

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup> L E G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

I. Examen, dans le cadre d'une discussion générale commune, du rapport de Mme Isabelle Rauch, sur des propositions de résolutions européennes n° 1759, n° 1760 et n° 1893 .....	3
II. Nomination de rapporteur sur la proposition de résolution européenne de Mme Constance Le Grip et plusieurs de ses collègues visant à inscrire le Corps des Gardiens de la Révolution Islamique sur la liste européenne des organisations terroristes (n° 2366) .....	18
III. Nomination de rapporteur d'information sur l'union européenne face au défi du financement de la transition énergétique .....	18

Mercredi  
28 janvier 2026  
15 heures

### Compte rendu n° 53

Présidence de  
**M. Thierry Sother,**  
*Vice-président,*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

**Mercredi 28 janvier 2026**

**Présidence de M. Thierry Sother, Vice-président**

*La séance est ouverte à 15 h 03.*

- I. Examen, dans le cadre d'une discussion générale commune, du rapport de Mme Isabelle Rauch, sur des propositions de résolutions européennes n° 1759, n° 1760 et n° 1893**
- **le télétravail frontalier (n° 1759)**
  - **l'affiliation sociale des enfants de travailleurs frontaliers (n° 1760)**
  - **les allocations chômage des travailleurs frontaliers (n° 1893)**

**M. Thierry Sother, président.** Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser M. le président Pieyre-Alexandre Anglade, qui est retenu pour des raisons personnelles. L'ordre du jour appelle l'examen de trois propositions de résolution européenne de Mme Isabelle Rauch sur le travail transfrontalier. Elles feront l'objet d'une discussion générale commune : après l'exposé de la rapporteure, nous entendrons les interventions des orateurs sur l'ensemble de ces textes. Puis, nous examinerons successivement les amendements des trois propositions de résolution.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Les trois propositions de résolution européenne que je présente aujourd'hui visent à mettre en lumière les difficultés que rencontrent les travailleurs frontaliers dans différents aspects de leur vie quotidienne, du fait de défaillances de la coordination européenne de nos systèmes de sécurité sociale. Ces règles de coordination ont été adoptées pour donner toute son effectivité à la libre circulation des travailleurs, pilier essentiel de la construction européenne. Elles doivent permettre, en principe, que les résidents d'un État membre puissent se rendre travailler de l'autre côté de la frontière, en conservant le bénéfice de leurs droits sociaux, et en bénéficiant d'une totale égalité de traitement.

La France a connu une progression très rapide du nombre de travailleurs frontaliers, passé de 351 400 en 2011 à près de 500 000 aujourd'hui. La France est ainsi le pays européen qui compte le plus de travailleurs frontaliers, selon Eurostat. Près de la moitié travaille en Suisse, 20 % au Luxembourg, et le reste en Allemagne, en Belgique, à Monaco, et de façon bien plus limitée en Espagne ou en Italie. Cette dynamique est l'une des manifestations concrètes de la réussite de la construction européenne, qui permet à des centaines de milliers de citoyens de vivre et de travailler de part et d'autres des frontières, en contribuant à la prospérité de l'Union. Elle s'explique également par l'attractivité économique des pays frontaliers, où le salaire moyen est parfois deux fois plus élevé qu'en France. Ainsi, les flux de travailleurs frontaliers entrants en France demeure très limités, estimés à seulement 15 000 travailleurs, en provenance de Belgique, d'Allemagne ou d'Italie.

Surtout, la progression du nombre de travailleurs frontaliers a conduit à éprouver les limites de nos règles de coordination des systèmes de sécurité sociale, établies au début des années 2000, à une époque où les flux étaient bien moins nombreux. Certaines dispositions incohérentes, notamment en matière d'assurance chômage, ont entraîné des déséquilibres budgétaires massifs pour la sécurité sociale française. En parallèle, de plus en plus de travailleurs frontaliers se sont trouvés confrontés dans leur vie quotidienne à des règles d'assurance inadaptées, qui ne permettaient pas d'assurer effectivement leur égalité de traitement avec les non-frontaliers. Ces difficultés sont particulièrement sensibles dans ma circonscription, en Moselle.

Ces trois propositions de résolution européenne visent ainsi à répondre pleinement aux nouvelles réalités des travailleurs frontaliers, telles qu'observées sur le terrain. Elles appellent à moderniser les règles de coordination de la sécurité sociale pour les adapter aux profondes évolutions des formes familiales, ou à l'essor du télétravail, tout en parvenant à une répartition plus équitable des charges pour la France.

Je présenterai tout d'abord la proposition de résolution relative à l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers.

Le règlement européen de 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale prévoit qu'en principe, les travailleurs frontaliers relèvent de la législation sociale de l'État où ils travaillent. C'est donc là qu'ils versent leurs cotisations ou contributions sociales, et qu'ils sont couverts des différents risques de la vie. L'assurance chômage fait cependant exception. Il a été décidé en 2004 d'attribuer à l'État de résidence la responsabilité d'indemniser les demandeurs d'emploi frontaliers, quand bien même c'est l'État d'emploi qui a perçu les cotisations correspondantes. Ce principe, qui rompt le lien essentiel entre cotisations et prestations, apparaît aujourd'hui dans toute son incohérence alors qu'il menace l'équilibre budgétaire du système français d'assurance chômage.

Certes, le règlement européen a institué un mécanisme de compensation financière afin de réduire la charge financière pour l'État de résidence. L'État de dernière activité est ainsi tenu de rembourser à l'État de résidence les trois premiers mois de prestations chômage, et jusqu'aux cinq premiers mois sous certaines conditions. C'est cependant très insuffisant quand on sait que les demandeurs d'emploi frontaliers sont indemnisés onze mois en moyenne, avec un niveau moyen de prestations deux fois plus élevé que le reste des demandeurs d'emploi, qui s'explique par les rémunérations beaucoup plus importantes en Suisse et au Luxembourg. Les remboursements interétatiques ne couvrent ainsi que 25 % des prestations chômage versées aux anciens travailleurs frontaliers par la France. Il en résulte, chaque année, un surcoût de plus de 800 M€ pour l'Unédic. Au total, le déficit cumulé depuis 2011 s'élevait à 9,9 Md€ fin 2024, expliquant un sixième de la dette de l'Unédic.

Face aux limites évidentes d'un tel système, la Commission européenne a proposé une répartition plus équitable de l'indemnisation chômage dans le cadre de la révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale qu'elle a engagée en 2016. Elle envisageait une bascule de la compétence de l'indemnisation au dernier État d'emploi à partir d'une certaine durée d'affiliation.

Dix ans après, cependant, les négociations n'ont toujours pas abouti et la révision demeure suspendue. Si quatre chapitres portant sur d'autres sujets ont pu être pré-adoptés, les discussions achoppent toujours sur la question des prestations chômage des frontaliers. La réforme aurait, en effet, une forte incidence financière sur les États membres qui accueillent une forte proportion de travailleurs frontaliers. Le Luxembourg, en particulier, devrait

assumer une forte montée en charge de son service public de l'emploi pour être en mesure d'accompagner et d'indemniser les travailleurs frontaliers sur son territoire.

Des progrès importants ont été réalisés au premier semestre 2025. La présidence polonaise a proposé un nouveau mandat de négociation au Conseil, qui prévoit une bascule de compétence au dernier État d'emploi à partir d'une durée d'affiliation comprise entre 18 et 22 semaines. Ce principe a reçu le soutien d'une majorité qualifiée d'États membres. Si la présidence danoise n'a pas souhaité faire avancer ce dossier, la présidence chypriote a annoncé clairement son intention de reprendre les discussions et de parvenir rapidement à un compromis.

La présente proposition de résolution vise ainsi à appuyer la position de la France en appelant le Conseil et le Parlement européen à approuver le transfert de compétence de l'indemnisation chômage au dernier État d'emploi après 22 semaines d'affiliation – le seuil qui est le plus susceptible de faire consensus. Si un tel principe était acté, cela permettrait une baisse de 700 M€ par an des dépenses d'assurance chômage liée aux frontaliers, une économie cruciale pour tenir notre trajectoire de redressement des finances publiques et assurer la pérennité de notre assurance chômage. Un vote unanime de notre commission rejoindrait celui du Sénat, l'année dernière, sur une proposition de résolution européenne qui avait le même objet. Il permettrait aux autorités françaises de s'appuyer sur le large soutien du Parlement en faveur d'un aboutissement rapide de la révision.

S'il est certain qu'une solution européenne harmonisée est préférable, il est nécessaire de rechercher en parallèle, et tant que la révision ne sera pas actée, les voies d'un rééquilibrage dans le cadre bilatéral. Cela suppose de renégocier les termes des remboursements, notamment avec le Luxembourg.

Par ailleurs, une telle réforme ne pourra se faire qu'à la condition d'assurer la continuité des droits et l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi frontaliers. Les associations de travailleurs frontaliers que j'ai auditionnées ont exprimé des préoccupations quant au changement d'État compétent pour les prestations chômage. Ils craignent notamment que le service de l'emploi de leur dernier État d'activité ne soit pas le mieux placé pour les accompagner, en raison des longs déplacements nécessaires pour s'y rendre, ou de la barrière de la langue qui limiterait l'accès des frontaliers aux formations ou aux reconversions professionnelles.

Une première réponse sera apportée par l'allongement de la durée d'exportation des droits au chômage de 3 à 6 mois, proposé par la Commission dans le cadre de la révision du règlement n° 883. Si ce dispositif est actuellement très peu utilisé par les frontaliers, il aura vocation à se généraliser si la réforme est adoptée. Il permettra aux frontaliers qui le souhaitent d'être suivis pendant six mois par France Travail, même si c'est leur dernier État d'emploi qui continue d'assumer la charge de leur indemnisation. Comme aujourd'hui, les frontaliers pourront également bénéficier d'une double inscription pour étendre leur recherche d'emploi au marché du travail d'un autre État membre.

Il est également nécessaire d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi frontaliers, en commençant par fluidifier et simplifier les démarches à accomplir pour obtenir le versement des prestations chômage. Le système actuel interpelle par son caractère archaïque, à l'heure du numérique : pour attester leurs périodes d'emploi dans un autre État membre, les frontaliers doivent obtenir un formulaire dit « U1 », en format papier, et le remettre au service de l'emploi de leur lieu de résidence. Cela alourdit la charge administrative pour France Travail et augmente le risque d'erreurs ou d'incomplétude, voire

de non-recours, avec pour conséquence des délais trois fois plus longs que la moyenne pour l'ouverture des droits.

La proposition de résolution européenne appelle ainsi à renforcer la coopération administrative entre les États membres, dans la lignée des expérimentations mises en place par France Travail avec le Luxembourg, pour automatiser et dématérialiser l'échange de ces informations. Cela permettrait non seulement de faciliter les démarches des frontaliers et de raccourcir les délais, mais aussi de fiabiliser les données en évitant les rectificatifs ultérieurs et les trop-perçus.

Il faut, enfin, être particulièrement vigilants quant aux effets de bords potentiels de la réforme sur les travailleurs frontaliers seniors, du fait des disparités entre les systèmes de retraite des États membres. Je défendrai un amendement en ce sens. Notre objectif est d'obtenir la mise en place d'une coordination de l'assurance chômage qui assure à la fois l'équilibre des finances publiques, et la préservation des droits des demandeurs d'emploi frontaliers.

J'en viens au télétravail frontalier. La crise sanitaire a entraîné une forte augmentation du télétravail, qui a perduré après la pandémie. Cette progression a également concerné les travailleurs frontaliers : l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) estimaient, en 2024, que plus de 47 000 frontaliers recourraient au télétravail au moins deux jours par semaine. Le télétravail représente, de fait, de nombreux bénéfices pour les territoires frontaliers, en termes d'organisation des mobilités et de qualité de vie. En réduisant les trajets domicile-travail, il permet de décongestionner les axes routiers près des frontières, de diminuer les émissions de gaz à effet de serre, de limiter le coût du transport, et de desserrer la contrainte sur les prix immobiliers dans les communes les plus proches de la frontière.

Les travailleurs frontaliers qui souhaitent y recourir se heurtent cependant à des règles fiscales et sociales inadaptées et peu lisibles. Ces dernières fixent souvent un seuil au-delà duquel le télétravail entraîne un changement de régime, avec toutes les formalités administratives que cela implique pour le frontalier et son employeur.

Concernant la sécurité sociale, je rappelle que les travailleurs frontaliers sont en principe affiliés dans leur État d'emploi. Le règlement européen sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui a été adopté en 2004, n'avait à l'origine pas vocation à couvrir le télétravail. Celui-ci donc été assimilé à une situation de pluriactivité et soumis aux mêmes règles. Il en découle qu'un travailleur frontalier qui exercerait plus de 25 % de son temps de travail en télétravail depuis son domicile – soit, à peine un jour par semaine – devrait basculer vers la sécurité sociale de son pays de résidence. Un tel changement d'affiliation oblige l'employeur à s'enregistrer auprès du Service des firmes étrangères de l'Urssaf pour déclarer et régler les cotisations et contributions sociales en France. Il peut également avoir pour effet de diminuer le salaire net perçu par le frontalier, compte tenu du taux de cotisations sociales plus élevé en France que dans la plupart des pays limitrophes. Cela dissuadait souvent les travailleurs frontaliers de dépasser le seuil de 25 % de télétravail.

Durant la crise du covid-19, ces règles ont été suspendues afin d'éviter un basculement massif des affiliations sociales des travailleurs frontaliers contraints de travailler depuis leur résidence pour respecter les mesures sanitaires. Au sortir de la pandémie, il a été décidé d'assouplir durablement les règles applicables au télétravail par la conclusion d'un accord-cadre dérogatoire au niveau multilatéral. L'accord-cadre du 30 juin 2023 relève ainsi le seuil de changement d'affiliation sociale à 50 % du temps de travail. L'application des règles n'est cependant pas automatique, mais doit être sollicitée explicitement par

l'employeur et le salarié. Le poids des formalités nécessaires explique sans doute que l'accord n'ait pas été autant activé qu'on aurait pu s'y attendre. Par ailleurs, l'accord-cadre n'apporte qu'une solution de court-terme, sans intégrer toutes les conséquences de ce nouveau mode de travail sur la sécurité sociale des États membres. Il n'est valable que pour une durée temporaire de 5 ans, n'a été signé que par vingt-deux des trente-et-un États membres qui représentent l'Espace économique européen et la Suisse, et chaque signataire peut s'en retirer avec un préavis de trois mois.

Il nous reste donc à construire un cadre pérenne et sécurisé pour le télétravail frontalier, en modernisant directement les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale. La proposition de résolution européenne appelle ainsi à inscrire le seuil de 50 % de l'accord-cadre dans le règlement, en rendant son application de droit commun. La question du télétravail n'a malheureusement pas été incluse dans la révision du règlement en cours de négociation. Compte tenu de l'urgence de voir adopter les discussions sur l'assurance chômage, il semble opportun d'attendre l'achèvement de la révision actuelle pour demander à la Commission européenne d'en ouvrir une nouvelle. Des travaux préparatoires ont déjà été lancés, pour évaluer l'incidence des nouvelles formes de travail.

La seule révision du règlement européen sur la sécurité sociale ne suffira cependant pas à faciliter le recours au télétravail. En parallèle, il faudra également avancer sur le volet fiscal, qui relève de la compétence des États membres. Le régime fiscal des travailleurs frontaliers repose sur les conventions fiscales bilatérales signées par la France avec les pays limitrophes. Il en résulte une très grande hétérogénéité des règles applicables selon les frontières, voire même selon les cantons pour les frontaliers en Suisse.

En Allemagne, les revenus d'activité des frontaliers sont imposés en France, qu'ils télétravaillent ou non. Un travailleur frontalier au Luxembourg sera imposé en principe au Luxembourg, et pourra télétravailler jusqu'à trente-quatre jours sans changement de lieu d'imposition ; au-delà du seuil, les revenus d'activité correspondant au télétravail seront imposés en France. À Monaco, ce seuil de tolérance est bien plus élevé, à deux tiers du temps de travail. Enfin, en Belgique, il n'existe aucun seuil de tolérance : dès le premier jour de télétravail, les revenus correspondant sont imposés en France.

Une telle disparité affecte la lisibilité du dispositif pour les travailleurs et les employeurs. Elle compromet également l'égalité de traitement, à la fois entre les travailleurs frontaliers français selon la plus ou moins grande souplesse des règles applicables dans leur pays d'emploi, et au sein d'une même entreprise entre les salariés résidents et frontaliers. Elle risque même d'alimenter un phénomène de sous-déclaration, dangereux pour la protection des travailleurs.

C'est pourquoi la présente proposition de résolution européenne invite l'Union européenne à favoriser un processus d'harmonisation autour d'un modèle européen de coordination fiscale pour le télétravail frontalier. Un tel modèle devrait faciliter à la fois le recours au télétravail, tout en garantissant une répartition équitable de l'imposition entre les États membres.

Il est parfois opposé qu'un seuil de tolérance élevé serait défavorable aux finances publiques, puisqu'il entraînerait le maintien de l'imposition dans l'État d'activité, là où l'assiette de l'impôt serait sinon partagée avec l'État de résidence. Mais ces recettes sont uniquement potentielles, fictives, si le travailleur frontalier ne recourt pas au télétravail. L'accord franco-suisse de 2023 est particulièrement intéressant à cet égard. Il consacre un seuil de 40 % de télétravail sans changement du lieu d'imposition pour les travailleurs frontaliers, tout en prévoyant un mécanisme de compensation financière à hauteur de 40 %

des recettes fiscales perçues à raison des activités exercées en télétravail. Il serait pertinent de reprendre ce principe de coordination dans le cadre des relations avec le Luxembourg ou la Belgique, dans le double intérêt des travailleurs frontaliers et des finances publiques. La France a entrepris des négociations en ce sens, mais se heurte pour l'instant au refus de ces pays d'instaurer un mécanisme de compensation financière.

Ces avancées doivent être, enfin, l'occasion d'engager une réflexion plus globale sur la façon dont le développement du télétravail modifie les normes de travail, et notamment le travail frontalier. Le Parlement européen a entamé une réflexion à ce sujet, en adoptant le prisme du droit à la déconnexion. La Commission européenne a lancé une étude d'impact sur l'émergence de nouvelles formes de travail, et l'apparition d'une nouvelle catégorie de travailleurs très mobiles, en s'interrogeant sur la nécessité de faire évoluer le cadre applicable. Nous soutenons pleinement ce chantier.

La dernière proposition de résolution européenne, relative à l'affiliation sociale des enfants frontaliers, vise à répondre aux nombreuses difficultés que rencontrent les travailleurs frontaliers pour assurer la prise en charge des soins de leurs enfants. J'en profite pour saluer le travail de Mme Brigitte Klinkert, qui abordait notamment les difficultés d'accès aux soins dans les zones transfrontalières.

En France, les enfants peuvent être rattachés à la sécurité sociale de leurs deux parents et enregistrés sur leurs deux cartes vitales jusqu'à ce qu'ils aient l'âge d'en obtenir une en leur nom propre. Cela permet aux deux parents de bénéficier du tiers payant et de la télétransmission lorsqu'ils conduisent leur enfant se faire soigner. Ce dispositif n'a cependant pas pu être étendu aux familles où l'un des parents est travailleur frontalier, et est donc affilié dans son État d'activité. Le principe d'unicité de la législation sociale applicable, au fondement du règlement européen de coordination des systèmes de sécurité sociale, interdit que les enfants relèvent de la sécurité sociale de deux États membres.

Le règlement européen fixe ainsi, en son article 32, des règles de priorité pour déterminer la législation sociale applicable aux enfants dont l'un des parents est travailleur frontalier. Il pose le principe d'un rattachement des enfants à l'État de résidence, si « le conjoint ou la personne qui a la garde » y travaille ou y perçoit une pension. Une telle disposition, comme vous le voyez, ne tranche pas clairement le cas des parents séparés, notamment en cas de garde partagée. Elle donne lieu à des conflits d'interprétation entre États membres. Certains pays, comme l'Allemagne ou le Luxembourg, retiennent ainsi une lecture particulièrement restrictive, en considérant que l'enfant doit être rattaché au parent résident dans tous les cas, même si c'est le parent frontalier qui s'occupe seul de l'enfant.

Le parent frontalier qui accompagne son enfant en consultation se trouve ainsi contraint d'avancer les frais et d'adresser une feuille de soins à la caisse primaire d'assurance maladie, laquelle rembourse ensuite le parent résident, en lui laissant le soin de reverser les fonds au parent frontalier. Au mieux, cette situation impose de lourdes démarches administratives inutiles. Au pire, elle risque d'être source de tensions entre les deux parents, de biaiser la répartition des charges au détriment de l'un d'eux, voire de conduire à un renoncement de soins pour l'enfant. Concrètement, un parent frontalier affilié au Luxembourg qui dispose de la garde de son enfant depuis une séparation et prend ainsi en charge l'intégralité de ses frais de santé – il s'agit le plus souvent des mères –, peut être conduit à avancer des sommes considérables sans percevoir aucun remboursement de la part du parent résident.

Les règles européennes paraissent inadaptées même lorsque les parents ne sont pas séparés, puisqu'elles limitent l'accès aux soins des enfants dans le pays voisin, alors même

que le parent frontalier y cotise. Face à la désertification médicale croissante des zones frontalières, et aux délais très longs pour obtenir une consultation, la solution optimale pour l'enfant serait parfois de se faire soigner de l'autre côté de la frontière. Mais les soins réalisés dans un pays frontalier ne sont pris en charge par l'assurance maladie française que sur la base des tarifs français, bien inférieurs aux tarifs de certains pays limitrophes, notamment à ceux du Luxembourg. Cette situation peut alimenter une certaine incompréhension parmi les parents frontaliers qui cotisent dans un autre État membre sans disposer de droits pour leurs enfants. Dans tous les cas, ces règles ont pour effet de restreindre l'accès aux soins des enfants, en contradiction avec la Charte des droits de l'Union européenne qui dispose, en son article 24, que « les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être ».

J'ai déposé une proposition de résolution européenne pour alerter sur ces difficultés, rencontrées par de nombreuses familles frontalières, et démontrer la nécessité de modifier le règlement européen afin de le rendre conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La meilleure solution consisterait à introduire une dérogation au principe de l'unicité de la législation applicable, en permettant le double rattachement des enfants de travailleur frontalier à leurs deux parents, notamment dans les situations familiales complexes. À défaut, il faudrait au moins clarifier les règles de priorité pour l'affiliation sociale des enfants, en autorisant les parents à choisir auquel des deux rattacher l'enfant, alternativement.

Là aussi, comme pour le télétravail, ces mesures demanderont l'ouverture d'une nouvelle procédure de révision, afin d'adapter le règlement n° 883 à l'évolution des formes familiales. En attendant, il est nécessaire que la Caisse nationale d'assurance maladie travaille à la mise en place de solutions techniques internes pour faciliter la vie des familles, en permettant l'enregistrement de l'enfant sur la carte vitale de ses deux parents, sans changer son affiliation. J'y reviendrai par un amendement.

Ces trois propositions de résolution européenne visent à attirer l'attention sur des situations quotidiennes vécues dans les zones frontalières, qui s'accommodeent mal de décisions politiques considérées comme lointaines. À force de difficultés accumulées, celles-ci finissent par nourrir chez les travailleurs frontaliers une amertume à l'égard d'un projet européen dont ils constituent pourtant le cœur battant.

En votant ces résolutions, c'est cette Europe du quotidien que nous ferons vivre. Trop souvent oubliée, elle constitue le socle fondamental sur lequel pourra seulement se déployer l'Union européenne forte et solidaire dont nous avons besoin en ces temps troublés.

**M. Stéphane Hablot (SOC).** La question des travailleurs frontaliers est une réalité ancrée dans de nombreux territoires, notamment dans l'espace nord-lorrain, où ils représentent près de la moitié de la population active. Ces femmes et ces hommes font vivre nos communes, nos services publics, nos commerces, tout en travaillant de l'autre côté de la frontière.

Je souhaite également saluer le travail réalisé par Mme Brigitte Klinkert au sein de la commission des affaires étrangères. Ces propositions de résolution européenne sont des textes techniques, mais nécessaires, qui répondent à une même réalité : le droit européen n'est plus adapté aux nouvelles réalités des mobilités transfrontalières.

Concernant le télétravail, il est indispensable de sortir d'un cadre pensé pour le monde d'avant. Incrire le seuil de 49,9 % dans le droit européen permettrait d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux salariés comme aux employeurs.

S'agissant du chômage des travailleurs frontaliers, la situation n'est plus soutenable. Deux pays aux régimes fiscaux attractifs, la Suisse et le Luxembourg, concentrent l'essentiel des flux transfrontaliers. Pour la France, cela se traduit par un surcoût de l'indemnisation des frontaliers estimé à près de 800 millions d'euros par an. Il convient de rééquilibrer cette charge avec l'État d'activité.

Enfin, la question de l'affiliation sociale des enfants soulève des enjeux très concrets dans la vie quotidienne. Les règles en vigueur créent des situations absurdes, en particulier pour les familles séparées. L'intérêt supérieur de l'enfant doit primer par-delà les frontières.

Madame la rapporteure, vous êtes élue de Thionville et vous connaissez parfaitement cette région : Mondorf-les-Bains, le Pays des Trois Frontières, Audun-le-Tiche, ... Venant moi-même de Longlaville, commune frontalière avec le Luxembourg, je mesure l'attachement que nous portons à ces territoires. Je salue également Mme Nathalie Colin-Oesterlé, élue de Metz. Nous reconnaissons l'apport économique des pays voisins, et notamment les opportunités qu'offre le Luxembourg aux 120 000 travailleurs français qui vont y travailler. Cette coopération doit toutefois reposer sur des règles équitables et équilibrées.

C'est pourquoi nous soutenons ces propositions de résolution européenne, qui s'inscrivent dans la continuité des combats portés au Parlement européen, et appelons l'Union européenne à moderniser son cadre social au service des salariés et des territoires frontaliers.

**M. Thierry Soher, président.** Permettez-moi de saluer également la présence de nos collègues alsaciens, aux côtés de nos collègues lorrains.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Je vous remercie pour votre soutien à ces propositions de résolution européenne. Nos territoires sont de véritables laboratoires de l'Europe et les difficultés concrètes que rencontrent les frontaliers doivent être prises en compte. Nous sommes nombreux à travailler de manière approfondie sur ces enjeux, que ce soit à travers la rédaction de rapports de grande qualité ou de proposition de résolution.

**Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR).** Madame la rapporteure, nous sommes toutes deux élues du Grand Est. Sur notre territoire mosellan, le travail frontalier constitue une réalité quotidienne et un pilier de notre équilibre économique et social.

En 2022, plus de 183 000 résidents du Grand Est travaillaient à l'étranger, principalement au Luxembourg et en Allemagne. Dans la seule Eurométropole de Metz, plus de 10 000 actifs sont concernés. Ces femmes et ces hommes bien qu'ils contribuent pleinement à la prospérité de l'Europe et de nos territoires, se heurtent encore trop souvent à un droit européen inadapté, fragmenté et parfois injuste. Vos propositions de résolution européenne viennent corriger ces dysfonctionnements.

S'agissant du télétravail frontalier, il s'agit d'adapter le droit aux réalités issues de la pandémie. Le droit européen fait comme si le travail s'exerçait exclusivement sur un lieu physique unique. Or, depuis la crise sanitaire le télétravail est devenu une pratique durable pour de nombreux salariés y compris frontaliers. Le maintien d'un seuil de 25 % de télétravail, soit un jour par semaine, sans changement d'affiliation sociale, apparaît déconnecté des réalités professionnelles et constitue un facteur dissuasif. Il est nécessaire de pérenniser le seuil de 49,9 % de télétravail afin d'apporter de la sécurité juridique et de la lisibilité aux entreprises. Cela contribuerait également à améliorer la qualité de vie des salariés, tout en réduisant les déplacements quotidiens et leur impact environnemental.

S'agissant des enfants de travailleurs frontaliers, ils ne peuvent être affiliés qu'à un seul régime de sécurité sociale, alors même que leurs parents cotisent dans deux États différents. Cette situation oblige les parents à réaliser des avances de frais et des démarches complexes, entraînant des inégalités d'accès aux soins. Cela n'est ni conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, ni acceptable dans une Union qui se veut protectrice. Permettre, sous conditions, un rattachement simultané, tout en prévoyant une compensation entre États, ne fragiliserait pas nos systèmes sociaux. Bien au contraire, cela permettrait de les adapter aux réalités familiales actuelles.

Enfin, l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers, pose une question de justice et de responsabilité. Aujourd'hui, la France indemnise des travailleurs qui ont pourtant cotisé pendant de longues années dans un autre État membre. Ce déséquilibre représente pour notre pays plusieurs centaines de millions d'euros par an. Confier l'indemnisation au dernier État d'activité, lorsque le travailleur y a exercé durablement, permettrait de rétablir une logique contributive élémentaire.

Ces trois propositions de résolution poursuivent une même ambition, celle de faire évoluer le droit européen, afin qu'il accompagne la mobilité au lieu de la pénaliser. Les travailleurs frontaliers ne demandent pas de priviléges, mais des règles claires, équitables et adaptées à leurs réalités. À cet égard, notre groupe soutient pleinement ces textes. Nous sommes convaincus que l'Europe du travail ne peut demeurer figée, tandis que les territoires eux, continuent d'avancer.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Ces propositions de résolution européenne permettent de mettre en lumière certains dysfonctionnements et d'y apporter des réponses. Nos travailleurs ont besoin de clarté et de sécurité juridique dans leur vie quotidienne.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Nous examinons trois propositions de résolution européenne consacrées aux travailleurs frontaliers. Je souhaite saluer l'initiative de notre collègue, Mme Isabelle Rauch, dont l'engagement sur ce sujet traduit une connaissance fine des réalités vécues dans les territoires frontaliers.

Élu de Trappes, je suis moins directement confronté à ces enjeux, mais les échanges au sein de mon groupe l'ont confirmé : le travail frontalier ne constitue en rien une situation marginale. Dans de nombreux territoires représentés au sein du groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires (LIOT), qu'il s'agisse de l'Ariège, du Nord, des Pyrénées-Atlantiques ou encore des Ardennes, le travail frontalier est une composante structurante de la vie économique, sociale et familiale.

Ces trois textes partent du terrain pour interroger la capacité du cadre européen à s'adapter à des pratiques qui ont profondément évolué.

Le télétravail est une pratique qui s'est installée durablement depuis la crise sanitaire. Les règles européennes, pensées pour un travail en présentiel, génèrent aujourd'hui de l'incertitude et des risques juridiques. Pourtant, pour nombre de nos concitoyens, le télétravail peut être un facteur déterminant d'équilibre et de qualité de vie au quotidien, dès lors qu'il est mis en œuvre de manière réfléchie, tant pour les salariés que pour les entreprises.

S'agissant de l'affiliation sociale des enfants de travailleurs frontaliers, mes collègues, m'ont rapporté être régulièrement sollicités par des familles confrontées à des situations complexes, résultant de l'inadéquation des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale aux réalités des familles transfrontalières.

Enfin, la proposition relative aux allocations chômage des travailleurs frontaliers met en lumière les limites d'un système conçu lorsque les mobilités professionnelles étaient moins structurantes. Il est nécessaire de rétablir de la cohérence et de l'équité entre les lieux d'activité, de cotisation et d'indemnisation, tout en garantissant la soutenabilité financière des systèmes sociaux. Cette lisibilité sera bénéfique aux travailleurs concernés comme aux États.

Nous soutiendrons ces trois textes qui résonnent avec les valeurs de notre groupe, en particulier notre attachement à la singularité des territoires.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Monsieur le député, je tiens à saluer votre capacité à travailler en lien avec vos collègues afin de cerner la réalité vécue sur le terrain.

Vous avez pu constater que les situations abordées dans ces propositions de résolution reflètent la réalité quotidienne des travailleurs frontaliers, et plus largement celle des habitants de ces territoires. Il est essentiel de prendre en compte ces éléments afin d'éviter que se creusent des déséquilibres entre ceux qui travaillent de l'autre côté de la frontière et ceux qui restent dans nos territoires – je ne les oublie pas. Il est nécessaire que les règles soient claires et harmonisées afin que tous nos concitoyens vivent en bonne intelligence.

**Mme Manon Bouquin (RN).** Nous examinons trois textes qui traitent du quotidien de plusieurs centaines de milliers de nos concitoyens qui sont travailleurs transfrontaliers. La technicité des sujets abordés – le télétravail, l'indemnisation chômage, ou encore l'affiliation sociale des enfants de travailleurs frontaliers – ne doit pas faire oublier qu'il s'agit de situations réelles, parfois complexes, auxquelles le droit européen peine encore à répondre.

Ces propositions de résolution mettent en lumière plusieurs dysfonctionnements. La crise du covid-19 a révélé les limites d'un cadre juridique conçu à une époque où les mobilités professionnelles étaient moins nombreuses et les formes d'emploi moins hybrides. De même, les règles actuelles d'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers ou d'affiliation sociale des enfants peuvent générer des déséquilibres financiers, des lourdeurs administratives, ou des inégalités de traitement difficilement compréhensibles pour les familles concernées.

Sur le fond, ces textes vont dans le bon sens puisqu'ils appellent à une meilleure cohérence entre cotisations et prestations, à une sécurisation des droits et à une simplification des démarches.

J'ai néanmoins déposé plusieurs amendements qui traduisent des réserves sur la méthode employée. Sans remettre en cause les objectifs des propositions de résolution, il me paraît essentiel d'éviter des formulations générales qui pourraient préjuger d'évolutions institutionnelles plus larges, particulièrement en matière d'harmonisation ou de création de nouveaux dispositifs européens. Il est possible de réaliser les ajustements nécessaires tout en respectant la compétence des États membres et la diversité des systèmes existants. Une approche fondée sur la coordination et la coopération entre États membres me paraît à ce stade préférable.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Madame la députée, j'ai lu avec attention les amendements que vous avez déposés et j'y répondrai lors de leur discussion. Ce sont les acteurs du terrain qui demande une coordination européenne renforcée, afin de résoudre les blocages existants.

**Mme Brigitte Klinkert (EPR).** Dans l’Union européenne, près de deux millions de travailleurs traversent quotidiennement une frontière pour exercer leur activité professionnelle. Dans certaines zones géographiques, ces travailleurs représentent plus de la moitié de la population active, ce qui fait de l’emploi transfrontalier un enjeu majeur. Nous sommes le pays européen le plus concerné par cette situation : la France compte plus de 500 000 travailleurs transfrontaliers et plus d’un tiers de la population de l’Hexagone vit dans un département frontalier – c’est notamment le cas dans ma circonscription, en Alsace.

Alors que ce phénomène économique et social progresse d’année en année, les travailleurs frontaliers demeurent confrontés à de nombreux obstacles liés aux transports, aux divergences des législations nationales en matière de télétravail ou encore aux différents régimes de protection sociale. Autant de défis qui appellent des solutions rapides et concrètes. C’était tout l’objet du rapport d’information que j’ai réalisé à la commission des affaires étrangères, qui rejoint les textes que vous défendez aujourd’hui.

Vos trois propositions de résolutions européennes répondent à une même exigence : la nécessaire modernisation du cadre juridique européen pour permettre de garantir une protection efficace, équitable et aussi mieux adaptée à la réalité du travail frontalier. Parce qu’elles appellent l’Union européenne à s’adapter à la réalité du monde du travail transfrontalier d’aujourd’hui, à simplifier les normes en matière de sécurité sociale pour les travailleurs concernés et à rééquilibrer la charge budgétaire des allocations chômage versées aux travailleurs frontaliers non-contributeurs, le groupe Ensemble pour la République soutiendra ces propositions de résolution pour simplifier le quotidien des frontaliers.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Je me suis en effet beaucoup appuyée sur le rapport que vous avez effectué et les cinquante propositions qui en émanent, notamment celles qui concernent la nécessité de réorganiser l’offre de soins dans les zones frontalières. Vous abordez également bien d’autres problématiques, qui pourrait chacune pourraient se décliner en proposition de résolution européenne. Je vous remercie pour votre implication. Nous le devons aux habitants de nos circonscriptions.

### *Discussion de la proposition de résolution européenne sur le télétravail frontalier (n° 1759)*

*Amendement n° 1 de Mme Isabelle Rauch*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** C'est un amendement rédactionnel.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 2 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement vise à rajouter un considérant mentionnant la mise à jour du modèle de convention fiscale de l’OCDE, qui est intervenue en novembre dernier, après le dépôt de la proposition de résolution européenne. Le risque de requalification en établissement juridiquement stable était souvent invoqué par les employeurs pour refuser le télétravail à leurs salariés frontaliers. La récente mise à jour du modèle de convention fiscale de l’OCDE a permis de clarifier ce point.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 3 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement vise à rappeler que l'augmentation d'un seuil de tolérance pour le télétravail pourrait générer des bénéfices conjoints pour les travailleurs frontaliers et les finances publiques s'il était accompagné d'un mécanisme de compensation adéquat.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 4 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Le présent amendement tend à ajouter un alinéa, après l'alinéa 15, afin de faire référence aux travaux lancés par la Commission européenne pour évaluer les effets de l'apparition de nouvelles formes de travail, et notamment le développement du travail à distance, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. L'étude sera remise à la fin de l'année 2026 et pourrait motiver une nouvelle proposition de révision du règlement n° 883/2004, centrée cette fois-ci sur le télétravail.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 5 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** C'est un amendement rédactionnel.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 6 de Mme Manon Bouquin*

**Mme Manon Bouquin (RN).** Cet amendement propose de supprimer l'alinéa 20. Les difficultés soulevées par le télétravail transfrontalier peuvent être traitées dans le cadre des règles existantes, sans qu'il soit nécessaire de créer un nouveau statut européen de télétravailleur frontalier. La création d'un nouveau statut risquerait d'introduire de nouvelles complexités, pour les travailleurs et les employeurs.

Les questions fiscales relèvent de la compétence des États membres et leurs systèmes de sécurité sociale sont hétérogènes. La création d'un statut européen ouvrirait la voie à une harmonisation du télétravail frontalier et à de nouvelles compétences de la Commission européenne.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement traduit une opposition de principe. Là où vous voulez moins d'Europe, moi, je crois qu'il faut justement plus d'Europe pour faire de la libre circulation et de l'égalité de traitement des réalités effectives. Le rapport que j'ai réalisé démontre la nécessité d'une harmonisation globale du régime applicable au télétravail frontalier pour réconcilier le volet social et le volet fiscal, sur lequel l'Union européenne doit avoir un rôle d'impulsion décisif. Nous ne pouvons que nous réjouir que la Commission européenne et le Parlement européen se soient déjà engagés dans cette voie.

J'émets donc un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission adopte l'article unique modifié.*

*L'ensemble de la proposition de résolution européenne est ainsi adopté.*

***Discussion de la proposition de résolution européenne sur l'affiliation sociale des enfants de travailleurs frontaliers (n° 1760)***

*Amendement n° 1 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement invite la Commission européenne à proposer, *a minima*, une modification de l'article 32 du règlement n° 883/2004 afin de clarifier les règles de priorité pour le rattachement des enfants dans les cas où la garde est partagée entre les deux parents. Cela permettrait de remédier aux divergences d'interprétation qui existent actuellement, certains États considérant que les enfants doivent être rattachés au seul parent résident même si c'est le parent frontalier qui dispose de la garde.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 3 de Mme Manon Bouquin*

**Mme Manon Bouquin (RN).** Cet amendement traduit notre opposition à l'élargissement des compétences de la Commission européenne.

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Avis défavorable. Les frontaliers ont besoin de davantage d'harmonisation européenne dans leur bassin de vie. Moins d'Europe équivaut à plus de complexité pour eux.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement n° 2 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Il s'agit de mettre en place des solutions techniques permettant l'enregistrement des enfants de travailleurs frontaliers sur la carte vitale de chacun des deux parents. Pour technique qu'il puisse paraître, cet amendement n'en est pas moins fondamental, en ce qu'il vise à garantir aux parents l'accès à la télétransmission et au remboursement.

*La commission adopte l'amendement.*

*La commission adopte l'article unique modifié.*

*L'ensemble de la proposition de résolution européenne est ainsi adopté.*

***Discussion de la proposition de résolution européenne sur les allocations chômage des travailleurs frontaliers (n° 1893)***

*Amendement n° 1 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Le présent amendement tend à remplacer, à l'alinéa 18, les mots « 12 mois continus » par les mots « 22 semaines » pour tenir compte des dernières avancées des discussions du Conseil sur la révision du règlement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 2 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement à l'alinéa 19 vise à souligner la position constante de la France en faveur d'un aboutissement rapide de la révision de l'article 65 du règlement n° 883/2004.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 3 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement vise à mettre la proposition de résolution en conformité avec les discussions en cours sur la suppression du mécanisme de remboursement entre États membres.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 4 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Le présent amendement soutient la conclusion d'un accord bilatéral entre la France et le Luxembourg afin de porter le remboursement des prestations chômage à cinq mois d'indemnisation tant que la révision de l'article 65 du règlement ne sera pas entrée en application au Luxembourg.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 5 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement revêt une importance particulière au regard des préoccupations exprimées par les associations de travailleurs frontaliers auditionnées quant aux modalités de mise en œuvre de l'indemnisation par l'État de dernier emploi. Il vise ainsi à soutenir l'allongement de la durée d'exportation des droits aux prestations chômage afin de permettre aux travailleurs frontaliers qui le souhaitent d'être suivis pendant six mois par le service public de l'emploi de leur État de résidence.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 6 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement s'inscrit dans le prolongement des auditions et des remontées de terrain dans les différentes zones frontalières. Celles-ci ont mis en évidence les difficultés spécifiques qu'engendrerait la bascule de l'État d'indemnisation, si elle était adoptée, pour les demandeurs d'emploi frontaliers proches de l'âge de la retraite, compte tenu des disparités existantes entre les systèmes de retraite nationaux. L'amendement vise à garantir que ces travailleurs ne se trouvent pas privés de ressources en attendant la liquidation de leurs droits à la retraite, en appelant le gouvernement à prendre les mesures adéquates.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Est-il possible, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne, d'appeler le gouvernement français à agir ?

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cela arrive en effet régulièrement. Il est possible d'appeler le gouvernement à limiter les effets de bords potentiels d'une législation européenne.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 7 de la Rapporteure*

**Mme Isabelle Rauch, rapporteure.** Cet amendement s'adresse aux fins connaisseurs des territoires frontaliers. Il concerne le formulaire U1, qui pourrait aussi bien s'appeler ubuesque : n'étant toujours pas dématérialisé, il doit être apporté en format papier par le travailleur frontalier. Il s'agit donc de demander la numérisation de ce formulaire afin de simplifier les démarches concernées.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement n° 8 de Mme Manon Bouquin*

**Mme Manon Bouquin (RN).** Cet amendement s'oppose à une possible extension des compétences de l'Union européenne. Le niveau bilatéral semblerait plus pertinent pour moderniser la coordination des systèmes de sécurité sociale : en quoi serait-il plus difficile de s'accorder à deux plutôt qu'à vingt-sept ?

**Mme. Isabelle Rauch, rapporteure.** Comme j'ai déjà pu vous le dire concernant vos précédents amendements, la demande d'harmonisation émane directement de nos territoires. Si les accords bilatéraux constituent un outil utile, une harmonisation dans ce domaine faciliterait les échanges et la vie dans les bassins frontaliers. J'émetts donc un avis défavorable

**Mme Constance Le Grip (EPR).** Il n'y a aucune raison de supprimer l'alinéa 24 de la proposition de résolution européenne de Mme Rauch. Il apparaît pleinement justifié d'appeler l'Union européenne à moderniser le cadre juridique de coordination des systèmes de sécurité sociale. Une telle démarche contribuerait au renforcement du marché intérieur et de la libre circulation des travailleurs, qui constituent les fondements de l'esprit européen.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission adopte l'article unique modifié.*

*L'ensemble de la proposition de résolution européenne est ainsi adopté.*

**II. Nomination de rapporteur sur la proposition de résolution européenne de Mme Constance Le Grip et plusieurs de ses collègues visant à inscrire le Corps des Gardiens de la Révolution Islamique sur la liste européenne des organisations terroristes (n° 2366)**

Sur proposition de M. le Vice-président Thierry Sother, la commission a nommé :

– Mme Constance Le Grip, rapporteure sur la proposition de résolution européenne visant à inscrire le Corps des gardiens de la Révolution Islamique sur la liste européenne des organisations terroristes (n° 2366).

**III. Nomination de rapporteur d'information sur l'Union européenne face au défi du financement de la transition énergétique**

– Mme Sandrine Lalanne, co-rapporteure d'information sur l'Union européenne face au défi du financement de la transition énergétique.

*La séance est levée à 16h03.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* – Mme Manon Bouquin, Mme Nathalie Colin-Oesterlé, M. Stéphane Hablot, Mme Brigitte Klinkert, Mme Sandrine Lalanne, Mme Constance Le Grip, Mme Nicole Le Peih, M. Pascal Lecamp, M. Laurent Mazaury, M. Stéphane Rambaud, Mme Isabelle Rauch, M. Thierry Sother

*Excusés.* – M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Sylvie Josserand, Mme Marietta Karamanli