



N° 2404

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE (N° 1893)
DE MME ISABELLE RAUCH,

relative aux allocations chômage des travailleurs frontaliers,

PAR MME ISABELLE RAUCH,
Députée

⁽¹⁾ La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pieyre-Alexandre ANGLADE, président ; Mme Manon BOUQUIN, M. Laurent MAZAURY, Mme Nathalie OZIOL, vice-présidents ; MM. Henri ALFANDARI, Maxime MICHELET, secrétaires ; MM. Gabriel AMARD, Philippe BALLARD, Michel BARNIER, Karim BENBRAHIM, Guillaume BIGOT, Benoît BITEAU, Nicolas BONNET, Mmes Sophia CHIKIROU, Nathalie COGGIA, Nathalie COLIN-OESTERLÉ, MM. Julien DIVE, Nicolas DRAGON, Stéphane HABLOT, Michel HERBILLON, Mme Mathilde HIGNET, M. Sébastien HUYGHE, Mmes Sylvie JOSSERAND, Marietta KARAMANLI, Brigitte KLINKERT, M. Bastien LACHAUD, Mmes Sandrine LALANNE, Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, MM. Pascal LECAMP, Aurélien LOPEZ-LIGUORI, Matthieu MARCHIO, Patrice MARTIN, Emmanuel MAUREL, Mmes Yaël MENACHÉ, Danièle OBONO, M. Frédéric PETIT, Mme Anna PIC, MM. Pierre PRIBÉTICH, Stéphane RAMBAUD, Mme Isabelle RAUCH, MM. Alexandre SABATOU, Charles SITZENSTUHL, Thierry SOTHER, Mmes Michèle TABAROT, Sophie TAILLÉ-POLIAN, Sabine THILLAYE, Estelle YOUSSEFFA.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LES PRESTATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS	11
I. UN PRINCIPE D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE DES FRONTALIERS PAR L'ÉTAT DE RÉSIDENCE INCOHÉRENT ET COÛTEUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES	11
A. UNE COORDINATION PERFECTIBLE DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE DES FRONTALIERS	11
1. Des règles de coordination définies par le règlement européen n° 883/2004.....	11
a. Un principe d'indemnisation du chômage dans le pays de résidence.....	11
b. Un mécanisme de remboursement entre États membres strictement plafonné	12
2. En pratique, des lourdeurs administratives qui affectent l'accès aux droits des frontaliers et complexifient leur suivi par France Travail.....	13
a. De longs délais de traitement des demandes d'indemnisation du fait de difficultés opérationnelles.....	13
b. Des remboursements interétatiques tardifs, qui peuvent révéler des trop-perçus difficiles à recouvrer	14
B. UN SYSTÈME DÉSÉQUILIBRÉ, QUI REPRÉSENTE POUR LA FRANCE UN SURCÔÛT ANNUEL DE 800 M€	15
1. Une forte augmentation des dépenses d'indemnisation chômage des frontaliers...	15
a. Un nombre d'allocataires frontaliers en hausse.....	15
b. Un niveau moyen d'indemnisation jusqu'à deux fois plus élevé	16
c. Une durée indemnisation plus longue	17
2. Un lourd bilan financier pour l'Unédic, du fait de l'insuffisance des remboursements	17
a. Une charge financière non compensée par les remboursements	17
b. Un déficit annuel important, qui creuse la dette de l'Unédic.....	18

II. UNE MODERNISATION INDISPENSABLE DU CADRE EUROPÉEN DE L'ASSURANCE CHÔMAGE	19
A. UN TRANSFERT COHÉRENT DE L'INDEMNISATION DES FRONTALIERS AU DERNIER PAYS D'EMPLOI	19
1. La procédure de révision du règlement 883/2004, engagée en 2016, peine toujours à aboutir.....	19
a. Une révision ambitieuse de la coordination des prestations chômage.....	19
b. Une réforme essentielle pour la France, mais qui ne fait pas consensus au Conseil	20
2. Les autorités françaises sont pleinement mobilisées pour parvenir à un compromis sur la révision	22
a. Un accord possible sous présidence chypriote	22
b. La nécessaire recherche d'accords bilatéraux en parallèle	22
B. L'OBJECTIF D'UNE AMÉLIORATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI FRONTALIERS	23
1. La nécessaire garantie des droits des demandeurs d'emploi frontaliers si la révision venait à être mise en œuvre	23
a. Les conséquences de la réforme sur la durée d'indemnisation et le suivi des frontaliers doivent être anticipées	23
b. Un possible maintien de l'accompagnement dans le pays d'emploi grâce à l'extension de la durée d'exportation des droits au chômage	24
2. Une coopération administrative renforcée pour simplifier les démarches et optimiser le suivi	25
a. L'efficacité des services publics de l'emploi, condition du succès de la révision...	25
b. Des avancées possibles en matière d'automatisation et de dématérialisation de l'échange des données.....	25
DEUXIÈME PARTIE : LE TÉLÉTRAVAIL FRONTALIER	27
I. LE TÉLÉTRAVAIL FRONTALIER DEMEURE ENTRAVÉ PAR DES RÈGLES PEU ADAPTÉES EN MATIÈRE DE COORDINATION SOCIALE ET FISCALE	27
A. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE ET ÉCLATÉ	27
1. Le régime de Sécurité sociale du télétravail frontalier	27
2. Le régime fiscal du télétravail frontalier.....	29
B. UN RECOURS LIMITÉ PAR LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES ET LES INCERTITUDES JURIDIQUES ASSOCIÉES	30
1. Des bénéfices importants en termes de qualité de vie et d'organisation des mobilités.....	30
2. La persistance de freins multiples.....	30

II. LE DÉVELOPPEMENT DU TÉLÉTRAVAIL FRONTALIER EXIGE UNE HARMONISATION ET UNE MODERNISATION AMBITIEUSES DU CADRE JURIDIQUE ET FISCAL.....	32
A. PÉRENNISER LES RÈGLES APPLICABLES AU TÉLÉTRAVAIL EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR UNE RÉVISION DU RÈGLEMENT 883/2004.....	32
1. Quoique cruciale, la question du télétravail n'a pas été intégrée à la révision du règlement 883/2004 en cours de discussion.....	32
2. L'adaptation du règlement 883/2004 au télétravail exigera l'ouverture d'une nouvelle procédure de révision à moyen terme.....	33
B. DÉVELOPPER UN MODÈLE EUROPÉEN DE COORDINATION FISCALE ADAPTÉ AU TÉLÉTRAVAIL	34
1. Une nécessaire simplification des démarches administratives associées au télétravail ..	34
2. Une renégociation des conventions fiscales en vigueur pour concilier tolérance au télétravail et stabilité des recettes fiscales.....	34
3. Une clarification bienvenue de la notion d'établissement stable.....	35
TROISIÈME PARTIE : L'AFFILIATION SOCIALE DES ENFANTS DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS.....	37
I. DES RÈGLES D'AFFILIATION PEU COMPATIBLES AVEC L'ÉVOLUTION DES FORMES FAMILIALES.....	37
A. DES RÈGLES DE PRIORITÉ COMPLEXES ET SUJETTES À INTERPRÉTATION.....	37
1. Un principe d'affiliation des enfants de frontaliers dans leur État de résidence	37
2. Des conflits d'interprétation et des exceptions	38
B. DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'AFFILIATION SOCIALE DES ENFANTS, QUI CONSTITUENT UNE RUPTURE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT	39
1. Des difficultés d'accès aux soins et de prise en charge pour les enfants de parent frontalier.....	39
2. Un problème sous-évalué par les pouvoirs publics et sans solution adéquate.....	40
II. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE POUR ASSURER L'ACCÈS AUX SOINS DES ENFANTS DE FRONTALIERS	41
A. L'ADAPTATION DU DROIT EUROPÉEN AUX NOUVELLES FORMES FAMILIALES	41
1. Une regrettable absence de prise en compte des situations familiales complexes dans la révision en cours du règlement n° 883/2004	41
2. La création d'une dérogation permettant le double rattachement des enfants de travailleur frontalier	42
3. Dans l'attente, la recherche de solutions techniques internes.....	43
B. UNE ACTION GLOBALE POUR RENFORCER L'ACCÈS AUX SOINS DANS LES ZONES TRANSFRONTALIÈRES.....	43

EXAMEN EN COMMISSION	45
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE.....	57
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	61
ANNEXE : PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	69
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	73

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

La **libre circulation des personnes**, pilier essentiel de la construction européenne, suppose que la mobilité au sein des États membres ne se traduise pas par une fragilisation de la protection sociale. L'Union européenne a ainsi institué des mécanismes de **coordination des systèmes de sécurité sociale**, qui visent à garantir les droits sociaux au-delà des frontières, en évitant les cas de double affiliation ou d'absence de couverture, sans remettre en cause la compétence des États membres. Elles concernent directement les **travailleurs frontaliers**, c'est-à-dire les personnes qui exercent une activité salariée ou non salariée dans un État membre de l'Union européenne et qui réside en France, où elles retournent en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

Cette coordination repose sur quatre principes. L'**unicité de la législation** prévoit l'application de la législation d'un seul État membre pour une prestation donnée, afin d'éviter les conflits de législation. L'**égalité de traitement** garantit à la personne soumise au régime de sécurité sociale d'un État membre de bénéficier des mêmes droits et obligations que les ressortissants de cet État, sans discrimination fondée sur la nationalité. La **totalisation des périodes** permet de prendre en compte, pour l'ouverture et le maintien des droits, les périodes d'assurance accomplies dans différents États membres. Et l'**exportation des droits** garantit à la personne qui transfère sa résidence dans un autre État membre de pouvoir conserver ses droits.

Les règles de coordination des systèmes de sécurité sociale actuellement en vigueur sont fixées par **le règlement n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004**. Ces dispositions sont également applicables à la Suisse depuis la décision n° 1/12 du 31 mars 2012 du comité mixte institué par l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération Suisse sur la libre circulation des personnes.

Depuis l'adoption de ces règles, la France a cependant connu une **forte augmentation du nombre de travailleurs frontaliers, passé de 351 400 en 2011 à 490 900 en 2022**, soit une croissance de 40 %. Cette progression est particulièrement marquée en destination de la Suisse et du Luxembourg, qui accueillent à eux seuls plus de trois quarts des frontaliers résidents en France. Selon Eurostat, **la France est le pays européen qui compte le plus de travailleurs frontaliers**.

NOMBRE DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS SELON LE PAYS DE DESTINATION

Pays de travail	2011	2016	2022
Suisse	160 900	188 200	238 300
Luxembourg	69 200	79 200	109 900
Allemagne	49 500	48 500	51 900
Belgique	39 500	42 100	49 900
Monaco	25 700	27 800	34 300
Espagne	5 000	4 900	4 900
Italie	1 500	1 600	1 600
Andorre	100	100	100
Ensemble	351 400	392 400	490 900

Source : Insee, 2024.

À l'inverse, les flux de travailleurs frontaliers entrants en France demeurent très limités. Il est estimé à 15 000 travailleurs seulement, dont 8 500 originaires de Belgique, 4 000 d'Allemagne, 1 500 d'Italie et 1 100 d'Espagne.

Cette asymétrie s'explique par la **plus forte attractivité économique des pays frontaliers, qui concilient des rémunérations élevées et un faible taux de chômage**. En octobre 2025, le taux de chômage s'établissait à 7,7 % en France contre 3,8 % en Allemagne, 2,9 % en Suisse et 6,6 % au Luxembourg selon Eurostat. Le salaire moyen par tête est également plus important dans ces pays, notamment en Suisse et au Luxembourg, où il atteint respectivement 97 256 € et 80 913 € par an. C'est deux fois plus qu'en France, où le salaire était en 2023 de 42 592 € par an en moyenne.

La progression du nombre de travailleurs frontaliers a conduit à éprouver les limites de règles de coordination de sécurité sociale établies au début des années 2000, à une époque où les flux étaient bien moindres. Un système incohérent de répartition de la charge entre États membres a entraîné des déséquilibres budgétaires massifs pour la sécurité sociale française, notamment en matière d'assurance chômage avec un surcoût annuel de 800 M€ par an. 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 en Moselle, où un actif sur cinq travaille de l'autre côté de la frontière.

Consciente de ces nombreuses limites, **la Commission européenne a présenté, le 13 décembre 2016, une proposition de révision du règlement n° 883/2004 et de son règlement d'application afin de moderniser les règles de coordination de la sécurité sociale** pour faciliter l'exercice de leurs droits par les frontaliers et leur famille tout en parvenant à un meilleur partage de la charge entre les États membres.

Dix ans plus tard, les négociations n'ont cependant toujours pas abouti, achoppant notamment sur la question de l'indemnisation du chômage. Les modifications proposées en 2016 paraissent déjà dépassées, compte tenu des profondes évolutions des formes familiales ou de l'essor du télétravail, qui nécessiteront sans doute que la Commission propose de nouvelles modifications à une échéance proche.

Les présentes propositions de résolution européenne s'inscrivent à ce croisement. Elles appellent, au soutien de l'action du gouvernement, à parachever la révision de 2016 pour entériner une réforme de la coordination des prestations chômage indispensable à l'équilibre des finances publiques, tout en traçant des perspectives pour l'élaboration d'une prochaine révision qui réponde pleinement aux nouvelles réalités des travailleurs frontaliers, telles qu'observées sur le terrain.

Ces propositions de résolution européenne appellent ainsi à :

- moderniser le cadre européen des **prestations chômage**, en reconnaissant la compétence du dernier pays d'activité, afin d'assurer une juste répartition des charges d'indemnisation, tout en renforçant l'accompagnement des travailleurs frontaliers ;
- harmoniser les règles de sécurité sociale et de fiscalité relatives au **télétravail transfrontalier** pour favoriser son développement dans un cadre sécurisé ;
- remédier aux dysfonctionnements qui touchent l'**affiliation sociale des enfants de travailleurs frontaliers**, afin de garantir leur accès aux soins.

PREMIÈRE PARTIE : LES PRESTATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

I. UN PRINCIPE D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE DES FRONTALIERS PAR L'ÉTAT DE RÉSIDENCE INCOHÉRENT ET COÛTEUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE COORDINATION PERFECTIBLE DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE DES FRONTALIERS

1. Des règles de coordination définies par le règlement européen n° 883/2004

Pour favoriser la libre circulation des travailleurs et garantir l'exercice de leurs droits sociaux, l'Union européenne s'est efforcée de coordonner les systèmes de sécurité sociale des différents États membres en définissant des règles d'affiliation aux législations compétentes. L'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers est ainsi régie par le **règlement (CE) n° 883/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale**⁽¹⁾, et le règlement (CE) n° 987/2009, qui en précise les modalités d'application⁽²⁾.

a. Un principe d'indemnisation du chômage dans le pays de résidence

La coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne repose sur le principe de la *lex loci laboris*, en vertu duquel les travailleurs frontaliers sont assujettis au régime de sécurité sociale du pays où il exerce son activité.

L'indemnisation du chômage constitue toutefois une exception. L'article 65 du règlement n° 883/2004 prévoit ainsi que **le travailleur frontalier qui perd son emploi est indemnisé du chômage par son État de résidence, quand bien même c'est l'État d'emploi qui a perçu les cotisations afférentes**.

Le législateur européen a retenu ce choix en présumant que les travailleurs frontaliers auraient de meilleures chances de retrouver un emploi dans leur pays de résidence, du fait de leur proximité géographique avec le marché du travail local, de leur maîtrise de la langue, de leurs attaches familiales et sociales, ainsi que de leur connaissance des dispositifs nationaux d'accompagnement vers l'emploi. Cette approche est cependant remise en cause par le fait que les travailleurs frontaliers

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

(2) 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.

souhaitent souvent retrouver un emploi dans le pays frontalier où ils ont exercé leur dernière activité.

En revanche, le travailleur frontalier au **chômage partiel** est indemnisé par l'État où il exerce son activité. Cela se justifie par les liens que conserve le travailleur frontalier avec l'entreprise qui l'emploie encore, et par ses meilleures chances de trouver un emploi complémentaire sur le territoire frontalier.

Les demandeurs frontaliers ont la possibilité d'effectuer une **double inscription**, afin de rechercher un emploi à la fois dans leur pays de résidence et dans leur dernier pays d'activité, tout en restant indemnisé par le pays de résidence. Cela leur permet notamment de se faire financer une formation à l'étranger et d'accéder à des offres d'emploi frontalières, France Travail ne proposant que des offres d'emploi sur le territoire national. Les représentants de France Travail auditionnés ont néanmoins regretté que cette option soit insuffisamment connue alors qu'elle permettrait de lever de nombreux irritants.

b. Un mécanisme de remboursement entre États membres strictement plafonné

Un **mécanisme de remboursement** a été mis en place pour compenser en partie la charge financière supplémentaire liée aux frontaliers pour l'État de résidence, tenu de verser les prestations chômage sans avoir perçu les cotisations afférentes. L'article 65 du règlement 883/2004 prévoit ainsi que **l'État d'emploi rembourse à l'institution du lieu de résidence la totalité du montant des prestations servies par celle-ci pendant les trois premiers mois de l'indemnisation**. La période de remboursement est étendue à cinq mois lorsque le frontalier a travaillé dans cet État membre au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois.

Conformément au dernier paragraphe de l'article 65 du règlement, deux ou plusieurs États membres peuvent prévoir d'autres méthodes de remboursement par la conclusion d'accords bilatéraux.

Le **Luxembourg bénéficie d'une dérogation** dans ses relations avec la Belgique, la France et l'Allemagne. En vertu de l'article 86 du règlement, l'application au Luxembourg de la période de remboursement de 5 mois ne peut être prévue que par la conclusion d'accords bilatéraux. En l'absence de tels accords, le Luxembourg n'est tenu que de rembourser les trois premiers mois d'allocations-chômage. Jusqu'ici, le Luxembourg s'est refusé à conclure un accord, en invoquant la charge financière disproportionnée qui en résulterait compte tenu de la proportion très élevée de travailleurs frontaliers au sein de sa main-d'œuvre.

2. En pratique, des lourdeurs administratives qui affectent l'accès aux droits des frontaliers et complexifient leur suivi par France Travail

a. De longs délais de traitement des demandes d'indemnisation du fait de difficultés opérationnelles

La détermination des droits au chômage des travailleurs frontaliers s'appuie sur un document unique européen portable, le **formulaire U1**, qui récapitule l'ensemble des périodes d'activité accomplies dans un autre État membre et permet la totalisation des droits. En pratique, le travailleur frontalier demande à l'institution compétente de son pays d'emploi l'établissement du formulaire U1 et le remet à France Travail pour faire valoir ses droits.

Le formulaire U1 pâtit cependant de **nombreuses limites opérationnelles**, qui occasionnent, selon France Travail, une « **charge de travail considérable pour le réseau** » et des « **délais de traitement peu satisfaisants pour les demandeurs d'emploi** » ⁽¹⁾.

Tout d'abord, **le document ne s'inscrit pas dans un flux automatique et dématérialisé**, comme l'est la Déclaration sociale nominative (DSN) en France. Il est ainsi souvent **transmis physiquement par le demandeur d'emploi, en format papier**, ce qui entraîne pour les conseillers France Travail un travail chronophage de saisie numérique des informations, sur un volume important – en 2023, 316 169 périodes travaillées étaient attestées par des formulaires U1, avec un délai moyen de traitement de 15 minutes par document ⁽²⁾. Des expérimentations sont conduites au niveau régional pour automatiser la procédure de saisie.

La **France et le Luxembourg** ont mis en place, dans un cadre bilatéral, un dispositif spécifique prévoyant que **l'ensemble des formulaires U1 générés sur le territoire luxembourgeois soient directement envoyés par l'administration vers une unique adresse mail gérée par la Direction régionale Grand Est de France Travail**. Ce mode de transmission permet de réduire le délai de réception du formulaire, de lutter contre le non-recours au droit pour les demandeurs d'emploi frontaliers, et de fiabiliser les données, limitant les risques de fraude. La France a amorcé des démarches pour mettre en place le même mécanisme avec la Suisse, mais cela nécessite une harmonisation préalable des procès entre les cantons. L'Allemagne n'a, pour sa part, pas donné suite.

Le formulaire U1 est, par ailleurs, incomplet et en partie obsolète, en ce qu'il ne tient pas compte des récentes réformes de l'assurance chômage intervenues en France. France Travail relève le **manque de plusieurs informations** nécessaires au calcul des droits, dont notamment : le motif de rupture du contrat pour chaque période de travail couverte, le secteur d'activité, le nombre d'heures travaillées, l'indemnité de fin de contrat ou le montant des congés payés. Alors qu'il faut désormais justifier d'une durée minimale d'activité sur les 24 ou 36 derniers mois,

(1) France Travail, contribution écrite.

(2) France Travail, contribution écrite.

le formulaire ne comprend que peu de lignes pour retracer les activités effectuées, empêchant que certaines puissent être mentionnées. Cela oblige les conseillers en gestion des droits à contacter le demandeur d'emploi frontalier afin qu'il fasse parvenir des éléments complémentaires, ce qui rallonge le temps de traitement du dossier.

Les démarches entamées par les autorités françaises au sein de la Commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale (CAC3S) pour procéder à la modification du document se sont jusqu'ici heurtées à la règle de l'unanimité.

En conséquence, les demandeurs d'emploi frontaliers sont confrontés à un **délai de traitement trois fois plus long que dans les cas classiques** : le délai moyen de notification des demandes d'allocation est de 14 jours pour les frontaliers, contre 5 jours pour les non-frontaliers ⁽¹⁾.

b. Des remboursements interétatiques tardifs, qui peuvent révéler des trop-perçus difficiles à recouvrer

En France, la **gestion du remboursement entre États est opérée par France Travail Services**. Les demandes de remboursement sont harmonisées pour tous les États membres de l'EEE et la Suisse et sont obligatoirement échangées par flux informatique à travers le dispositif EESSI. Une fois que les allocataires frontaliers concernés ont perçu 3 ou 5 mois d'indemnisation, selon la situation, France Travail Services facture le remboursement les concernant aux États d'emploi.

Cette demande de remboursement peut intervenir au plus tôt 7 mois après le premier jour indemnisé, et au plus tard avant la fin du semestre civil qui suit celui du dernier paiement effectif, c'est-à-dire presque 12 mois après le premier paiement. Les **États membres disposent alors d'un délai de 18 mois pour rembourser l'État de résidence**.

Enfin, les demandes de remboursement présentées par France Travail entraînent souvent la réception d'un **formulaire U1 rectificatif faisant état, plusieurs mois après la fin de contrat, d'une reprise d'activité de l'autre côté de la frontière** qui n'avait pas été déclarée en France. Il peut en résulter une réévaluation à la baisse de l'allocation versée et donc de potentiels trop-perçus, avec un important décalage temporel. Le recouvrement de ces derniers est néanmoins complexe étant donné que les travailleurs concernés ne sont souvent plus inscrits comme demandeurs d'emploi. L'agence France Travail de Thionville Manom, qui présente une proportion importante de demandeurs d'emploi frontaliers, fait ainsi état d'un niveau moyen d'indus de 2 557 €, contre 1 332 € en moyenne dans le Grand Est, et d'un taux de recouvrement inférieur à 50 % ⁽²⁾.

(1) France Travail, contribution écrite.

(2) France Travail, contribution écrite.

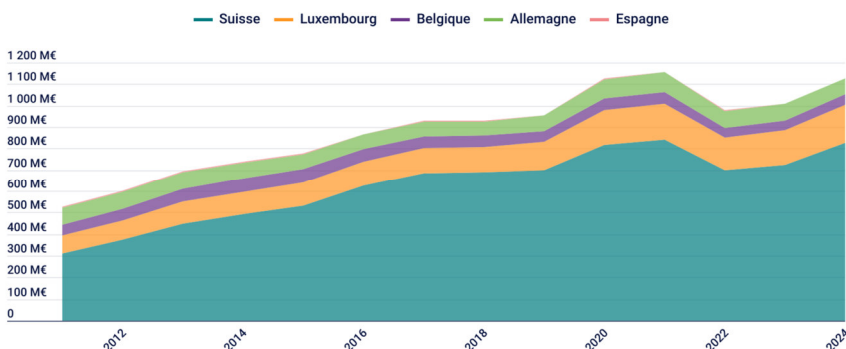
B. UN SYSTÈME DÉSÉQUILIBRÉ, QUI REPRÉSENTE POUR LA FRANCE UN SURCÔÛT ANNUEL DE 800 M€

Depuis l'adoption du règlement européen n° 883/2004, les flux de travailleurs frontaliers se sont accentués, mais de façon très asymétrique de part et d'autre des frontières. Dans ce contexte, le principe de l'indemnisation par le pays de résidence a entraîné une charge financière croissante pour les pays qui, comme la France, envoient de nombreux travailleurs frontaliers et en accueillent peu.

1. Une forte augmentation des dépenses d'indemnisation chômage des frontaliers

En 2024, les dépenses d'indemnisation relatives aux travailleurs frontaliers ont représenté 1,1 Md€, en hausse de 11 % par rapport à 2023 ⁽¹⁾. Ce montant a plus que doublé par rapport à 2011. Cette progression s'explique par la forte augmentation du nombre d'allocataires frontaliers, mais également par leur niveau et leur durée d'indemnisation plus élevés que la moyenne des allocataires.

GRAPHIQUE P3 – DÉPENSES ANNUELLES EN M€, SELON LE PAYS FRONTALIER



Source : Unédic, Fichier national des allocataires.

Champ : dépenses d'indemnisation en millions d'euros versée aux allocataires frontaliers par l'Assurance chômage (allocations ARE, AREF, ASP et aide ARCE) selon le pays d'emploi défini à l'ouverture de droit.

a. Un nombre d'allocataires frontaliers en hausse

En 2023, 77 000 allocataires ont été indemnisés par l'assurance chômage avec un droit dit frontalier, en **augmentation de 50 % depuis 2011** ⁽²⁾. La part des frontaliers dans l'ensemble des allocataires s'est également accrue, passant de 1,1 % en 2011 à 1,5 % en 2023.

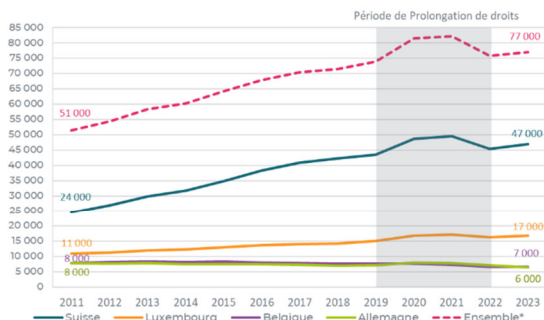
Cette croissance **s'explique essentiellement par la hausse du nombre de travailleurs frontaliers**, dont la part dans la population active est passée de 1,2 % à 1,5 % entre 2011 et 2023, et non par une progression plus forte du taux de chômage des frontaliers. Elle est portée par l'attractivité de la Suisse et du

(1) Unédic, « L'indemnisation des frontaliers par l'assurance chômage », octobre 2024.

(2) Unédic, *op. cit.*

Luxembourg, là où le nombre d’allocataires frontaliers ayant travaillé en Allemagne et en Belgique demeure stable.

NOMBRE ANNUEL D’ALLOCATAIRES FRONTALIERS INDEMNISÉS, SELON LE PAYS FRONTALIER



* Ensemble des allocataires frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne et Espagne)

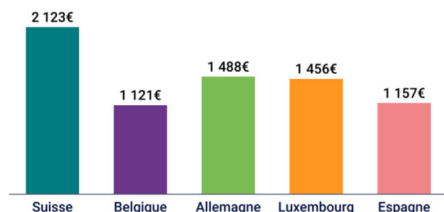
Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires présents au moins une fois dans l’année observée et ayant un droit ouvert entre 2011 et 2023 selon le règlement (CE) n°883/2004 et le règlement (CE) n°1408/71, hors annexes 8 et 10

b. Un niveau moyen d’indemnisation jusqu’à deux fois plus élevé

Les allocataires frontaliers présentent des **niveaux moyens d’indemnisation plus élevés que les non-frontaliers** à qualifications équivalentes. Alors que l’ensemble des allocataires de l’assurance chômage perçoit en moyenne une indemnisation mensuelle nette légèrement supérieure à 1 000 € fin 2024, ce montant moyen atteint 2 123 € pour les frontaliers ayant travaillé en Suisse, et respectivement 1 488 € et 1 456 € pour ceux qui ont travaillé en Allemagne et au Luxembourg⁽¹⁾. Les allocataires qui ont perdu un emploi en Belgique ou en Espagne perçoivent des montants plus proches de la moyenne de l’ensemble des allocataires.

MONTANT MOYEN D’INDEMNISATION MENSUELLE NETTE, SELON LE PAYS FRONTALIER



Note : les montants présentés ici sont calculés différemment de l’allocation mensuelle théorique qui figurait dans la publication « L’indemnisation des frontaliers par l’Assurance chômage » parue en octobre 2024.

Source : fichier national des allocataires, Unédic.

Champ : montant moyen mensuel net d’indemnisation versé, sur l’ensemble des allocataires indemnisés au titre de l’ARE, l’AREF ou l’ASP.

(1) Direction générale de l’emploi et de la formation professionnelle, contribution écrite.

Ces écarts reflètent les **fortes disparités salariales entre la France et certains des pays voisins**, le montant d'indemnisation étant calculé sur la base des précédentes rémunérations perçues. La réforme de l'assurance chômage de 2021 a cependant permis de contenir la hausse des allocations, moins forte que la progression des salaires en Suisse et au Luxembourg sur la période. Le dispositif de dégressivité des allocations a ainsi particulièrement touché les allocataires frontaliers : 23 % d'entre eux étaient concernés en 2023, contre 3 % de l'ensemble des allocataires ⁽¹⁾.

c. Une durée indemnisation plus longue

Enfin, les frontaliers se distinguent par une **durée d'indemnisation plus longue que la moyenne des allocataires : 11 mois en moyenne**, contre 9 mois pour l'ensemble de la population. Cela s'explique notamment par le fait que les allocataires frontaliers ont exercé **d'avantage de contrats à durée indéterminée (CDI)**. Les ruptures de CDI représentaient 77 % des motifs de fin de contrat parmi les frontaliers ayant travaillé en Suisse, 80 % pour l'Allemagne, et 63 % pour le Luxembourg, contre 56 % en France. S'y ajoute, selon France Travail, la **longueur plus importante des processus de recrutement dans les pays frontaliers**, qui peut retarder le retour à l'emploi des travailleurs concernés.

La durée d'indemnisation des frontaliers peut cependant être amplifiée par les **démarches d'optimisation de certaines grandes entreprises**, comme en avertit France Travail. Certains employeurs étrangers mettent ainsi fin aux contrats de leurs salariés âgés de 60 ans en sachant qu'ils pourront percevoir en France jusqu'à 27 mois d'indemnisation puis, sous certaines conditions, prolonger leurs droits jusqu'à ce qu'ils puissent obtenir la retraite à taux plein. Dans la mesure où les conditions de retraite à taux plein en France ne seront réunies qu'à 67 ans, ces personnes bénéficient des allocations chômage au même taux de 60 jusqu'à 67 ans.

2. Un lourd bilan financier pour l'Unédic, du fait de l'insuffisance des remboursements

a. Une charge financière non compensée par les remboursements

Le mécanisme de remboursement est très insuffisant pour compenser la charge financière liée aux frontaliers, en raison d'un **plafonnement des remboursements à 3 ou 5 mois de prestations, quand les frontaliers sont indemnisés en moyenne 11 mois**. Ainsi, en 2024, les 1,1 Md€ de dépenses d'indemnisation n'ont été couverts par les remboursements qu'à 25 %, soit 270 M€ ⁽²⁾.

Par ailleurs, l'article 65 du règlement n° 883/2004 prévoit que le remboursement des prestations versées sur la période de 3 ou 5 mois ne peut être demandé que dans la limite du montant dû, en cas de chômage, en application de la

(1) Unédic, *op. cit.*

(2) Unédic, *op. cit.*

législation de l'État membre de dernière activité. **Certains États frontaliers, comme l'Allemagne, opposent ainsi aux demandes de remboursement leur plafond national d'allocation inférieur au plafond français.**

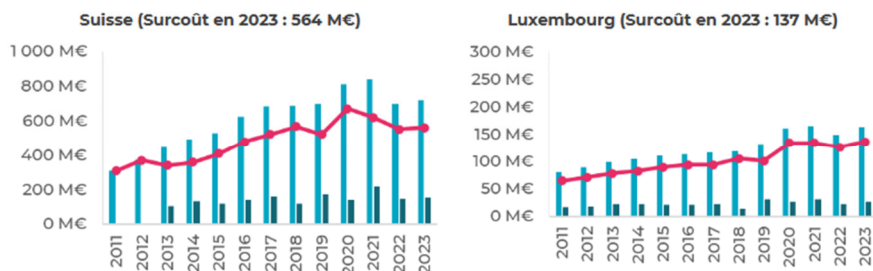
Réciproquement, les remboursements versés par la France s'élèvent à seulement 4 M€, le volume de travailleurs frontaliers accueillis étant bien plus faible ⁽¹⁾.

b. Un déficit annuel important, qui creuse la dette de l'Unédic

Il en résulte, chaque année, un surcoût important pour l'Unédic, compromettant l'équilibre budgétaire du régime. Le surcoût atteignait ainsi 857 M€ en 2024, en hausse de 7 % par rapport à 2023.

Le déséquilibre financier est particulièrement marqué vis-à-vis de la Suisse et du Luxembourg, qui concentrent 80 % du surcoût. En 2023, l'indemnisation des frontaliers ayant travaillé en Suisse s'élevait ainsi à 564 M€, et celle des frontaliers ayant travaillé au Luxembourg à 137 M€ ⁽²⁾. Les dépenses liées à l'Allemagne et à la Belgique sont restées, pour leur part, relativement stables.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES, DES REMBOURSEMENTS D'INDEMNISATION ET SURCÔÛT TOTAL SELON LE PAYS D'EMPLOI



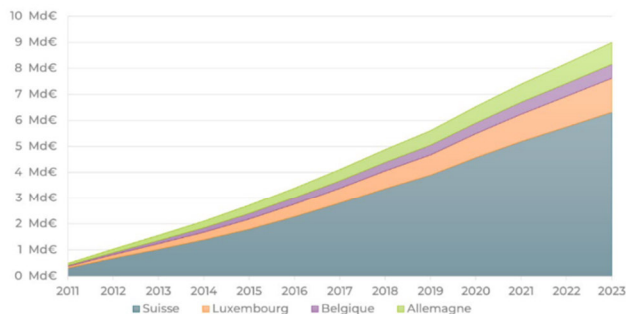
Source : Unédic, octobre 2024

Au total, ces déficits annuels ont engendré un **surcoût cumulé de 9,9 Md€**, à mettre en regard avec l'endettement de l'Unédic, qui s'élève à 59,4 Md€ à la fin de l'année 2024.

(1) Sénat, Rapport fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne visant à réformer la perception des cotisations des travailleurs frontaliers pour les prestations chômage, par Mme Florence Blatrix Contat et M. Cyril Pellevat, enregistré le 11 décembre 2024.

(2) Unédic, op. cit.

SOLDE CUMULÉ PAR PAYS AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES EX-TRAVAILLEURS FRONTALIERS ENTRE 2011 ET 2013



Source : FNA, SISF, Calculs Unédic

Champ : dépenses en indemnisation des allocataires frontaliers selon le pays d'emploi défini à l'ouverture de droit et remboursements demandés aux pays frontaliers (Suisse, Luxembourg, Belgique, Allemagne) entre 2011 et 2023

II. UNE MODERNISATION INDISPENSABLE DU CADRE EUROPÉEN DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

A. UN TRANSFERT COHÉRENT DE L'INDEMNISATION DES FRONTALIERS AU DERNIER PAYS D'EMPLOI

1. La procédure de révision du règlement 883/2004, engagée en 2016, peine toujours à aboutir

a. Une révision ambitieuse de la coordination des prestations chômage

La Commission européenne a proposé une **large réforme du mécanisme de coordination des prestations chômage** afin de mieux répartir la charge financière entre les États membres, en restaurant le lien entre les cotisations et les prestations, de simplifier les démarches administratives et d'améliorer l'accompagnement des frontaliers.

Le projet de révision du règlement européen n° 883/2004 présenté le 13 décembre 2016 ⁽¹⁾ prévoit notamment d'**attribuer la responsabilité du versement des prestations de chômage à l'État de dernier emploi** lorsque le travailleur frontalier y a travaillé pendant au moins douze mois, l'État de résidence demeurant compétent dans tous les autres cas. En conséquence, la **procédure de remboursement entre États membres serait supprimée**, permettant une réduction de la charge administrative associée. La Commission proposait, par ailleurs, de **porter de trois à six mois la durée minimale d'exportation des droits aux prestations chômage dans un autre État membre**.

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, présentée par la Commission européenne le 13 décembre 2016 (COM(2016) 815 final).

Si un compromis a pu être trouvé au Conseil en 2019 sur les chapitres les plus consensuels de la révision du règlement n° 883/2004 – prestations pour des soins de longue durée, prestations familiales, règles de conflit de compétence, ... –, les États membres ne sont pas parvenus à s’accorder sur les modifications relatives à l’assurance chômage. **Le Parlement européen a par ailleurs conditionné son soutien à l’intégration de dispositions visant à imposer une notification préalable obligatoire au détachement de travailleurs**, laquelle est loin de faire consensus au Conseil. Les deux chapitres relatifs à l’assurance chômage et aux travailleurs détachés demeurent ainsi en discussion.

La présidence polonaise du Conseil a relancé ces travaux au début de l’année 2025, en proposant un mandat de négociation révisé. Sur le volet chômage, un accord a été trouvé au sein du Comité des représentants permanents (Coreper), le 11 avril 2025, pour prévoir un **transfert de la compétence de l’indemnisation chômage au dernier État d’activité après une période d’affiliation comprise entre 18 et 22 semaines**, ainsi qu’une extension à 6 mois de l’exportation des prestations chômage. Les États membres continuent cependant de diverger sur la durée précise d’affiliation qui entraînerait la bascule de compétence.

b. Une réforme essentielle pour la France, mais qui ne fait pas consensus au Conseil

Le transfert de l’indemnisation au dernier État d’emploi permettrait de réduire fortement la charge financière pour le régime d’assurance chômage français. Si le seuil de bascule était fixé à 22 semaines, il est estimé que **les dépenses liées aux prestations chômage des frontaliers ne représenteraient plus que 149 M€ par an, contre 857 M€ en 2024** ⁽¹⁾. Ces dépenses correspondraient aux 20 000 frontaliers qui n’atteindraient pas la durée d’affiliation minimale.

Estimation des effets financiers de plusieurs scénarios de bascule, selon la durée d’emploi à partir de laquelle la compétence d’indemnisation du chômage bascule vers l’Etat d’emploi, en millions d’euros (données 2023)

Montants en millions d'euros (M€)	Dépenses du régime français en 2023			Dépenses restantes pour le régime français, en cas de bascule de la compétence d'indemnisation vers l'Etat d'emploi dès lors que le dernier emploi frontalier a duré au moins...							
	Dépenses	Remboursements	Ecart	...12 semaines	...16 semaines	...18 semaines	...20 semaines	...22 semaines	...25 semaines	...26 semaines	
Etat d'emploi											
Suisse	721	157	- 564	50	69	76	82	90	97	103	
Luxembourg	164	27	- 137	30	33	35	37	38	41	44	
Allemagne	75	11	- 63	2	3	3	4	4	5	5	
Belgique	47	11	- 36	13	15	15	16	16	17	17	
Espagne	2,9	0,5	- 2,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Ensemble	1 009	207	- 803	112	120	130	138	149	160	170	

Sources : Unédic, Fichier National des Allocataires (FNA)
Champ : allocataires frontaliers indemnisés au moins un jour en 2023 par le régime français d'assurance chômage
Note : le scénario de bascule est lié à la durée du dernier contrat de l'allocataire
Lecture : en 2023, le régime français a dépensé 130 millions d'euros pour les allocataires frontaliers dont la durée du dernier contrat frontalier était inférieure à 18 semaines. Ce montant correspondrait aux dépenses restantes à charge du régime français en cas de bascule de la compétence d'indemnisation vers l'Etat d'emploi pour les contrats d'une durée supérieure ou égale à 18 semaines.

(1) DGEFP, contribution écrite.

Estimation, sur les effectifs, de plusieurs scénarios de bascule, selon la durée de contrat à partir de laquelle la compétence d'indemnisation du chômage bascule vers l'Etat d'emploi (données 2023)

Etat de travail	Nombre de frontaliers indemnisés par le régime français en 2023	Nombre de frontaliers restants indemnisés par le régime français, en cas de bascule de la compétence d'indemnisation vers l'Etat d'emploi dès lors que le dernier emploi frontalier a duré au moins...						
		Effectifs	...12 semaines	...16 semaines	...18 semaines	...20 semaines	...22 semaines	...25 semaines
Suisse	47 400	5 700	7 700	8 500	9 100	10 000	10 900	11 500
Luxembourg	16 900	4 800	5 400	5 700	5 900	6 100	6 400	6 900
Allemagne	6 400	400	500	600	600	700	800	900
Belgique	6 700	2 600	2 900	3 000	3 000	3 100	3 200	3 300
Espagne	400	< 50	< 50	100	100	100	100	100
Ensemble	77 800		13 500	16 500	17 900	18 700	20 000	21 400

Sources : Undéfic, Fichier National des Allocataires (FNA)

Champ : allocataires frontaliers indemnisés au moins un jour en 2023 par le régime français d'Assurance chômage

Note : le scénario de bascule est lié à la durée du dernier contrat de l'allocataire

Lecture : en 2023, le régime français a indemnisé 17 900 allocataires frontaliers dont la durée du dernier contrat était inférieure à 18 semaines. Cet effectif correspond aux allocataires qui seraient indemnisés par le régime français en cas de bascule de la compétence d'indemnisation vers l'Etat d'emploi pour les contrats d'une durée supérieure ou égale à 18 semaines.

La bascule de compétence aurait cependant une incidence financière négative pour les États membres qui accueillent des travailleurs frontaliers ou mobiles. L'impact serait particulièrement significatif pour le service public de l'emploi luxembourgeois, actuellement sous-dimensionné humainement et financièrement pour assurer l'indemnisation et le suivi des demandeurs d'emploi frontaliers. Les prestations chômage y sont financées directement par le budget de l'État, via la perception d'une taxe, sans qu'il existe de cotisations sociales dédiées traçables au sein d'une caisse d'assurance. D'autres États membres, tels que le Danemark, l'Autriche, les Pays-Bas ou la Grèce, sont davantage préoccupés par le cas des travailleurs mobiles, craignant de devoir indemniser des saisonniers entre deux périodes d'emploi, sans garantie qu'ils soient bien suivis et contrôlés dans leur État de résidence.

Certains États d'Europe de l'Est sont, pour leur part, opposés à la révision en raison des dispositions relatives aux travailleurs détachés. Ils s'inquiètent que l'obligation de notification préalable engendre de lourdes charges administratives pour leurs entreprises et soutiennent ainsi une exemption générale pour les détachements de courte durée.

Ces **multiples points de blocage** ont conduit la présidence polonaise à annuler le second trilogue sur la révision du règlement n° 883/2004, prévu le 17 juin 2025. Six États membres opposés à la bascule de compétence – l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas – ont appelé à scinder la révision afin de formaliser l'accord trouvé sur les quatre chapitres pré-accordés avec le Parlement européen, en clôturant les chapitres sur les prestations chômage et les travailleurs détachés. Le Luxembourg a également menacé d'activer l'article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet de suspendre la procédure législative ordinaire lorsqu'un projet d'acte législatif porte atteinte au système de sécurité sociale d'un État membre ou à son équilibre financier.

La France a, pour sa part, soutenu activement les discussions, en faisant preuve de flexibilité pour qu'elles aboutissent. Les autorités françaises ont bien voulu tempérer leur position sur les travailleurs détachés, en acceptant d'exempter de notification préalable les détachements jusqu'à trois jours, y compris dans le

secteur de la construction, sous réserve que la bascule de compétence pour les prestations chômage soit actée. La France s'est par ailleurs opposée, comme le Parlement européen, à toute scission du texte de peur que les discussions sur les dispositions bloquantes soient abandonnées.

2. Les autorités françaises sont pleinement mobilisées pour parvenir à un compromis sur la révision

a. Un accord possible sous présidence chypriote

Chypre, qui assume la présidence du Conseil pour le premier semestre 2026, a annoncé sa volonté de reprendre les discussions, dans la perspective d'un compromis.

Sous présidence chypriote, la majorité qualifiée de quinze États membres au Conseil pourrait être atteinte, à condition de retenir le seuil de 22 semaines d'affiliation, qui constitue une ligne rouge pour l'Allemagne. La Belgique, initialement défavorable au texte, pourrait également infléchir sa position, en lien avec la réforme de son système d'assurance chômage entrée en vigueur début 2026 : auparavant illimitée, la durée d'indemnisation sera désormais limitée à deux ans, ce qui rend l'extension des prestations chômage aux frontaliers moins sensible.

Le Luxembourg a, en parallèle, négocié et obtenu un délai de trois ans supplémentaires pour que la révision lui soit applicable, si elle était adoptée, afin d'assurer la montée en charge de son service public de l'emploi. L'obtention de cette garantie pourrait le conduire à soutenir le projet de révision.

Les autorités françaises se sont pleinement engagées pour préparer ces travaux et consolider une majorité qualifiée. Le ministre du Travail français a rencontré son homologue chypriote, le 25 novembre 2025, et a conduit des réunions bilatérales avec d'autres États membres lors du Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateur » (EPSCO) du 1^{er} décembre 2025. Les autorités françaises ont, en parallèle, mobilisé l'ensemble des réseaux : les services publics européens, les partenaires sociaux au niveau européen et les élus.

La présente proposition de résolution européenne vise ainsi à **appuyer les autorités françaises 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**. Elle prolonge ainsi la proposition de résolution européenne visant à limiter la charge financière liée aux prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers adoptée par la commission des affaires européennes du Sénat le 17 janvier 2025.

b. La nécessaire recherche d'accords bilatéraux en parallèle

Dans l'attente qu'un accord soit trouvé au niveau européen, la France cherche à agir dans le cadre de ses relations bilatérales afin d'obtenir un premier rééquilibrage financier sur l'indemnisation des travailleurs frontaliers.

La France souhaite ainsi **conclure un accord bilatéral avec le Luxembourg pour porter le remboursement des prestations chômage jusqu'à 5 mois d'indemnisation, contre 3 mois actuellement**, comme le permet l'article 86 du règlement n° 883/2004. La DGEFP a estimé qu'avec une telle mesure, **les remboursements luxembourgeois pourraient atteindre 58 M€ par an, au lieu de 35 M€ en 2024**. Ces avancées bilatérales sont d'autant plus nécessaires pour réduire la charge financière pour la France à court terme, au regard du délai de trois ans obtenu par le Luxembourg pour mettre en œuvre la révision du règlement 883/2004 si elle était adoptée.

Un accord n'a cependant pas pu être trouvé à ce stade, le Luxembourg ayant indiqué vouloir privilégier la révision du règlement n° 883/2004 à la voie bilatérale. La Commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise pour le renforcement de la coopération transfrontalière (CIG), qui s'est tenue le 11 décembre 2025, n'a ainsi pas permis d'avancée en la matière, comme l'ont déploré les autorités françaises. Le ministre délégué chargé de l'Europe, Benjamin Haddad, y a néanmoins réaffirmé avec force l'impératif de rééquilibrer l'indemnisation des travailleurs frontaliers.

La Suisse se refuse également à modifier le dispositif l'assurance chômage dans le cadre bilatéral en attendant l'adoption de la révision du règlement n° 883/2004 au niveau européen, comme l'a confirmé l'Ambassadrice de Suisse à votre rapporteure. Les autorités suisses n'ont ainsi pas souhaité réexaminer les conditions de l'application du dispositif de cumul emploi-chômage, comme les y engageait la France.

Par ailleurs, **même si la révision du règlement européen était adoptée par le Parlement européen et le Conseil, elle ne serait pas directement applicable à la Suisse.** Elle ne pourrait lui être étendue que par la conclusion d'un accord ad hoc entre la Suisse et l'Union européenne.

B. L'OBJECTIF D'UNE AMÉLIORATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI FRONTALIERS

1. La nécessaire garantie des droits des demandeurs d'emploi frontaliers si la révision venait à être mise en œuvre

a. Les conséquences de la réforme sur la durée d'indemnisation et le suivi des frontaliers doivent être anticipées

Le transfert de l'indemnisation du chômage au dernier État d'activité suscite de fortes inquiétudes parmi les travailleurs frontaliers, comme l'ont exprimé leurs représentants lors de leur audition par la rapporteure. Selon eux, le service de l'emploi du dernier pays d'emploi ne sera pas le plus à même de les accompagner, en raison des longs déplacements nécessaires pour s'y rendre, et de la barrière de la langue qui limitera l'accès des frontaliers aux formations ou aux reconversions professionnelles. Ils craignent également que leurs droits soient

moins bien garantis en cas de litige avec l'institution compétente, du fait d'une moindre connaissance du système juridique étranger et des difficultés à en saisir les tribunaux.

La réforme pourrait également avoir des **effets de bord sur la couverture des travailleurs âgés en fin de carrière**. Dans le système d'assurance chômage français, les travailleurs frontaliers ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite – entre 62 et 64 ans – peuvent demander, à l'expiration de leurs droits au chômage et sous certaines conditions, le maintien de leurs allocations jusqu'au moment où ils pourront prétendre à une retraite à taux plein, dans la limite de 67 ans. Ce dispositif permet aux travailleurs frontaliers de continuer à être indemnisés jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal pour obtenir leur retraite dans le pays où ils ont réalisé la majeure partie de leur carrière – 65 ans en Suisse, à Monaco et au Luxembourg, entre 66 et 67 ans en Allemagne et en Belgique. Si le transfert de compétence était acté, les demandeurs d'emploi frontaliers âgés de plus de 62 ans qui ne parviendraient pas à retrouver un travail risqueraient de se trouver sans ressource durant trois ou quatre ans.

La rapporteure appelle le gouvernement à anticiper ces risques en étudiant la possibilité de rattacher à nouveau à l'assurance chômage française les demandeurs d'emploi frontaliers en fin de droits ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite.

b. Un possible maintien de l'accompagnement dans le pays d'emploi grâce à l'extension de la durée d'exportation des droits au chômage

L'allongement de la durée d'exportation des prestations chômage, prévu par la réforme, **permettra aux frontaliers qui le souhaitent d'être suivis par France Travail pendant six mois, tout en étant indemnisés par le dernier État d'emploi**.

Jusqu'ici, le dispositif d'exportation des droits au chômage était surtout utilisé par des demandeurs d'emploi qui s'installaient dans un autre État membre. Il représentait peu d'intérêt pour les frontaliers, qui avaient la faculté de chercher un emploi des deux côtés de la frontière grâce à la double inscription auprès des services publics de l'emploi de l'État de résidence et de l'État d'emploi.

Cette possibilité a cependant vocation à se généraliser en cas de révision du règlement n° 883/2004 et de bascule de la compétence. Elle est de nature à répondre aux inquiétudes des associations de travailleurs frontaliers quant aux difficultés éventuelles qui résulteraient du suivi des demandeurs d'emploi frontaliers dans un autre pays. S'ils préfèrent être accompagnés dans leur État de résidence, notamment parce qu'ils résident à une trop grande distance de l'institution compétente du dernier État d'emploi, les frontaliers pourront y exporter leurs prestations chômage pour une durée de 6 mois, dans la limite des droits acquis. Comme aujourd'hui, les travailleurs frontaliers pourront d'ailleurs procéder à une double inscription pour accéder aux informations sur le marché du travail du dernier pays d'emploi, s'ils souhaitent y retourner.

2. Une coopération administrative renforcée pour simplifier les démarches et optimiser le suivi

a. L'efficacité des services publics de l'emploi, condition du succès de la révision

L'extension du dispositif d'exportation des droits suppose cependant des garanties accrues quant au bon fonctionnement des services des États membres qui seront chargés du suivi des demandeurs d'emploi. En effet, la charge financière de l'indemnisation continuera de reposer sur l'État compétent, même si l'accompagnement est réalisé dans un autre État membre. Ce dernier est déjà tenu de rendre compte à l'État compétent des conditions de la recherche d'emploi, en application de l'article 55 du règlement n° 987/2009.

Le renforcement des obligations de suivi et de contrôle des demandeurs d'emploi, comme la bonne information de l'État compétent par l'État où ils ont exporté leurs droits, constitue ainsi un prérequis indispensable à l'allongement de l'exportation des droits et à la bascule de compétence. Les négociateurs français ont pu se prévaloir des performances reconnues de France Travail pour convaincre les États membres d'accepter la révision. Dans le même sens, la France soutient l'introduction de nouvelles obligations claires pour les services publics de l'emploi en matière d'inscription et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'un renforcement des échanges de données entre États membres, tout en veillant à prévenir les charges administratives associées.

b. Des avancées possibles en matière d'automatisation et de dématérialisation de l'échange des données

Il importe que France Travail poursuive les efforts engagés pour améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi frontaliers. Le réseau a ainsi déployé 34 ETP supplémentaires dans les 19 agences des zones frontalières afin d'instaurer un suivi mensuel pour 18 000 demandeurs d'emploi frontaliers, permettant une accélération du retour à l'emploi. France Travail entreprend également d'encourager davantage à la double inscription, encore trop peu connue. Les dispositifs de coopération gagneraient à être encore renforcés, sur le modèle du Service de placement transfrontalier (SPT) franco-allemand, afin d'offrir un accompagnement spécifique aux travailleurs frontaliers. Enfin, France Travail devra mener à bien la centralisation de la gestion des formulaires U1 sur une plateforme unique afin de promouvoir une approche homogène des dossiers frontaliers.

En parallèle, la coordination et la coopération entre les services publics de l'emploi doivent être renforcées au niveau européen.

La rapporteure appelle la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CAC3S) à procéder sans tarder à la **mise à jour du document portable U1** afin de tenir compte des nouvelles règles du système français d'assurance chômage et d'y ajouter les informations nécessaires à l'évaluation correcte des droits des demandeurs d'emploi frontaliers.

Il est également essentiel d'**automatiser et de dématérialiser les flux de données entre les institutions des États membres**. Cela permettrait non seulement de réduire les délais d'ouverture des droits, mais également de fiabiliser les données et d'éviter les trop-perçus en détectant les reprises d'activité. France Travail propose ainsi la **création d'un dispositif européen permettant la récupération et l'échange automatique des informations spécifiques aux travailleurs frontaliers**, via un portail sécurisé et respectueux du RGPD, qui pourrait s'appuyer sur le système EESSI. A minima, les États membres pourraient mettre en place un cadre de coopération renforcé pour l'échange de données dans le cadre de la lutte et de la prévention des fraudes.

DEUXIÈME PARTIE : LE TÉLÉTRAVAIL FRONTALIER

La crise sanitaire a bouleversé les pratiques de travail, entraînant une augmentation du recours au télétravail. Ce constat a été particulièrement marqué dans les territoires frontaliers, où la fermeture temporaire ou partielle de certaines frontières internes à l'Europe et la restriction des déplacements se sont traduites par une forte croissance du télétravail frontalier.

Si les chiffrages demeurent difficiles faute de données consolidées, la Mission opérationnelle transfrontalière estimait que le nombre de télétravailleurs frontaliers était passé de 22 300 avant la pandémie, à 126 600 au printemps 2020 ⁽¹⁾. Dans la lignée des travaux de la MOT, le rapport rendu par l'IGAS et l'IGF sur le télétravail frontalier en 2024 a évalué que **47 200 frontaliers étaient potentiellement concernés par du télétravail à hauteur de deux jours ou plus par semaine.**

Le développement du télétravail frontalier se heurte néanmoins à des cadres de coordination inadaptés en matière de fiscalité et de sécurité sociale. Sa pérennisation exige ainsi de moderniser les textes applicables pour apporter la souplesse et la sécurité juridique nécessaires aux travailleurs et à leurs employeurs, comme le propose la présente proposition de résolution européenne.

I. LE TÉLÉTRAVAIL FRONTALIER DEMEURE ENTRAVÉ PAR DES RÈGLES PEU ADAPTÉES EN MATIÈRE DE COORDINATION SOCIALE ET FISCALE

A. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE ET ÉCLATÉ

Le télétravail frontalier est encadré par des règles différentes en matière de sécurité sociale et de fiscalité. Les conséquences du recours au télétravail sur l'affiliation sociale des travailleurs frontaliers sont déterminées par le règlement européen 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tandis que les incidences fiscales sont régies par des conventions bilatérales.

1. Le régime de Sécurité sociale du télétravail frontalier

Ayant été adopté en 2004, le règlement européen sur la coordination des systèmes de sécurité sociale n'avait à l'origine pas vocation à couvrir les situations de télétravail. La détermination de la législation sociale applicable a néanmoins été assurée par l'assimilation du télétravail à une situation de pluriactivité. Si en vertu du principe *lex loci laboris*, les travailleurs frontaliers sont soumis à la législation sociale de l'État où ils réalisent physiquement leur activité, des règles spécifiques ont en effet dû être fixées en cas d'exercice d'une activité

(1) Mission opérationnelle transfrontalière, « Impacts du télétravail frontalier », mai 2022.

dans deux ou plusieurs États membres. **L'article 13 du règlement prévoit ainsi qu'un travailleur frontalier qui exerce « une part substantielle » de son activité dans son État de résidence, correspondant à un seuil de 25 % de son temps de travail ou de sa rémunération, relève de la sécurité sociale de son État de résidence,** auquel son employeur doit verser les cotisations sociales.

Le régime de la pluriactivité est particulièrement contraignant, en ce qu'il empêche les frontaliers de télétravailler plus d'un jour par semaine sans risquer de basculer vers la sécurité sociale de leur pays de résidence. Un tel changement d'affiliation aurait une incidence administrative significative sur l'employeur, qui serait dès lors tenu de s'enregistrer auprès du Service des firmes étrangères de l'Urssaf pour déclarer et régler les cotisations et contributions sociales en France. Il n'est pas non plus neutre financièrement pour l'employeur et le travailleur frontalier, compte tenu du taux de cotisations sociales plus élevé en France que dans certains pays limitrophes.

La pandémie de covid-19 a conduit à suspendre temporairement cette règle afin d'éviter un basculement massif des affiliations sociales des travailleurs frontaliers, contraints de travailler depuis leur résidence afin de respecter les mesures sanitaires en vigueur. La France s'est entendue avec les États frontaliers pour neutraliser les effets du télétravail sur l'affiliation sociale en promouvant une tolérance absolue jusqu'à la fin de la crise. La direction de la sécurité sociale a ainsi prolongé la période de flexibilité par des décisions successives, en coordination avec les États membres frontaliers.

Pour tenir compte de la permanence de ce mode de travail au sortir de la crise sanitaire, il a été décidé **d'assouplir durablement le régime de sécurité sociale applicable au télétravail par la conclusion d'un accord dérogatoire multilatéral**, comme le permet l'article 16 du règlement européen n° 883/2004.

L'accord-cadre du 30 juin 2023 permet ainsi, par dérogation à l'article 13 du règlement, que **les travailleurs frontaliers demeurent soumis à la législation sociale du pays d'emploi tant que le télétravail transfrontalier n'excède pas 49,9 % du temps de travail total**. L'application de ces règles dérogatoires n'est pas automatique mais doit être sollicitée explicitement par l'employeur, avec l'accord du salarié.

Les travailleurs frontaliers à Monaco sont soumis à un régime spécifique, encore plus souple. Monaco n'ayant pas signé le règlement européen n° 883/2004, le régime de sécurité sociale des travailleurs frontaliers repose sur la convention bilatérale du 28 février 1952. Elle prévoit que les travailleurs frontaliers soient affiliés à la sécurité sociale de leur pays d'activité, à condition qu'ils effectuent au moins un tiers de leur temps de travail hebdomadaire dans des locaux de l'employeur. Les frontaliers peuvent ainsi recourir au **télétravail jusqu'à deux tiers de leur temps de travail sans changement d'affiliation**.

2. Le régime fiscal du télétravail frontalier

La fiscalité étant une compétence propre des États membres, il n'existe pas de règles communes en la matière au niveau européen. Le régime fiscal des travailleurs frontaliers est fixé par les **conventions bilatérales signées par la France avec les pays voisins**, qui visent à éviter les phénomènes de double-imposition tout en assurant un partage équitable de l'assiette fiscale. Si le modèle de convention fiscale de l'OCDE, sur lequel s'appuient ces accords, prévoit qu'**en principe les revenus tirés d'une activité salariée sont imposés dans le lieu d'exercice de celles-ci**, les États demeurent néanmoins libres de s'en écarter pour négocier des règles plus conformes à leurs intérêts fiscaux ou à ceux des travailleurs frontaliers.

Il en résulte des approches très diverses selon les frontières, notamment concernant l'imposition du télétravail frontalier. Si certaines conventions fiscales traitent expressément du télétravail, d'autres ne le font pas, auquel cas les situations de télétravail sont abordées au prisme des règles d'imposition des frontaliers.

Au Luxembourg, les travailleurs frontaliers peuvent maintenir l'imposition intégrale de leurs revenus au Luxembourg, à condition de ne pas dépasser un **seuil maximal de 34 jours de télétravail** – toute fraction de journée commencée en télétravail étant décomptée comme une journée entière. S'ils dépassent ce seuil, l'ensemble de la rémunération perçue en télétravail est imposé en France.

En Belgique, les nouveaux travailleurs frontaliers ne bénéficient plus du régime fiscal de frontalier depuis 2012 et sont donc imposés en Belgique. **Les salaires qu'ils perçoivent lorsqu'ils sont en télétravail sont imposés en France.** Les travailleurs frontaliers qui disposaient du régime fiscal de frontalier avant 2012 peuvent continuer d'être imposés en France ; ils s'exposent cependant à perdre ce statut s'ils sortent de la zone frontalière belge plus de 30 jours par an, notamment pour télétravailler.

Concernant l'**Allemagne**, la convention fiscale du 21 juillet 1959 modifiée prévoit que **l'imposition des travailleurs frontaliers s'effectue dans le pays de résidence**, qui verse en contrepartie une compensation équivalente à 1,5 % de la masse salariale annuelle brute des frontaliers. En conséquence, **le télétravail est sans incidence sur le régime fiscal applicable.**

À Monaco, les travailleurs frontaliers sont également **imposés dans le pays de résidence**. En vertu de la loi monégasque n° 1.429 du 4 juillet 2016 relative au télétravail, ils peuvent exercer **jusqu'à deux tiers de leur activité en télétravail**.

En Suisse, les règles de partage de l'imposition **varient selon les cantons**. Huit cantons (Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura) ont établi un régime de travailleur frontalier, qui permet l'imposition dans l'État de résidence, ainsi que le versement d'une compensation financière égale à 4,5 % de la masse des rémunérations des frontaliers au profit de l'État d'activité.

Dans les dix-huit cantons restant, notamment le canton de Genève qui concentre près de la moitié des frontaliers français, la convention fiscale du 9 septembre 1966 prévoit une imposition dans le pays d'activité. La signature d'un avenant le 27 juin 2023 a permis d'instaurer un **seuil de tolérance de 40 % pour le télétravail**, en contrepartie d'une compensation financière au profit du pays de résidence.

Dans le contexte de la crise du covid-19, la France a conclu, le 13 et le 15 mai 2020, des accords amiables avec les pays voisins afin de neutraliser les effets du télétravail sur le régime fiscal des frontaliers. Ces accords ont été prolongés au moins jusqu'au 30 juin 2022, avant retour au droit commun.

B. UN RECOURS LIMITÉ PAR LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES ET LES INCERTITUDES JURIDIQUES ASSOCIÉES

Malgré les nombreux avantages que représenterait un recours accru au télétravail frontalier, et une forte demande en ce sens des travailleurs concernés, son usage demeure limité en raison du manque de lisibilité des règles applicables et des lourdes démarches administratives qu'il peut impliquer.

1. Des bénéfices importants en termes de qualité de vie et d'organisation des mobilités

Les évaluations réalisées par la MOT ⁽¹⁾ ainsi que par l'IGAS et l'IGF ⁽²⁾ sur l'utilisation du télétravail pendant la crise sanitaire ont mis en avant ses **bénéfices en termes de mobilité** : en réduisant les déplacements domicile-travail, il permet de décongestionner les axes routiers dans les zones frontalières, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de limiter les coûts de transport pour les frontaliers, et de desserrer la contrainte sur les prix immobiliers dans les communes les plus proches de la frontière. Il entraîne également une augmentation de la consommation locale, qui peut participer au dynamisme des zones de résidence.

La dynamique du télétravail doit cependant rester maîtrisée, afin de limiter les externalités négatives. Sa généralisation pourrait nourrir encore l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers, renforçant l'attractivité des entreprises des pays voisins, au risque d'accroître les difficultés de recrutement des entreprises françaises des zones frontalières et d'accentuer les déséquilibres entre les territoires.

2. La persistance de freins multiples

La disparité des règles fiscales applicables au télétravail **affecte la lisibilité du dispositif pour les travailleurs et les employeurs, et partant leur sécurité juridique**. Elle **compromet également l'égalité de traitement**, à la fois entre les

(1) Mission opérationnelle transfrontalière, « Impacts du télétravail frontalier », mai 2022.

(2) IGAS/IGF, mission d'évaluation sur l'accord-cadre multilatéral relatif au télétravail des travailleurs frontaliers, octobre 2024.

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.

Les employeurs peuvent être réticents à autoriser le recours au télétravail au-delà des seuils de bascule de l'affiliation sociale et de la fiscalité en raison des **démarches administratives supplémentaires qui en résulteraient**. Dans le cas d'un frontalier français, l'employeur est tenu de s'enregistrer auprès du Service des firmes étrangères de l'Urssaf pour déclarer et régler les cotisations et contributions sociales. En cas de dépassement du seuil fiscal de télétravail, l'employeur doit déclarer à l'administration fiscale française les revenus des jours télétravaillés. Cette charge administrative se trouve encore alourdie par le fait que les employeurs sont confrontés à des règles très diverses selon le pays de provenance des différents travailleurs frontaliers qu'ils emploient. **Les niveaux de télétravail définis sont ainsi interprétés non comme des seuils mais comme des plafonds.**

L'existence de seuils distincts en matière de fiscalité et de sécurité sociale conduit les employeurs à **s'aligner sur les règles les plus strictes, le plus souvent fiscales**. La souplesse de l'accord-cadre de 2023, qui permet le télétravail jusqu'à 49,9 % du temps de travail sans basculement de l'affiliation de sécurité sociale, n'a ainsi pas été pleinement utilisée. Au Luxembourg, par exemple, les employeurs préfèrent limiter le recours au télétravail à 34 jours par an. En Belgique, l'absence de tolérance fiscale pour les nouveaux travailleurs frontaliers peut conduire à des pratiques encore plus restrictives.

Les conventions fiscales sont d'autant plus strictes **que le seuil de télétravail est déterminé par un nombre de jours fixe, plutôt que par un pourcentage du temps de travail**. Quelques heures de télétravail dans une journée sont ainsi comptabilisées comme un jour entier. Une telle approche ne permet pas de prendre en compte la situation spécifique des travailleurs à temps partiel, et limite la flexibilité du télétravail pour les frontaliers, les empêchant notamment d'adapter leurs horaires de déplacement pour éviter les heures de pointe.

Certaines **incertitudes juridiques** quant à la portée des règles fiscales peuvent également expliquer la prudence des employeurs. Il est fréquent que les employeurs mettent en avant le **risque de requalification du domicile d'un travailleur en « établissement stable »**, au sens de l'article 5 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, pour justifier le refus opposé à une demande de télétravail. Concrètement, les entreprises craignent que le salarié en télétravail régulier soit considéré comme un agent dépendant qui a le pouvoir d'engager l'entreprise, ou que son domicile soit assimilé à une installation de l'entreprise à l'étranger, entraînant son assujettissement à l'impôt sur les sociétés pour la part des bénéfices qui lui est attribuable, ainsi qu'à la TVA le cas échéant. L'intégralité de la rémunération du télétravailleur frontalier devrait également être imposée en France.

L'accord-cadre de 2023 n'a ainsi pas permis d'étendre le recours au télétravail autant qu'il aurait pu, comme l'ont reconnu les services de la Commission européenne. Aux limites fiscales, s'est ajoutée la nécessité que l'employeur présente une demande explicite pour appliquer l'accord, avec les formalités supplémentaires que cela suppose. L'accord-cadre prévoit, en effet, que la demande soit présentée auprès de l'institution compétente de l'État où est établi le siège social et d'exploitation de l'employeur. Si les conditions sont remplies, l'institution délivre un certificat A1 attestant le maintien de la législation sociale du pays d'emploi, valable pour une durée de trois ans et renouvelable sur demande. Tout changement de situation doit être notifié immédiatement à l'État compétent, qui peut décider de retirer le certificat.

Ainsi, selon la direction de la sécurité sociale, l'application de l'accord-cadre dérogatoire n'a été sollicitée que par 19 558 personnes en 2024 – 16 939 en Suisse, 1 609 en Allemagne, 729 au Luxembourg, 277 en Belgique, 4 aux Pays-Bas.

Il en résulte, enfin, une **sous-déclaration importante des situations de télétravail**, les employeurs espérant ainsi échapper aux formalités administratives et échapper aux risques de requalification. Cette sous-déclaration se traduit non seulement par une perte de recettes fiscales pour la France, mais compromet également la protection juridique des télétravailleurs frontaliers. En cas d'accident survenu pendant une période de télétravail non formalisée, le travailleur frontalier peut ainsi se trouver privé de la reconnaissance d'un accident du travail.

II. LE DÉVELOPPEMENT DU TÉLÉTRAVAIL FRONTALIER EXIGE UNE HARMONISATION ET UNE MODERNISATION AMBITIEUSES DU CADRE JURIDIQUE ET FISCAL

A. PÉRENNISER LES RÈGLES APPLICABLES AU TÉLÉTRAVAIL EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR UNE RÉVISION DU RÈGLEMENT 883/2004

1. Quoique cruciale, la question du télétravail n'a pas été intégrée à la révision du règlement 883/2004 en cours de discussion

L'accord-cadre de 2023 sur le télétravail ne visait qu'à apporter une solution de court terme, sans intégrer toutes les conséquences de ce nouveau mode de travail sur la sécurité sociale des États membres. Conclu pour une durée de cinq ans renouvelables, il n'a été signé que par 22 des 31 États membres de l'UE/EEE/Suisse, et chaque signataire peut s'en retirer avec un préavis de trois mois.

L'édition d'un cadre pérenne et sécurisé pour le télétravail frontalier nécessiterait de moderniser le règlement européen n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. **La révision du règlement actuellement discutée par le Conseil et le Parlement européen n'intègre cependant pas cet aspect**, car elle se fonde sur une proposition de la Commission

datée de 2016, avant la profonde mutation entraînée par la crise sanitaire. Pour pallier cette lacune, la présidence française du Conseil avait proposé, au deuxième semestre 2020, d'initier dans le cadre de la révision un débat sur le télétravail, avant d'y renoncer pour ne pas compromettre l'avancement des négociations sur les dispositions déjà en discussion. Le sujet n'a ainsi pas été ajouté au projet de révision et ne figure pas dans le dernier mandat de négociation adopté par le Conseil, sur la base duquel les négociations devraient reprendre sous présidence chypriote.

2. L'adaptation du règlement 883/2004 au télétravail exigera l'ouverture d'une nouvelle procédure de révision à moyen terme

Des travaux ont néanmoins été lancés par les institutions européennes pour juger de l'opportunité et des contours de futures initiatives législatives sur le télétravail frontalier. Le Parlement européen a ainsi adopté, en janvier 2021, un rapport d'initiative législative invitant la Commission à proposer une directive européenne sur le droit à la déconnexion et le télétravail. Les services de la Commission ont également annoncé, lors de leur audition par la rapporteure, avoir commandé une **étude d'impact sur le télétravail, et notamment la mise en œuvre de l'accord-cadre de 2023**, afin d'identifier précisément les nouvelles formes de travail et de caractériser l'apparition d'une catégorie de travailleurs très mobiles. L'étude sera remise à la fin de l'année 2026 et pourrait motiver une nouvelle proposition de révision du règlement 883/2004, centrée cette fois-ci sur le télétravail.

La France pourra d'autant mieux soutenir l'instauration d'un cadre de télétravail souple en matière d'affiliation sociale que la réforme du volet chômage de la révision du règlement n° 883/2004 aura été entérinée. À défaut, l'accord-cadre de 2023 est en effet défavorable à la France, du fait de son incidence financière négative sur son système de sécurité sociale. Un rapport de l'IGAS et de l'IGF de 2024 a ainsi estimé que le relèvement à 50 % du seuil de télétravail pour l'application de la législation sociale de l'État de résidence entraînait un **manque à gagner de 350 M€ potentiel chaque année pour la sécurité sociale française**, par la perte des cotisations sociales des frontaliers qui télétravaillent entre 25 % et 49,9 % du temps. Or, si la perte des cotisations maladie ou vieillesse est compensée par le fait que l'État d'emploi assure les prestations, ce n'est pas le cas de l'assurance chômage, qui reste à la charge de l'État de résidence. Les autorités françaises, qui ont ratifié l'accord-cadre de 2023 avant tout dans un souci de compromis, pourraient d'ailleurs en sortir si aucun progrès n'était acté sur l'indemnisation du chômage.

Pour l'ensemble de ces raisons, il semble préférable à votre rapporteure **d'attendre la conclusion de la présente révision du règlement n° 883/2004.** Il reviendra ensuite à la Commission européenne, sur la base de l'étude d'impact qu'elle a commandée sur le télétravail, **d'ouvrir une nouvelle procédure de révision afin d'inscrire le seuil de 49,9 % de télétravail à l'article 14 du règlement**, dans l'objectif de garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement des télétravailleurs frontaliers.

B. DÉVELOPPER UN MODÈLE EUROPÉEN DE COORDINATION FISCALE ADAPTÉ AU TÉLÉTRAVAIL

Les associations de travailleurs frontaliers auditionnées ont appelé à définir des règles de coordination fiscale plus souples pour faciliter le recours au télétravail, en augmentant notamment le seuil de tolérance en dessous duquel les revenus liés à l'activité salariée demeurent imposés dans l'État d'emploi. Cette tolérance ne doit cependant pas se faire au détriment des finances publiques françaises, qui perdraient de ce fait des recettes fiscales potentielles. Il convient plutôt de privilégier les solutions qui permettent de diminuer les contraintes liées au télétravail pour l'employeur et le salarié, tout en garantissant la stabilité des recettes fiscales.

1. Une nécessaire simplification des démarches administratives associées au télétravail

Il convient tout d'abord de rappeler que l'augmentation du seuil de neutralisation des effets fiscaux du télétravail ne constitue pas toujours la solution la plus favorable aux travailleurs frontaliers. Les frontaliers belges ou luxembourgeois ont davantage intérêt à être imposés en France que dans leur pays d'emploi, au regard du niveau moindre de la fiscalité sur le revenu dans la très grande majorité des situations.

Pour que l'imposition dans l'État de résidence de l'activité télétravaillée ne soit pas un frein à l'autorisation du télétravail, **les obligations déclaratives auprès de l'administration fiscale française ne doivent pas être trop lourdes pour les employeurs frontaliers.** Dans un tel souci de simplification, votre rapporteure avait préconisé, dès 2021, que les employeurs luxembourgeois ne soient plus tenus de déclarer mensuellement les revenus imposables en France, mais qu'ils réalisent une déclaration annuelle, sur la base de laquelle l'administration fiscale prélèverait des acomptes contemporains directement sur le compte bancaire des contribuables. Ce mécanisme a été entériné par la loi de finances pour 2023, facilitant le recours au télétravail pour les frontaliers luxembourgeois.

2. Une renégociation des conventions fiscales en vigueur pour concilier tolérance au télétravail et stabilité des recettes fiscales

Une autre solution envisageable consisterait à augmenter le seuil de tolérance, en prévoyant des mécanismes de reversement fiscal interétatiques. La France et la Suisse ont signé, le 27 août 2023, un **avenant à la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966**, afin de pérenniser le seuil de tolérance pour le télétravail frontalier prévu par des accords temporaires depuis 2020. L'avenant entérine ainsi le **maintien de l'imposition des revenus d'activité dans l'État d'emploi tant que le télétravail ne représente pas plus de 40 % du temps de travail annuel du frontalier.** Pour limiter les incidences fiscales négatives pour la France, l'avenant introduit un **mécanisme de compensation conduisant l'État de l'employeur à reverser à l'État de résidence l'équivalent de 40 % des impôts**

perçus à raison des activités exercées en télétravail. Le montant de la compensation fiscale est établi grâce à la mise en place d'un échange annuel et automatique de données entre les administrations fiscales française et suisse, applicable à compter du 1^{er} janvier 2026.

L'accord franco-suisse pourrait constituer un modèle pour la coordination fiscale en matière de télétravail frontalier, en ce qu'il concilie souplesse du recours au télétravail, simplicité administrative pour les employeurs, et préservation des intérêts fiscaux de l'État de résidence. **Les autorités françaises sont ainsi disposées à envisager un relèvement du seuil de neutralisation des effets fiscaux du télétravail frontalier dans d'autres relations bilatérales, sous réserve qu'un mécanisme de compensation fiscale soit prévu.** À défaut, l'augmentation du seuil de télétravail priverait la France d'une potentialité importante de recettes fiscales. Or, les autres pays frontaliers n'acceptent pas pour l'instant d'avancer dans cette voie. Le Luxembourg, qui souhaiterait voir augmenter le seuil, a ainsi refusé d'envisager en contrepartie de reverser une quote-part des impôts perçus.

La rapporteure appelle également à ce que **le seuil de télétravail soit défini en proportion du temps de travail total plutôt qu'en nombre de jours fixes,** afin d'offrir la flexibilité nécessaire pour répondre à la diversité des situations de travail et permettre aux salariés d'optimiser leur organisation.

Si la fiscalité relève des compétences propres des États membres, **l'Union européenne pourrait promouvoir une meilleure coordination fiscale sur le télétravail frontalier, en travaillant à l'élaboration d'un modèle européen qui faciliterait le recours au télétravail tout en garantissant une répartition équitable des ressources fiscales.** Son action pourrait s'inscrire dans le cadre de l'article 115 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui lui permet d'œuvrer au rapprochement des dispositions législatives ou réglementaires qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. L'harmonisation des règles fiscales applicables permettrait de diminuer la charge administrative associée pour les employeurs dans les États qui accueillent des frontaliers en provenance de différents États membres.

3. Une clarification bienvenue de la notion d'établissement stable

Enfin, la rapporteure se félicite qu'une **mise à jour du modèle de convention fiscale de l'OCDE, adoptée le 18 novembre 2025 ⁽¹⁾, ait permis de lever les incertitudes juridiques qui entouraient la notion d'établissement stable,** entravant le recours au télétravail frontalier par crainte d'une requalification. Adoptée le 18 novembre 2025, cette actualisation a permis de modifier les Commentaires sur l'article 5 afin de clarifier les circonstances dans lesquelles le domicile d'une personne physique pourrait constituer un « lieu d'affaires » de

(1) Mise à jour 2025 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, approuvée par le Comité des affaires fiscales le 13 octobre 2025 et par le Conseil de l'OCDE le 18 novembre 2025.

l'entreprise pour laquelle elle travaille. Ainsi, **une situation de télétravail représentant moins de 50 % du temps de travail total du travailleur, calculé sur une période de douze mois, ne peut conduire en principe à la qualification d'établissement stable.** Lorsque ce seuil est dépassé, l'existence d'un établissement stable est appréciée au regard de la méthode du faisceau d'indices, prenant particulièrement en compte l'existence d'une raison commerciale justifiant la présence de l'individu dans le pays concerné, ainsi que la nature des activités exercées.

Cette récente clarification au niveau multilatéral devrait apporter la sécurité juridique nécessaire aux entreprises et de fait faciliter, le recours au télétravail pour les travailleurs frontaliers. **Il importe que les administrations fiscales lui assurent une large visibilité auprès des employeurs pour lever rapidement leurs réticences à autoriser le télétravail frontalier.**

TROISIÈME PARTIE : L’AFFILIATION SOCIALE DES ENFANTS DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS

Les travailleurs frontaliers sont confrontés à d’importantes difficultés pour assurer la prise en charge des soins de santé de leurs enfants du fait de l’impossibilité de les rattacher à leur propre régime de sécurité sociale. La présente proposition de résolution européenne appelle ainsi à modifier les règles de coordination de la sécurité sociale pour simplifier les démarches des familles frontalières et garantir l’égalité de l’accès aux soins, dans le plein respect de l’intérêt supérieur de l’enfant.

I. DES RÈGLES D’AFFILIATION PEU COMPATIBLES AVEC L’ÉVOLUTION DES FORMES FAMILIALES

A. DES RÈGLES DE PRIORITÉ COMPLEXES ET SUJETTES À INTERPRÉTATION

1. Un principe d’affiliation des enfants de frontaliers dans leur État de résidence

Le **principe d’unicité de la législation sociale** implique que les travailleurs frontaliers et les membres de leur famille ne peuvent relever que d’un seul régime de sécurité sociale.

En vertu de l’article 11 du règlement européen n° 883/2004, **les travailleurs frontaliers sont soumis à la législation sociale de l’État où ils exercent leur activité professionnelle**. Comme le prévoit l’article 17 du règlement, leurs frais de santé sont également pris en charge dans leur État de résidence pour le compte de l’institution compétente de leur État d’activité. Pour bénéficier de cette prise en charge en France, ils doivent s’inscrire auprès de la caisse d’assurance maladie de leur lieu de résidence, sur présentation d’un **formulaire S1**, afin d’obtenir la délivrance d’une carte vitale.

S’agissant des membres de la famille, la détermination de la législation sociale applicable dépend des **règles de priorité fixées par l’article 32 du règlement**. Il est ainsi prévu que les enfants sont rattachés la législation sociale de l’État où ils résident, *« pour autant que le conjoint ou la personne qui a la garde des enfants de la personne assurée exerce une activité salariée ou non salariée dans ledit État membre ou perçoive une pension de cet État membre sur la base d’une activité salariée ou non salariée »*.

En conséquence, **si seul l'un des deux parents est travailleur frontalier et que l'autre parent travaille dans le pays où la famille réside, les enfants seront rattachés à la sécurité sociale du seul parent résident.** Si le parent qui est un travailleur frontalier est le seul à exercer un emploi, les enfants seront rattachés à la législation de l'État d'emploi.

Les dispositions européennes **contrastent avec la réglementation française, qui ouvre la possibilité d'un double rattachement des enfants** afin de faciliter leur accès aux soins et l'exercice partagé de l'autorité parentale. En vertu de l'article R161-8 du Code de la sécurité sociale, les parents qui sont affiliés au régime français peuvent demander, conjointement ou séparément que leurs enfants soient rattachés en qualité d'ayants droit à chacun d'entre eux pour le bénéfice de la prise en charge des frais de santé.

2. Des conflits d'interprétation et des exceptions

L'interprétation des règles européennes est néanmoins plus délicate lorsque les parents sont séparés ou divorcés. Si le parent qui est travailleur frontalier détient la garde exclusive des enfants, il semble découler de l'article 32 qu'il peut les rattacher comme ayants droit. Si la garde est partagée entre les deux parents en revanche, l'article 32 ne permet pas de déterminer avec précision l'ordre de priorité.

Or, comme l'a fait observer la Direction de la sécurité sociale lors de son audition par la rapporteure, **plusieurs États, dont l'Allemagne et le Luxembourg, considèrent que l'article 32 entraîne l'application de la législation de l'État de résidence des enfants peu importe la situation familiale,** et ce même si le parent frontalier est le seul qui s'occupe des enfants.

La situation des travailleurs frontaliers de la Suisse est spécifique en raison de l'existence d'un droit d'option. Les frontaliers disposent d'un délai de trois mois à compter de leur prise d'emploi en Suisse ou de leur domiciliation en France pour exercer ce droit, en réalisant une demande d'affiliation au système d'assurance français ou au système d'assurance suisse. Un couple dont l'un des parents travaille en Suisse, mais a fait usage de son droit d'option pour bénéficier de l'assurance maladie française, et l'autre travaille en France se voit appliquer l'article R161-8 du code de la sécurité sociale. Les enfants peuvent être inscrits sur la carte vitale des deux parents sans que cela ne pose de problème pour déterminer la législation applicable aux enfants puisque c'est la législation française qui est compétente pour les deux. Les frontaliers qui sont inscrits à l'assurance maladie française pour le compte de l'assurance maladie suisse, s'ils n'ont pas fait usage de leur d'option, sont dans la même situation que les frontaliers des États UE/EEE.

B. DES DYSFONCTIONNEMENTS DANS L’AFFILIATION SOCIALE DES ENFANTS, QUI CONSTITUENT UNE RUPTURE D’ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

L’impossibilité pour un travailleur frontalier de rattacher son enfant comme ayant droit est source d’importantes difficultés dans la vie quotidienne de ces familles, tant en termes d’accès aux soins que de répartition des charges parentales. Il en résulte une **inégalité de traitement manifeste entre les familles unies par un seul régime national et celles qui relèvent de deux États membres**.

1. Des difficultés d’accès aux soins et de prise en charge pour les enfants de parent frontalier

Faute de pouvoir enregistrer son enfant sur sa propre carte vitale, **le parent frontalier ne peut bénéficier ni du tiers payant ni de la télétransmission** lorsqu’il accompagne son enfant se faire soigner. Il est contraint d’avancer les frais et d’adresser une feuille de soins à la caisse primaire d’assurance maladie. La caisse 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.

De nombreux travailleurs frontaliers ont alerté la rapporteure sur ces difficultés. 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.

Même lorsque les parents ne sont pas séparés, **les règles européennes ont pour effet de limiter l’accès aux soins des enfants de l’autre côté de la frontière alors même que l’un de ses deux parents y cotise**. 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. Pour des soins coûteux réalisés dans un autre État membre, il est possible de bénéficier d’une meilleure prise en charge dans le cadre de la procédure des « soins programmés ». Celle-ci nécessite cependant une autorisation préalable de la CPAM via l’obtention d’un formulaire dit S2, attestant que le soin est médicalement justifié et qu’il ne peut être réalisé en France dans un délai acceptable. La complexité des démarches et le ralentissement de réalisation du soin qu’il entraîne peuvent être dissuasifs. Cette situation alimente ainsi un certain ressentiment parmi les parents frontaliers qui cotisent dans un autre État membre et ne disposent pas de droits pour leurs enfants.

Cette situation entre en **contradiction avec la Charte des droits fondamentaux 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* ».

2. Un problème sous-évalué par les pouvoirs publics et sans solution adéquate

Les Caisses primaires d'assurance maladie ont entrepris d'apporter des solutions au cas par cas, sans véritable harmonisation. Il a notamment pu être recommandé aux parents frontaliers d'adresser la feuille de soins à la CPAM en joignant leurs propres informations bancaires et une note explicative, afin que le remboursement soit opéré sur leur compte bancaire, et non sur celui du parent résident. Le succès de telles tentatives demeure néanmoins très aléatoire, alimentant une forte incertitude juridique.

La CNAM a expérimenté une solution pratique qui n'a pas perduré, consistant à permettre l'enregistrement de l'enfant sur la carte vitale du parent frontalier dans les situations spécifiques de séparation ou de divorce. Si le parent frontalier a ainsi pu être directement remboursé des consultations payées pour son enfant, il en a cependant résulté des **difficultés opérationnelles sur le plan de la refacturation des dépenses auprès de l'État d'emploi**. Lorsque les créances correspondant aux soins de l'enfant étaient adressées à l'État compétent pour le parent frontalier, celui-ci refusait de s'en acquitter au motif que l'enfant ne relevait pas de sa législation sociale. Selon la Direction de la sécurité sociale, « *la modification du circuit de facturation aurait impliqué d'importants développements informatiques alors même que la partie française estime que l'article 32 ne règle pas toutes les situations, et notamment celle des parents séparés. Il a donc été décidé de rechercher un accord pour cette situation particulière avec les représentants des États frontaliers* ».

Plusieurs parents frontaliers ont entrepris de contester le refus d'affiliation de leur enfant, ou le refus de remboursement, qui leur a été opposé en saisissant la commission de recours amiable de leur CPAM. Le média en ligne Paperjam faisait ainsi état de 123 procédures engagées entre 2019 et 2022 au niveau de la CPAM de Moselle ⁽¹⁾ . Il apparaît cependant que peu se sont traduites par des recours contentieux devant le tribunal judiciaire.

Pour autant, **la prévalence du problème et le nombre des personnes concernées ne peuvent s'appréhender à l'aune des seuls cas contentieux**, compte tenu des multiples obstacles qui peuvent dissuader d'engager une action en justice. Dans le Grand Est, sachant que 6 % des actifs sont travailleurs frontaliers vers l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg et que 28,3 % des mineurs ont des parents séparés (dont 12 % en résidence alternée), plusieurs milliers de mineurs de moins de quinze ans pourraient être concernés.

(1) « *Fin du problème pour les parents frontaliers français* », Paperjam, 18 octobre 2022.

Ces difficultés ne semblent pas se poser avec la même acuité dans les autres États européens. Dans la grande majorité d'entre eux, et notamment en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg, l'enfant dispose de sa propre carte vitale, ce qui simplifie les démarches administratives. L'Ambassadeur d'Allemagne a confirmé, lors de son audition, que les soins des enfants étaient pris en charge automatiquement sur présentation de la carte à leur nom, sans que le parent n'ait à avancer les frais. Par ailleurs, le système français de double rattachement des enfants à la sécurité sociale des deux parents est peu répandu. Dans la plupart des autres États membres, l'enfant est rattaché à un seul de ses parents. L'inégalité de traitement entre les frontaliers et les résidents est ainsi moins manifeste.

II. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE POUR ASSURER L'ACCÈS AUX SOINS DES ENFANTS DE FRONTALIERS

A. L'ADAPTATION DU DROIT EUROPÉEN AUX NOUVELLES FORMES FAMILIALES

Afin d'assurer l'accès aux soins des enfants de travailleur frontalier et leur égalité de traitement avec les enfants de non-frontaliers, la présente proposition de résolution européenne propose d'adapter le droit européen pour permettre qu'ils puissent être rattachés à la sécurité sociale de leurs deux parents lorsque la situation familiale le justifie.

1. Une regrettable absence de prise en compte des situations familiales complexes dans la révision en cours du règlement n° 883/2004

La Direction de la sécurité sociale a rapporté avoir proposé à ses homologues allemands que, dans les cas de garde partagée, les enfants puissent être alternativement rattachés au parent frontalier ou au parent résident. Le principe d'unicité de la législation sociale applicable serait ainsi respecté. Cette proposition a néanmoins été rejetée par la partie allemande qui la considère contraire au règlement européen.

Compte tenu de l'échec des discussions bilatérales, il apparaît nécessaire de modifier directement le règlement européen pour préciser les règles de coordination et assurer la prise en compte des situations familiales complexes. **A minima, la législation européenne devrait permettre de dégager un ordre de priorité dans les cas de garde partagée**, afin qu'il soit possible de déterminer clairement l'État qui doit prendre en charge les soins et trouver ainsi des solutions pratiques, internes à la France, pour rembourser le parent frontalier.

La **proposition de révision du règlement n° 883/2004**, présentée le 13 décembre 2016 par la Commission européenne, prévoyait notamment de modifier l'article 32 afin de clarifier les règles de priorité pour le rattachement des enfants. Il était ainsi précisé que, lorsqu'un membre de famille est titulaire d'un droit dérivé en application de la législation de deux États membres, les droits ouverts

au titre d'une activité professionnelle priment sur les droits au titre d'une pension. Si les deux parents exercent une activité, *« l'ordre de priorité est établi par référence au lieu de résidence du membre de la famille en tant que critères subsidiaires »*. Enfin, *« lorsqu'il s'avère impossible d'établir l'ordre de priorité sur la base des critères précédents, la durée d'assurance la plus longue de la personne assurée »* s'applique.

Si ces modifications auront le mérite de clarifier certains cas, notamment ceux des enfants dont les parents sont travailleurs frontaliers dans deux États différents tout en résidant dans un autre, elles **ne dissipent pas les incertitudes qui entourent la notion du lieu de résidence de l'enfant**.

L'article 32 fait néanmoins partie des quatre chapitres qui ont été pré-agrérés dans le cadre de la procédure de révision. Il ne semble pas que des précisions sur le cas des gardes partagées y aient été ajoutées. Si la révision venait à être définitivement adoptée, des discussions en commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale pourraient permettre d'arrêter une lecture commune, mais le veto d'un seul État membre suffirait à bloquer le processus.

La Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ne considère pas opportun de rouvrir les négociations sur l'article 32 au regard de l'urgence de faire aboutir les deux derniers chapitres en discussion concernant les travailleurs détachés et l'assurance chômage, qui représente un enjeu budgétaire majeur pour la France.

2. La création d'une dérogation permettant le double rattachement des enfants de travailleur frontalier

Au cas où la présente révision aboutirait mais n'aurait pas permis de régler les conflits d'interprétation entre régimes sociaux sur l'affiliation sociale des enfants, il sera nécessaire d'**ouvrir une nouvelle procédure de révision du règlement n° 883/2004 afin de l'adapter aux nouvelles formes familiales**.

Dans cette perspective, la rapporteure appelle à **modifier l'article 16 du règlement**, qui prévoit la possibilité de déroger au principe d'unicité de la législation sociale dans l'intérêt de certaines catégories de personne. Il conviendrait d'y introduire une **disposition explicite permettant le rattachement simultané de l'enfant aux régimes de sécurité sociale de ses deux parents dans les cas de garde partagée**. Ce double rattachement est essentiel pour garantir l'égalité d'accès aux soins, simplifier les démarches des familles transfrontalières, et respecter pleinement l'intérêt supérieur de l'enfant

L'opposition de certains États membres à la double affiliation des enfants peut s'expliquer par l'incidence financière qu'elle aurait sur leur système de sécurité sociale, en ce que le régime des parents frontaliers serait conduit à assumer en partie les dépenses de santé des enfants actuellement prises en

charge l'assurance maladie française. Pour lever ces réticences, la proposition de résolution européenne propose de renforcer la coordination administrative entre les organismes de sécurité sociale des États membres afin de mieux répartir les charges entre eux, en prévoyant le cas échéant des compensations financières.

3. Dans l'attente, la recherche de solutions techniques internes

Compte tenu de l'impératif d'apporter des réponses rapides aux difficultés rencontrées par les parents frontaliers, la rapporteure invite la CNAM et la DSS à travailler dès à présent à l'élaboration d'une **solution technique permettant d'enregistrer l'enfant sur la carte vitale du parent travailleur frontalier**, même s'il demeure affilié au seul régime français. Cela suppose de **modifier le circuit de facturation** en séparant les créances concernant le parent frontalier de celles concernant l'enfant, afin que seules les premières soient adressées à l'État frontalier compétent.

B. UNE ACTION GLOBALE POUR RENFORCER L'ACCÈS AUX SOINS DANS LES ZONES TRANSFRONTALIÈRES

L'amélioration de l'accès aux soins des enfants de frontaliers doit s'inscrire dans une **réflexion plus large sur l'organisation de l'offre de soins dans les zones transfrontalières**, comme y appelait le rapport d'information de Mme Brigitte Klinkert sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone frontalière ⁽¹⁾.

Alors que les résidents français sont confrontés à une **désertification médicale**, particulièrement prégnante dans certaines spécialités, il serait souhaitable de faciliter et d'élargir les possibilités de consulter des praticiens de l'autre côté de la frontière. La double affiliation des enfants de travailleur frontalier irait dans ce sens, en permettant leur prise en charge dans le pays frontalier dans les mêmes cotisations que le parent qui y cotise.

Les conditions d'accès aux soins de l'autre côté de la frontière devraient cependant être améliorées pour l'ensemble de la population transfrontalière, par un renforcement de la coopération sanitaire et une mutualisation des ressources médicales. Les **zones organisées d'accès aux soins transfrontaliers (ZOAST)** mise en place sur la frontière belge sont particulièrement intéressantes à cet égard, permettant aux résidents français et belges de la zone de bénéficier, sans autorisation médicale préalable et sans avance de frais, d'une prise en charge des soins de santé ambulatoires et hospitaliers dans les établissements de soins frontaliers identifiés. La rapporteure appelle à poursuivre les travaux entamés par les ministères de la santé français et luxembourgeois pour mettre en place une ZOAST entre les deux pays.

(1) Rapport d'information sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone frontalière dans l'Hexagone, déposé le 5 mars 2025 par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et présenté par Mme Brigitte Klinkert.

Pour remédier au déficit d'attractivité des zones frontalières françaises pour les professionnels de santé, au regard des rémunérations plus élevées offertes au Luxembourg, il est également envisagé de permettre aux praticiens de **moduler les tarifs des consultations en fonction du niveau de remboursement offert par le régime de sécurité sociale d'affiliation**. Cette solution, soutenue par de nombreux élus de zones frontalières, permettrait aux soignants de s'aligner sur le prix de la consultation au Luxembourg lorsqu'ils accueillent un travailleur frontalier qui y est affilié. La hausse de rémunération qui en découlerait encouragerait les professionnels de santé à s'installer ou se maintenir sur le territoire français.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 28 janvier 2026 à 15 heures, sous la présidence de M. Thierry Sother, vice-président, pour examiner, dans le cadre d'une discussion générale commune et sur le rapport de Mme Isabelle Rauch, les propositions de résolutions européennes n° 1759 relative au télétravail frontalier, n° 1760 sur l'affiliation sociale des enfants de travailleurs frontaliers et n° 1893 relative aux allocations chômage des travailleurs frontaliers.

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 demeurent 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 moindres. 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 inadéquates, 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-agrérés, 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 recouraient 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 que 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'accommodent 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.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

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. Inscrire 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. le Vice-président Thierry Sother. 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 privilèges, 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 demandent 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 pourrait se décliner en proposition de résolution européenne. Je vous remercie pour votre implication. Nous le devons aux habitants de nos circonscriptions.

Examen de la proposition de résolution européenne n° 1893 relative aux allocations chômage des travailleurs frontaliers.

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'émet 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.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale,
- ⑤ Vu le 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,
- ⑥ Vu les articles 45 et 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑦ Vu le règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union,
- ⑧ Vu la décision n° U2 du 12 juin 2009 de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale relative à la portée de l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004,
- ⑨ Vu la proposition de règlement COM(2016) 815 final modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004,
- ⑩ Vu la décision n° 76/2011 du Comité mixte de l'Espace économique européen intégrant les règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 à l'accord sur l'Espace économique européen,
- ⑪ Vu l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, et ses annexes relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale,
- ⑫ Considérant qu'un travailleur frontalier désigne toute personne exerçant une activité salariée ou non salariée dans un État membre et résidant dans un autre État membre, dans lequel elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine, en application du règlement (CE) n° 883/2004 précité ;

- ⑬ Considérant que les règles d'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers reposent actuellement sur le principe de l'État de résidence, quel que soit le pays d'emploi, en application de l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004 précité ;
- ⑭ Considérant que les règles actuelles d'indemnisation du chômage et de prise en charge des prestations sociales, notamment celles liées à la dépendance, fondées sur le principe de l'État de résidence, engendrent des incohérences, des disparités contributives, une rupture du lien entre lieu d'activité et législation applicable, ainsi que des risques d'opportunisme entre États membres ;
- ⑮ Considérant que cette situation crée une insécurité juridique et sociale pour les travailleurs aux carrières mixtes, complexifie les démarches administratives, génère des désalignements budgétaires où l'État payeur n'est pas celui ayant encaissé les cotisations, et soulève des enjeux similaires concernant le financement des prestations liées à la dépendance, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie, dans le cas des assurés ayant exercé une activité dans plusieurs États membres ;
- ⑯ Considérant la nécessité de garantir une équité entre les États membres en assurant une répartition juste de la charge financière de l'indemnisation chômage et des allocations liées à la dépendance, ainsi que de renforcer la continuité des droits pour les travailleurs ayant des carrières mixtes dans plusieurs pays de l'Union européenne ;
- ⑰ Estime indispensable de réformer les règles européennes d'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers afin de rétablir une proportionnalité entre cotisations versées et prestations perçues ;
- ⑱ Estime nécessaire que le principe d'indemnisation par l'État de résidence soit remplacé, lorsque le travailleur a exercé son activité pendant au moins douze mois continus dans un autre État membre, par une indemnisation à la charge du dernier État d'activité ;
- ⑲ Invite la Commission européenne à proposer une révision de l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004 en ce sens, afin d'assurer une meilleure cohérence entre lieu de cotisation et charge d'indemnisation, et d'éviter les déséquilibres structurels observés depuis plus d'une décennie ;
- ⑳ Invite à renforcer le mécanisme de compensation budgétaire existant entre États membres, en le rendant plus rigoureux et équitable dans ses modalités de calcul et de remboursement, afin qu'il couvre de manière ciblée les situations où l'assuré a exercé des activités salariées dans au moins deux États au cours d'une période récente ainsi que les prestations sociales spécifiques telles que les aides à la dépendance ;

- ②① Considère que dans les situations où l'indemnisation chômage serait désormais à la charge exclusive du dernier État d'activité, ce mécanisme deviendrait sans objet ;
- ②② Invite à harmoniser le calcul du salaire de référence pour les travailleurs ayant eu des carrières transnationales, en tenant compte des salaires perçus dans les derniers États d'activité afin d'assurer un niveau d'indemnisation représentatif ;
- ②③ Invite à renforcer la coopération administrative entre institutions nationales, notamment en mettant à jour, en clarifiant et en harmonisant les formulaires PD U1 et PD U2, afin de garantir la continuité effective des droits, de simplifier les démarches des assurés et d'accélérer le traitement par les institutions compétentes ;
- ②④ Souhaite que l'Union européenne modernise son cadre juridique de coordination des systèmes de sécurité sociale, afin de garantir une protection plus efficace, plus équitable et mieux adaptée à la réalité du marché du travail transfrontalier.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 1

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 18 :

Remplacer les mots « douze mois continus », par les mots « vingt-deux semaines »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à tenir compte des dernières avancées des discussions au Conseil sur la révision du règlement n° 883/2004. La présidence polonaise a proposé, au premier semestre 2025, un nouveau mandat de négociation qui prévoit un transfert de la compétence de l'indemnisation du chômage au dernier État d'activité après une période d'affiliation comprise entre 18 et 22 semaines.

Cette proposition a reçu le soutien d'une majorité qualifiée d'État membre. Il apparaît que c'est le seuil de 22 semaines qui serait le plus susceptible de faire consensus et pourrait être adopté sous présidence chypriote.

Cette évolution permettrait de réduire significativement la charge pesant sur le régime français d'assurance chômage. Si le seuil de bascule était fixé à 22 semaines, les dépenses correspondantes seraient ramenées à 149 millions d'euros par an, contre 857 millions d'euros en 2024.

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 2

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 19 :

Remplacer les mots « Invite la Commission européenne à proposer une révision de » par les mots « Appelle le Conseil et le Parlement européen à trouver un accord au premier semestre de l'année 2026 pour modifier »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement vise à aligner la rédaction sur la position constante de la France en faveur d'un aboutissement rapide de la révision de l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004, engagée depuis le 13 décembre 2016.

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 3

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

Remplacer les alinéas 20 et 21 par l'alinéa suivant :

«°Estime que la procédure de remboursement entre États membres pourrait dès lors être supprimée, permettant une réduction de la charge administrative associée ; »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Une procédure de remboursement a été mise en place pour compenser en partie la charge financière supplémentaire liée aux frontaliers pour l'État de résidence. Ce mécanisme est cependant strictement plafonné et difficile à mettre en œuvre, ce qui le rend peu opérant

Le dernier État d'emploi ne rembourse à l'État de résidence les prestations chômage que pendant les trois ou cinq premiers mois, selon les cas, alors que les demandeurs d'emploi frontaliers sont indemnisés en moyenne onze mois. En 2024, seules 25 % des dépenses d'indemnisation ont pu être couverts par les remboursements.

La procédure pâtit par ailleurs de nombreuses lourdeurs : les demandes de remboursement ne peuvent être présentées que tardivement et donnent lieu à des négociations ardues avec les États membres. Les remboursements ne sont effectivement obtenus qu'avec un décalage d'un ou deux ans.

Le transfert de l'indemnisation du chômage au dernier État d'emploi après 22 semaines d'affiliation permettrait une répartition de la charge plus équitable entre les États membres que ne le fait l'actuel système de compensation financière. En conséquence, la procédure de remboursement pourrait être abolie.

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 4

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

Après l’alinéa 21, insérer l’alinéa suivant :

« 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 n° 883/2004 ne sera pas entrée en application au Luxembourg, »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le Luxembourg est le seul État membre à bénéficier d’une dérogation concernant la procédure de remboursement des prestations chômage liées aux frontaliers. Alors que l’État de dernier emploi doit normalement rembourser les 5 premiers mois de prestations lorsque le frontalier a travaillé dans cet État membre au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois, le Luxembourg n’est tenu de rembourser que les 3 premiers mois.

La France souhaite ainsi conclure un accord bilatéral avec le Luxembourg pour porter le remboursement des prestations chômage jusqu’à 5 mois d’indemnisation, comme le permet l’article 86 du règlement 883/2004. La Direction générale de l’emploi et de la formation professionnelle a estimé qu’avec une telle mesure, les remboursements luxembourgeois pourraient atteindre 58 M€ par an, au lieu de 35 M€ en 2024.

Ces avancées bilatérales sont d’autant plus nécessaires pour réduire la charge financière pour la France à court terme, au regard du délai de trois ans obtenu par le Luxembourg pour mettre en œuvre la révision du règlement n° 883/2004 au regard de l’impact qu’elle aurait sur son service public de l’emploi, actuellement sous-dimensionné humainement et financièrement.

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 5

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 21, insérer l'alinéa suivant :

« Soutient la proposition de la Commission d'étendre de trois à six mois la durée d'exportation des droits aux prestations chômage, ce qui permettra aux travailleurs frontaliers qui le souhaitent d'être suivis pendant six mois par le service public de l'emploi de leur État de résidence ; »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'allongement de la durée d'exportation de l'indemnisation constitue le deuxième volet de la réforme européenne de la coordination des prestations chômage.

Elle est de nature à répondre aux inquiétudes des associations de travailleurs frontaliers quant aux difficultés éventuelles qui résulteraient du suivi des demandeurs d'emploi frontaliers dans un autre pays. S'ils préfèrent être accompagnés dans leur État de résidence, notamment parce qu'ils résident à une trop grande distance de l'institution compétente du dernier État d'emploi, les frontaliers pourront y exporter leurs prestations chômage pour une durée de 6 mois, dans la limite des droits acquis. Comme aujourd'hui, les travailleurs frontaliers pourront d'ailleurs procéder à une double inscription pour accéder aux informations sur le marché du travail du dernier pays d'emploi, s'ils souhaitent y retourner.

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 6

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 21, insérer l'alinéa suivant :

« Appelle le Gouvernement à mettre en place les mesures adéquates pour répondre à la situation des demandeurs d'emploi frontaliers en fin de droits ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite en France ; »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La réforme pourrait avoir des effets de bord sur la couverture des travailleurs âgés en fin de carrière. Le système d'assurance chômage français permet aujourd'hui aux travailleurs frontaliers de continuer à être indemnisés jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal pour obtenir leur retraite dans le pays où ils ont réalisé la majeure partie de leur carrière (65 ans en Suisse, à Monaco et au Luxembourg, entre 66 et 67 ans en Allemagne et en Belgique). Si le transfert de compétence était acté, les demandeurs d'emploi frontaliers âgés de plus de 62 ans qui ne parviendraient pas à retrouver un travail risqueraient de se trouver sans ressource durant trois ou quatre ans.

Il convient ainsi d'appeler le Gouvernement à anticiper ces risques en étudiant la possibilité de rattacher à nouveau à l'assurance chômage française les demandeurs d'emploi frontaliers en fin de droits ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 7

présenté par
Mme Isabelle RAUCH

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 23 :

Remplacer les mots « en clarifiant et en harmonisant » par « en dématérialisant et en automatisant »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le formulaire U1 permet d'attester les périodes d'emploi réalisées dans un autre État membre pour faire valoir ses droits au chômage, tandis que le formulaire U2 permet d'exporter ses droits au chômage dans un autre État membre.

Si ces deux formulaires sont déjà harmonisés au niveau européen, leur mode de transmission apparaît aujourd'hui archaïque : ils sont délivrés en format papier et doivent être remis à l'institution compétente par le demandeur d'emploi lui-même. Cela entraîne un travail chronophage de saisie numérique des informations pour France Travail, compromet la fiabilité des données transmises, et rallonge les délais d'ouverture des droits pour les assurés – trois fois plus longs que pour les demandes classiques.

Il est ainsi crucial d'automatiser et de dématérialiser les flux d'informations liées aux travailleurs frontaliers entre les institutions compétentes, comme cela se fait en France avec la Déclaration sociale nominative (DSN).

Cet amendement a été adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

28 JANVIER 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE
RELATIVE AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS
FRONTALIERS (N° 1893),

AMENDEMENT

N° 8

présenté par
Mme Manon BOUQUIN

ARTICLE UNIQUE

Supprimer l'alinéa 24

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le dernier alinéa de cette proposition de résolution comporte une formulation générale qui dépasse le champ des réformes ciblées par la proposition.

En appelant à la « modernisation » du cadre juridique européen de coordination des systèmes de sécurité sociale, cet alinéa ouvre la voie à une extension des compétences de l'Union européenne dans un domaine qui relève avant tout de la responsabilité des États membres.

Cet amendement vise à recentrer la proposition de résolution sur des sujets concrets et opérationnels, en respectant la souveraineté des États membres en matière de sécurité sociale.

Cet amendement a été rejeté.

**ANNEXE :
PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale,
- ⑤ Vu le 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,
- ⑥ Vu les articles 45 et 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑦ Vu le règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union,
- ⑧ Vu la décision n° U2 du 12 juin 2009 de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale relative à la portée de l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004,
- ⑨ Vu la proposition de règlement COM(2016) 815 final modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004,
- ⑩ Vu la décision n° 76/2011 du Comité mixte de l'Espace économique européen intégrant les règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 à l'accord sur l'Espace économique européen,
- ⑪ Vu l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, et ses annexes relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale,
- ⑫ Considérant qu'un travailleur frontalier désigne toute personne exerçant une activité salariée ou non salariée dans un État membre et résidant dans un autre

État membre, dans lequel elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine, en application du règlement (CE) n° 883/2004 précité ;

- ⑬ Considérant que les règles d'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers reposent actuellement sur le principe de l'État de résidence, quel que soit le pays d'emploi, en application de l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004 précité ;
- ⑭ Considérant que les règles actuelles d'indemnisation du chômage et de prise en charge des prestations sociales, notamment celles liées à la dépendance, fondées sur le principe de l'État de résidence, engendrent des incohérences, des disparités contributives, une rupture du lien entre lieu d'activité et législation applicable, ainsi que des risques d'opportunisme entre États membres ;
- ⑮ Considérant que cette situation crée une insécurité juridique et sociale pour les travailleurs aux carrières mixtes, complexifie les démarches administratives, génère des désalignements budgétaires où l'État payeur n'est pas celui ayant encaissé les cotisations, et soulève des enjeux similaires concernant le financement des prestations liées à la dépendance, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie, dans le cas des assurés ayant exercé une activité dans plusieurs États membres ;
- ⑯ Considérant la nécessité de garantir une équité entre les États membres en assurant une répartition juste de la charge financière de l'indemnisation chômage et des allocations liées à la dépendance, ainsi que de renforcer la continuité des droits pour les travailleurs ayant des carrières mixtes dans plusieurs pays de l'Union européenne ;
- ⑰ Estime indispensable de réformer les règles européennes d'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers afin de rétablir une proportionnalité entre cotisations versées et prestations perçues ;
- ⑱ Estime nécessaire que le principe d'indemnisation par l'État de résidence soit remplacé, lorsque le travailleur a exercé son activité pendant au moins vingt-deux semaines dans un autre État membre, par une indemnisation à la charge du dernier État d'activité ;
- ⑲ Appelle le Conseil et le Parlement européen à trouver un accord au premier semestre de l'année 2026 pour modifier l'article 65 du règlement (CE) n° 883/2004 en ce sens, afin d'assurer une meilleure cohérence entre lieu de cotisation et charge d'indemnisation, et d'éviter les déséquilibres structurels observés depuis plus d'une décennie ;
- ⑳ Estime que la procédure de remboursement entre États membres pourrait dès lors être supprimée, permettant une réduction de la charge administrative associée ;

- ②① 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 n° 883/2004 ne sera pas entrée en application au Luxembourg ;
- ②② Soutient la proposition de la Commission d'étendre de trois à six mois la durée d'exportation des droits aux prestations chômage, ce qui permettra aux travailleurs frontaliers qui le souhaitent d'être suivis pendant six mois par le service public de l'emploi de leur État de résidence ;
- ②③ Appelle le Gouvernement à mettre en place les mesures adéquates pour répondre à la situation des demandeurs d'emploi frontaliers en fin de droits ayant atteint l'âge légal de la retraite en France ;
- ②④ Invite à harmoniser le calcul du salaire de référence pour les travailleurs ayant eu des carrières transnationales, en tenant compte des salaires perçus dans les derniers États d'activité afin d'assurer un niveau d'indemnisation représentatif ;
- ②⑤ Invite à renforcer la coopération administrative entre institutions nationales, notamment en mettant à jour, en dématérialisant et en automatisant les formulaires PD U1 et PD U2, afin de garantir la continuité effective des droits, de simplifier les démarches des assurés et d'accélérer le traitement par les institutions compétentes ;
- ②⑥ Souhaite que l'Union européenne modernise son cadre juridique de coordination des systèmes de sécurité sociale, afin de garantir une protection plus efficace, plus équitable et mieux adaptée à la réalité du marché du travail transfrontalier.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG
Emploi)

- M. Benoît Abeloos, adjoint au chef de la division de la sécurité sociale
Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- Mme Émilie Marquis-Samari, conseillère Travail, emploi, inclusion
sociale, égalité femmes-hommes

Ministères sociaux

Direction de la sécurité sociale

- Mme Emmanuelle Eldar, adjointe à la cheffe de la division des affaires
communautaires et internationales
- Mme Anne-Clémence Drouant, chargée de mission
- M. Nathan Hardy, chargé de mission

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

- Mme Valérie Haviez, cheffe de la mission indemnisation du chômage
- Mme Maéva Lamand, adjointe à la cheffe de la mission indemnisation
du chômage
- Maéva Rivalin, chargée de mission

Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

- M. Jean Peyrony, directeur général
- M. Jean Rubio, chargé de mission « études transfrontalières » et
responsable de l'observation territoriale
- Mme Peta Tzvetanova, responsable de l'expertise juridique

Ambassades

Ambassade d'Allemagne en France

- M. Stephan Steinlein, ambassadeur
- Mme Julia Jauer, conseillère aux affaires sociales

Ambassade de Suisse en France

- Mme Tania Cavassini, ambassadrice

Associations représentant les travailleurs frontaliers

- M. Jean-Luc Johaneck, président du Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin
- M. Arsène Schmitt, président du Comité de défense des travailleurs frontaliers de Moselle
- M. Cédric Rosen, président de l'Association des Frontaliers d'Alsace Lorraine
- M. Julien Dauer, directeur de Frontaliers Grand Est
- M. Philippe Manenti, président du Comité de Défense et d'Initiatives des Frontaliers occupés au Luxembourg
- M. Ralph Blindauer, avocat du Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers de la Moselle