

Compte-rendu de la 5^{ème} séance du groupe de travail « Solidarités territoriales et co-développement » du 6 mai 2022

Travail transfrontalier et couvertures sociales

Les enjeux de couvertures sociales du travail transfrontalier étaient à l'ordre du jour pour la reprise du groupe de travail « Solidarités et Co-développement ». Animée par Jérôme Marchal (Pôle métropolitain du Sillon Lorrain) et Simon Jodogne (Métropole Européenne de Lille), cette séance a permis aux 32 participants d'échanger sur les problématiques liées à l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers à partir d'une présentation de l'Unédic, et d'appréhender le mécanisme européen de coordination des systèmes de sécurité sociale grâce à une présentation du CLEISS (Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale).

Le chômage des travailleurs frontaliers : quel impact national et local pour un fait transfrontalier ?

L'indemnisation des travailleurs transfrontaliers par l'assurance chômage : un problème structurel pesant sur le budget de l'Unédic

Présentation de l'Unédic par Céline Jaeggy, Directrice des affaires juridiques et institutionnelles, et Adrien Calas, Direction des études.

La réglementation actuelle : le règlement (CE) n° 883/2004

Le travailleur frontalier qui perd son emploi dans un des États membres européens ou en Suisse est indemnisé par les institutions compétentes de son État de résidence. Ainsi, bien que le frontalier en emploi cotise à l'assurance chômage du pays frontalier, le frontalier au chômage est indemnisé par l'assurance chômage française (Unédic). Il existe néanmoins un principe de remboursement partiel, fixé par le règlement européen règlement (CE) n° 883/2004, qui oblige le pays frontalier à rembourser partiellement l'indemnisation de l'allocataire frontalier à l'Unédic.

Dans ce cadre, l'Etat frontalier rembourse 3 mois d'indemnisation perçues par l'allocataire frontalier à l'État de résidence. Cette durée de remboursement peut être étendue à 5 mois lorsque le frontalier a travaillé plus de 12 mois dans l'État frontalier au cours des 24 derniers mois.¹

Les allocataires frontaliers : une évolution croissante pour un effectif marginal, réparti sur quatre pays

Le nombre d'allocataires frontaliers est en augmentation depuis 2011. Selon l'Unédic, le nombre d'allocataires frontaliers a augmenté de 59% entre 2011 et 2020, passant de 51 000 à 81 000 personnes (à toutefois mettre en comparaison avec les 5,4 millions d'allocataires de l'assurance chômage).

Concernant leur localisation, l'écrasante majorité des allocataires frontaliers travaille en Suisse (près de 60%). Ensuite viennent le Luxembourg (21%), l'Allemagne (10%) et enfin la Belgique (9%). L'Espagne et l'Italie, représentant seulement 1% des indemnités liées aux frontaliers, ne sont pas prises en compte dans cette étude de l'Unédic. Concernant Monaco, les allocataires de l'assurance chômage sont inclus dans le système français en raison d'un accord avec la Principauté : il n'existe donc aux

¹ Cependant, une dérogation existe pour le Luxembourg : le Grand-Duché est uniquement tenu d'assurer 3 mois de remboursement quelle que soit la durée de travail. En effet, la mise en œuvre du règlement (CE) n° 883/2004 avait été estimée trop déséquilibrante pour l'économie luxembourgeoise, d'où la dérogation.

yeux de l'Unédic aucun allocataire frontalier et il n'est pas fait de différences entre allocataires monégasques et français, qui cotisent à l'assurance chômage et en bénéficient de la même manière.

Le bilan financier pour l'Unédic : une surreprésentation des allocataires frontaliers dans le déficit global de l'assurance chômage

L'application de ce règlement (CE) n°883/2004 entraîne un surcoût pour l'Unédic. En effet, la durée d'indemnisation des allocataires frontaliers dépasse dans les faits largement les 5 mois maximum remboursés par le pays d'emploi. De même, l'allocation moyenne versée aux allocataires frontaliers est bien supérieure à celle versée aux allocataires travaillant en France.

Les allocataires frontaliers suisses sont surreprésentés dans le surcoût lié aux allocataires frontaliers (= Ecart masse des prestations versées par la France en 2020 - Montant des remboursements demandés par la France en 2020).

- ▶ Suisse : -667M d'€ (-810M d'€ + 143M d'€), soit 72% du surcoût pour 60% des allocataires frontaliers.
- ▶ Luxembourg : -135M d'€ (-161M d'€ + 27M d'€), soit 15% du surcoût pour 21% des allocataires frontaliers.
- ▶ Allemagne : -75M d'€ (-90M d'€ + 14M d'€), soit 8% du surcoût pour 10% des allocataires frontaliers.
- ▶ Belgique : -44M d'€ (-56M d'€ + 12M d'€), soit 5% du surcoût pour 9% des allocataires frontaliers.

Ainsi, en 2020, bien que les allocataires frontaliers de l'assurance chômage ne représentaient que 1,5% de la population totale des allocataires de l'assurance chômage, le surcoût lié à cette population d'allocataires frontaliers représentait environ 5% du déficit global de l'Unédic sur l'année 2020 (c'est-à-dire -924M d'€ sur -19,2Md d'€).

Cet écart entre les dépenses d'allocations (-8Md d'€) et les remboursements (+1,6Md d'€) sur la période 2011-2020 pour les allocataires frontaliers correspond à un solde global négatif de 6,4 Md d'€. Ce chiffre peut être mis en comparaison avec les 54,6 Md d'€ d'endettement global du régime fin 2020.

La révision des réglementations sur la coordination des systèmes de sécurité sociale : une nécessité

Face à ce déséquilibre financier important, la Commission Européenne a souhaité, à la demande de certains Etats (dont la France), une révision de la réglementation de l'Union européenne relative à la coordination de la sécurité sociale. La révision a notamment pour objet de proposer de nouvelles modalités de coordination des prestations de chômage dans les situations transfrontalières. La volonté de la Commission est d'attribuer la responsabilité du versement des prestations de chômage à l'Etat membre du dernier emploi lorsque le travailleur frontalier y a travaillé pendant au moins douze mois et à l'Etat membre de résidence dans tous les autres cas. Le projet de révision a été adopté dans le cadre de la procédure législative ordinaire (Conseil et Parlement). Suivant le processus européen de codécision, deux accords provisoires ont été obtenus en 2019 et 2021 dans le cadre de « trilogues » entre Commission, Conseil et Parlement.

Cependant, ces accords n'ont pu obtenir à ce stade la majorité du Comité des Représentants Permanents des Etats membres (COREPER).

Cotisation dans le pays d'emploi et indemnisation dans le pays de résidence : un problème pour l'économie des territoires frontaliers français

Un impact préoccupant sur le long terme : l'exemple du territoire Nord Lorrain

Selon l'étude de l'Unédic, depuis 2011, le surcoût pour l'ensemble des pays par année est en augmentation constante. Cela interroge l'impact qu'aura l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers par l'assurance chômage sur du plus long terme. L'AGAPE a réalisé une projection localisée de travailleurs frontaliers pour le Nord Lorrain ; avec 80 000 frontaliers de plus (hausse de 80%) en 2040, le reste à charge pour l'UNEDIC atteindrait plus de 300 millions d'euros.

Le fait que les allocations chômage des travailleurs frontaliers ne soient pas prises en charge par le pays de travail peut questionner les territoires frontaliers français au regard de l'absence de retombées fiscales liées au travail de ses résidents de l'autre côté de la frontière. En effet, l'assurance chômage des travailleurs frontaliers est directement financée par les cotisations des entreprises et salariés français.

Ainsi, au Luxembourg où la main d'œuvre est constituée de 50% de travailleurs frontaliers, le Grand-Duché perçoit 100% des cotisations mais n'est exposé qu'à 50% des risques d'indemnisation du chômage. De plus, le financement des cotisations chômeurs est fait via l'impôt. Cela ne pèse donc pas sur le coût du travail au Luxembourg. Les cotisations sont ainsi plus basses que partout ailleurs et ce système nourrit des avantages comparatifs sur la taxation et la fiscalité.

Manque d'harmonisation

D'autres problématiques peuvent se poser pour des frontières présentant moins de flux de travailleurs transfrontaliers. Par exemple, pour les travailleurs français qui habitent en Belgique, le manque d'harmonisation des réglementations est pointé du

doigt. Lorsqu'ils sont de nationalité française, il est compliqué pour eux de faire reconnaître leurs droits sur le territoire belge. Par exemple, la rupture conventionnelle n'est pas reconnue comme un motif légal d'indemnisation en Belgique.

Accompagnement des demandeurs d'emploi

Les débats concernant la réforme du règlement européen CE n°883/2004 traitent généralement de l'aspect « indemnisation », mais la question de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est tout aussi importante : qui ferait ce suivi ? Le pays d'emploi ? Le pays de résidence ? Aussi, la question linguistique doit être abordée. Sur la zone frontalière franco-allemande, les frontaliers travaillant outre-Rhin ne parlent pas forcément allemand. Aussi, cela poserait une rupture de l'égalité de traitement s'ils se font accompagner par des conseillers allemands ne parlant qu'allemand. En effet, aujourd'hui, c'est en France qu'ils sont aidés pour leurs démarches administratives qui se font en allemand.

Quelle coordination des systèmes de sécurité sociale en Europe ?

Présentation du Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) par Aurélie Brière, Directrice des affaires juridiques, et Gaëlle NAHMANI, chargée d'études – règlements européens de coordination.

Le mécanisme européen de coordination des systèmes de sécurité sociale à l'aune du travail transfrontalier

Le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS)

Le CLEISS est un établissement public national créé en 1959, sous tutelle du ministère chargé de la sécurité sociale et du ministère chargé du budget. Financé principalement par les régimes de sécurité sociale, il agit au service de la protection sociale des personnes en mobilité transnationale, temporaire ou prolongée.

Il assure une mission d'expertise et d'information, notamment sur les accords internationaux (européen et 41 bilatéraux) de sécurité sociale. Au-delà de l'appui technique auprès du ministère chargé de la sécurité sociale pour la négociation et l'application des accords de sécurité sociale et des règlements européens, le CLEISS joue un rôle d'intermédiaire entre les organismes français et étrangers de sécurité sociale.

Présentation du cadre juridique et territorial des règlements européens de coordination en matière de sécurité sociale

Les règlements européens de coordination ont pour but de faciliter la libre-circulation des citoyens européens et éviter la perte des droits lorsqu'ils passent d'une législation à une autre. Cette coordination en matière de sécurité sociale est régie par les règlements européens de coordination n°883/04 et n°987/09, couvrant les 28 Etats de l'Union Européenne, les 3 Etats de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège) et la Suisse.

La généralisation du télétravail frontalier suite à la crise sanitaire : réglementation et questionnements

La réglementation en vigueur

Contrairement aux règles en matière de fiscalité qui relèvent de conventions bilatérales entre Etats, le régime de sécurité sociale des travailleurs frontaliers est unique au sein de l'Union européenne. Ainsi, ce sont les règlements européens de coordination n°883/04 et n°987/09 qui organisent notamment la question du télétravail frontalier en matière de sécurité sociale.

Ces règlements stipulent qu'en cas de temps de travail de plus de 25% dans le pays de résidence sur l'année, un basculement vers la sécurité sociale du pays de résidence est opéré. Ainsi, les travailleurs transfrontaliers sont affiliés au système de sécurité sociale de leur pays de travail seulement s'ils respectent les limites des 25% de temps de présence sur leur lieu de résidence pendant les périodes travaillées.

De la dérogation à la réforme... en passant par une période de transition ?

Cependant, en raison de la crise de COVID-19, le recours au télétravail frontalier s'est généralisé. Pour cette raison, la France a conclu des accords avec ses voisins afin de maintenir les régimes fiscaux des travailleurs frontaliers en télétravail au-delà des seuils fixés jusqu'alors. Conjointement, le principe retenu au niveau européen a été d'accorder, de façon dérogatoire et à titre exceptionnel jusqu'au 30 juin 2022, la possibilité de dépasser la limite des 25% de temps de présence pour les travailleurs frontaliers.

Aujourd'hui, la pratique du télétravail frontalier est rentrée dans les mœurs au point de devenir indispensable. Au vu de cette généralisation de la pratique du télétravail frontalier, de nombreux questionnements se posent pour obtenir une pérennité de cette pratique et sortir d'une approche dérogatoire. A cette fin, dans un contexte de fin de la période de flexibilité, les membres

de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE ont décidé de la mise en place d'une période transitoire de 6 mois prenant cours le 1er juillet 2022 et se terminant le 31 décembre 2022. D'ici là, il s'agira de trouver une solution aussi bien européenne que pérenne pour garantir une compatibilité entre télétravail frontalier régulier et affiliation au système de sécurité sociale du pays de travail.

Pour en savoir plus sur les règles, pratiques, impacts et perspectives du télétravail frontalier, l'étude publiée en mai 2022 par la MOT peut être consultée :

La MOT publie une étude sur le télétravail frontalier :

- ▶ Soutenue par dix de ses adhérents, **la MOT publie la première étude globale sur le télétravail frontalier**, et ses impacts en matière de co-développement.
- ▶ **Lire l'étude** "Impacts du télétravail frontalier – Le télétravail frontalier : de marginal à indispensable" : [cliquez ici](#)

Conclusion

A la suite des premières sessions de 2020-2021 consacrées à la gestion des crises aux frontières, cette nouvelle séance du groupe de travail a permis d'évoquer d'autres enjeux en matière de solidarités territoriales et de co-développement en transfrontalier. D'une part, les déséquilibres observés en matière de fiscalité et d'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers sont de nature à nuire, à terme, à la résilience des projets de coopération aux frontières. D'autre part, dans un contexte d'évolution des pratiques et des modèles économiques du travail transfrontalier (hausse de l'emploi frontalier, généralisation du télétravail...), il semble nécessaire de croiser les points de vue entre institutions territoriales, opérateurs de sécurité sociale nationaux et collectifs d'usagers de manière à prendre la pleine mesure des impacts et envisager les adaptations nécessaires. De même, il semblerait pertinent de se doter d'éléments d'observation socio-économique consolidés pour analyser les impacts économiques des politiques publiques aux frontières.

De quoi nourrir des questionnements et réflexions pour une prochaine séance du groupe de travail « Solidarités territoriales et co-développement »...

Plus d'informations :

- ▶ [Rediffusion GT Solidarités territoriales et co-développement 06.05.2022](#)
- ▶ [Le site de l'Unédic](#)
- ▶ [Le site du CLEISS](#)
- ▶ [Etude Unédic - Les allocataires frontaliers](#)
- ▶ [Etude Unédic - L'indemnisation des travailleurs frontaliers](#)
- ▶ [Etude AGAPE – Emploi frontalier et chômage nord-lorrain](#)
- ▶ [Groupe Facebook « Non-résidents contribuables en France »](#)
- ▶ [Association « Au-delà des frontières »](#)

Contact MOT :

Mathias Ribert

Chargé de mission Cohésion territoriale transfrontalière

mathias.ribert@mot.asso.fr



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France

Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80 - www.espaces-transfrontaliers.eu

