

N° 204

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne en application de l'article 73 quinquies du Règlement, visant à réformer la perception des cotisations des travailleurs frontaliers pour les prestations chômage,

Par Mme Florence BLATRIX CONTAT et M. Cyril PELLEVAL,

Sénatrice et Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, président ; MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat, André Reichardt, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Georges Patient, Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, vice-présidents ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Ronan Le Gleut, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaÿ, Teva Rohfritsch, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 151 et 205 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
I. LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE DANS L'INTÉRÊT DES TRAVAILLEURS, UNE NÉCESSITÉ POUR RENDRE EFFECTIVE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION	7
A. UNE LIBERTÉ DE CIRCULATION GARANTIE PAR LE TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	7
B. UNE COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR DES RÈGLES DE RATTACHEMENT VISANT À GARANTIR LES DROITS SOCIAUX DES TRAVAILLEURS EXERÇANT LEUR DROIT À LA LIBRE CIRCULATION	7
1. <i>Des règles de rattachement plutôt qu'une harmonisation</i>	7
2. <i>Le principe général « lex loci laboris » qui ne s'applique pas aux prestations de chômage</i>	7
3. <i>Des principes visant à préserver les droits sociaux des travailleurs sans nécessairement tenir compte de l'intérêt financier des États</i>	8
C. LA VOLONTÉ D'ASSURER LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE DÈS 1958	9
II. UNE INDEMNISATION DES PÉRIODES DE CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS PAR L'ÉTAT DE RÉSIDENCE DE MOINS EN MOINS JUSTIFIÉE	10
A. DES RÈGLES DE PRISE EN CHARGE DES PRESTATIONS DE CHÔMAGE DONT L'OBJECTIF EST D'ACCOMPAGNER AU MIEUX LE RETOUR À L'EMPLOI	10
1. <i>Cas du chômage partiel dont les prestations sont à la charge de l'État d'emploi</i>	10
2. <i>Cas de chômage complet dont les prestations sont à la charge de l'État de résidence avec le remboursement d'une partie des prestations par l'État d'emploi</i>	10
B. DES RÈGLES INCOHÉRENTES ET INADAPTÉES QUI NE SONT PAS DANS L'INTÉRÊT DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS	12
1. <i>L'intérêt financier incertain du travailleur frontalier</i>	12
2. <i>L'autorité compétente de l'État de résidence : pas nécessairement la mieux placée pour indemniser les frontaliers et les accompagner vers un retour à l'emploi</i>	13
III. DES RÈGLES D'INDEMNISATION QUI IMPOSENT UNE CHARGE FINANCIÈRE DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE À LA FRANCE	15
A. UN DÉFICIT DE 800 MILLIONS D'EUROS POUR L'UNEDIC	15
1. <i>Les prestations versées ne sont pas compensées par les remboursements perçus</i>	15
2. <i>Un déficit élevé dû à la hausse du nombre de frontaliers avec des prestations dont le montant est plus élevé que la moyenne nationale</i>	16
3. <i>Un déficit largement imputable aux prestations versées aux personnes ayant occupé un emploi en Suisse et au Luxembourg</i>	17

B. DES MESURES POUR LIMITER LE DÉFICIT QUI DOIVENT RESPECTER LE DROIT DE L'UNION	18
1. <i>L'application aux frontaliers des principes d'égalité de traitement et d'unicité de la législation</i>	18
2. <i>La contrariété au droit de l'Union d'une réduction du montant des seules prestations versées aux frontaliers</i>	19
IV. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE POUR SOUTENIR LA CONCLUSION D'ACCORDS BILATÉRAUX, AVANT UNE RÉVISION DU RÈGLEMENT (CE) N° 883/2004.....	22
A. UNE TENTATIVE DE RÉVISION DU RÈGLEMENT (CE) N° 883/2004 PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN 2016 MAIS INABOUTIE	22
1. <i>Une proposition visant à limiter la charge financière qui pèse sur l'État de résidence</i>	22
2. <i>Un difficile consensus entre les États mais un sujet qui reste en discussion</i>	23
B. LA RECHERCHE D'ACCORDS BILATÉRAUX EN ATTENDANT UNE RÉVISION DU RÈGLEMENT (CE) N° 883/2004.....	24
1. <i>Un accord pour obtenir le remboursement d'un montant plus important</i>	24
2. <i>Un accord pour obtenir le versement des contributions perçues par l'État d'emploi</i>	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	35
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	41

AVANT PROPOS

Le législateur européen a adopté des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale nationaux visant à déterminer lequel de ces systèmes doit prendre en charge les prestations dues aux travailleurs qui exercent leur droit à la libre circulation, de sorte que leurs droits sociaux soient préservés.

Des règles de coordination spécifiques s'appliquent aux travailleurs frontaliers, expression qui désigne toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre et qui réside dans un autre État membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

Pour les frontaliers en situation de chômage complet, les allocations d'aide au retour à l'emploi (selon la terminologie française) ou prestations de chômage (selon la terminologie de l'Union) sont versées par l'État de résidence. Le versement de ces prestations a pour contrepartie que le bénéficiaire recherche activement un emploi et que cette recherche puisse être accompagnée et contrôlée par une institution compétente.

Si l'État de résidence est chargé de verser les prestations, c'est pourtant l'État d'emploi qui perçoit les contributions à l'assurance-chômage prélevées sur les salaires des frontaliers. Pour la France, État de résidence de travailleurs frontaliers, il en résulte un déficit de l'ordre de 800 millions d'euros pour l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), et ce bien que la législation actuelle prévoit que l'institution compétente de l'État d'emploi rembourse à l'institution compétente de l'État de résidence une partie du montant des prestations versées. Le déficit constaté par l'Unédic est principalement dû à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant exercé leur activité en Suisse ou au Luxembourg.

La législation de l'Union impose une égalité de traitement entre les chômeurs ayant exercé leur activité en France et ceux ayant exercé leur activité dans un autre État membre ou en Suisse, ce qui limite le champ des mesures nationales qui pourraient être prises pour réduire le montant des seules prestations servies aux travailleurs frontaliers.

La proposition de résolution n° 151 (2024-2025) présentée par M. Cyril Pellevat vise donc plutôt à soutenir une révision des règles de l'Union régissant l'indemnisation des travailleurs frontaliers en situation de chômage ou, à défaut, à inciter la France à conclure des accords bilatéraux avec les États voisins pour obtenir un remboursement plus conséquent par ces derniers des prestations versées ou le versement des contributions à l'assurance-chômage qu'ils prélèvent sur les revenus des frontaliers en tant qu'États d'emploi.

I. LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE DANS L'INTÉRÊT DES TRAVAILLEURS, UNE NÉCESSITÉ POUR RENDRE EFFECTIVE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION

A. UNE LIBERTÉ DE CIRCULATION GARANTIE PAR LE TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

La liberté de circulation des personnes est **une des libertés fondamentales sur laquelle repose le marché intérieur**. Les articles 45 à 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) garantissent cette liberté. Ainsi, l'article 45 permet aux citoyens de l'Union de se déplacer et de séjourner librement sur le territoire des États membres pour rechercher ou occuper un emploi.

C'est dans le but de **favoriser l'exercice de cette liberté de circulation** que l'Union européenne a institué un mécanisme de coordination des régimes de sécurité sociale.

B. UNE COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR DES RÈGLES DE RATTACHEMENT VISANT À GARANTIR LES DROITS SOCIAUX DES TRAVAILLEURS EXERÇANT LEUR DROIT À LA LIBRE CIRCULATION

1. Des règles de rattachement plutôt qu'une harmonisation

Pour permettre la libre circulation des travailleurs, il importe de veiller à ce qu'une personne qui a exercé son droit à la libre circulation au sein de l'Union ne soit pas défavorisée par rapport à une autre qui a toujours travaillé dans un même État membre. Compte tenu de la difficulté d'harmoniser les systèmes de sécurité sociale des États membres, le principe d'une coordination de ces systèmes, ayant pour avantage de maintenir les législations nationales, s'est alors imposé.

L'objectif n'est donc pas d'harmoniser les différents systèmes nationaux mais de **fixer des règles de rattachement uniformes et simplifiées aux institutions nationales compétentes pour les différentes prestations de sécurité sociale servies aux travailleurs**.

2. Le principe général « *lex loci laboris* » qui ne s'applique pas aux prestations de chômage

Le **principe général retenu est « *lex loci laboris* »** : la personne qui exerce une activité professionnelle sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État.

Toutefois, ce principe fait l'objet d'une exception notable en ce qui concerne les travailleurs frontaliers au chômage pour lesquels s'applique la législation de l'État de résidence. Ainsi, le législateur européen a estimé plus cohérent de confier aux autorités compétentes de l'État membre de résidence les missions de verser les prestations de chômage, d'une part, et d'accompagner le retour à l'emploi, d'autre part.

3. Des principes visant à préserver les droits sociaux des travailleurs sans nécessairement tenir compte de l'intérêt financier des États

Pour garantir aux personnes, frontaliers ou migrants¹, choisissant de travailler dans un autre État membre que leurs droits sociaux seront conservés, la coordination mise en place repose sur les principes suivants :

- **l'unicité de la législation** : l'application de la législation d'un seul État membre pour une prestation donnée doit permettre d'éviter les conflits de législation ;

- **l'égalité de traitement** : lorsqu'une personne est soumise au régime de la sécurité sociale d'un État membre, elle bénéficiera des mêmes droits et sera soumise aux mêmes obligations que les ressortissants nationaux de cet État ; en outre, un travailleur qui a exercé son droit à la libre circulation bénéficiera des mêmes droits, en vertu de la législation à laquelle il est soumis, qu'un travailleur qui n'a pas exercé ce droit ;

- **la totalisation des périodes** : les travailleurs migrants bénéficient d'un système assurant la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence prises en compte par la législation à laquelle ils sont soumis ;

- **l'exportation des prestations** : le transfert de la résidence dans un autre État membre ne fait pas perdre son droit au bénéficiaire d'une prestation sociale.

On notera que ces principes visent à préserver les intérêts des travailleurs et non les intérêts financiers des États. En effet, il n'est pas prévu, parmi les grands principes qui vont permettre la coordination des systèmes de sécurité sociale, que l'État qui a perçu les contributions sociales soit nécessairement celui qui verse les prestations.

¹ Un travailleur migrant se distingue d'un travailleur frontalier par le fait qu'il change d'État de résidence

C. LA VOLONTÉ D'ASSURER LA COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE DÈS 1958

Garantir les droits sociaux des travailleurs exerçant leur liberté de circulation a été l'une des premières préoccupations du législateur européen. Les législations adoptées ont permis d'éviter une double affiliation ou l'absence d'affiliation à un système de sécurité sociale.

Ainsi, deux règlements sont entrés en vigueur dès 1958 : le **règlement (CEE) n° 3/1958** du Conseil du 16 décembre 1958 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants et son règlement d'application, le règlement (CEE) n° 4/1958¹. Ces deux règlements seront complétés par un troisième : le **règlement n° 36/63/CEE** du Conseil du 2 avril 1963 concernant la sécurité sociale des travailleurs frontaliers.

La coordination des systèmes de sécurité sociale s'est ensuite appuyée sur le **règlement (CEE) n° 1408/71** du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et son règlement d'application, le règlement (CEE) n° 574/72². Ces deux règlements intègrent les dispositions relatives aux travailleurs frontaliers.

Le règlement (CE) n° 859/03³ a permis d'étendre les mesures prévues par les précédents règlements aux ressortissants d'État tiers à l'Union européenne résidant régulièrement sur le territoire d'un État membre.

Enfin, à partir du 1^{er} mai 2010 sont entrés en vigueur le **règlement (CE) n° 883/2004** du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son règlement d'application, le règlement (CE) n° 987/2009⁴.

La signature, le 21 juin 1999, de 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** a permis l'application par la Suisse du règlement (CEE) n° 1408/71 puis du règlement (CE) n° 883/2004. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002.

¹ Règlement (CEE) n° 4/1958 fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants

² Règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté

³ Règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil du 14 mai 2003 visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité

⁴ 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

II. UNE INDEMNISATION DES PÉRIODES DE CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS PAR L'ÉTAT DE RÉSIDENCE DE MOINS EN MOINS JUSTIFIÉE

A. DES RÈGLES DE PRISE EN CHARGE DES PRESTATIONS DE CHÔMAGE DONT L'OBJECTIF EST D'ACCOMPAGNER AU MIEUX LE RETOUR À L'EMPLOI

1. Cas du chômage partiel dont les prestations sont à la charge de l'État d'emploi

Depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 36/63/CEE, un travailleur frontalier qui se trouve en état de chômage partiel ou accidentel dans l'entreprise qui l'emploie a droit aux prestations prévues pour ces cas, **selon les dispositions de la législation du pays où il est employé. Le versement des prestations est effectué par l'institution compétente de ce pays.**

Cette règle a été reprise par les règlements (CEE) n° 1408/71 et (CE) n° 883/2004. Elle s'applique donc aujourd'hui et semble relativement cohérente dans la mesure où le travailleur reste lié à l'entreprise qui l'emploie et que les prestations sont versées par l'institution de l'État qui a perçu les contributions à l'assurance-chômage.

Dans son arrêt du 15 mars 2021¹, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que l'institution du lieu de résidence « serait bien moins en mesure que celle de l'État membre compétent² d'aider le travailleur à retrouver un emploi complémentaire dont les conditions seraient compatibles avec le travail déjà exercé à temps partiel, c'est-à-dire le plus vraisemblablement, un emploi complémentaire exercé sur le territoire de l'État membre compétent ».

2. Cas de chômage complet dont les prestations sont à la charge de l'État de résidence avec le remboursement d'une partie des prestations par l'État d'emploi

a) Des prestations de chômage complet à la charge de l'État de résidence

Le règlement n° 36/63/CEE prévoyait qu'un travailleur frontalier qui se trouve en état de chômage complet a droit aux prestations **selon les dispositions de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside**, comme s'il avait exercé son dernier emploi sur le territoire de cet État. **Les prestations sont à la charge de l'institution compétente du lieu de résidence.**

¹ Affaire 444/98

² Dans le règlement (CE) n° 883/2004, l'État membre compétent désigne l'État d'emploi.

Cette règle a été reprise par les règlements (CEE) n° 1408/71 et (CE) n° 883/2004. Toutefois, pour préserver les intérêts financiers de l'État de résidence, le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que l'institution compétente de l'État de résidence bénéficie d'un **remboursement d'une partie du montant des prestations versées**.

b) Un remboursement par l'État d'emploi d'une partie du montant des prestations versées

L'article 65, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que l'institution compétente de l'État d'emploi devra rembourser à l'institution compétente du lieu de résidence la totalité du montant des prestations servies par celle-ci pendant **les trois premiers mois de l'indemnisation**. Toutefois, selon les dispositions de l'article 65, paragraphe 7, du même règlement, cette période de trois mois est **étendue à cinq mois** lorsque l'intéressé a accompli, au cours des vingt-quatre derniers mois, des périodes d'emploi d'au moins douze mois dans l'État d'emploi.

En France, c'est France Travail qui est en charge de la gestion des remboursements. Une fois que les allocataires frontaliers concernés ont reçu trois ou cinq mois d'indemnisation, selon les cas, le remboursement les concernant est facturé aux États d'emploi dans un délai de six à douze mois. Les États d'emploi disposent alors d'un délai de dix-huit mois pour rembourser l'État de résidence.

Par ailleurs, l'article 65, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que **deux ou plusieurs États membres peuvent convenir d'autres modalités de remboursement** ouvrant la voie à la conclusion d'accords bilatéraux permettant éventuellement d'augmenter le montant des remboursements prévus aux paragraphes 6 et 7 du même article.

Avant l'entrée en application de ce règlement (CE) n° 883/2004, aucun remboursement n'était prévu entre États membres de l'Union. Cette disposition a permis de mieux prendre en compte les intérêts financiers des États membres de résidence.

c) Des dispositions qui s'appliquent à la Suisse

Concernant la Suisse, la décision n° 1/12 du comité mixte institué par 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 du 31 mars 2012, remplaçant l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, prévoit que la Suisse **applique les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004**.

Il faut noter qu'avant l'adoption de la décision n° 1/12, la Convention d'assurance-chômage entre la Confédération suisse et la République française, conclue le 14 décembre 1978¹ continuait de s'appliquer. Elle prévoyait la rétrocession mutuelle d'une part des cotisations perçues sur les salaires des frontaliers au titre de l'assurance-chômage. Le montant forfaitaire de cette compensation financière tenait compte de l'effectif annuel moyen des frontaliers, du montant des salaires perçus par ces travailleurs, du taux de cotisation à l'assurance-chômage et des allocations versées, le cas échéant, au titre du chômage partiel par les institutions compétentes. En 2007, le montant des rétrocessions versées par la Suisse à la France s'élevait à 119 millions d'euros².

d) Le cas particulier du Luxembourg

L'article 86 du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que les dispositions de l'article 65, paragraphe 7, du même règlement feront l'objet d'accords bilatéraux entre, d'une part, le Luxembourg et, d'autre part, la France, l'Allemagne et la Belgique.

À ce jour, aucun accord n'a été conclu. Dès lors, quelle que soit la durée durant laquelle un travailleur frontalier a été employé au Luxembourg, cet État remboursera à l'État de résidence uniquement le montant des prestations servies durant les trois premiers mois de l'indemnisation.

Cette dérogation accordée au Luxembourg entraîne un surcoût de 18 millions d'euros pour l'Unédic.

B. DES RÈGLES INCOHÉRENTES ET INADAPTÉES QUI NE SONT PAS DANS L'INTÉRÊT DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

1. L'intérêt financier incertain du travailleur frontalier

Les associations de travailleurs frontaliers auditionnées par les rapporteurs ont expliqué que le régime d'indemnisation du chômage, définissant le montant des indemnités et la durée de l'indemnisation, varie d'un État à l'autre. Dans le cadre d'un même régime, le montant des prestations et la durée de l'indemnisation varient également selon l'âge de la personne concernée ou la durée d'emploi. Autant de situations particulières qui rendent difficile une comparaison globale. Toutefois, on peut estimer qu'en général, le montant de l'indemnisation est plus important en Suisse et au Luxembourg mais que la durée de l'indemnisation est plus longue en France.

¹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1979/2126_2130_2130/fr

² <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ22022125S.html>

Le groupement transfrontalier européen a remis aux rapporteurs le tableau ci-dessous qui tend à montrer que **le régime d'indemnisation français n'est pas nécessairement le plus favorable**. Ainsi, le régime d'indemnisation français sera plus intéressant si la personne en situation de chômage est plus avancée en âge et que la période est classée « rouge », ce qui signifie que le taux de chômage est supérieur à 9 % ou qu'il progresse de plus de 0,8 point sur un trimestre.

Âge	Indemnité journalière suisse	Montant total de l'indemnisation en Suisse	Indemnité journalière française	Montant total de l'indemnisation en France
47 ans	Taux 80 % du gain assuré si charges de famille (70 % dans les autres cas) Durée : 400 indemnités (20 à 23 indemnités par mois) soit 18 mois Indemnité = 294.93/jour	117 972 CHF	Taux 57 % du SJR ¹ Durée : 24 mois en période rouge et 18 mois en période verte Indemnité = 149.91/jour	ARE ² = 149.91 X 730 jours 109 434 CHF ARE = 149.91 X 548 jours 82 151 CHF
56 ans	Taux 80 % du gain assuré si charges de famille (70 % dans les autres cas) Durée : 520 indemnités (20 à 23 indemnités par mois) soit 24 mois Indemnité = 294.93/jour	153 364 CHF	Taux 57 % du SJR Durée : 36 mois en période rouge et 18 mois en période verte Indemnité = 149.91/jour	ARE = 149.91 X 1 095 jours 164 151 CHF ARE = 149.91 X 822 jours 123 226 CHF

Source : Groupement transfrontalier européen

2. L'autorité compétente de l'État de résidence : pas nécessairement la mieux placée pour indemniser les frontaliers et les accompagner vers un retour à l'emploi

La législation actuelle prévoit que les demandeurs d'emploi frontaliers perçoivent des prestations de chômage auprès d'un État qui n'est pas celui dans lequel ils ont versé des contributions à l'assurance-chômage. **Il semble relativement incohérent que, dans un système d'assurance-chômage, l'État qui a perçu les contributions ne soit pas celui qui verse les prestations.**

En outre, la législation actuelle prévoit que le demandeur d'emploi se met à la disposition des autorités compétentes de l'État de résidence pour organiser son retour à l'emploi. Or, les associations de travailleurs frontaliers auditionnées ont expliqué que **le demandeur d'emploi frontalier aura tendance à vouloir retrouver un emploi dans l'État où il a exercé sa dernière activité**. Il s'agit là d'une seconde incohérence de la législation actuelle.

¹ Salaire journalier de référence

² Allocation d'aide au retour à l'emploi

Toutefois, le règlement (CE) n° 883/2004 tend à répondre à cette dernière critique. En effet, s'il prévoit que le chômeur s'inscrit comme demandeur d'emploi auprès des services compétents en la matière de l'État membre dans lequel il réside et où il est assujéti au contrôle qui y est organisé, il peut toutefois également choisir de s'inscrire comme demandeur d'emploi dans l'État membre où il a exercé sa dernière activité, ce qui lui permet de bénéficier des services de reclassement proposés dans cet État, sans que cela ait de conséquence sur son régime d'indemnisation.

Le postulat initial du législateur européen qui estimait, en 1963, que l'État de résidence était nécessairement le mieux placé pour accompagner un retour à l'emploi est aujourd'hui remis en cause.

La possibilité offerte aux demandeurs d'emploi de s'inscrire comme tel auprès des services compétents en la matière de l'État de dernier emploi et leur souhait de retrouver un emploi dans cet État pourraient conduire à ce que ces demandeurs d'emploi soient indemnisés par l'institution compétente de l'État d'emploi. Une coordination efficace entre les institutions compétentes de l'État d'emploi et de l'État de résidence devrait permettre une recherche d'emploi effective dans les deux États. À noter qu'un parcours d'accompagnement spécifique pour les travailleurs frontaliers est mis en œuvre de manière expérimentale dans certaines agences frontalières de France Travail. L'indemnisation par l'État d'emploi ne modifierait donc pas fondamentalement l'accompagnement des chômeurs.

Le renforcement de la coopération entre les États membres

Le règlement (CE) n° 883/2004 et son règlement d'application, le règlement (CE) n° 987/2009, tendent à renforcer la coopération et l'assistance mutuelle entre les autorités compétentes des États membres avec notamment une obligation mutuelle d'information et une entraide administrative dans l'intérêt des citoyens. L'article 76, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que les institutions, conformément au principe de bonne administration, répondent à toutes les demandes dans un délai raisonnable et communiquent, à cet égard, aux personnes concernées toutes informations nécessaires pour faire valoir leurs droits. Par ailleurs, le règlement (CE) n° 883/2004 rend obligatoire l'échange électronique de données entre administrations.

Pour faciliter la recherche d'emploi, des plateformes communes aux différents services ont été créées. Ainsi, la plateforme partenariale « EURES Grande Région » regroupe 20 partenaires (services publics de l'emploi, partenaires sociaux et autorités politiques) de France, de Belgique, d'Allemagne (Sarre et Rhénanie Palatinat) et du Luxembourg. Elle bénéficie de financements de la Commission européenne et a pour objectif le développement d'un marché du travail interrégional plus intégré.

III. DES RÈGLES D'INDEMNISATION QUI IMPOSENT UNE CHARGE FINANCIÈRE DE PLUS EN PLUS IMPORTANTE À LA FRANCE

A. UN DÉFICIT DE 800 MILLIONS D'EUROS POUR L'UNEDIC

1. Les prestations versées ne sont pas compensées par les remboursements perçus

Selon l'Unédic¹, chaque année, le système d'indemnisation des allocataires frontaliers représente un surcoût d'environ 800 millions d'euros pour le régime d'assurance chômage. De fait, le coût total des prestations versées aux travailleurs frontaliers en situation de chômage est d'un milliard d'euros par an. En vertu du système de compensation financière versée par les États dans lesquels les travailleurs frontaliers ont contribué à l'assurance-chômage, la France perçoit 200 millions d'euros. **Il reste donc à la charge de l'Unédic 800 millions d'euros.**

Les **montants remboursés par les États d'emploi sont donc insuffisants et ne couvrent en moyenne que 20 % du montant des prestations versées** comme le montre le tableau ci-dessous.

État d'emploi	Ratio moyen des remboursements encaissés par l'UNEDIC sur les dépenses d'indemnisation (moyenne 2011 - 2023)
Suisse	23 %
Luxembourg	19 %
Belgique	24 %
Allemagne	16 %

Source : Unédic

À la fin de l'année 2023, en cumulé depuis 2011, les dépenses liées aux frontaliers représentent 11,2 milliards d'euros tandis que le montant des remboursements cumulés sur cette période atteint 2,2 milliards d'euros, portant ainsi **le solde négatif global sur la période à 9 milliards.**

A contrario, le montant des sommes versées par la France au titre du remboursement prévu par le règlement (CE) n° 883/2004 s'élève à seulement 4 millions d'euros par an, ce qui montre le **déséquilibre financier engendré par les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 au détriment de la France.** En effet, un très faible nombre de demandeurs d'emploi sont indemnisés à l'étranger après avoir travaillé et cotisé en France. L'Unédic

¹ Dossier de synthèse : l'indemnisation des frontaliers par l'Assurance chômage : https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/10/02/Unedic---Dossier-de-synthese-Frontaliers---VDEF-2_uid_66fd7c43a123b.pdf (octobre 2024)

serait donc très largement « gagnante » si les règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers étaient modifiées.

Si les comptes de l'Unédic présentent un excédent depuis 2022, le montant de sa dette, qui s'élève à environ 51 milliards d'euros et dont un tiers serait dû au coût des mesures exceptionnelles prises durant la pandémie de COVID-19, reste inquiétant.

La situation financière de l'Unédic (Source Unédic)

Les recettes représenteraient 45,3 milliards d'euros en 2024 dont 27,2 milliards d'euros proviennent des contributions principales et 17,3 milliards d'euros de la CSG Activité.

Les dépenses de l'Assurance chômage représenteraient 44,9 milliards d'euros en 2024. 36,9 milliards d'euros concernent le versement des allocations et les aides au reclassement, et 4,8 milliards d'euros le financement de France Travail

Le solde financier du régime d'Assurance chômage serait donc positif de 0,4 milliard d'euros en 2024. Malgré un contexte de dégradation de la conjoncture économique, le régime d'assurance chômage poursuivrait son désendettement entamé en 2021, mais sur une trajectoire fortement infléchie par les moindres compensations de l'État des allègements généraux liés à l'exonération dégressive des cotisations assises sur les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC.

2. Un déficit élevé dû à la hausse du nombre de frontaliers avec des prestations dont le montant est plus élevé que la moyenne nationale

L'importance du déficit s'explique par la hausse du nombre de travailleurs frontaliers et le montant des prestations qu'ils perçoivent.

En 2020, le **nombre de travailleurs frontaliers résidant en France était de 445 000**. 48 % des actifs frontaliers travaillaient en Suisse, 22 % au Luxembourg, 11 % en Allemagne, 10 % en Belgique, 7 % à Monaco, 1 % en Espagne et un peu moins de 1 % en Italie. Les salariés monégasques relèvent quant à eux du régime d'assurance-chômage français.

Le **nombre de travailleurs frontaliers a augmenté de 26 %** depuis 2011. Cette hausse est principalement liée à la hausse du nombre d'actifs travaillant en Suisse (+ 55 000 entre 2011 et 2020) et au Luxembourg (+ 27 000 entre 2011 et 2020). Elle s'explique par un taux de chômage plus faible dans les pays limitrophes, notamment en Allemagne, en Suisse, au Luxembourg et en Belgique. En outre, le salaire moyen par tête y est plus élevé, notamment en Suisse et au Luxembourg.

Si les frontaliers indemnisés par l'assurance-chômage ont des niveaux de qualification similaires à l'ensemble des allocataires, **les niveaux d'indemnisation sont toutefois plus élevés en corrélation avec des niveaux de rémunération plus élevés**. En effet, le montant du dernier salaire perçu dans l'État d'emploi a un impact sur le montant de l'indemnisation chômage

en raison des règles de calcul appliquées en France pour déterminer le montant des prestations de chômage, ce montant étant proportionnel au dernier salaire perçu.

Ainsi, les allocataires frontaliers ayant travaillé en Suisse sont indemnisés en moyenne 2 670 euros par mois en 2023 contre 1 265 euros pour l'ensemble des allocataires indemnisés par le régime d'assurance-chômage français.

Enfin, il faut noter qu'aucun allocataire frontalier ne percevait fin décembre 2023 l'allocation des travailleurs indépendants qui concerne les travailleurs non-salariés dont l'activité a cessé.

Lors de la 26^{ème} réunion du Comité mixte Union européenne-Suisse sur la libre circulation des personnes du 27 octobre 2023, les autorités suisses ont indiqué que, pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre due à la bonne conjoncture économique et à l'évolution démographique, **le recrutement de main-d'œuvre provenant de l'Union devrait probablement se poursuivre.**

3. Un déficit largement imputable aux prestations versées aux personnes ayant occupé un emploi en Suisse et au Luxembourg

En 2023, **77 000 allocataires** ont été indemnisés par l'assurance-chômage : 61 % d'entre eux ont perdu un contrat en Suisse, 22 % au Luxembourg, 9 % en Belgique et 8 % en Allemagne. Les autres, très peu nombreux, travaillaient essentiellement en Espagne ou en Italie et représentaient moins de 2 % des dépenses d'indemnisation des frontaliers en 2023.

En 2023, les prestations versées aux frontaliers suisses et luxembourgeois s'élevaient respectivement à 720 millions d'euros et 164 millions d'euros, soit 72 % et 16 % du montant total des prestations versées aux frontaliers.

Outre leur nombre, les chômeurs frontaliers ayant exercé leur activité en Suisse ou au Luxembourg représentent une charge d'indemnisation d'autant plus élevée que le salaire moyen est plus élevé dans ces pays. En effet, le montant du salaire annuel moyen en France était en 2022 de 44 000 euros alors qu'il était de 81 000 euros au Luxembourg et de 97 000 euros en Suisse. En Belgique, il était de 57 000 euros et en Allemagne de 48 000 euros.

Enfin, pour les chômeurs ayant exercé leur activité en Suisse, le montant des prestations est d'autant plus élevé que le franc suisse s'est fortement apprécié par rapport à l'euro. En effet, sa valeur est passée de 0,6 euro en 2008 à environ 1 euro aujourd'hui. De surcroît, la durée durant laquelle les demandeurs d'emploi ayant exercé leur dernière activité en Suisse restent en situation de chômage est supérieure de 30 % à la moyenne des allocataires indemnisés en France (10 mois contre 13).

Le tableau ci-dessous montre en conséquence la répartition des dépenses d'indemnisation selon les États d'emploi.

État d'emploi	Nombre d'allocataires frontaliers indemnisés en 2023	Répartition des dépenses indemnisation 2023
Suisse	47 000	72 % (721 millions d'euros)
Luxembourg	17 000	16 % (164 millions d'euros)
Belgique	6 000	5 % (47 millions d'euros)
Allemagne	7 000	7 % (75 millions d'euros)

Source : Unédic

B. DES MESURES POUR LIMITER LE DÉFICIT QUI DOIVENT RESPECTER LE DROIT DE L'UNION

La législation de l'Union s'attache à garantir aux travailleurs frontaliers les mêmes droits sociaux qu'aux travailleurs de l'État dont la législation est applicable. Ainsi, pour les prestations de chômage, la législation de l'Union garantit aux demandeurs d'emploi frontaliers les mêmes droits qu'aux autres demandeurs d'emploi résidant et ayant travaillé en France.

1. L'application aux frontaliers des principes d'égalité de traitement et d'unicité de la législation

a) L'obligation de prendre en compte le dernier salaire perçu pour le calcul des prestations

Les règles visant à déterminer quel salaire prendre en compte pour le calcul des prestations de chômage ont évolué depuis 1958.

L'article 34 du règlement (CEE) n° 3/58 prévoyait que dans le cas où le montant de la prestation de chômage varie avec le montant du salaire précédent, l'institution de l'État qui verse la prestation prend en compte lorsque cela est nécessaire, le salaire usuel du lieu de résidence du chômeur pour un emploi équivalent et non le salaire effectif perçu dans l'État d'emploi.

Avec l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 1408/71, l'utilisation du salaire usuel du lieu de résidence pour le calcul des prestations n'est possible que si le travailleur a été employé pendant quatre semaines au plus sur le territoire de l'État d'emploi.

Enfin, l'article 62, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que l'institution du lieu de résidence **prend en compte le salaire ou le revenu professionnel perçu** par la personne concernée dans l'État d'emploi.

b) L'application de la seule législation de l'État membre de résidence

L'institution compétente de l'État de résidence ne peut s'appuyer sur la législation de l'État d'emploi pour réduire le montant des prestations de chômage versées. En effet, le principe d'unicité de la législation applicable prévu à l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 écarte l'application de toute autre législation, ce qui implique **que seule la législation de l'État de résidence détermine les règles applicables au versement des prestations de chômage.**

À cet égard, l'arrêt de la CJCE du 1^{er} octobre 1992¹ précise, dans le cadre d'une affaire opposant l'Unédic à des travailleurs frontaliers ayant exercé leur activité en Allemagne, que le montant des prestations de chômage dues aux frontaliers ne peut être limité en appliquant les plafonds prévus par l'État d'emploi.

2. La contrariété au droit de l'Union d'une réduction du montant des seules prestations versées aux frontaliers

Toute mesure visant à limiter le montant des prestations de chômage versées aux seuls frontaliers serait contraire au droit de l'Union, en raison du principe d'égalité de traitement.

En effet, dans son arrêt du 2 mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne rappelle qu'une disposition de droit national, bien qu'indistinctement applicable selon la nationalité, doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi². Par ailleurs, la Cour ajoute, dans son arrêt du 26 février 2019, que la libre circulation des travailleurs serait entravée si un travailleur migrant subissait un désavantage dans son État d'origine pour la seule raison d'avoir exercé son droit à la libre circulation³.

Or, un avenant⁴ au protocole d'accord du 10 novembre 2023 relatif à l'assurance-chômage a été signé par les partenaires sociaux le 14 novembre 2024. Cet avenant prévoit :

- d'appliquer un coefficient modérateur au montant des prestations de chômage dues aux frontaliers ;

¹ Affaire 201/91

² Affaire C-496/15, point 36

³ Affaire C-581/17, point 53

⁴ <https://web.lexisnexis.fr/LexisActu/avenant-protocole-accord-assurance-67372425a46db396299638.pdf>

- de réviser l'offre raisonnable d'emploi pour spécifiquement tenir compte du niveau de rémunération pratiqué en France pour le type de poste recherché ;
- de mettre en place un suivi particulier des demandeurs d'emploi frontaliers permettant un repérage plus efficace des reprises d'emploi non déclarées.

L'application d'un coefficient modérateur au montant des prestations de chômage et la révision de l'offre raisonnable d'emploi seraient des mesures contraires au droit de l'Union dans la mesure où elles s'appliqueraient aux seuls frontaliers et qu'elles les défavoriseraient.

En conséquence, cet avenant n'a pas reçu l'agrément du Gouvernement et il ne sera donc pas appliqué.

Toutefois, depuis le 1^{er} juillet 2021, à la suite du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019, les allocataires de moins de 57 ans dont les revenus étaient supérieurs à environ 4 800 euros par mois avant d'être au chômage ont vu leur allocation réduite à partir du septième mois d'indemnisation, cette baisse pouvant aller jusqu'à 30 %. Cette réforme qui s'appliquait à l'ensemble des allocataires a concerné 23 % des allocataires frontaliers contre seulement 3 % de l'ensemble des allocataires résidant en France, et a permis de réduire le montant consacré à l'indemnisation des frontaliers.

Malgré les contraintes juridiques, les rapporteurs estiment nécessaire d'agir pour limiter le déficit de l'Unédic imputable aux frontaliers. Ainsi, il peut être intéressant d'envisager des **mesures visant à renforcer le contrôle des demandeurs d'emploi**. Cela pourrait passer par un échange d'information entre les institutions compétentes de l'État membre d'emploi et de l'État membre de résidence, incluant les institutions en charge du prélèvement des contributions à l'assurance-chômage, celles versant les prestations et celles accompagnant le retour à l'emploi. Cet échange de données électroniques permettrait **un meilleur contrôle des demandeurs d'emploi et éviterait au moins le versement de prestations indues**.

Les obligations auxquelles sont soumis les demandeurs d'emploi percevant une prestation de chômage en France

S'inscrire à France Travail (anciennement Pôle emploi) en tant que demandeur d'emploi permet de bénéficier des prestations de chômage (sous certaines conditions) et d'un accompagnement personnalisé pour retrouver un emploi. Ces droits s'accompagnent d'obligations visant à favoriser le retour à l'emploi. En l'absence de respect de ces obligations, des sanctions pouvant aller jusqu'à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi et la suppression définitive du versement des prestations peuvent être prononcées par France Travail.

Ces obligations concernent principalement :

- la création et l'actualisation d'un Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) qui regroupe les informations essentielles relatives au profil du demandeur d'emploi et à l'objet de sa recherche,
- la déclaration mensuelle de sa situation personnelle confirmant qu'il est toujours en recherche d'un emploi ou au contraire qu'il a repris une activité,
- la justification de la recherche active d'un emploi incluant notamment les candidatures envoyées et la présence aux entretiens avec un conseiller de France Travail,
- l'obligation d'accepter une offre raisonnable d'emploi selon les critères déterminés lors de l'élaboration ou de l'actualisation du PPAE.

Concernant ce dernier point, le refus de deux offres d'emploi raisonnables sans motif légitime peut entraîner une suppression des prestations de chômage. Parmi les motifs légitimes figure le niveau de salaire qui ne doit pas être inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région pour la profession concernée. La circulaire DGEFP n° 2008/18 prévoit qu'après trois mois d'inscription, le PPAE du demandeur d'emploi sera obligatoirement aménagé pour modifier le niveau de salaire qui lui est opposable avec une offre d'emploi rémunérée à hauteur de 95 % du salaire horaire antérieurement perçu. Après six mois d'inscription, une offre rémunérée à hauteur de 85 % du salaire horaire antérieurement perçu sera considérée comme raisonnable et, après 12 mois d'inscription, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi rémunérée à hauteur du revenu de remplacement.

IV. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE POUR SOUTENIR LA CONCLUSION D'ACCORDS BILATÉRAUX, AVANT UNE RÉVISION DU RÈGLEMENT (CE) N° 883/2004

A. UNE TENTATIVE DE RÉVISION DU RÈGLEMENT (CE) N° 883/2004 PRÉSENTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE EN 2016 MAIS INABOUTIE

1. Une proposition visant à limiter la charge financière qui pèse sur l'État de résidence

Les services de la Commission européenne ont publié en 2016 une étude d'impact¹ visant à évaluer les différentes réformes possibles pour l'indemnisation des travailleurs frontaliers en situation de chômage. L'étude montre que le **système actuel est particulièrement désavantageux pour les États de résidence** qui comptent un grand nombre de travailleurs frontaliers « sortants » ou qui bénéficient d'un niveau plus élevé de prestations de chômage que les États de dernière activité. L'étude souligne également **qu'en période de récession économique, ces États se trouvent confrontés à un nombre beaucoup plus important d'anciens travailleurs frontaliers qui demandent une prestation de chômage pour laquelle ces États n'ont jamais perçu de contributions à la sécurité sociale**. L'étude souligne enfin la **lourdeur de la procédure administrative de remboursement** avec des délais de traitement qui peuvent être particulièrement longs et des différences d'interprétation entre États membres des règles régissant cette procédure. La charge financière de ces procédures reste selon l'étude difficile à évaluer.

À la suite de cette étude, la Commission a présenté le 13 décembre 2016 **une proposition de réforme** du règlement (CE) n° 883/2004². Cette proposition prévoit d'attribuer la responsabilité du versement des prestations de chômage à l'État membre de dernier emploi lorsque le travailleur frontalier y a travaillé pendant au moins 12 mois et à l'État membre de résidence dans tous les autres cas. Dès lors, la procédure de remboursement actuellement en vigueur et pour laquelle de nombreuses difficultés ont été constatées n'aurait plus de raison d'être. Dans sa résolution n° 108 (2017-2018)³ adoptée le 26 mai 2018 sur proposition de sa commission des affaires européennes, **le Sénat demandait une prise en charge du versement des prestations de chômage par l'État d'emploi dès lors que le travailleur frontalier y aurait travaillé au moins trois mois**.

Dans le cadre des négociations au Conseil, la position constante de la France est de soutenir cette bascule.

¹ SWD(2016) 460 final

² COM(2016) 815 final

³ <https://www.senat.fr/leg/tas17-108.html>

Le tableau ci-dessous donne une estimation de la dépense nette pour l'Unédic de la prise en charge des frontaliers, selon plusieurs situations.

Estimations des dépenses d'Assurance chômage française et nombre de frontaliers indemnisés, selon l'État en charge de l'indemnisation, et selon différents scénarios, sur l'année 2020

Etat de travail	Réglementation en vigueur				Dépenses estimées et nombre de frontaliers indemnisés sous le régime français, dans des scénarios où l'Etat étranger concerné aurait la compétence dès lors que le dernier contrat est d'au moins ...							
					...3 mois		...6 mois		...9 mois		...12 mois	
	Dépenses	Remboursement	Solde	Nombre de frontaliers indemnisés	Dépenses	Nombre de frontaliers indemnisés	Dépenses	Nombre de frontaliers indemnisés	Dépenses	Nombre de frontaliers indemnisés	Dépenses	Nombre de frontaliers indemnisés
Suisse	810 M€	143 M€	667 M€	51 200	82 M€	4 100	133 M€	7 000	179 M€	10 000	222 M€	12 000
Luxembourg	161 M€	27 M€	135 M€	18 300	40 M€	3 900	53 M€	4 900	63 M€	5 700	71 M€	6 300
Allemagne	90 M€	14 M€	75 M€	8 300	5 M€	400	9 M€	800	14 M€	1 200	19 M€	1 700
Belgique	56 M€	12 M€	44 M€	8 100	18 M€	2 000	22 M€	2 400	24 M€	2 700	27 M€	3 000
Espagne	4 M€	1 M€	3 M€	500	0 M€	< 50	1 M€	100	1 M€	100	1 M€	100
Ensemble	1 121 M€	197 M€	924 M€	86 400	145 M€	10 400	217 M€	15 200	281 M€	19 700	339 M€	23 100

Source : Ministère du travail et de l'emploi

2. Un difficile consensus entre les États mais un sujet qui reste en discussion

La procédure législative n'a pas pu aboutir faute de consensus entre les États membres. Toutefois, la proposition de la Commission reste toujours en discussion.

En octobre 2024, la présidente du Parlement européen a adressé au président du Conseil un courrier lui indiquant que le Parlement souhaiterait la reprise des travaux sur ce texte. En outre, la lettre de mission du nouveau Commissaire européen aux questions sociales, Mme Roxana Minzatu, lui commande d'examiner les moyens de faciliter davantage la mobilité de la main-d'œuvre, en travaillant notamment à la modernisation, à la simplification et à la numérisation de la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Enfin, il faut noter qu'une modification de la législation de l'Union ne sera applicable à la Suisse que si le comité mixte institué par 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 adopte une décision en conséquence. Au sein de ce comité, les décisions sont prises par consensus.

B. LA RECHERCHE D'ACCORDS BILATÉRAUX EN ATTENDANT UNE RÉVISION DU RÈGLEMENT (CE) N° 883/2004

Dans l'attente d'une révision du règlement (CE) n° 883/2004, il est nécessaire que la France engage dès à présent des négociations bilatérales avec la Suisse, le Luxembourg, l'Allemagne et la Belgique afin de limiter le déficit de l'Unédic résultant des règles actuelles, en vue d'obtenir le remboursement d'un montant plus important des prestations servies ou de demander à l'État d'emploi le versement des contributions à l'assurance chômage prélevées sur les salaires des travailleurs frontaliers.

Un dialogue doit donc être engagé pour identifier les centres d'intérêts des différentes parties et les points de convergence.

1. Un accord pour obtenir le remboursement d'un montant plus important

Une procédure de remboursement d'une partie du montant des prestations versées est actuellement en vigueur. Elle vise à mettre en œuvre les dispositions de l'article 65, paragraphes 6 et 7, du règlement (CE) n° 883/2004. Comme expliqué plus haut, cet article prévoit que l'État membre de résidence obtient de l'État membre d'emploi un remboursement dont le montant correspond à la totalité du montant des prestations servies pendant les trois premiers mois de l'indemnisation. Cette période de trois mois est étendue à cinq mois lorsque l'intéressé a accompli, au cours des vingt-quatre derniers mois, des périodes d'emploi d'au moins douze mois dans l'État d'emploi.

Le règlement (CE) n° 883/2004 permet d'étendre encore cette période par des accords bilatéraux. En effet, l'article 65, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que deux ou plusieurs États peuvent prévoir d'autres méthodes de remboursement mais à ce jour, aucun accord n'a été conclu en ce sens.

Par ailleurs, l'article 86 règlement (CE) n° 883/2004 prévoit spécifiquement que le Luxembourg rembourse à la France un montant correspondant au montant des prestations servies pendant les trois premiers mois de l'indemnisation et qu'un dialogue devra s'engager entre les deux parties pour étendre cette période. Néanmoins, là encore, aucun accord n'a été conclu. De tels accords bilatéraux sont donc juridiquement possibles dans le cadre actuel et doivent absolument s'engager. Les autorités françaises ont déjà indiqué aux autorités luxembourgeoises leur intention de porter ce point à l'ordre du jour de la prochaine commission intergouvernementale (CIG) entre la France et le Luxembourg.

2. Un accord pour obtenir le versement des contributions perçues par l'État d'emploi

Une autre solution pour limiter le déficit de l'Unédic serait que la France puisse conclure des accords bilatéraux visant à obtenir le versement par l'État d'emploi des contributions à l'assurance-chômage prélevées sur les salaires des travailleurs frontaliers.

Si l'on ne dispose pas d'estimations précises, on peut toutefois penser raisonnablement que les sommes ainsi obtenues seraient supérieures aux montants actuellement remboursés par quelque État que ce soit, sans pour autant couvrir le montant des prestations versées par l'Unédic aux frontaliers. En effet, des pays comme la Suisse ou le Luxembourg connaissent un taux de chômage très faible d'où des taux de cotisation qui sont peu élevés.

Cette solution était en vigueur entre la France et la Suisse avant l'application du règlement (CE) n° 883/2004. Elle constituerait déjà un progrès par rapport à la situation existante.

Un premier accord avec la Suisse non appliqué à ce jour

Un accord a été conclu entre la France et la Suisse en 2006¹. Celui-ci prévoit que les employeurs suisses ayant recours à des travailleurs frontaliers résidant en France en situation de chômage complet et pouvant prétendre au maintien de leurs prestations de chômage, doivent affilier ces travailleurs à la sécurité sociale française et s'acquitter auprès des institutions compétentes françaises des cotisations et contributions sur les rémunérations versées. En effet, la législation sur l'assurance chômage en France permet au bénéficiaire de l'allocation d'aide au retour à l'emploi de cumuler, sous certaines conditions, cette allocation avec des revenus tirés d'une activité professionnelle occasionnelle ou réduite.

En 2015, à l'occasion de l'affiliation au régime général de l'assurance maladie de nombreux frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse, l'URSSAF a pu constater que cet accord n'était pas appliqué et a procédé au rappel des cotisations auprès des employeurs suisses. Compte tenu de l'ouverture de la révision des règlements de coordination et plus particulièrement dans la perspective d'une bascule de compétence de l'indemnisation du chômage des frontaliers de l'État de résidence vers l'État d'emploi, un moratoire sur le recouvrement des cotisations auprès des employeurs suisses a été convenu après échanges entre les autorités françaises et suisses. Il est actuellement envisagé de mettre fin à ce moratoire.

¹ Circulaire DSS/DACI no 2007-53 du 31 janvier 2007 relative à la législation de sécurité sociale applicable aux travailleurs frontaliers en situation de chômage complet qui reprennent une activité de l'autre côté de la frontière tout en conservant leur indemnisation <https://sante.gouv.fr/fichiers/bo/2007/07-03/a0030082.htm>

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes, réunie le mercredi 11 décembre 2024, a engagé le débat suivant :

M. Jean-François Rapin, président. – Nous allons maintenant entendre nos collègues sur un autre sujet portant également sur les relations transfrontalières, mais cette fois pas uniquement avec la Suisse : il s’agit de l’indemnisation des travailleurs frontaliers, lorsque ceux-ci connaissent une période de chômage.

L’examen du projet de loi de finances pour 2025, interrompu brutalement par la motion de censure, a mis en évidence la situation désastreuse de nos finances publiques. Cet automne, les partenaires sociaux ont identifié une source d’économies importante, susceptible de résorber une part du déficit de l’Unédic, à savoir le changement des règles de l’assurance chômage relatives aux travailleurs frontaliers. À la mi-novembre, ils étaient même parvenus à un accord, censé diminuer les dépenses de l’Unédic de 710 millions d’euros de 2025 à 2028.

Cela a conduit notre collègue Cyril Pellevat à déposer aussitôt une proposition de résolution, que notre commission doit examiner dans le mois suivant son dépôt – donc, avant la suspension des travaux parlementaires. C’est pourquoi il était important que nous maintenions notre réunion de ce jour.

Je laisse la parole à nos rapporteurs pour présenter la situation, laquelle a encore évolué la semaine dernière... En effet, l’accord envisagé entre les partenaires sociaux n’obtiendra finalement pas l’agrément du Gouvernement. Dans ce contexte mouvant, les rapporteurs nous proposeront sans doute de faire évoluer la proposition de résolution européenne (PPRE).

M. Cyril Pellevat, auteur de la PPRE, rapporteur. – La liberté de circulation est l’une des libertés fondamentales sur lesquelles repose le marché intérieur. Le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne permet ainsi à tout citoyen de l’Union de se déplacer et de séjourner librement sur le territoire des États membres pour rechercher ou occuper un emploi.

Dès lors, il est apparu nécessaire de s’assurer que les personnes qui exercent leur droit à la libre circulation puissent dans le même temps conserver leurs droits sociaux. Devant les difficultés que présenterait une harmonisation des différents systèmes de sécurité sociale, le législateur européen a opté pour leur coordination : le processus vise à fixer des règles de rattachement uniformes et simplifiées aux institutions nationales compétentes pour les différentes prestations de sécurité sociale servies aux travailleurs. Ces règles de rattachement devaient obéir à certains principes : d’une part, l’unicité de la législation applicable pour une prestation donnée ; d’autre part,

l'égalité de traitement : le cas échéant, la législation s'applique indistinctement aux travailleurs qui ont exercé leur droit à la libre circulation et aux autres travailleurs.

Un premier règlement relatif aux travailleurs frontaliers est entré en vigueur dès 1963. Il prévoyait qu'un travailleur frontalier en situation de chômage partiel dans l'entreprise qui l'emploie serait indemnisé par l'institution compétente de l'État membre d'emploi, selon les dispositions prévues par la législation en vigueur dans cet État. En revanche, si le travailleur frontalier se trouve en situation de chômage complet, il est indemnisé par l'institution compétente de l'État où il réside, selon les dispositions prévues par la législation de cet État. Ces règles ont été reprises dans le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui s'applique aujourd'hui.

Ce dernier règlement prévoit également que l'institution compétente de l'État d'emploi devra rembourser à l'institution compétente du lieu de résidence la totalité du montant des prestations servies par celle-ci pendant les trois premiers mois de l'indemnisation. Cette période est étendue à cinq mois lorsque l'intéressé a accompli, au cours des vingt-quatre derniers mois, des périodes d'emploi d'au moins douze mois dans l'État d'emploi.

Ces dispositions s'appliquent à la Suisse qui a signé avec l'Union européenne un accord de libre circulation. En revanche, le Luxembourg bénéficie d'une dérogation prévue par le règlement n° 883/2004 : la période d'indemnisation devant faire l'objet d'un remboursement par l'institution luxembourgeoise compétente est limitée à trois mois, indépendamment de la durée d'emploi du salarié dans cet État.

Ces règles entraînent un déficit particulièrement important pour l'Unédic, qui annonce un montant de prestations de chômage versées aux demandeurs d'emploi frontaliers d'un milliard d'euros en 2023. Par ailleurs, le montant reçu des institutions compétentes des États frontaliers au titre des remboursements prévus par le règlement s'élève à seulement 200 millions d'euros. Le montant du déficit de l'Unédic imputable à l'indemnisation des travailleurs frontaliers est donc de 800 millions d'euros. Ce déficit est essentiellement lié à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant exercé une activité en Suisse ou au Luxembourg en raison de leur nombre et du montant des salaires pratiqués dans ces pays, le montant des derniers salaires déterminant le montant des prestations de chômage.

Face à cette situation, l'Unédic a décidé de réagir : cet automne, l'organisme a proposé un avenant au protocole d'accord du 10 novembre 2023 relatif à l'assurance chômage. L'avenant visait notamment à appliquer un coefficient modérateur au montant des prestations de chômage versées aux frontaliers.

Il aurait eu des conséquences sociales particulièrement désastreuses sur les quelque 77 000 demandeurs d'emploi frontaliers indemnisés par la France aujourd'hui, dans la mesure où le montant de leurs prestations aurait été nettement diminué. C'est pourquoi j'ai pris l'initiative de déposer une proposition de résolution européenne le 18 novembre dernier : celle-ci ne prévoyait pas de modifier les règles portant sur le montant et la durée de l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers ; elle plaidait plutôt en faveur d'une révision du règlement européen de 2004 afin que la charge de l'indemnisation soit supportée par l'État membre ayant perçu les cotisations lorsque le frontalier y a travaillé pendant au moins douze mois ; enfin, elle appelait à engager dès à présent des négociations bilatérales pour obtenir de nos voisins un remboursement plus élevé des indemnités chômage que l'Unédic verse aujourd'hui aux travailleurs frontaliers ayant cotisé dans ces pays.

Le Gouvernement a finalement annoncé, il y a deux semaines, qu'il ne donnerait pas son agrément à cet avenant négocié par les partenaires sociaux, en raison du risque juridique associé. En effet, cela créerait une rupture d'égalité entre les demandeurs d'emploi ayant exercé une activité en France et ceux qui ont exercé une activité dans un État frontalier.

Néanmoins, face au déficit engendré par l'indemnisation des travailleurs frontaliers, Florence Blatrix Contat et moi-même avons décidé d'ajuster la proposition de résolution, tout en maintenant la demande d'une révision de la législation européenne en vigueur.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Il faut bien comprendre que la législation actuelle présente deux incohérences majeures. Tout d'abord, elle prévoit que les demandeurs d'emploi frontaliers perçoivent des prestations de chômage auprès d'un État qui n'est pas celui dans lequel ils ont versé des contributions à l'assurance-chômage. Le règlement n° 883/2004 organise ainsi une déconnexion entre la contribution versée et la prestation reçue, ce qui n'est pas conforme au concept même d'assurance. En outre, selon la législation actuelle, le demandeur d'emploi se met à la disposition des autorités compétentes de l'État de résidence pour organiser son retour à l'emploi. Or les associations de travailleurs frontaliers que nous avons auditionnées nous ont toutes expliqué que le demandeur d'emploi frontalier aura tendance à vouloir retrouver un emploi dans l'État où il exerçait sa dernière activité.

Par conséquent, l'idéal serait d'obtenir une révision du règlement (CE) n° 883/2004. La Commission européenne avait proposé en 2016 de le modifier : la responsabilité du versement des prestations de chômage aurait été attribuée à l'État de dernier emploi, dès lors que le travailleur frontalier y a travaillé pendant au moins douze mois, et à l'État de résidence dans les autres cas. Notre commission avait alors adopté une proposition de résolution encore plus ambitieuse puisque nous demandions qu'à partir de trois mois

d'activité dans l'État d'emploi, les prestations de chômage soient versées par ce même État.

Malheureusement, l'absence de majorité au Conseil n'a pas permis l'adoption de nouvelles règles. Toutefois, la lettre de mission du nouveau commissaire européen aux questions sociales prévoit que ce dernier devra examiner les moyens de faciliter davantage la mobilité de la main-d'œuvre, en travaillant à la modernisation, à la simplification et à la numérisation de la coordination des systèmes de sécurité sociale, ce qui ouvre la perspective d'une révision du règlement de 2004. En outre, en octobre 2024, la présidente du Parlement européen a adressé au président du Conseil un courrier lui indiquant que le Parlement souhaitait la reprise des travaux sur ce texte.

Dans l'attente d'un éventuel accord au Conseil, il est urgent que le gouvernement français engage des négociations bilatérales avec la Suisse, le Luxembourg, la Belgique et l'Allemagne, afin d'obtenir le remboursement d'un montant plus important des prestations servies ou, à défaut, le reversement à l'Unedic des contributions à l'assurance chômage prélevées par l'État d'emploi sur les salaires des travailleurs frontaliers. .

Comme l'a indiqué Cyril Pellevat, une procédure de remboursement est actuellement en vigueur : le règlement européen n° 883/2004 permet aux États qui le souhaitent d'étendre la période durant laquelle la totalité du montant des prestations servies par l'institution compétente de l'État de résidence est remboursée par l'institution compétente de l'État d'emploi. Plus particulièrement, ce règlement de 2004 prévoit la mise en œuvre de telles dispositions avec le Luxembourg. Mais rien n'a jusqu'ici été négocié sur cette base entre ce pays et la France. Il est donc nécessaire d'identifier les centres d'intérêts des différentes parties et les points de convergence pour pouvoir aboutir à un accord.

Ces négociations bilatérales pourraient également avoir pour objectif le versement direct des contributions d'assurance chômage perçues par l'institution compétente de l'État d'emploi. Certes, les montants seraient moins importants, mais ils seraient néanmoins supérieurs aux sommes aujourd'hui remboursées à l'Unedic.

Dans l'attente, nous voulons insister sur la nécessité de mettre en place rapidement des mesures conformes au droit de l'Union : celles-ci permettraient un meilleur contrôle des demandeurs d'emploi frontaliers, afin d'éviter, notamment, des reprises d'activité non déclarées. Il faut donc renforcer la coopération entre les États et leurs institutions compétentes. Un échange systématique de données électroniques limiterait la fraude.

Tel est l'objet de la proposition de résolution, modifiée, que nous vous proposons d'adopter aujourd'hui.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez longuement abordé les cas du Luxembourg et la Suisse, pour des raisons que nous comprenons bien. Les mêmes problématiques existent-elles avec d'autres États frontaliers, comme

l'Espagne ou l'Italie ? J'aimerais avoir un aperçu de la situation vis-à-vis de ces pays.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. - Nous n'avons pas approfondi la situation de ces pays, car les montants en cause sont beaucoup plus modestes. Les travailleurs frontaliers exerçant leur activité en Espagne ou en Italie représentent moins de 2 % des travailleurs frontaliers résidant en France alors que ceux exerçant une activité en Suisse ou au Luxembourg représentent respectivement 48 % et 22 %. Nous avons donc concentré nos efforts sur la Suisse et le Luxembourg, car ces pays sont à l'origine de l'essentiel du déficit. Depuis 2011, la perte pour l'Unédic atteint 9 milliards d'euros !

Mme Marta de Cidrac. - Cela signifie-t-il que la PPRE ne s'appliquerait qu'à la Suisse et au Luxembourg ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. - Non, son cadre est bien général. D'ailleurs, nous ciblons également la Belgique et l'Allemagne. Une révision du règlement s'appliquerait quant à elle à tous les États frontaliers sans distinction.

M. Cyril Pellevat, auteur de la PPRE, rapporteur. - En effet, nous avons largement abordé les cas du Luxembourg et de la Suisse dans notre présentation, car les salaires y sont bien plus élevés, ce qui, d'une part, en fait une source importante du déficit de l'Unédic et, d'autre part, conduit les chômeurs issus de ces pays à rester plus longtemps sans emploi.

Par ailleurs, en raison des récentes annonces relatives aux fermetures d'usines, les employeurs du nord-est de la France craignent un afflux massif de travailleurs frontaliers d'Allemagne).

Mme Silvana Silvani. - Je vous remercie pour cette initiative en faveur des transfrontaliers. Mon département de Meurthe-et-Moselle est particulièrement concerné, du fait de la proximité du Luxembourg. L'essentiel des travailleurs luxembourgeois sont effectivement issus des communes voisines françaises. C'est une donnée importante à prendre en compte, au-delà de la seule question de l'indemnisation chômage.

À titre indicatif, à qualification égale, un travailleur touche un salaire deux, trois, voire quatre fois plus élevé au Luxembourg qu'en France. En Suisse, l'écart est sans doute plus important encore. Les indemnités de chômage associées ne représentent sans doute pas une part importante du budget de l'Unédic, mais, de fait, le versement de ces prestations crée un déficit pour l'Unédic.

Cette proposition de résolution s'intéresse donc avant tout à la Suisse et au Luxembourg. Pourtant, la situation de ces deux pays est très différente, et les relations qui lient la France avec chacun d'entre eux ne sont pas de même nature. Le Luxembourg, en particulier, bénéficie de dérogations particulières. Le nombre de travailleurs dans chacun des pays diffère également.

Aussi, comment votre proposition de résolution entend-elle prendre en compte ces différences ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Nous vous présentons un dispositif en plusieurs étapes, pour tenir compte du délai important que nécessiterait une révision du règlement permettant aux travailleurs frontaliers d’être indemnisés par l’État d’emploi et des nombreux désaccords que cette révision pourrait susciter.

Dans un premier temps, nous proposons d’engager des négociations bilatérales pour garantir le reversement à la France des contributions à l’assurance chômage des travailleurs frontaliers concernés. Il y aurait un manque à gagner, certes, puisque le taux de cotisation en Suisse – de l’ordre de 2,2 % – est bien plus faible qu’en France.

Dans un deuxième temps, d’autres négociations bilatérales permettraient d’obtenir un remboursement plus important des prestations servies, avec une extension du nombre de mois remboursés, notamment avec le Luxembourg.

Enfin, dans un troisième temps, il s’agirait de revoir le règlement européen de 2004, de manière à résoudre intégralement le problème.

Mme Silvana Silvani. – Comment mettre un terme au régime dérogatoire dont bénéficie le Luxembourg ?

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – Seule une négociation bilatérale le permettra.

M. Christophe-André Frassa. – Si je comprends bien la démarche de nos deux collègues, il me semble que la prise en charge sociale des travailleurs se fait au travers des conventions de sécurité sociale. C’est donc ce levier que nous devons d’abord activer, avant d’agir au niveau de l’Union européenne.

Ma circonscription de Monaco ne compte que 35 000 habitants, mais en 2021, selon l’INSEE, 33 000 frontaliers venant des Alpes maritimes s’y rendent tous les jours pour travailler. À ceux-là s’ajoutent, en 2019 selon l’Ambassade d’Italie à Monaco, 4 200 italiens. La convention sur la sécurité sociale, qui a été établie en 1952, prévoit que les cotisations sont prélevées par Monaco avant d’être reversées au système d’assurance chômage français, qui prend ensuite le relais.

Ainsi, si des défaillances du système sont constatées en Belgique, au Luxembourg et en Suisse, seule la négociation de conventions bilatérales permettra de parvenir à une solution, du moins dans un premier temps. Mais pour cela, il faut l’accord des deux parties !

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure. – N’oublions pas que tout cela pourrait interférer avec les négociations sur l’accord-cadre avec la Suisse.

M. André Reichardt. – Puisque l'accord auquel sont parvenus les partenaires sociaux en France n'a pas donné lieu à l'agrément du gouvernement sortant, nous devons nous orienter vers d'autres solutions, dans l'attente qu'un accord européen soit conclu entre les différents États membres pour résoudre les problématiques actuelles. Deux mesures doivent être rapidement mises en œuvre.

Premièrement, nous devons agir en faveur de la lutte contre la fraude. Je sais que ce n'est pas le principal objectif de cette proposition de résolution. Pour autant, puisque nous en avons le temps, tentons d'établir des mesures en ce sens, au niveau national. Il n'est pas acceptable que des personnes qui travaillent de l'autre côté de la frontière continuent à toucher le chômage en France !

Deuxièmement, nous devons nous assurer que la contribution de l'État d'emploi soit plus importante. Cette mesure peut être discutée dans le cadre d'accords bilatéraux.

Dans tous les cas, il faudra *in fine* un accord européen, mais, comme vous le dites, cela n'est pas près d'arriver...

M. Cyril Pellevat, auteur de la PPRE, rapporteur. – Plusieurs des acteurs que nous avons auditionnés nous ont interpellés sur le risque de sanctionner les travailleurs frontaliers en divisant par deux le montant de leur indemnisation. Quant aux situations de fraude que vous évoquez, il faut y mettre fin : certains de ceux qui en bénéficient ne s'en cachent même pas !

Malgré les déficits, l'État français n'est jamais revenu à la table des négociations afin de tenter de conclure un accord bilatéral avec la Suisse, pour des raisons qui seraient liées à des enjeux commerciaux étrangers au sujet... Il est regrettable de faire peser les lacunes de l'État sur les travailleurs frontaliers !

La commission autorise la publication du rapport et adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne modifiée, disponible en ligne sur le site du Sénat.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 45 à 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

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 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu la décision n° 1/2012 du Comité mixte institué par 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, du 31 mars 2012, remplaçant l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, rendant applicable le règlement (CE) n° 883/2004 entre les États membres de l'Union européenne et la Confédération Suisse,

Vu la décision n° 1/2014 du Comité mixte institué par l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 28 novembre 2014, modifiant l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2016 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, COM(2016) 815 final,

Vu le document de travail de la Commission évaluant l'impact de l'initiative visant à réviser partiellement le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son règlement d'application (CE) n° 987/2009, SWD(2016) 460 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 13 mars 2018 intitulée : « Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux », COM(2018) 130 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 108 (2017-2018) du 26 mai 2018 sur la convergence sociale dans l'Union européenne,

Vu le rapport d'information du Sénat « Le socle européen des droits sociaux : première ébauche d'un Code de convergence sociale ? » (n° 457, 2017-2018) - 20 avril 2018 - de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Considérant que les contributions à l'assurance-chômage sont versées par les travailleurs frontaliers à l'institution compétente de l'État d'emploi ;

Considérant que le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que les travailleurs frontaliers en situation de chômage sont indemnisés par l'institution compétente de l'État de résidence ;

Considérant que l'institution compétente de l'État de résidence est donc en charge du versement de prestations de chômage pour lesquelles elle n'a pas perçu de contributions ;

Considérant qu'un demandeur d'emploi frontalier souhaitera généralement retrouver un emploi dans l'État où il a exercé sa dernière activité et que le règlement (CE) n° 883/2004 lui permet de s'inscrire également comme demandeur d'emploi auprès de l'institution compétente de cet État ;

Considérant l'obligation pour la France de respecter le principe d'égalité de traitement entre les différents travailleurs soumis à sa législation, notamment concernant l'indemnisation des travailleurs en situation de chômage ;

Considérant que le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que l'institution compétente de l'État d'emploi rembourse à l'institution compétente du lieu de résidence la totalité du montant des prestations servies par celle-ci au travailleur frontalier en situation de chômage pendant les trois premiers mois de l'indemnisation et que cette période de trois mois est étendue à cinq mois lorsque l'intéressé a accompli, au cours des vingt-quatre derniers mois, des périodes d'emploi d'au moins douze mois dans l'État d'emploi ;

Considérant que le même règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que les États membres peuvent convenir d'autres méthodes de remboursement ou renoncer à tout remboursement entre les institutions relevant de leur compétence ;

Considérant que le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit un régime dérogatoire pour le Luxembourg dont l'institution compétente ne rembourse que les trois premiers mois de l'indemnisation, quelle que soit la durée d'emploi du travailleur frontalier au Luxembourg ;

Considérant que les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 s'appliquent à la Suisse ;

Considérant que l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) indique avoir versé un milliard d'euros de prestations en 2023 aux travailleurs frontaliers en situation de chômage et n'avoir obtenu que 200 millions d'euros de remboursement auprès des institutions compétentes des États d'emploi, conformément au règlement (CE) n° 883/2004, ce qui induit pour elle un déficit de 800 millions d'euros, dans un contexte où la tension budgétaire nécessite de limiter les dépenses publiques et de trouver de nouvelles recettes ;

Considérant que 77 000 allocataires frontaliers résidant en France ont perçu des prestations de chômage en France, parmi lesquels 61 % exerçaient une activité en Suisse et 22 % Luxembourg ;

Juge inadaptée la législation actuelle de l'Union qui prévoit que les demandeurs d'emploi frontaliers perçoivent des prestations de chômage auprès d'un État où ils résident mais qui n'est pas celui dans lequel ils ont été assurés et dans lequel ils ne souhaitent pas nécessairement retrouver un emploi ;

Estime que toute mesure visant à diminuer les seules prestations de chômage versées aux frontaliers serait contraire au droit de l'Union ;

Appelle à renforcer la coopération et l'échange électronique de données entre les États membres pour notamment lutter contre la reprise d'activité non déclarée ;

Demande que soient rapidement engagées des négociations bilatérales avec la Suisse en vue de prévoir l'extension de la période d'indemnisation pour laquelle l'institution compétente suisse rembourse à l'Unédic les prestations versées par cette dernière aux allocataires résidant en France et ayant cotisé en Suisse à l'assurance chômage, ou à défaut, le versement à l'Unédic des contributions à l'assurance-chômage prélevées sur les salaires des travailleurs frontaliers résidant en France par l'institution compétente suisse ;

Demande également que des négociations soient rapidement engagées avec le Luxembourg, conformément au règlement (CE) n° 883/2004, en vue de prévoir l'extension à plus de trois mois de la période d'indemnisation pour laquelle l'institution compétente du Luxembourg rembourse à l'Unédic les prestations versées par cette dernière aux allocataires résidant en France et ayant cotisé au Luxembourg à l'assurance chômage, ou à défaut, le versement à l'Unédic des contributions à l'assurance-chômage prélevées sur les salaires des travailleurs frontaliers résidant en France par l'institution compétente du Luxembourg ;

Souhaite qu'un accord bilatéral puisse également être conclu avec la Belgique et l'Allemagne dans le but d'alléger la charge financière qui pèse sur l'Unédic ;

Soutient une révision du règlement (CE) n° 883/2004 afin de permettre une prise en charge des prestations de chômage par l'État d'emploi tout en maintenant la possibilité pour le demandeur d'emploi d'être inscrit auprès de l'institution compétente de l'État de résidence, et demande pour cela la reprise des négociations sur la proposition de règlement COM(2016) 815 final ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces positions.

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :
<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppr24-151.html>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, Ministère du travail, de la santé et des solidarités**
 - *Mme Rachel Becuwe*, Cheffe de service - adjointe au Délégué
 - *Mme Stéphanie Le Blanc*, Sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi
 - *Mme Marie-Agnès Pariat Pommeray*, Cheffe de la mission de l'indemnisation du chômage

- **Direction de la sécurité sociale, Ministère du travail, de la santé et des solidarités**
 - *Mme Anne-Gaëlle Casandjian*, Cheffe de la Division des affaires communautaires et internationales
 - *Mme Emmanuelle Eldar*, Adjointe
 - *M. François Brillanceau*, Chef de projet

- **Groupement transfrontalier européen**
 - *M. René Deléglise*, Président
 - *M. Thomas Fischer*, Directeur général

- **Association Frontaliers Grand Est**
 - *M. Julien Dauer*, Directeur

- **Unédic**
 - *M. Jean-Eudes Tesson*, Président
 - *Mme Patricia Ferrand*, Vice-présidente
 - *M. Christophe Valentie*, Directeur général
 - *Mme Clémence Taillan*, Directrice de cabinet