revenu est maintenue à 100% au Luxembourg tant que le seuil de 29 jours de télétravail en France n'est pas dépassé, ce même seuil devant être porté à 34 jours prochainement suite à la décision prise en Commission inter-gouvernementale en 2021 (soit une moyenne de 0,8 jour par semaine travaillée).

Précisons enfin qu'en 2020, les frontaliers français avaient versé environ 800 M€ d'impôts sur le revenu au Luxembourg[48], soit environ 35 € par frontalier par jour travaillé.

Ainsi, **on peut estimer que l'accord passé entre l'Etat français et l'Etat luxembourgeois permet de maintenir la collecte d'environ 48 M€ au Luxembourg**, sans quoi ce montant aurait approximativement été dû au fisc français (toutes choses égales par ailleurs, sachant que le calcul de l'impôt en France diffère quelque peu du calcul luxembourgeois).

Côté français, **l'impact de cet accord est donc macro-économique, et ne concerne pas directement les collectivités locales françaises**, étant donné qu'aucun système de compensation ou reversement n'existe entre la France et le Luxembourg afin de tenir compte des impacts positifs ou négatifs pour les 2 Etats du travail frontalier, contrairement à ce que nous avons pu décrire sur le territoire franco-suisse (voir partie 1). Pour autant, avec des charges de résidence augmentant à raison du nombre de télétravailleurs (ex : déploiement de l'équipement numérique d'un territoire), ce défaut de système d'équité transfrontalière pourrait peser encore davantage sur les budgets de collectivités locales françaises et accroître les écarts avec le voisin luxembourgeois.

3.2 En termes de mobilité, des impacts plus mitigés qu'attendu

Avant la crise sanitaire, la congestion routière et ferroviaire aux heures de pointe était un phénomène aussi banal que pénible auquel étaient confrontés les travailleurs frontaliers résidant dans le Nord Lorrain et travaillant au Luxembourg. Ainsi, d'après l'enquête menée par Luxmobil[49] en 2017 : au total, 73% des salariés (résidents et frontaliers) prennent leur voiture pour se rendre au travail, 19% viennent par le biais des transports en commun, 6% se déplacent à pied et seulement 2% à vélo.

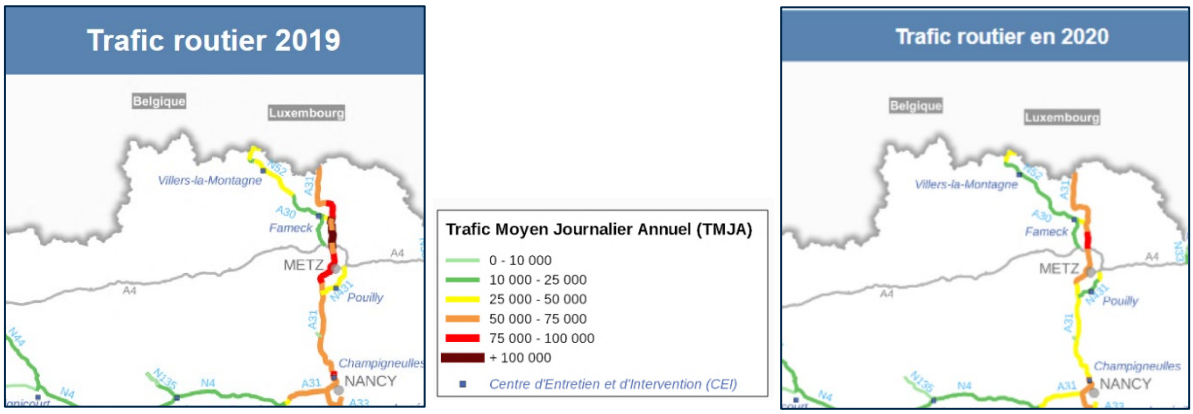
En analysant les données routières de la DIR Est, on constate que le confinement du printemps 2020 a eu comme conséquence une baisse du trafic routier en plusieurs points.

français consommait pour 3300 € annuels en dépenses alimentaires et d'habillement, quand l'ensemble des frontaliers dépensait également 3300€.

[47] Source : Observatoire du commerce et de la consommation, CCI Grand Est, édition 2020

[48] Source : Association Au-delà des frontières, www.audeladesfrontieres.eu

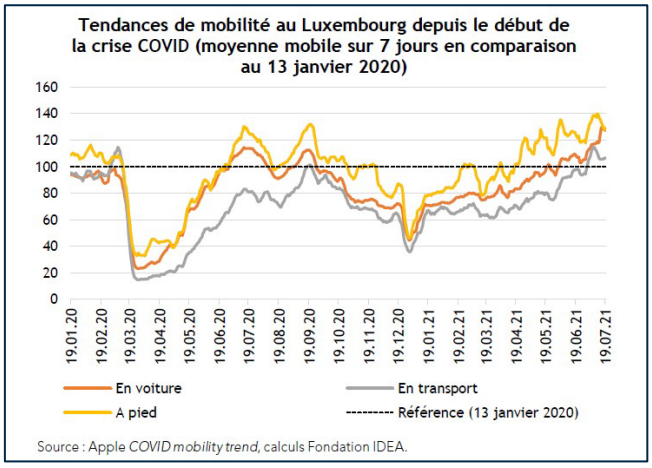
[49] https://transports.public.lu/dam-assets/publications/contexte/situation-actuelle/20171207-enquete-mobilite-luxmobil-2017-premiers-resultats-presse-v2.pdf



Source : DIR EST

Ainsi, entre 2019 et 2020, on peut constater une baisse de 22% du trafic moyen journalier au nord de Metz et une baisse de 25% au nord de Nancy. On peut ainsi considérer que le télétravail mis en place en 2020, qui aurait concerné environ 26% du nombre de frontaliers dans le Nord lorrain, a pu avoir un impact direct sur la baisse des flux routiers à destination du Luxembourg.

Au Luxembourg, en revanche, la situation est bien plus contrastée. En effet, la mobilité a nettement diminué (jusqu'à -70 %) pendant la première vague (mars-avril 2020) et la deuxième vague (jusqu'à -40 % en novembre-décembre 2020). En revanche, on constate que les déplacements en voiture étaient supérieurs entre mai et septembre 2020 puis à partir de juin 2021, à ce qu'ils étaient en janvier 2020 avant le début de la pandémie et des restrictions qui s'en sont suivies.

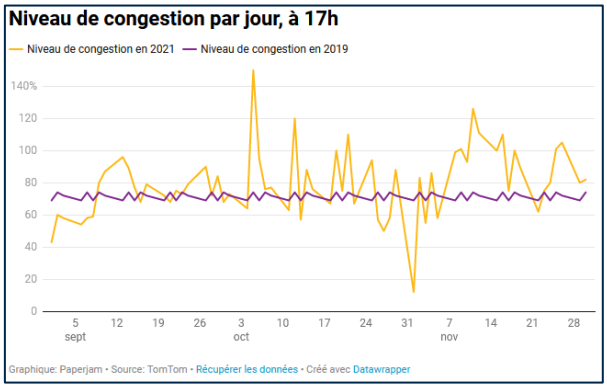


Source : Fondation IDEA

Au regard de ces résultats, plusieurs hypothèses peuvent être formulées afin d'expliquer cette hausse du trafic routier :

- Des restrictions levées et un télétravail peut-être moins pratiqué qu'au plus fort de la crise
- Des personnes qui reprennent leur voiture compte tenu du desserrement de la congestion routière :
- Un regain de mobilité, y compris pour les télétravailleurs, qui peut même expliquer une hausse du niveau de congestion aux heures de pointe entre 2019 et 2021[50] (voir graphique ci-après)
- Un effet répulsif des transports en commun (risques de contamination)
- La simple croissance des actifs occupés au Luxembourg

[50] https://paperjam.lu/article/effet-limite-teletravail-sur-m



Source : Paperjam

3.3 En synthèse : le télétravail frontalier, une opportunité à saisir, un gap à ne pas creuser

Au regard des éléments évoqués précédemment, il apparaît clairement que le télétravail frontalier entre Nord Lorraine et Luxembourg constitue une opportunité à saisir, mais dont les effets, s'ils ne sont pas appréhendés avec précision, pourraient encore creuser les écarts déjà préexistants entre France et Luxembourg.

Pour le territoire d'emploi, le Luxembourg :

- **Le bilan est financièrement positif d'environ 44 M€ par an et par jour de télétravail** (tenant du nouvel accord prévoyant 34 jours autorisés de télétravail sans refiscalisation)
    - Les pertes d'impôts et de cotisations induits par la consommation courante s'élevant à environ 4 M€
    - La collecte de l'impôt des télétravailleurs frontaliers français étant préservée à hauteur de 48 M€ par an (parmi les 800 M€ collectés annuellement, soit 6%)
- Il est économiquement négatif en matière de consommation courante (- 60 M€ de dépenses) mais doit être observé avec attention à moyen terme (perte conjoncturelle ou structurelle ?)
- Il est assez mitigé en matière de mobilité, l'effet positif du télétravail sur la congestion routière ayant semble-t-il été de courte durée (mais manque de recul pour l'heure)

Pour les territoires de résidence, le Nord lorrain :

- **Le bilan est financièrement neutre, voire négatif, pour les collectivités locales**
    - Des gains très faibles en matière de retombées financières liées à l'économie présentielle (2 à 3 M€ de retombées indirectes en impôts et cotisations)
    - Mais des charges de résidence nouvelles (non évaluées précisément) à assumer, notamment en matière d'équipement du territoire, et des risques de délocalisation d'entreprises, en particulier dans les services[51], vers le Luxembourg
- Il est économiquement positif en matière de consommation courante, tout en restant de faible ampleur (< à 1% de la consommation courante annuelle dans le Nord Lorrain)
    - Il est positif en termes de mobilité, avec des baisses de trafic routier importantes dans le nord lorrain

Pour le Pays de résidence, la France (niveau macro-économique)

- **Le bilan est négatif à hauteur de 48 M€ par an et par jour de télétravail pour l'Etat français**
    - L'accord franco-luxembourgeois constituant un manque à gagner en matière d'impôt sur le revenu au niveau national

Sur ce dernier point, au regard du très faible poids que ce manque à gagner peut constituer pour l'Etat français, l'une des hypothèses pourrait être de le valoriser dans les futures discussions franco-luxembourgeoises pour mobiliser conjointement ces moyens localement. L'émergence du télétravail frontalier constitue en ce sens une opportunité à saisir par toutes les parties pour soutenir concomitamment le télétravail frontalier et la capacité des acteurs locaux français de l'accompagner, réduire le risque d'accroissement des écarts entre nord lorrain et Luxembourg, et favoriser le co-développement transfrontalier.

[51] Source : Rapport d'information, Sénat, octobre 2021

PARTIE 4 : RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES

A l'aune des analyses que nous avons pu mener tant concernant les règles usuelles et dérogatoires en matière de télétravail, que les impacts du télétravail frontalier en matière d'économie, de fiscalité ou encore de mobilité sur les frontières du Grand Genève, de l'Arc Jurassien et du Nord Lorraine / Luxembourg, nous pouvons formuler de premières recommandations mais aussi des perspectives de travail, cette étude ne prétendant pas épuiser un sujet aussi complexe qu'inexploré du télétravail frontalier aux frontières de la France mais aussi en Europe.

- **Dans le cadre de renégociations de conventions bilatérales, simplifier autant que possible la définition du « statut fiscal » du travailleur frontalier, et le rapprocher de la définition du « statut du frontalier » figurant dans le règlement 883/2004 plus lisible, unique et moins limitatif**
    - Ce sujet pourrait également constituer un apport dans le cadre de la réforme du code frontières Schengen et des réflexions engagées depuis plusieurs mois en matière de définition de « bassins de vie transfrontaliers »
    - En parallèle, l'on pourrait profiter de prochaines renégociations pour rapprocher les systèmes d'équité et de justice spatiale transfrontalière aux frontières de la France, tantôt existants, tantôt inexistants

- **Inciter la Commission Européenne à engager une modification / évolution du règlement 883/2004 relatif aux règles de sécurité sociale** afin de tenir compte de ce nouveau mode de travail qu'est le télétravail, a fortiori frontalier, et repenser la notion d' « activité substantielle » qui fait tant débat à cette fin

- **Sur le Grand Genève** : compte tenu des accords passés depuis 1973 pour garantir une juste répartition des ressources transfrontalières, **négocier une « tolérance » quant à l'imposition sur le revenu des télétravailleurs frontaliers en prévoyant un nombre de jours autorisés sans requalification de cette imposition**, ce pour passer d'une situation post-dérogation qualifiée de « lose-lose » à une situation de « win-win »

- **Sur la frontière Lorraine – Luxembourg** : **veiller à lier évolution de la tolérance en matière de télétravail frontalier quant au lieu d'imposition sur le revenu, à une meilleure équité transfrontalière,** mais aussi engager rapidement une étude spécifique sur les impacts réels du télétravail en matière de mobilité transfrontalière, ceux-ci n'étant pas aussi uniformes que sur les autres frontières observées

- **Sur l'Arc Jurassien :** la balance « apparente » des impacts du télétravail frontalier penchant nettement vers le positif, **veiller à préserver la convention fiscale France – Suisse,** celle-ci permettant en l'état aux frontaliers concernés de télétravailler sans limite de temps (la seule limite étant liée au régime de sécurité sociale)

- Proposer au gouvernement français (Ministère du Travail ?) de **lancer une grande enquête auprès d'entreprises situées à l'étranger mais aux frontières de la France**, afin de mieux cerner leur gestion du télétravail frontalier et de leurs frontaliers depuis 2 ans
    - Au regard de la difficulté pour l'Etat français d'interroger situées en dehors de son territoire, elle pourrait s'appuyer sur différents outils, dont la MOT, pour ce faire

- **Interpeller l'OCDE tant pour disposer d'un suivi de l'application de son « modèle de convention bilatérale »** en matière de non double imposition des personnes, régulièrement cité mais peu appliqué aux frontières françaises, **que pour l'inciter à réinterroger son modèle** au regard des situations frontalières parfois très déséquilibrées et à l'aune de l'émergence du télétravail frontalier depuis 2020

    - Si une évolution de ce règlement semble nécessaire, l'étude ne prétend y apporter une réponse précise, sachant que cette réflexion doit se porter à l'échelle des 27 Etats-membres, et pas seulement à l'échelle de la France et de ses Etats frontaliers

Pour télécharger l'étude en format électronique :
http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/MOT_etude_teletravail_2022.pdf

Pour être informé de l'actualité de la coopération transfrontalière et des activités du réseau, abonnez-vous à la newsletter mensuelle de la MOT : http://www.espaces-transfrontaliers.eu

© Mission Opérationnelle Transfrontalière, tous droits réservés
38 rue des Bourdonnais
75 001 Paris – France
Tel : +33 (0)1 55 80 56 80 - mot@mot.asso.fr
https ://twitter.com/reseauMOT - https://fr.linkedin.com/company/reseaumot

Parution : Mai 2022

Mission opérationnelle transfrontalière
38, rue des Bourdonnais
75001 Paris - France
Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80
www.espaces-transfrontaliers.eu

Direction générale
des collectivités locales