



N° 4931

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE :

(N° 4276), DE MME MARION LENNE ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES ⁽¹⁾

*visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers
et à mener une réflexion européenne
sur le statut des travailleurs frontaliers,*

PAR M. XAVIER PALUSZKIEWICZ,
Député

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

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, présidente ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, vice-présidents ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, secrétaires ; MM. Patrice ANATO, Philippe BENASSAYA, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Julien DIVE, Mmes Coralie DUBOST, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Jean-Marie FIEVET, Alexandre FRESCHI, Mmes Maud GATEL, Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Jean-Claude LECLABART, Mmes Constance Le GRIP, Martine LEGUILLE-BALOY, Nicole Le PEIH, MM. David LORION, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Jean-Baptiste MOREAU, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Dominique POTIER, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, M. Benoit SIMIAN, Mme Michèle TABAROT.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LE RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS A ÉTÉ AMÉNAGÉ LORS DE LA CRISE SANITAIRE AFIN DE LIMITER LES CONSÉQUENCES DE LA GÉNÉRALISATION DU TÉLÉTRAVAIL | 9 |
| A. LES PRINCIPES RELATIFS À L’AFFILIATION SOCIALE ET L’IMPOSITION DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS PARAISSENT HÉTÉROGÈNES ET PEU ADAPTÉS À UNE MASSIFICATION DU TÉLÉTRAVAIL | 9 |
| 1. Les règles en matière d’affiliation à la sécurité sociale | 9 |
| 2. Des régimes d’imposition multiples | 11 |
| a. Les conventions fiscales reprenant le principe de l’OCDE d’une taxation dans l’État d’emploi : Luxembourg, Canton de Genève, Andorre..... | 13 |
| b. Les régimes spécifiques d’imposition, dérogatoires à la norme OCDE : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Monaco et Suisse..... | 14 |
| B. FACE À L’IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES MODES DE TRAVAIL, DES AMÉNAGEMENTS TEMPORAIRES ONT ÉTÉ MIS EN PLACE AFIN DE SÉCURISER LES DÉMARCHES DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS PLACÉS EN TÉLÉTRAVAIL | 16 |
| 1. Au plan de la sécurité sociale : une mesure de flexibilité rapidement mise en place et prolongée | 17 |
| 2. L’aménagement temporaire des régimes d’imposition..... | 19 |
| a. Les accords avec l’Allemagne, la Belgique, l’Italie et la Suisse | 19 |
| b. L’accord avec le Luxembourg..... | 20 |
| II. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE APPELANT UNE RÉVISION DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE, UNE HARMONISATION DES CONVENTIONS FISCALES ET PLUS LARGEMENT UNE RÉFLEXION EUROPÉENNE SUR LE STATUT DES FRONTALIERS | 21 |
| A. ACCROÎTRE LE TÉLÉTRAVAIL DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS EST PORTEUR D’ENJEUX ÉCONOMIQUES, TERRITORIAUX ET | |

| | |
|---|-----------|
| LOCAUX MAJEURS MAIS PLUSIEURS OPTIONS DOIVENT ÊTRE ÉCARTÉES SUR LE COURT TERME | 21 |
| 1. Une forte demande des frontaliers face à l’ancrage durable du télétravail dans les modes de travail | 21 |
| a. Le télétravail a concerné une majorité de frontaliers pendant la crise et demeure aujourd’hui une réalité hebdomadaire des frontaliers | 22 |
| b. Les frontaliers ont des attentes fortes en matière de sécurisation du télétravail à l’avenir | 23 |
| 2. Des gains économiques et sociaux qui paraissent avérés, malgré un coût potentiel associé à la réforme des règles | 24 |
| a. Au plan des ressources fiscales, un calcul coûts-bénéfices peu ambigu | 24 |
| b. Au plan des infrastructures et de la qualité de vie, des conséquences plus ambivalentes | 26 |
| 3. Plusieurs options semblent pourtant devoir être écartées sur le court terme | 30 |
| a. Une législation européenne sur le télétravail ne constitue pas la solution directe aux difficultés des frontaliers | 30 |
| b. Le relèvement du seuil d’activité substantielle, s’il constitue une solution fréquemment évoquée, doit aussi être écarté | 30 |
| B. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE POUR UN CADRE JURIDIQUE PLUS PROTECTEUR ET COHÉRENT, PERMIS PAR UNE RÉFLEXION EUROPÉENNE SUR LE SUJET DES FRONTALIERS | 32 |
| 1. Sur le court terme, il convient d’agir à droit constant et de créer du consensus autour de la question des télétravailleurs frontaliers | 32 |
| a. En matière de sécurité sociale | 32 |
| b. Sur le volet fiscal | 33 |
| 2. Sur le moyen terme, la bonne prise en compte du télétravail des frontaliers nécessitera des outils nouveaux et dédiés, permis par un consensus mieux matérialisé | 34 |
| 3. Ces réflexions devraient idéalement être conduites dans le cadre d’un mouvement plus global de réflexion européenne sur le statut des frontaliers | 36 |
| CONCLUSION | 39 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 41 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE | 47 |
| AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION | 50 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPEENNE | 55 |
| ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES | 61 |

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément à l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission des affaires européennes a été saisie d'une proposition de résolution européenne (n°4276) présentée par Mme Marion Lenne, députée, et plusieurs députés cosignataires ⁽¹⁾, *visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers*, examinée par le présent rapport.

En effet, la pandémie de la Covid-19 a contraint tous les gouvernements européens à prendre des mesures inédites. De nombreux salariés et travailleurs frontaliers sont restés à leur domicile et ont découvert l'usage du télétravail. Cette situation sans précédent a révélé les limites des règles applicables en matière de sécurité sociale et d'imposition et appelle aujourd'hui une réponse durable et adaptée aux attentes des frontaliers en matière de télétravail.

La proposition initiale vise à offrir aux frontaliers des possibilités accrues de placement en télétravail, sans démarche administrative supplémentaire ni changement de régimes de sécurité sociale et d'imposition, par une modification de la législation de l'Union et des conventions fiscales bilatérales. La **proposition centrale consiste ainsi à relever de 25 % à 40 % le seuil réglementaire applicable en matière de « pluriactivité »** afin de permettre deux jours de télétravail par semaine et d'harmoniser en conséquence les conventions fiscales. Une réflexion plus large sur le statut des travailleurs frontaliers est proposée.

Bien que les questions fiscales soient placées en dehors des sujets de compétence de la commission des affaires européennes, votre rapporteur considère qu'il y a lieu de les lier au volet « sécurité sociale » et d'émettre des observations à leur sujet. En effet, **il y va de la simplification et de la sécurisation de la situation des travailleurs frontaliers**, éprouvées par la crise et qui doivent à l'avenir être favorisées.

(1) Claire PITOLLAT, Jean-Bernard SEMPASTOUS, Xavier ROSEREN, Véronique RIOTTON, Frédérique LARDET, Fannette CHARVIER, Isabelle RAUCH, Bruno FUCHS, Laurence GAYTE, Annie CHAPELIER, Olga GIVERNET, Éric GIRARDIN, Pierre CABARÉ, Pascale BOYER, Sira SYLLA, Nicole LE PEIH, Valérie THOMAS, Frédéric BARBIER, Samantha CAZEBONNE, Nicole DUBRÉ-CHIRAT, Jean-Charles COLAS-ROY, David CORCEIRO, Stéphane CLAIREAUX, Françoise BALLET-BLU, députés

Les régions frontalières terrestres intérieures de l'Union européenne couvrent, selon la Commission, 40 % de son territoire et représentent 30 % de sa population. **400 000 de nos concitoyens et 1,9 million de personnes, si l'on ajoute les États de l'AELE, sont aujourd'hui considérés comme des frontaliers** ⁽²⁾. Ces personnes, du fait de leur bassin de vie, incarnent les idéaux d'échanges entre les peuples sur lesquels est fondée l'Union et bénéficient au quotidien des libertés du marché intérieur et de l'espace Schengen.

À cet égard, votre rapporteur a noté avec satisfaction la richesse des échanges initiés lors des auditions et des contributions écrites reçues, qui ont permis de croiser des données habituellement éparées, entendre des acteurs de terrain et, surtout, placer au centre du travail parlementaire la question des frontaliers, dont la crise sanitaire n'a fait que confirmer l'importance.

Pour nos pays voisins, les frontaliers représentent une main-d'œuvre à tout le moins productive, voire incontournable lorsque les marchés de l'emploi sont soumis à de fortes tensions, à l'image du Luxembourg, **où presque la moitié de l'emploi total dépend du réservoir non-résident** issu d'Allemagne, de Belgique et des 110 860 Français qui y travaillent quotidiennement selon l'Inspection générale de la Sécurité sociale du Luxembourg.

Si cette question est structurellement complexe, elle l'est aussi contextuellement. À l'orée de la crise sanitaire, les fermetures unilatérales des frontières et la bascule vers un télétravail généralisé et obligatoire ont ouvert, pour les frontaliers, une période d'incertitude. En sus des restrictions à leurs libertés de circulation, qui ont dans les zones frontalières des impacts concrets en matière de consommation, de santé ou de vie familiale, **le jeu des règles fiscales et d'affiliation à la protection sociale de droit commun aurait pu conduire les travailleurs frontaliers à de multiples démarches administratives sources d'insécurité juridique.**

Force est de constater, comme les nombreuses auditions ont permis de l'établir, que **les administrations françaises, des pays frontaliers et européennes ont réagi rapidement et de manière appropriée pour limiter les conséquences de la pandémie sur la situation spécifique des frontaliers.** Des points d'amélioration demeurent et certaines actions peu lisibles peuvent être regrettées, mais les frontaliers ont au global fait l'objet d'une prise en compte adaptée pendant la crise sanitaire.

Aujourd'hui, **tant les entreprises que les frontaliers sont demandeurs de règles plus lisibles et adaptées afin de bénéficier de la flexibilité que représente le télétravail.** La question et la place des frontaliers demeurent en effet centrales dans la problématique du télétravail volontaire dans la scène frontalière contemporaine. Il était **donc nécessaire d'actualiser la définition ainsi que le périmètre du télétravail en phase avec les besoins des frontaliers.** Les

(2) L'Association européenne de libre-échange comprend la Suisse, la Norvège, le Lichtenstein et l'Islande.

conséquences d'une telle évolution doivent aussi être appréciées au regard de différentes problématiques, telles que la surcharge des réseaux de transports, la tension sur les infrastructures routières, le bien-être des travailleurs et le dynamisme économique des bassins de vie. Il en va enfin de la discrimination potentielle des frontaliers par rapport aux employés résidents s'ils sont placés dans des situations différentes du seul fait de l'application de règles qu'il convient alors de réformer.

Si une inadéquation du cadre réglementaire européen et des accords fiscaux bilatéraux à la situation des frontaliers telle qu'elle se présente aujourd'hui peut être notée, force est de constater que des mesures de flexibilité proportionnées ont été prises pour limiter les impacts de la crise sanitaire sur leurs situations (I).

À l'avenir, il convient d'adapter le cadre normatif à l'ancrage durable du télétravail dans les modes de travail et de rechercher une plus grande convergence entre les règles fiscales et les règles en matière d'affiliation à la sécurité sociale. Il n'y aura en effet pas de retour à la normale sans une part croissante du télétravail dans le nouveau quotidien des travailleurs frontaliers français qui franchissent chaque jour les frontières. Ces évolutions réglementaires doivent avoir pour cadre une prise en compte européenne du statut de frontalier. Votre rapporteur formule à cet égard des propositions concrètes et réalistes, avec un calcul coûts-bénéfices convaincant, affinées au cours des nombreuses auditions menées. Elles figurent dans une proposition de résolution européenne renouvelée soumise à l'appréciation de la commission des affaires européennes (II).

I. LE RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS A ÉTÉ AMÉNAGÉ LORS DE LA CRISE SANITAIRE AFIN DE LIMITER LES CONSÉQUENCES DE LA GÉNÉRALISATION DU TÉLÉTRAVAIL

A. LES PRINCIPES RELATIFS À L’AFFILIATION SOCIALE ET L’IMPOSITION DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS PARAÎSSENT HÉTÉROGÈNES ET PEU ADAPTÉS À UNE MASSIFICATION DU TÉLÉTRAVAIL

Votre rapporteur a pu constater l’absence d’unité entre les règles européennes applicables aux frontaliers en matière de sécurité sociale (1) et les conventions fiscales bilatérales, qui contiennent des dispositions elles-mêmes fortement hétérogènes selon les zones géographiques (2).

1. Les règles en matière d’affiliation à la sécurité sociale

Dès le Traité de Rome de 1957, une compétence législative européenne en matière de **coordination des systèmes de sécurité sociale** a été prévue, puis progressivement étendue à de nouveaux champs, afin de matérialiser la libre circulation des travailleurs (3). Les principes posés par le premier règlement en la matière, daté de 1971 (4) ont depuis été modifiés à plusieurs reprises, jusqu’au **règlement de base de 2004** (5) et son **règlement d’application de 2009** (6) qui constituent le cadre législatif actuel applicable aux travailleurs mobiles dans l’Union européenne en matière de protection sociale.

En préalable, dans le champ spécifique couvert par cette proposition de résolution européenne, l’apport premier de ces règlements a été **d’harmoniser la définition du travailleur frontalier**. Au sens du règlement n° 883/2004 ce terme 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 » (7). Toutefois, ils ne prévoient pas de dispositions spécifiques en matière de législation applicable pour ces travailleurs frontaliers, celle-ci demeurant déterminée par les règles rappelées ci-après.

(3) Article 51 du Traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957

(4) Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, 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

(5) Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

(6) 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

(7) Article 1^{er} f) du règlement (CE) n°883/2004 précité

État des lieux du travail frontalier

En Europe, 1,5 million de personnes sont des travailleurs frontaliers (1,9 million si les pays de l'AELE sont inclus).

La France représente à elle seule plus d'1/5^e de cet ensemble : le travail frontalier est en effet un phénomène en augmentation constante, les effectifs étant passés de 300 000 travailleurs il y a 15 ans à 450 000 aujourd'hui, soit une augmentation annuelle de 10 000 travailleurs.

Une autre spécificité française est le delta existant entre l'envoi de frontaliers vers l'étranger et le flux retour de frontaliers quotidiens qui n'a pas d'équivalent : la France n'accueillerait quotidiennement que 10 000 travailleurs étrangers.

Les plus forts contingents de travailleurs frontaliers, en 2016 et selon l'INSEE, sont :

- la région Grand Est avec 43 % du contingent, soit 169 400 travailleurs frontaliers dont 78 000 vers le Luxembourg, 46 000 vers l'Allemagne, 37 100 vers la Suisse et 8 300 vers la Belgique ;
- la région Auvergne-Rhône-Alpes compte 116 000 habitants travaillant dans un pays frontalier, soit 30 % du contingent, principalement en Suisse, le canton de Genève concentrant 84 % de ce flux. Les flux vers l'Italie se limitent à 235 personnes ;
- les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), Hauts-de-France et Bourgogne-Franche-Comté rassemblent chacune entre 29 000 et 35 000 frontaliers, travaillant pour l'essentiel respectivement à Monaco, en Belgique et en Suisse ;
- le phénomène est beaucoup plus contenu en Nouvelle-Aquitaine et en Occitanie, avec 4 000 et 2 000 personnes respectivement.

Des secteurs d'activité se détachent, selon les zones :

- dans le Genevois français, les travailleurs frontaliers exercent principalement dans les secteurs des services à la personne (santé, commerce, hébergement / restauration) Pour autant, la part des actifs hautement diplômés (banque, finance, ingénierie, industrie électronique et horlogerie, enseignement et formation) n'est pas anodine sur le territoire (plus de 20 % des actifs frontaliers) ;
- les frontaliers français au Luxembourg exercent pour seulement 10 % dans le secteur industriel et pour 2/3 dans le secteur tertiaire (activités financières par exemple) ;
- à l'inverse, en Belgique et en Allemagne, l'emploi des frontaliers dans le secteur industriel (automobile, agroalimentaire) prévaut à 40 % environ.

Sources : INSEE, Mission Opérationnelle Transfrontalière, DDETS Haute Savoie, Rapporteur

Deux principes ressortent particulièrement de ce cadre législatif. D'une part, en application du **principe d'unicité de la législation**, l'affiliation à la protection sociale n'est possible que dans un seul État, ce qui constitue une différence majeure avec le régime d'imposition détaillé ultérieurement.

D'autre part, le principe retenu pour l'affiliation à la sécurité sociale des travailleurs mobiles est celui de **l'application de la législation de l'État dans lequel s'exerce l'activité professionnelle** ⁽⁸⁾, parfois dénommé principe de la

(8) Article 11 du règlement (CE) n°883/2004 précité.

lex loci laboris. Ce principe s'étend aux États membres de l'Union européenne et également à la Suisse, qui est une des principales destinations professionnelles des travailleurs frontaliers français ⁽⁹⁾.

Pour autant, la **catégorie des travailleurs mobiles recouvre des situations professionnelles hétérogènes**, selon que le travailleur exerce plusieurs activités dans plusieurs États (au moins deux), exerce une mission temporaire, occupe un emploi salarié ou non et se rend fréquemment hors des zones frontalières. Dès lors, le cadre réglementaire européen comporte des **dispositions spécifiques applicables aux situations dites de « pluriactivité »** ⁽¹⁰⁾, soit l'exercice d'activités dans deux États membres ou plus.

En cas de pluriactivité, la législation applicable dépend d'un **seuil dit « d'activité substantielle »**, exprimé en pourcentage annuel du temps de travail ou de la rémunération pour un salarié et sur des critères plus larges pour un non-salarié ⁽¹¹⁾. Une **lecture combinée du règlement de base de 2004 et du règlement d'application de 2009 fixe ce seuil à 25 %** ⁽¹²⁾. Au-delà, le travailleur est présumé exercer une activité substantielle dans un autre État (assimilable à l'État de résidence) que son État d'emploi, ce qui entraîne une obligation d'affiliation à la sécurité sociale de l'État d'activité substantielle.

Les conventions bilatérales de sécurité sociale avec Andorre et Monaco

S'agissant de Monaco, la convention du 28 février 1952 prévoit une disposition spécifique au télétravail à l'article 3§2h : *les travailleurs salariés ou assimilés aux salariés, résidant dans l'un des deux pays contractants, qui exercent, pour le compte exclusif d'un employeur dont le siège social ou le domicile est établi dans l'un des deux États, une activité en télétravail depuis le territoire de l'autre État, sont soumis à la législation de l'État où l'employeur a son siège social ou son domicile, à condition d'effectuer au moins un tiers de leur temps de travail hebdomadaire dans les locaux de l'employeur.*

S'agissant d'Andorre, selon la convention du 12 décembre 2000 (article 4§1), les travailleurs exerçant une activité dans les deux États sont soumis aux deux régimes.

2. Des régimes d'imposition multiples

Concernant le régime fiscal des travailleurs frontaliers, plusieurs observations préalables doivent être formulées. En premier lieu, doit être notée la

(9) Selon le CLEISS (Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale) « Depuis le 1er avril 2012, les règlements (CE) n°883/2004 et (CE) n°987/2009 sont applicables dans les relations entre la Suisse et les États membres de l'Union européenne, avec l'entrée en vigueur de la décision n°1/2012 du 31 mars 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, remplaçant l'annexe II dudit Accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ».

(10) Article 13 du règlement (CE) n°883/2004 précité.

(11) Le chiffre d'affaires, le temps de travail, le nombre de services prestés et/ou le revenu.

(12) Article 14(8) du règlement n°987/2009 précité.

diversité des dispositions applicables à l'imposition des frontaliers selon les zones géographiques qui découle de ce que **les questions fiscales sont réglées par le biais de conventions fiscales d'État à État. Cette diversité permet dans certains cas, il convient de le noter, de simplifier les démarches des usagers**, à défaut de simplifier les relations inter-administratives et s'explique souvent au cas par cas, pour des raisons d'équilibre général des discussions bilatérales qui nécessitent souvent des compromis, des exceptions ou des compensations.

Ensuite, doit surtout être relevée **l'absence d'harmonisation entre le cadre applicable en matière de sécurité sociale et le cadre fiscal**. Il en va parfois de la définition même du statut de frontalier, qui reçoit pourtant une définition harmonisée en droit européen. Certaines conventions fiscales définissent ainsi étroitement ce que constitue la zone frontalière, parfois par le biais d'une liste précise de communes, lorsque d'autres ne retiennent pas cette approche. Le seuil d'activité substantielle est quant à lui exprimé en pourcentage annuel en droit européen : il n'a pas d'équivalent dans les conventions fiscales, bien que certaines contiennent des réserves exprimées en jours travaillés en dehors de l'État d'emploi.

Le principe de double imposition tel que défini par l'OCDE

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) la double imposition internationale correspond à « l'application d'impôts comparables dans deux ou plusieurs États au même contribuable, pour le même fait générateur et pour des périodes identiques ». La suppression des doubles impositions est apparue nécessaire pour éviter qu'elles affectent négativement les relations économiques entre les États et constituent un frein aux libertés du marché intérieur.

Les premiers travaux sur la double imposition ont été entrepris par la Société des Nations (SDN) en 1921. En 1928, les travaux ont abouti à la création des premiers modèles de conventions bilatérales. Puis, les modèles de convention de Mexico (1943) et de Londres (1946) ont permis d'établir quelques principes communs directeurs.

Le Conseil de l'Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE) a adopté, en 1955, sa première Recommandation concernant la double imposition. À l'époque, 70 conventions bilatérales signées entre les États, qui sont actuellement membres de l'OCDE, gouvernaient leurs relations.

En 1992, l'OCDE a publié le Modèle de Convention qui a été mis à jour 10 fois jusqu'à présent, la dernière mise à jour datant de 2017.

Source : OCDE (2019), Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune 2017 (Version complète), Éditions OCDE, Paris.

Selon les standards internationaux fixés par le modèle de convention de l'OCDE, **les rémunérations au titre d'un emploi salarié du secteur privé exercé dans un État sont imposées dans l'État d'exercice sans aucune limitation**. Cette règle régit la plupart des conventions fiscales conclues par la France.

Pour autant, la prise en compte de problématiques particulières à chaque zone frontalière et de la numérisation accrue du travail a conduit **à insérer des dispositions spécifiques dans un certain nombre de conventions bilatérales**.

Le tableau suivant recense les dispositifs décrits dans les points a) et b) :

**CONVENTIONS FISCALES BILATÉRALES
CATÉGORISÉES PAR PRINCIPE D'IMPOSITION RETENU**

| | |
|---|---|
| Imposition dans l'État de résidence, avec compensation de l'État d'exercice de l'activité | Allemagne, Belgique (avant 2012)*, Suisse (hors canton de Genève) |
| Imposition dans l'État de résidence, sans compensation de l'État d'exercice de l'activité | Italie, Espagne, Monaco |
| Imposition dans l'État où s'exerce l'activité professionnelle | Canton de Genève**, Andorre, Luxembourg, Belgique (depuis 2012)* |

(*) Le régime frontalier prévu dans les accords franco-belges a été supprimé en 2008, une période transitoire s'appliquant depuis 2012 jusqu'en 2033. Depuis, l'imposition se fait dans l'État d'emploi et la compensation ne concerne que les frontaliers.

(**) Le canton reverse une compensation aux conseils départementaux de l'Ain et de la Haute Savoie.

Source : Rapporteur

a. Les conventions fiscales reprenant le principe de l'OCDE d'une taxation dans l'État d'emploi : Luxembourg, Canton de Genève, Andorre

Les conventions fiscales conclues par la France avec le Luxembourg⁽¹³⁾ et Andorre⁽¹⁴⁾ appliquent la règle générale d'imposition des salaires dans l'État d'emploi.

Cependant, la dernière convention du 28 mars 2018 signée entre la France et le Luxembourg prévoit que **les travailleurs frontaliers français peuvent télétravailler depuis la France, ou un État tiers, au profit de l'employeur luxembourgeois dans la limite de 29 jours**, sans que la rémunération perçue ne soit imposée en France⁽¹⁵⁾. Cette rénovation récente de la convention fiscale n'a pas d'équivalent dans les autres accords bilatéraux et a permis une forme de mise en cohérence avec la **stratégie européenne de numérisation du travail amorcée depuis le début des années 2000, jusqu'ici peu matérialisée dans les textes fiscaux**.

Trois raisons ont été avancées pour l'insertion dans ce texte de dispositions spécifiques : l'absence de régime frontalier comme on a pu en instituer avec d'autres États frontaliers, le nombre de personnes concernées et la nature des postes occupés (emplois de cadres à fort potentiel de numérisation) et le fait que le Luxembourg avait déjà conclu des accords similaires avec ses autres voisins et qu'il a souhaité obtenir cette clause dans l'équilibre général de la discussion.

(13) Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune signée le 20 mars 2018.

(14) Convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu signée le 2 avril 2013.

(15) Protocole additionnel à la Convention du 20 mars 2018 précitée.

En Suisse, les questions fiscales sont de la compétence des cantons. Ainsi, le Canton de Genève applique, à l'inverse des autres cantons, liés à la France par la convention fiscale du 9 septembre 1966⁽¹⁶⁾, la règle internationale d'imposition dans l'État d'emploi⁽¹⁷⁾. La France, plus spécifiquement les conseils départementaux de l'Ain et de la Haute-Savoie, est ainsi compensée pour cette renonciation à son droit de taxation des frontaliers, à hauteur de 3,5 % de la masse salariale annuelle brute des frontaliers⁽¹⁸⁾. Il s'agit du canton qui accueille la plus grande population frontalière.

b. Les régimes spécifiques d'imposition, dérogatoires à la norme OCDE : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Monaco et Suisse

Les conventions fiscales conclues par la France avec l'Allemagne⁽¹⁹⁾, la Belgique⁽²⁰⁾, l'Espagne⁽²¹⁾, l'Italie⁽²²⁾ et la Suisse (hors canton de Genève) prévoient des régimes spécifiques d'imposition pour les travailleurs résidant et travaillant dans la zone frontalière. Ces régimes, dérogatoires de la règle de l'OCDE d'imposition dans l'État d'emploi, retiennent ainsi un **principe d'imposition exclusive des salaires dans l'État de résidence**, soit la France, à condition de ne pas dépasser un certain nombre de jours travaillés hors de la zone frontalière, qui varie selon le texte⁽²³⁾.

(16) *Convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales signée le 9 septembre 1966.*

(17) *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers signé le 11 avril 1983.*

(18) *Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française sur la compensation financière relative aux frontaliers travaillant à Genève signé le 29 janvier 1973.*

(19) *Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproques en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi qu'en matière de contributions des patentes et de contributions foncières signée le 21 juillet 1959.*

(20) *Convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus signée le 10 mars 1964.*

(21) *Convention entre la République française et le Royaume d'Espagne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée le 10 octobre 1995.*

(22) *Article 15§4 de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales signée le 5 octobre 1989.*

(23) *45 jours dans les textes franco-allemand et franco-suisse (décompte en nuitées), 30 jours dans le texte franco-belge.*

Le cas spécifique du régime frontalier franco-belge

En application des dispositions de la convention fiscale franco-belge du 10 mars 1964, complétée par un protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers, ajouté à la Convention par l'article 2 de l'Avenant du 12 décembre 2008, est accordé le bénéfice du régime frontalier aux personnes résidant en France dans la zone frontalière, tant qu'elles n'exercent pas leur activité professionnelle en dehors de la zone frontalière belge plus de 30 jours par an.

Néanmoins, la Belgique et la France se sont, au début des années 2000, opposées sur le maintien de ce régime, la France souhaitant le conserver. À l'issue de longues négociations, un nouvel avenant à la convention belgo-française de 1964 a été signé le 12 décembre 2008 prévoyant la **suppression du régime frontalier avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007** pour les résidents de Belgique exerçant leur activité en France.

Pour les résidents de France exerçant leur activité en Belgique, le régime frontalier s'éteint progressivement depuis le 1^{er} janvier 2009. Une période transitoire a été définie, pendant laquelle le régime continuera à s'appliquer sous certaines conditions, jusqu'en 2033.

Source : Direction de la législation fiscale (DLF)

Votre rapporteur a donc constaté la **complexité de l'édifice des accords fiscaux bilatéraux au cours de ses auditions**. Certains d'entre eux prévoient même une **mesure de compensation des pertes fiscales** à l'État d'activité, lorsque la règle de l'imposition dans l'État de résidence s'applique. Ainsi, l'Allemagne, les cantons Suisse (hors Genève) et la Belgique jusqu'en 2012, qui ont renoncé à leur droit de taxation des frontaliers, se voient compensés par la France. Cela s'explique néanmoins par une volonté de simplification des démarches administratives des travailleurs frontaliers.

L'accord du 16 février 2006 signé avec l'Allemagne assimile les activités professionnelles exercées dans la zone frontalière d'une des parties à l'accord à des activités exercées dans la zone frontalière de l'autre partie, permettant, de manière incidente, la pratique du télétravail, toujours dans les limites de 183 jours de séjour dans l'État d'emploi par année civile et de 45 jours hors zone frontalière.

Le Protocole franco-espagnol additionnel à la Convention du 27 juin 1973 prévoit que, pour les frontaliers, les dispositions permettant une imposition dans l'État de résidence restent en vigueur, tant que de nouvelles dispositions n'auront pas été convenues entre les États contractants. De manière originale (le seul autre exemple étant l'accord franco-belge), le statut de frontalier est justifié par la production d'une carte, obtenue si le travailleur réside dans une liste définie de 20 communes, qui correspond à une zone frontalière d'un rayon de 20 km autour de la frontière ⁽²⁴⁾. Aucune compensation n'est versée par la France à l'Espagne, en

(24) Réponse du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 27/05/2021 - page 3404 : « La liste des communes concernées par le régime spécial défini pour les travailleurs frontaliers est, quant à elle, définie par l'annexe I de l'accord complémentaire relatif aux travailleurs frontaliers, signé le 25 janvier 1961 et a été élargie par les accords franco-espagnols par échange de lettres du 1er septembre 1964 et du 21 mai 1965 ».

raison de la faiblesse des flux de travailleurs transfrontaliers, votre rapporteur émettant l'hypothèse de raisons géographiques rendant difficile la traversée quotidienne et de typologie des emplois offerts dans cette zone frontalière.

En effet, seuls 650 résidents sur le territoire espagnol viennent travailler tous les jours en France, quand 3 040 résidents de Nouvelle-Aquitaine travaillent en Espagne quotidiennement. Il faut aussi signaler que 7 travailleurs frontaliers sur 10 sont de nationalité espagnole, ce qui constitue une forme d'exception par rapport aux autres zones frontalières, où 85 % des transfrontaliers sont français. Par ailleurs, sept sur dix de ces frontaliers résident à Hendaye ⁽²⁵⁾.

La convention franco-monégasque, prévoit que les personnes physiques de nationalité française résidentes à Monaco acquittent l'impôt sur le revenu en France, sauf si ces personnes relèvent de la maison souveraine ou sont fonctionnaires, agents et employés des services publics de la Principauté et ont établi leur résidence habituelle à Monaco antérieurement au 13 octobre 1962 ⁽²⁶⁾. Aucune compensation n'est versée.

B. FACE À L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES MODES DE TRAVAIL, DES AMÉNAGEMENTS TEMPORAIRES ONT ÉTÉ MIS EN PLACE AFIN DE SÉCURISER LES DÉMARCHES DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS PLACÉS EN TÉLÉTRAVAIL

La crise sanitaire, par le jeu des règles de droit commun détaillées ci-avant, aurait pu avoir pour conséquence une forte insécurité juridique et des démarches nombreuses pour les frontaliers. Force est de constater, malgré quelques imperfections, qu'ils en ont été majoritairement protégés par des mesures temporaires adaptées, tant en matière de sécurité sociale (1) qu'en matière d'imposition sur le revenu (2).

(25) Contribution écrite de la DREETS Nouvelle-Aquitaine.

(26) Convention fiscale entre la France et la Principauté de Monaco signée le 18 mai 1963.

Précisions générales sur le télétravail pendant la crise sanitaire et sur son évolution actuelle

Pour rappel, en France métropolitaine en 2019, d'après l'enquête Conditions de travail, 4 % des salariés pratiquaient le télétravail de façon régulière (au moins un jour par semaine) et jusqu'à 9 % de façon occasionnelle (au moins quelques jours ou demi-journées par mois).

Pendant la crise sanitaire, à date de janvier 2021, 31 % des salariés de France métropolitaine ont pratiqué le télétravail, dont 26 % de façon régulière.

Au cours du mois d'octobre 2021, 20 % des salariés ont été au moins un jour en télétravail. Cette proportion est de nouveau stable ce mois-ci, après une baisse continue entre les mois d'avril et d'août 2021 (-7 points).

Cependant, le nombre de jours télétravaillés par semaine poursuit sa diminution : les salariés concernés par le télétravail intégral ne sont plus que 6 % (- 2 points) (soit 1 % de l'ensemble des salariés). 57 % des télétravailleurs (- 1 point) l'ont été entre deux et quatre jours par semaine (soit 11 % des salariés), 26 % (+ 2 points) un jour par semaine (soit 5 % des salariés) et 11 % (+ 1 point) uniquement quelques jours dans le mois (soit 2 % des salariés). Le télétravail est plus fréquent dans les entreprises de grande taille et dans les activités tertiaires telles que l'information et la communication, les activités financières et d'assurance, les services aux entreprises et les activités immobilières.

Source : DARES, enquêtes Tracov, Acemo-Covid, octobre 2021

1. Au plan de la sécurité sociale : une mesure de flexibilité rapidement mise en place et prolongée

En matière d'affiliation à la sécurité sociale, les précisions statistiques ci-avant permettent d'observer les conséquences qu'aurait eu la massification du télétravail sans action de la part des administrations : placé en télétravail 5 jours par semaine en raison de la crise sanitaire, à tout le moins plus d'un jour (soit plus de 25 % de l'activité substantielle), **le salarié aurait changé d'affiliation à la sécurité sociale pour se trouver rattaché au régime de protection sociale de l'État d'activité substantielle.**

Au regard de cette conséquence potentielle, de la fermeture des frontières physiques et de l'imposition de mesures de télétravail en raison de la crise, les administrations des États membres, réunies au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS) ont rapidement décidé d'une **mesure de flexibilité permettant de neutraliser les conséquences de la crise sanitaire** sur la situation des travailleurs frontaliers placés en télétravail.

Cette mesure a consisté, plus précisément, en une **recommandation de la CACSSS** de mai 2020, proposée par la France et l'Allemagne dès mars 2020, visant à lever l'application des règlements n°883/2004 et n° 987/2009 en raison de la **force majeure**. Pour rappel, cette recommandation n'est pas spécifique aux frontaliers : étant donné que le seuil concerné est celui de la pluriactivité, **ce sont tous les travailleurs mobiles qui sont concernés par la mesure.** Cette doctrine n'a donc

sur les frontaliers qu'un impact indirect, bien que parfaitement adapté à leurs situations.

En droit français, la force majeure est particulièrement caractérisée lorsqu'est institué un régime d'état d'urgence, en l'espèce l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, la mesure de flexibilité a pour horizon temporel la fin du régime légal d'état d'urgence sanitaire prévu dans la loi, ce qui représente, d'un côté, une échéance de long terme mais ce qui constitue, de l'autre côté, une contrainte pour les administrations et une faible visibilité pour l'usager. Considérant la pluralité des situations sanitaires des États membres, elle n'a **donc pas vocation à être pérennisée après la crise sanitaire.**

Il a été veillé à ce que **cette mesure n'entraîne aucune démarche administrative supplémentaire** pour les frontaliers salariés et leurs employeurs : il n'y a eu ni formalisme dans la décision de la CACSSS⁽²⁷⁾, ni formulaires adressés aux agents économiques, qui ont donc pu conserver leur régime de sécurité sociale.

Dès lors, cette mesure de flexibilité a rendu impossible pour les administrations de sécurité sociale, en l'absence de ces formalités, de quantifier le nombre de bénéficiaires de la mesure ou les situations individuelles spécifiques. **Votre rapporteur salue néanmoins cette recherche de simplicité et de stabilité, ainsi que la réactivité des mesures, qui ont permis d'éviter la remise en cause de l'architecture de la pluriactivité et la mise en chômage partiel ou total des frontaliers.**

Cela étant, il a tout de même pu être relevé au cours des auditions, que les **communications publiques d'informations ont souvent été tardives**, proches de la date butoir, généralement tous les 3 mois, de fin de la mesure de flexibilité, ce qui a pu laisser peu de visibilité aux usagers. Divers sites internet officiels ont connu des actualisations plus ou moins tardives. Pour exemple, le report d'échéance de la mesure au 31 mars 2022 (pour une échéance initiale au 31 décembre 2022) a été annoncé le 16 décembre 2021. Toutefois, les administrations semblent avoir mieux pris en compte cette situation : **il a d'ores-et-déjà été annoncé que la date d'échéance de la mesure de flexibilité était désormais prévue au 30 juin 2022**, ce qui constitue une période de 6 mois plus sécurisante pour les frontaliers.

Enfin, s'agissant d'Andorre, votre rapporteur a été informé que les autorités andorranes, contactées par la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) pour définir une mesure de flexibilité dans le cadre de la convention bilatérale de sécurité sociale liant les deux États, n'ont pas souhaité répondre aux sollicitations.

(27) Dans les faits, il s'agit d'un communiqué de presse et de notes adressées aux organismes en charge du contrôle, après que la mesure a été adoptée sous forme de lignes directrices par les délégations représentant chacun des États membres au sein de la CACSSS.

2. L'aménagement temporaire des régimes d'imposition

a. *Les accords avec l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Suisse*

La période de confinement a pu empêcher certains travailleurs de traverser la frontière pour aller exercer leur activité dans l'autre État, les conduisant **ainsi à dépasser les divers seuils applicables en nombre de jours autorisés de sortie de zone ou de jours autorisés en dehors de l'État d'emploi**. Dans ce contexte, la France a conclu des accords amiables avec l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et la Suisse dans le but de protéger les régimes spécifiques d'imposition des travailleurs frontaliers dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19.

Ces accords dérogatoires ont été conclus pour des durées déterminées, renouvelées en fonction de l'évolution de la pandémie. Les accords actuels resteront en vigueur jusqu'au 31 mars 2021, la Direction de la législation fiscale ayant d'ores et déjà admis **qu'ils seront tacitement reconduits jusqu'au 30 juin 2022, ce qui est cohérent vis-à-vis de la flexibilité en matière de sécurité sociale**.

S'agissant des zones frontalières entre la France, la Belgique et la Suisse (hors canton de Genève), les pays se sont accordés pour que les jours pendant lesquels les travailleurs frontaliers sont amenés à demeurer chez eux pendant cette crise ne soient pas pris en compte pour le décompte du nombre de jours au-delà duquel un frontalier perd sa qualité. Par conséquent, ces jours télétravaillés en France n'auront pas d'incidence sur l'éligibilité au régime spécifique d'imposition dont bénéficient les travailleurs frontaliers.

Concernant l'Allemagne, l'accord amiable conclu avec la France en 2006 prévoit déjà que les jours télétravaillés à domicile soient considérés comme exercés dans la zone frontalière, ce qui permet aux travailleurs frontaliers de ne pas voir leur régime spécifique affecté par le nombre de jours pendant lequel ils sont amenés à rester à leur domicile.

S'agissant de l'Espagne, les autorités françaises ont, dès 2020, pris contact avec les autorités espagnoles afin de tester la possibilité d'un accord dérogatoire du fait de la crise sanitaire du Covid-19 auquel l'Espagne n'a pas souhaité souscrire. Cependant, en raison de la faiblesse des flux de travailleurs, aucune demande spécifique de frontaliers, ni aucune difficulté n'ont été signalées.

La distinction entre travailleurs transfrontaliers et frontaliers

Dans les conventions fiscales bilatérales, il est fréquent que les salariés frontaliers soient distingués des salariés transfrontaliers qui traversent eux aussi la frontière pour exercer une activité dans un État frontalier de la France. Ces salariés n'ont pourtant ni la qualité de frontalier ni ne bénéficient des régimes spécifiques d'imposition des frontaliers.

Dans le cas de ces salariés, s'applique donc, entre autres, une « règle des 183 jours » centrée autour de 3 conditions cumulatives :

- le salarié réside moins de 183 jours dans le pays de travail ;
- la rémunération n'est pas payée par ou pour le compte d'un résident (lire employeur) du pays de travail ;
- la rémunération n'est pas à la charge d'un établissement stable dans le pays de travail.

Si ces conditions sont réunies, les revenus tirés d'une activité salariée ne sont imposables que dans l'État contractant dont le bénéficiaire est résident

Des dispositions ont aussi pu être prises pendant la crise sanitaire à l'égard de ces salariés. Par exemple, l'accord amiable avec l'Allemagne prévoit que lorsque les recommandations sanitaires en vigueur contraignent ces salariés à travailler à domicile, ces jours pourront, sur demande, être considérés comme effectués dans l'État où le travailleur transfrontalier aurait exercé son emploi en l'absence de consignes sanitaires et rester imposables dans cet État.

Source : Rapporteur

b. L'accord avec le Luxembourg

S'agissant du Luxembourg, où s'applique la règle générale d'imposition des salaires au lieu d'activité, l'entrée en vigueur de la nouvelle convention fiscale franco-luxembourgeoise du 20 mars 2018 permet aux frontaliers résidents de France de télétravailler depuis la France au profit de leur employeur luxembourgeois, jusqu'à 29 jours, sans que la rémunération afférente ne soit imposée en France. Dès lors, la France s'est accordée avec le Luxembourg sur la reconnaissance d'un cas de force majeure pour que les jours pendant lesquels les travailleurs transfrontaliers sont amenés à demeurer chez eux au titre des mesures sanitaires induites par cette crise **ne soient pas pris en compte pour le décompte des 29 jours**.

Enfin, malgré la mise en place de ces solutions pragmatiques et rapides qui ont protégé effectivement les régimes fiscaux des travailleurs frontaliers, le mécanisme de prorogation des accords amiables ne permet pas, de toute évidence, une visibilité optimale pour l'usager. Une solution devra en tout état de cause être trouvée à l'issue de la crise sanitaire.

II. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE APPELANT UNE RÉVISION DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE, UNE HARMONISATION DES CONVENTIONS FISCALES ET PLUS LARGEMENT UNE RÉFLEXION EUROPÉENNE SUR LE STATUT DES FRONTALIERS

A. ACCROÎTRE LE TÉLÉTRAVAIL DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS EST PORTEUR D'ENJEUX ÉCONOMIQUES, TERRITORIAUX ET LOCAUX MAJEURS MAIS PLUSIEURS OPTIONS DOIVENT ÊTRE ÉCARTÉES SUR LE COURT TERME

Votre rapporteur considère, comme la dépositaire initiale de cette proposition de résolution européenne, **qu'il convient à l'avenir d'adapter les normes applicables aux frontaliers dans le sens d'un encouragement du télétravail, durablement installé dans les modes de travail par la pandémie.**

En effet, les attentes des frontaliers en la matière paraissent fortes (1), le calcul coûts-bénéfices de cette mesure étant de surcroît favorable (2).

Pour autant, les auditions, qui ont à chaque fois associé la dépositaire initiale de la proposition ainsi que l'ensemble des autres députés des régions frontalières, ont permis **de faire émerger des voies d'action mieux à même de répondre aux attentes des frontaliers, tant sur le court terme que de manière plus structurelle.** Elles conduisent à écarter plusieurs options, dont le relèvement du seuil d'activité substantielle applicable à la pluriactivité (3).

1. Une forte demande des frontaliers face à l'ancrage durable du télétravail dans les modes de travail

Lors des auditions, il a été mis en évidence, tant par des administrations que par des partenaires sociaux, des instituts de réflexion ou des associations de représentation, que **le diagnostic des attentes des frontaliers en matière de télétravail était difficile à constituer**, les populations étant représentées par secteur géographique et les administrations ne disposant pas toujours de données précises en la matière. Notamment lors de la crise, la contrepartie de la simplification pour l'utilisateur du recours au télétravail s'est avérée être une absence de données statistiques *a posteriori*.

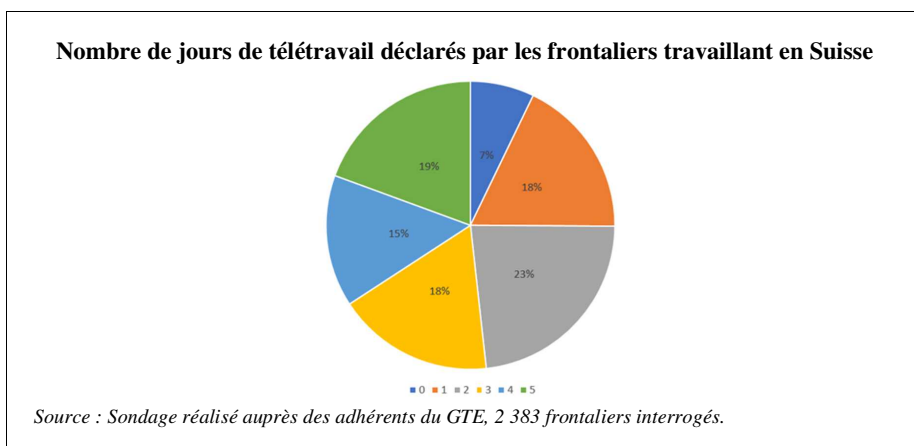
Le rapporteur a donc organisé son travail de manière à recueillir et croiser un maximum de données issues de sources diverses. Le détail donné ci-après, appelle la conclusion suivante : **le télétravail a concerné une majorité de frontaliers pendant la crise et demeure aujourd'hui une réalité hebdomadaire des frontaliers (a), qui ont à cet égard des attentes fortes au quotidien (b).**

a. Le télétravail a concerné une majorité de frontaliers pendant la crise et demeure aujourd’hui une réalité hebdomadaire des frontaliers

Il ressort des données de sondage communiquées au rapporteur - dont il est précisé qu’elles n’engagent pas les associations de frontaliers - que **les frontaliers, à l’image de la plupart des salariés européens, se sont vus imposer du télétravail obligatoire**. Ainsi, 85,36 % des 2 383 frontaliers interrogés exerçant leur activité en Suisse ont déclaré être en télétravail depuis le début de la pandémie seulement, contre moins de 9 % avant 2020 ⁽²⁸⁾. À la frontière allemande, 70 % des travailleurs frontaliers interrogés ont déclaré avoir été placés en télétravail obligatoire en 2020 ⁽²⁹⁾. La tendance dégagée par ces chiffres est cohérente avec les statistiques européennes officielles : avant la crise sanitaire, moins d’un salarié sur 20 télétravaillait régulièrement, contre 48 % qui déclaraient avoir télétravaillé un certain temps pendant la crise et 34 % avoir exclusivement télétravaillé ⁽³⁰⁾.

Néanmoins, **les frontaliers ont connu des problématiques spécifiques, à la fois en leur qualité de frontalière mais aussi selon leur zone de résidence**. En raison de la typologie des postes (les emplois industriels ou en hébergement/restauration étant non-télétravaillables) et de la fermeture des frontières, il a pu y avoir des conséquences accrues pour les frontaliers par rapport à la population générale : entre le quatrième trimestre 2019 et le premier trimestre 2020, le nombre de demandeurs d’emplois indemnisés ayant occupé leur dernier emploi en Suisse a progressé de 16 % dans l’Ain, et de 11 % en Haute-Savoie ⁽³¹⁾, soit la plus forte progression de l’ensemble de la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

À l’heure actuelle, les frontaliers interrogés exerçant une activité en Suisse déclarent télétravailler de la manière suivante :



(28) Sondage réalisé auprès des adhérents du Groupement Transfrontalier Européen (GTE).

(29) Sondage réalisé auprès des adhérents de l’Association des Frontaliers d’Alsace Lorraine (AFAL).

(30) Eurofond, enquête « Vivre, travailler et Covid-19 », 28 septembre 2020.

(31) Contribution écrite de la DDETS de Haute-Savoie.

Cela démontre, outre une prévalence du télétravail parmi les frontaliers, que les sujets de travail frontalier sont toujours spécifiques à chaque zone géographique, les emplois étant répartis sur des secteurs économiques plus variés en Suisse qu’au Luxembourg où le taux de télétravail est hypothétiquement supérieur.

Seules la **reconnaissance des bassins de vie transfrontaliers** et la **souplesse donnée pour le passage des frontières** pendant la crise ont permis aux frontaliers de sécuriser leurs emplois. Cela découle de la **structure des marchés de l’emploi frontalier qui a pu obliger les États frontaliers à trouver des solutions rapides** : 60 % du personnel soignant des Hôpitaux de Genève résident en France ⁽³²⁾ et la moitié du marché de l’emploi luxembourgeois est constituée de frontaliers ⁽³³⁾.

b. Les frontaliers ont des attentes fortes en matière de sécurisation du télétravail à l’avenir

Les données communiquées au rapporteur par les associations de frontaliers et les partenaires sociaux permettent **d’étayer une volonté extrêmement forte des frontaliers salariés** de pouvoir accéder au télétravail après la crise sanitaire. L’interrogation d’adhérents par les associations de frontaliers a ainsi permis de recueillir **une volonté de télétravailler après la crise systématiquement supérieure à 94 %** ⁽³⁴⁾.

De plus, les frontaliers exerçant en Suisse interrogés par le Groupement Transfrontalier Européen se déclarent à 74,67 % **très bien informés des conséquences fiscales et sociales du télétravail frontalier**.

La raison avancée par la plupart des frontaliers interrogés est **le gain de temps et de vie retrouvé vis-à-vis l’utilisation des infrastructures de transport** habituellement encombrées. Cette problématique est commune à plusieurs zones, notamment l’axe franco-suisse, 2 229 interrogés sur 2 383 ayant mentionné ce gain de temps et franco-luxembourgeois (A31). Vient en second l’environnement de travail plus calme.

En revanche, la **question du quantum de jours pendant lesquels le télétravail serait autorisé est moins consensuelle**. Le chiffre de 3 jours (équivalent à 60 % d’activité substantielle) semble ressortir fréquemment. Par exemple, 39,39 % des frontaliers travaillant en Suisse interrogés souhaiteraient télétravailler 3 jours par semaine, contre 21,57 % deux jours par semaine (soit 40 % de l’activité), qui est le second chiffre le plus fréquent, y compris à la frontière avec le Luxembourg.

(32) Deuxième rapport de l’observatoire transfrontalier des personnels de santé, 14 mars 2019.

(33) STATEC 2021, *Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité*.

(34) 94,59% pour les frontaliers travaillant en Suisse interrogés par le GTE, 95,77% pour les frontaliers interrogés par l’AFAL.

Cela étant, **la volonté des employeurs d'autoriser le télétravail de manière généralisée, comme il le leur avait été permis par les mesures de flexibilité pendant la crise, paraît désormais en déclin.**

Les employeurs semblent de moins en moins désireux de recourir au télétravail

À la date du 31 octobre 2021, 42 % des salariés travaillent dans une entreprise qui n'autorise pas le télétravail (+ 1 point sur un mois). Cette proportion dépasse 70 % dans les petites structures (10 à 19 salariés) et dans l'hébergement-restauration.

Surtout, le télétravail intégral est de moins en moins permis : fin octobre, 8 % des salariés travaillent dans une entreprise qui autorise le télétravail toute la semaine, contre 9 % fin septembre et 13 % fin août. Enfin, 51 % des salariés travaillent dans une entreprise où le télétravail est autorisé mais limité à un certain nombre de jours par semaine (stable). Le plus souvent et pour une part croissante des effectifs, il s'agit de deux jours par semaine (26 %, + 2 points par rapport à la fin du mois précédent).

En conséquence du protocole sanitaire du 31 août qui ne prévoit plus de jours obligatoires de télétravail, les entreprises qui imposent au moins un jour de télétravail par semaine ne représentent plus que 8 % de salariés fin octobre (après 10 % fin septembre et 19 % fin août). Elles sont particulièrement moins nombreuses que le mois précédent dans les secteurs de l'énergie (- 25 points) et des activités financières et d'assurance (-15 points). Lorsqu'un nombre de jours minimum de télétravail est imposé, il est le plus souvent d'un jour (3 %, après 4 %) ou deux par semaine (4 %, comme le mois précédent).

Source : DARES, Enquête Acemo-covid.

De manière récurrente, **la question de la discrimination potentielle des frontaliers**, à l'embauche et en poste, a été évoquée lors des auditions. En effet, lorsque les moratoires fiscaux et de protection sociale prendront fin, il est possible que **le jeu des règles de droit commun interdise aux frontaliers de bénéficier des mêmes règles que les salariés résidents**, notamment en termes de jours de télétravail ou conduise à une discrimination à l'embauche, si les frontaliers sont perçus comme sources de démarches administratives trop complexes. Ce possible effet de bord sur la distinction des travailleurs frontaliers doit être neutralisé par un meilleur paramétrage de la future doctrine.

Les acteurs auditionnés ont aussi remarqué que la complexité des règles de droit commun conduisait fréquemment à **des situations de non-conformité**, aujourd'hui peu couvertes par les inspections du travail, d'autant plus lors de la crise, mais qui pourraient à terme constituer de véritables risques juridiques et financiers, se traduisant en freins à l'embauche des frontaliers.

2. Des gains économiques et sociaux qui paraissent avérés, malgré un coût potentiel associé à la réforme des règles

a. Au plan des ressources fiscales, un calcul coûts-bénéfices peu ambigu

Rendre permanente la possibilité pour les frontaliers de télétravailler implique un calcul coûts-bénéfices complexe à mettre en œuvre et granulaire.

Toutefois, **votre rapporteur a acquis la conviction profonde que le télétravail des frontaliers est un moteur pour la croissance, porteur de gains supérieurs aux pertes**, souvent plus indirectes ou difficilement mesurables, en l'absence de données.

En effet, les **frontaliers disposent d'un pouvoir d'achat fortement supérieur** aux salariés résidents, cet argent étant nécessairement dépensé de manière accrue dans l'État de résidence si les jours de télétravail augmentent. **Il y a donc un gain associé au maintien en résidence des télétravailleurs frontaliers, y compris indirect par le biais de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA).**

**Une approche du gain économique
associé au maintien en résidence des télétravailleurs frontaliers**

En parité de pouvoir d'achat, le pouvoir d'achat d'un travailleur et résident suisse est d'environ 1.3 fois supérieur à celui d'un Français, de par la différence de salaires entre les deux pays. Sur l'axe franco-luxembourgeois, le revenu disponible brut des ménages privés par habitant en 2015 est quant à lui de 33 517 euros au Luxembourg, contre 19 236 en Lorraine, soit un facteur de 1,7. En consommant principalement sur le territoire français, où les prix pratiqués sont plus faibles, les frontaliers disposent ainsi d'un pouvoir d'achat incomparablement plus élevé qu'un travailleur français.

L'étude d'octobre 2016 « La contribution des actifs transfrontaliers à l'économie de l'Espace lémanique » du Laboratoire d'économie appliquée de l'Université de Genève estimait qu'un travailleur frontalier consommait pour 40 CHF (environ 38 euros) quotidiennement sur le territoire suisse (consommation alimentaire, de loisirs, stationnement, transports etc.), soit environ 20 % du PIB des cantons romands.

De fait, maintenir ces travailleurs en résidence en France serait source de dynamisme économique du bassin de vie frontalier puisque :

- 83 % de la consommation des résidents du Genevois français, y compris frontaliers, est faite sur le territoire, ce chiffre montant à 94 % pour la consommation alimentaire ;
- leur capacité de consommation de biens non-essentiels (équipement de la maison, des personnes) est plus importante et est vecteur d'un dynamisme économique indéniable pour ces secteurs d'activité sur le Genevois français.

Source : Auditions et contributions écrites aux travaux du rapporteur, Avis du 22 janvier 2020 du Conseil économique et social du Luxembourg « travail transfrontalier : historique, présent et prévisions ».

À l'inverse, un argument fréquemment avancé en opposition à la pérennisation de la possibilité de **télétravail des frontaliers provient de ce que cela se ferait aux dépens des rentrées fiscales perçues par la France, en tant qu'État de résidence**, notamment dans les zones où la taxation dans l'État d'activité s'applique et qui concentrent les contingents les plus importants de frontaliers, principalement le Luxembourg et le canton de Genève (qui reverse toutefois une compensation à la France décrite ci-avant).

Le rapporteur s'étant fait confirmer par l'administration fiscale que, dans le cas de la frontière franco-luxembourgeoise, **le système déclaratif français ne permettait pas en l'état de tracer les jours de télétravail effectués en France**

dès le premier jour, les services de l'État ne peuvent donc pas chiffrer le montant annuel de la recette fiscale générée par les télétravailleurs imposables et en déduire une perte fiscale associée à l'accroissement du télétravail.

b. Au plan des infrastructures et de la qualité de vie, des conséquences plus ambivalentes

La « **démobilité** » induite *de facto* par le télétravail réduit les taux de **rotation** sur les infrastructures de transport et, donc, leur usure mais *a priori* pas au point de remettre en cause leur viabilité, tel que cela a été confirmé par les personnes auditionnées et contributions écrites reçues par votre rapporteur.

Cela peut aussi conduire à concentrer les usagers sur quelques jours par semaine (jours non-télétravaillés), ce qui pourrait en toute hypothèse poser des problèmes organisationnels et de prévisibilité du flux d'usagers.

**L'impact du télétravail des frontaliers sur les infrastructures routières :
l'exemple de l'axe franco-luxembourgeois (A31)**

Il est estimé que la crise liée à la Covid-19 n'a pas eu d'impact notable sur les trafics sur l'axe franco-luxembourgeois. En effet, **les trafics hebdomadaires sur l'A31 sont revenus à la normale en dehors des périodes de confinement**. En cumul les trafics en 2020 étaient inférieurs de -18 % par rapport aux trafics de 2019 alors que la hausse annuelle était de +4 % par an de 2015 à 2019 sur l'A31 nord. Néanmoins, hors confinement, les trafics ont très peu évolué : en 2020 la baisse de trafic hebdomadaire était d'ores et déjà limitée à -5 % par rapport à la normale dans la période entre les confinements de mars et novembre respectivement.

Le projet d'A31bis nord (du sud de Thionville à la frontière luxembourgeoise) qui intéresse particulièrement les travailleurs transfrontaliers comprend trois sections :

- la mise à 2 x 3 voies de la section entre Thionville et la frontière luxembourgeoise avec exploitation d'une voie multimodale (mise en place d'une voie réservée Transports Collectifs, différents scénarios sont en cours d'étude) ;
- la réalisation d'un Contournement Ouest de Thionville entre A 30 et A 31 permettant d'assurer des conditions de circulation acceptables en traversée de Thionville : il existe encore trois hypothèses de tracés, en cours d'analyse comparative ;
- la mise à 2 x 3 voies de l'A30 en amont du Nœud de Richemont ou de l'A31 au sud de Thionville en fonction du tracé retenu pour le tracé neuf.

En l'état, les études se poursuivront en 2022-23 dans le cadre d'une concertation continue avec la Commission nationale du débat public (CNDP) en vue d'une enquête publique de Déclaration d'utilité publique (DUP) en 2023.

Les trafics estimés lors de la concertation de 2018-2019 sont de l'ordre de :

- 100 000 véhicules/jour à l'horizon de mise en service du projet sur la section nord (entre l'Etoile et la frontière) ;
- 40 000 à 50 000 véhicules/jour sur le barreau neuf.

Source : contributions écrites de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et du cabinet du Ministre délégué chargé des Transports.

En revanche, il a pu être communiqué à votre rapporteur que, principalement pour un État tel que le Luxembourg, **les participations financières aux programmes d'infrastructures de transports frontalières**⁽³⁵⁾ **pourraient être revues en cas de moindre usage des infrastructures frontalières et de pertes économiques avérées**⁽³⁶⁾. En effet, pour l'État d'emploi, les conséquences de la massification du télétravail des frontaliers se sont avérées être des baisses dans la consommation de services par les frontaliers ou une réduction des surfaces d'immobilier de bureaux⁽³⁷⁾. Sur le seul secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (HORECA) luxembourgeois, la baisse de recettes induite par un télétravail à 25 % de tous les employés occupant un poste « télétravaillable » (dont les frontaliers) se traduirait par une **perte de plus de 2 000 emplois, de 17 millions d'euros en cotisations sociales, de 10 millions d'euros de TVA et près de 6 millions d'euros de retenue d'impôt sur salaires**⁽³⁸⁾.

(35) *Paquets d'investissements de 2018 (120M euros) et de 2021 (110M euros). Une analyse est aussi en cours pour la gratuité des transports en bus luxembourgeois jusqu'à 5 km au-delà de la frontière grand-ducale.*

(36) *L'avis du Conseil Économique et social du Luxembourg du 11 septembre 2020 sur le « télétravail au Luxembourg » conclut à une perte économique avérée due à l'accroissement du télétravail (pp. 20-23).*

(37) *Ibid.*

(38) *Ibid.*

L'impact du télétravail des frontaliers sur les projets ferroviaires en cours : l'exemple de la liaison Metz-Thionville-Luxembourg

Pour répondre aux enjeux liés à la bonne circulation des personnes et des biens entre la France et le Luxembourg, les gouvernements ont souhaité, par le biais d'un protocole d'accord relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers signé le 20 mars 2018, mettre en œuvre une **politique de transports multimodale et concertée répondant aux besoins de déplacements identifiés ainsi qu'aux objectifs de développement durable**.

Le protocole permet ainsi le financement d'opérations sur le territoire français à hauteur de 240 M€ qui permettront d'améliorer la qualité des services de transport proposés sur cette liaison ferroviaire et de les adapter aux nouveaux besoins de capacité, via la réalisation d'une série d'aménagements et de mesures à même de résorber la saturation prévisible de l'axe en 2022-2024 et d'anticiper les besoins de capacité à l'horizon 2028-2030. Le financement est à parité entre la France et le Luxembourg, soit 120 M€ chacun, dont 110 M€ sur le réseau ferroviaire et 10 M€ au titre de la politique de covoiturage et de services routiers de transport en commun.

Le protocole initial a été complété d'un avenant signé le 19 octobre 2021, portant à 230 M€ (+ 110 M€, en faveur du volet ferroviaire) le financement apporté par le Luxembourg, se traduisant par la poursuite de la réalisation des projets ayant fait l'objet du protocole initial, l'ouverture dans le sillon lorrain d'un atelier de maintenance des trains régionaux et enfin l'étude de l'automatisation progressive des trains régionaux pour accroître la fréquence de la ligne. Dès 2024, interviendra la mise en service de parkings relais et de trains plus capacitaires, grâce au prolongement de certains quais de gare.

Il paraît difficile à ce stade de tirer des conclusions sur l'avenir de ces projets ferroviaires, dans un contexte non stabilisé.

Source : contributions écrites de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et du cabinet du Ministre délégué chargé des Transports.

Également, la viabilité des projets immobiliers est d'ores et déjà remise en cause par l'accroissement du télétravail depuis le domicile, comme le projet d'espace frontalier de *coworking* S-Hub de Thionville, inauguré avant la crise.

Enfin, un **risque « d'offshorisation »**, ainsi nommé par des personnes auditionnées, a été évoqué. En conséquence d'une massification totale du télétravail autorisé, à raison de 5 jours par semaine, les entreprises et salariés pourraient en effet être conduits à quitter les zones frontalières pour télétravailler depuis d'autres zones, au détriment de leur dynamisme économique. Il est aussi possible de se demander si, en cas de télétravail total, des entreprises continueraient de s'immatriculer en France, au regard de sa fiscalité plus dissuasive que dans ses États voisins. Ces deux conséquences potentielles appellent la même solution, soit un **encadrement du temps autorisé de télétravail, au-delà des 25 % actuels mais en deçà de 100 %**.

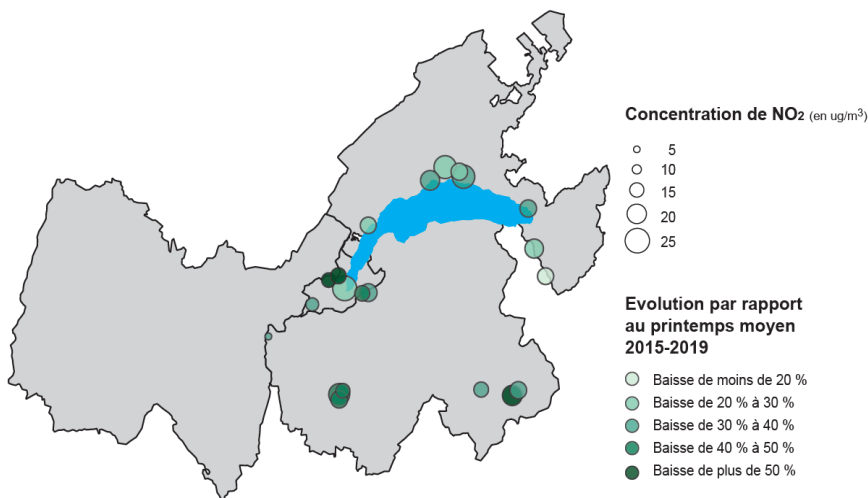
Télétravail et environnement : l'exemple de l'axe franco-suisse*

Durant le 2^e trimestre 2020 et à la suite des mesures de confinement, le trafic routier avait décliné de près de 90 % sur le réseau autoroutier entre la Haute-Savoie et le Canton de Genève (A41), selon les chiffres du concessionnaire ATMB (Autoroute du Mont-Blanc). En termes de qualité de l'air, cette décroissance du trafic était perceptible par la **diminution de la concentration du dioxyde d'azote** de l'ordre de -30 à -50 %, en comparaison avec la période 2015-2019.

La fréquentation, en octobre 2021, a augmenté de +2.3 % (+600 véhicules) par rapport au mois d'octobre 2020, pour plafonner aujourd'hui à 26 000 unités véhicules/jours. Cette fréquentation est 13 % supérieure à celle qui a été enregistrée en moyenne en 2020. Peut-être déduite de ces chiffres **une absence d'incidence du télétravail sur le trafic en 2021**, probablement en raison d'un **report modal opéré depuis les transports collectifs vers les transports individuels motorisés**, en partie expliqué par l'aversion des usagers aux espaces clos et qui compense la diminution de trafic due au télétravail.

Dans un territoire qui gagne 10 000 habitants par an et compte chaque jour 15 voitures de plus sur son réseau, le télétravail fait donc partie des solutions mobilisables, en complément des actions visant l'offre de transports, afin d'améliorer la qualité de vie et la santé environnementale, compatible avec la transition écologique.

Pollution au dioxyde d'azote (NO₂) au printemps 2020 dans le bassin de vie genevois



Source : Transalp'Air

(*) À défaut de données chiffrées des effets sur les infrastructures autoroutières reliant le Grand Est (A31) au Luxembourg, il a été utilisé la contribution écrite de la DDETS de Haute Savoie.

Source : Rapporteur, sur contribution écrite de la DDETS de Haute Savoie

3. Plusieurs options semblent pourtant devoir être écartées sur le court terme

Votre rapporteur a considéré, au cours de ses travaux, diverses options qu'il convient désormais d'écarter pour des raisons tant structurelles que conjoncturelles, notamment l'adoption d'une réglementation européenne sur le télétravail au sein de laquelle serait intégrée la question frontalière (a) et le relèvement du seuil d'activité substantielle (b).

a. Une législation européenne sur le télétravail ne constitue pas la solution directe aux difficultés des frontaliers

D'emblée, **l'absence d'une définition précise et actualisée du télétravail**, en raison de son intégration dans la catégorie plus générale de la pluriactivité, pourrait conduire à retenir une solution globale, telle qu'une **nouvelle législation européenne sur le télétravail qui intégrerait, plus ou moins directement, les sujets frontaliers**.

Pourtant, cette solution semble devoir être écartée. Le télétravail, s'il n'est pas défini dans les règlements n°883/2004 et n°987/2009, est un **sujet de longue date pour les partenaires sociaux européens**. Ceux-ci se sont, dès l'accord-cadre européen sur le télétravail conclu le 16 juillet 2002, emparés du sujet et ont défini le télétravail comme « une forme d'organisation et/ou de réalisation du travail utilisant les technologies de l'information, dans le cadre d'un contrat ou d'une relation d'emploi, dans laquelle un travail, qui aurait également pu être réalisé dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux de façon régulière ». Les principes fixés dans ces accords-cadres sont ensuite déclinés dans chaque État par le biais d'accords nationaux interprofessionnels adaptés aux législations, modes d'organisation des branches, secteurs et entreprises qui divergent entre chaque État.

Dès lors, il est apparu que solutionner la question des télétravailleurs frontaliers ne pouvait emprunter cette voie trop large, aucun texte européen ne juxtaposant aujourd'hui la définition du frontalier à celle du télétravail. Cela serait aussi user d'une solution générale, qui touche à de trop nombreux domaines, pour résoudre un problème spécifique qui appelle une réponse rapide. Le sujet a donc vocation à demeurer du ressort des négociations entre partenaires sociaux, au moins sur le court terme.

b. Le relèvement du seuil d'activité substantielle, s'il constitue une solution fréquemment évoquée, doit aussi être écarté

Le relèvement du seuil d'activité substantielle, de 25 % à 40 % du temps de travail, est fréquemment évoqué comme la solution la plus directement mobilisable pour répondre aux attentes des télétravailleurs frontaliers, aussi bien par la résolution européenne adoptée par le Sénat ⁽³⁹⁾ que dans le cadre du dispositif de la

(39) Résolution européenne du Sénat visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers du 9 juillet 2021.

présente proposition de résolution européenne. Si, dans un premier temps, votre rapporteur reconnaît avoir lui-même été convaincu par cet argument, les auditions ont fait émerger les limites structurelles et conjoncturelles de cette solution, en faveur d'autres plus adaptées et plus rapidement applicables.

Au plan structurel, le relèvement de seuil entraîne plusieurs difficultés. D'une part, relever le seuil aurait **des effets de bord conséquents**. Il va sans dire, comme a pu remarquer une personne auditionnée, que « tout pluriactif n'est pas un frontalier et que tout frontalier n'est pas un pluriactif », la notion recouvrant en effet des profils aussi divers que les travailleurs de plateformes, mobiles, intermittents, détachés, frontaliers ou transfrontaliers. Un travailleur français pourrait aussi se rendre tous les jours au Luxembourg pour exercer une activité salariée en passant par la Belgique sans être pour autant un frontalier.

D'autre part, **la pluriactivité a été pensée, en 2004, pour les travailleurs mobiles et non pour le télétravail**, qui a depuis brouillé beaucoup des définitions sur lesquelles elle repose : un travailleur numérique indépendant prestant dans deux États mais depuis son domicile est-il un pluriactif ? Il apparaîtrait donc qu'il faille s'appuyer sur d'autres leviers juridiques que la pluriactivité.

Ensuite, le relèvement du seuil implique une **compétence accrue de l'État d'emploi au détriment de l'État de résidence**, ce qui constituerait une perte de cotisations sociales et creuserait le déséquilibre existant dans les textes et les négociations, surtout en matière d'indemnisation du chômage. En effet, pour l'État de résidence, l'augmentation du temps de l'activité exercée sur son territoire ne se traduit pas en cotisations sociales mais potentiellement plutôt par une utilisation accrue des infrastructures locales, bien que les développements précédents aient tempéré ce risque.

Enfin, il convient de prendre en compte, tant pour les salariés et les indépendants que pour les employeurs, le besoin **d'une simplification administrative**. À cet égard, relever le seuil ne paraît pas la solution optimale. Reporter un seuil n'annule pas le risque d'effet de seuil, d'autant plus lorsque le calcul du temps d'activité substantielle se fait sur base annuelle. La **sécurité juridique des employeurs et des salariés** ne serait donc pas mieux assurée en cas d'inspection. Du point de vue des administrations, qui pointent les difficultés du contrôle de ces situations, cela ne paraît pas non plus optimal, alors que les conséquences en matière de cotisations sociales d'un télétravail porté à 40 % sont potentiellement importantes.

Au plan conjoncturel, **les conditions ne sont en tout état de cause pas réunies pour réformer la pluriactivité**. Après 17 trilogues, la réforme des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale a de nouveau échoué au Conseil de l'Union européenne (COREPER I) le 22 décembre 2021, malgré un accord interinstitutionnel sous présidence slovène, toujours au sujet des exportations de droits à l'indemnité chômage et des notifications préalables au détachement de travailleurs. **La pluriactivité, même si elle ne semble plus adaptée**

au visage actuel de l'économie numérique, constitue de fait une des rares notions consensuelles de ces négociations difficiles et ne semble donc pas le bon support pour solutionner la question des télétravailleurs frontaliers sur le court terme.

B. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE POUR UN CADRE JURIDIQUE PLUS PROTECTEUR ET COHÉRENT, PERMIS PAR UNE RÉFLEXION EUROPÉENNE SUR LE SUJET DES FRONTALIERS

Votre rapporteur, tout en partageant l'objectif initial de la proposition étudiée dans ce rapport, propose donc une résolution européenne tenant compte des derniers développements sur le sujet des travailleurs frontaliers. L'objectif demeure celui d'une pertinence maximale des propositions parlementaires pour répondre aux besoins et attentes des frontaliers souhaitant télétravailler sur base du volontariat.

Le nouveau dispositif pragmatique proposé par votre rapporteur repose sur des outils opérationnels existants et pertinents sur le court terme (1), de nouveaux outils sur le long terme (2) qui nécessiteront en tout état de cause une meilleure prise en compte européenne des spécificités frontalières (3).

1. Sur le court terme, il convient d'agir à droit constant et de créer du consensus autour de la question des télétravailleurs frontaliers

a. En matière de sécurité sociale

Votre rapporteur considère, au vu de l'état actuel des négociations européennes, que la **solution la plus opérationnelle sur le court terme se situe au niveau des administrations de sécurité sociale** et devrait emprunter la voie de **l'article 16 du règlement n° 883/2004** qui permet aux autorités compétentes des États membres ou les organismes désignés par ces autorités de **« prévoir d'un commun accord, dans l'intérêt de certaines personnes ou catégories de personnes, des dérogations »**. Les auditions ont permis d'établir que les **populations frontalières pouvaient rentrer dans la notion de « catégories de personnes »**, bien qu'elles représentent un contingent bien supérieur à l'utilisation habituelle de ces dérogations, en général accordées individuellement ou pour une entreprise spécifique.

Ainsi, deux voies d'action complémentaires peuvent être envisagées pour déroger à la règle de droit commun. **Un accord type à la Commission administrative (CACSSS) sur la base de l'article 16 permettant d'augmenter le temps passé en télétravail des travailleurs frontaliers jusqu'à deux jours par semaine sans incidence sur leur affiliation à la sécurité sociale, puis décliné en directives adressées aux organismes de sécurité sociale, constituerait la solution optimale, préconisée par votre rapporteur.** Elle présente l'avantage de se faire à **droit constant**, d'être **uniformément appliquée par les États** et d'atteindre le résultat voulu **sans démarches administratives de la part des agents**

économiques. Les problématiques frontalières étant communes à l'ensemble des zones frontalières d'Europe, il y a un intérêt à une solution commune.

À défaut de cette solution commune, **l'article 16 permet aussi de négocier de manière bilatérale des accords dérogoires.** Certes, ce mode de fonctionnement permettrait une prise en compte très précise des problématiques spécifiques à chaque zone : il pourrait s'inscrire dans l'équilibre de négociations bilatérales plus larges ⁽⁴⁰⁾ tout en permettant d'atteindre le résultat voulu. Les auditions ont permis de confirmer que certains États seraient favorables à cette méthode, la France n'y étant pas opposée en cas d'échec d'une solution commune. Pourtant, le traitement ainsi fait des frontaliers pourrait varier, plus encore qu'aujourd'hui, selon les volontés des parties et des zones géographiques et l'émergence d'un consensus sur les questions frontalières limité. **Cette solution ne devra donc être retenue qu'en cas d'échec des négociations sur un accord commun.**

La période de 6 mois libérée par le report de la fin de la mesure de flexibilité au 30 juin 2022 doit donc être utilisée pour effectuer cet arbitrage. Dans le cadre du diagnostic effectué par les groupes de travail saisis du sujet du sujet à la CACSSS, **il conviendra d'associer au maximum les intéressés, notamment les associations représentant les frontaliers, les partenaires sociaux, les élus locaux et parlementaires européens et nationaux.**

b. Sur le volet fiscal

Concernant le volet fiscal, votre rapporteur salue l'inclusion du sujet du télétravail frontalier dans les négociations fiscales franco-luxembourgeoises dès la nouvelle convention du 20 mars 2018 et l'avancée de la Conférence Inter-gouvernementale (CIG) du 19 octobre 2021, **qui a permis de porter le nombre de jours de télétravail autorisé de 29 à 34 jour par an.**

Pour autant, ainsi que l'a démontré ce rapport, **ce quantum ne correspond pas aux attentes des frontaliers.** Les conventions franco-suisse ne prévoient quant à elles toujours pas de réserve de jours autorisés de télétravail sans incidence fiscale : lorsque la crise prendra fin, le télétravailleur sera taxé dans l'autre État partie ⁽⁴¹⁾ au premier jour de télétravail. Ces éléments **démontrent que la stricte négociation bilatérale est porteuse d'un risque trop grand de prise en compte hétérogène des intérêts des frontaliers.**

La seule voie permettant d'harmoniser les législations applicables en matière de sécurité sociale et les régimes fiscaux, d'une part et de les adapter à la massification du télétravail, d'autre part, est donc multilatérale.

(40) En effet, un tel accord pour permettre de débloquer un autre sujet bilatéral, tel qu'un accord sur le financement ferroviaire par exemple.

(41) Soit l'État d'emploi selon la convention de 1966 applicable à tous les cantons sauf Genève et l'État de résidence au sens de l'accord fiscal de 1983 avec le canton de Genève.

Pourrait ainsi être utilisée **la méthode ouverte de coordination (MOC)**, définie par le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, puisque les sujets de fiscalité relèvent de la compétence des États. Fonctionnant en étapes successives, de l'adoption d'un objectif commun à la définition d'indicateurs puis de dispositions communes qui feront l'objet d'évaluations, **ce cadre de coordination serait le plus indiqué pour créer un consensus sur le rapprochement des conventions fiscales entre elles et avec les textes applicables en matière de protection sociale.**

À défaut, **le lancement de discussions dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) serait une voie utile**, sachant que cette organisation est le lieu de définition des modèles de conventions fiscales. **L'OCDE a ainsi identifié le thème de la mobilité des travailleurs comme une priorité** pour ses futurs travaux sur la période 2021-2022. Toutefois, user de ce forum rendrait plus lointain l'objectif d'harmonisation avec la législation européenne en matière de sécurité sociale et ne constituerait pas forcément une solution pour harmoniser toutes les conventions fiscales signées par la France, dont ce rapport a montré qu'elles sont nombreuses à déroger à la règle de l'OCDE de taxation dans l'État d'emploi.

2. Sur le moyen terme, la bonne prise en compte du télétravail des frontaliers nécessitera des outils nouveaux et dédiés, permis par un consensus mieux matérialisé

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, la France avait proposé à l'Allemagne, qui exerçait la Présidence de l'Union au 2^e semestre 2020, d'ajouter aux débats relatifs à la révision des règlements un débat entre la Commission et les États membres sur le télétravail et de lancer une étude d'impact. Cette demande n'avait toutefois pas prospéré en raison de la complexité et de la tension autour des négociations sur la réforme de la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Après l'échec de cette réforme sous présidence slovène en décembre 2021, la Commission pourrait, certes, décider de prendre acte de l'échec des 17 trilogues successifs et retirer la proposition de réforme présentée en 2016.

Si tel ne devait pas être le cas, votre rapporteur est **favorable à une reprise des discussions sous présidence française de l'Union** et à leur élargissement au **sujet des télétravailleurs frontaliers**. Si la Commission pourrait considérer qu'un tel élargissement du périmètre des discussions est susceptible de mettre en danger l'ensemble de la négociation, cet ajout permettrait malgré tout d'atteindre un nouvel équilibre général dans les négociations, voire leur déblocage.

À cet égard, votre rapporteur soutient la démarche des ministères sociaux visant à **introduire dans le règlement rénové une disposition spécifique au télétravail limitée aux frontaliers**, selon la définition qui figure déjà dans le texte. Cette disposition, qui prendrait la forme d'un article additionnel ou d'une insertion

à l'article 11 qui regroupe déjà tous les statuts particuliers⁽⁴²⁾, consisterait à **maintenir le télétravailleur frontalier à la sécurité sociale de l'État d'emploi dans le cas où le télétravail n'excéderait pas deux jours hebdomadaires.**

Cette solution présente des avantages majeurs, outre qu'elle permet de répondre aux attentes des frontaliers et que la proposition de deux jours hebdomadaires paraît compatible avec la volonté des employeurs.

D'une part, elle ne **modifie en rien l'économie des dispositions applicables à la pluriactivité et n'a pas d'effets de bord** puisqu'elle ne touche que les frontaliers. Ceux-ci **deviendraient grâce à une telle réforme un sujet à part entière du corpus réglementaire**, alors même que la définition actuelle des frontaliers dans le règlement ne débouche sur aucune disposition spécifique à leur situation.

D'autre part, **elle simplifie les démarches et sécurise les employeurs et salariés.** En effet, la base de calcul, initialement annuelle et en pourcentage, devient hebdomadaire et exprimée en jours. Il suffirait donc de déclarer de manière hebdomadaire les autorisations de télétravail des salariés frontaliers par le biais d'un formulaire ou d'une interface numérique. Cette solution, si elle ajoute effectivement une catégorie au règlement, paraît à votre rapporteur simple à mettre en place, tant en termes de démarches pour les employeurs que de contrôle par les inspections. **Le surcroît de complexité administrative causé par ces dispositions serait amplement compensé par la sécurité juridique à laquelle elles concourent.**

Enfin, **cette disposition ne constituerait pas, a priori, une discrimination** ou une iniquité de traitement susceptible d'annulation en cas de recours, les règlements européens ou les droits nationaux contenant déjà des dispositions spécifiques aux frontaliers qui n'ont pas été remises en cause, telles que le droit d'option suisse⁽⁴³⁾ ou la définition des frontaliers dans le règlement n° 883/2004.

À l'inverse, à législation inchangée, il a pu être constaté par les acteurs entendus que certaines entreprises avaient d'ores et déjà pu **instaurer des seuils différents de jours de télétravail autorisés selon les lieux de résidence de leurs travailleurs, instaurant une inégalité de traitement entre frontaliers et salariés résidents.** Cette solution permettrait donc d'éviter toute distinction des frontaliers et de prévenir tout risque de discrimination.

Il conviendra, pour ce faire, de définir le télétravail dans le règlement européen, ce qui pourrait créer des difficultés. Toutefois, la définition donnée par les partenaires sociaux européens dès 2002 permet d'avoir confiance dans la capacité des institutions européennes et États membres à s'accorder autour d'une définition commune.

(42) fonctionnaires, militaires, gens de mer...

(43) Selon la communication officielle du CLEISS : « le droit d'option offre la possibilité pour les ressortissants communautaires et suisses, qui travaillent en Suisse et résident en France [...] de choisir d'être affiliés à l'assurance maladie française plutôt qu'à l'assurance maladie suisse, État compétent en premier lieu ».

Il est en tout état de cause nécessaire que ces règlements prévoient une définition du télétravail, devenu un mode durable de l'organisation du travail, sous peine d'obsolescence programmée. Alors que la proposition initiale de la Commission date de 2016 et que les modes de travail ont depuis beaucoup évolué, les négociations ne pourront donc faire l'économie de l'inclusion du télétravail pour demeurer pertinentes.

Dès lors, un même texte juxtaposerait une définition du télétravail et des frontaliers, ce qui constituerait, selon votre rapporteur, une avancée.

Pour autant, la question de l'harmonie de ces nouvelles dispositions avec les règles fiscales nécessitera un travail commun des administrations fiscales et de sécurité sociale, qui a déjà lieu aujourd'hui mais doit être renforcé. **Le passage d'un calcul en pourcentage annuel à un calcul exprimé en jours hebdomadaires permettrait à tout le moins de rapprocher les unités utilisées en droit européen de la sécurité sociale et en droit des conventions fiscales.**

3. Ces réflexions devraient idéalement être conduites dans le cadre d'un mouvement plus global de réflexion européenne sur le statut des frontaliers

Plus largement, votre rapporteur appelle à intégrer ces solutions dans une réflexion plus large sur les questions et populations frontalières d'Europe. Les frontaliers peuvent en un sens être perçus comme ceux des citoyens européens qui bénéficient le plus des libertés de circulation et du marché intérieur et qui incarnent le plus les valeurs de solidarité entre les peuples sur lesquelles est fondée l'Union.

Il est donc proposé de **faire du statut des frontaliers un sujet de la conférence sur l'avenir de l'Europe**, autour d'un évènement dédié aussi représentatif que possible.

Actuellement, les questions frontalières sont traitées principalement au sein du programme de coopération territoriale européenne (CTE), dit INTERREG A, financé sur le fonds européen de développement régional (FEDER), qui constitue une prise en compte trop peu directe et adaptée de leurs spécificités.

Votre rapporteur soutient **l'idée d'un groupe de travail ou d'un forum dédié à la question du statut des frontaliers** permettant une prise en compte globale, tant au regard des politiques structurelles de l'Union que des compétences des États membres et des volontés citoyennes. À l'image du traitement proposé ci-avant des questions fiscales, la méthode ouverte de coordination (MOC) paraît la méthode la plus souple et adaptée pour évoquer l'ensemble des problématiques rencontrées par les frontaliers et créer du consensus.

À l'avenir, de nombreuses idées relatives au statut des frontaliers pourraient émerger de manière très opérationnelle. Par exemple, les auditions ont pu faire apparaître l'idée très concrète d'une « **carte du frontalier** », que les travailleurs de certaines zones connaissent déjà en partie et qui pourrait constituer, sous conditions,

un support visant à faire valoir des droits particuliers conférés aux frontaliers.

Elle serait adaptée à leurs itinéraires de vie particuliers, souvent binationaux ou souvent centrés autour d'un bassin de vie indépendant des frontières physiques. Cette carte pourrait ainsi servir à justifier de la qualité de frontalier en matière de liberté de circulation lorsque les frontières se referment - comme à l'orée de la pandémie où des familles entières avaient été privées de contacts, de lieux de soins et de consommation - de sécurité sociale, d'imposition, voire de citoyenneté locale transfrontalière. Les exceptions aux législations créées en faveur des frontaliers pourraient ainsi être conçues en fonction de cet outil et ne bénéficier qu'à ses détenteurs.

Ces outils nécessiteront une réflexion extensive, pluridisciplinaire, représentative et, surtout, d'aller au-delà des dyades, pour davantage de constructions européennes et de continuité directe avec les populations.

CONCLUSION

Ainsi, les travaux et nombreuses auditions conduites autour de la proposition de résolution européenne n° 4276 de Mme Marion Lenne et plusieurs de ses collègues, dans un esprit de coopération pleine et entière avec la dépositaire de ce texte, ont permis de souscrire pleinement à l'intérêt de favoriser le télétravail des travailleurs frontaliers, répondant ainsi à leurs attentes ainsi qu'à la nécessité d'une réflexion européenne sur leur statut.

Véritable problématique de fond et d'actualité, votre rapporteur propose des solutions pour avancer sur le télétravail volontaire et non contraint (pour cause de situation sanitaire) pour tendre vers davantage d'hybridation du travail, à la fois en présentiel et de manière dématérialisée.

Les données habituellement éparses croisées dans le cadre de ce travail et les échanges riches menés avec des administrations, associations, syndicats, représentants étrangers ont prouvé, s'il en était besoin, la spécificité de la situation des frontaliers, encore renforcée lors de la crise sanitaire qui a eu pour ces populations des conséquences familiales, personnelles et professionnelles majeures.

Une conclusion s'impose : les attentes des frontaliers sont fortes, étayées par les chiffres et il convient que l'Union et les États membres, dans leurs compétences respectives, puissent adapter notre droit et produire les changements normatifs permettant de prendre en compte tant le sujet général du statut des frontaliers que le sujet plus spécifique de leur temps autorisé de télétravail, objet de la proposition de résolution européenne. L'Union européenne devra continuer à se saisir de cette thématique, en veillant à préserver la singularité des questions frontalières d'un traitement par trop généraliste.

Diverses solutions ont émergé de ces échanges et votre rapporteur a choisi de proposer et de retenir celles d'entre elles qui paraissent le mieux répondre, d'abord à court terme puis sur le plus long terme, aux attentes des travailleurs frontaliers et aux intérêts divers exposés, qui ont chaque fois été minutieusement soupesés lors de ce travail parlementaire.

Votre rapporteur insiste sur **l'impulsion nécessaire à une évolution du cadre politique la plus immédiate possible afin d'aboutir sur un meilleur paramétrage du télétravail pour les travailleurs frontaliers**. Par ailleurs, votre rapporteur estime que la reconnaissance du statut d'élu local pour les travailleurs frontaliers ainsi que le télétravail dans les institutions publiques devraient figurer dans l'actuel débat autour de ces problématiques.

Il en résulte une proposition de résolution européenne réécrite, tenant compte des derniers développements et aussi opérationnelle que possible, soumise à la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

Si d'aventure, la nouvelle proposition de résolution européenne actualisée venait à être adoptée par les membres de la commission des affaires européennes, votre rapporteur se propose de porter son examen au sein de la commission permanente saisie au fond.

Il est de son souhait de voir le Gouvernement et le Parlement débattre de toute initiative qui faciliterait l'accès à un télétravail volontaire pour les travailleurs transfrontaliers et frontaliers.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 19 janvier 2022, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner la présente proposition de résolution européenne.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Notre premier point à l'ordre du jour est une proposition de résolution européenne de Mme Marion Lenne et plusieurs de ses collègues visant à l'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers et à mener une réflexion européenne sur leur statut.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur. Député de Meurthe-et-Moselle, ancien travailleur frontalier du Luxembourg et maire de Villers-la-Montagne, j'ai le plaisir de m'adresser à vous. Rapporteur sur cette proposition de résolution européenne, les nombreux travaux et auditions ont confirmé la spécificité et la complexité des sujets frontaliers. Mon rapport rappelle les principales dispositions applicables en matière de sécurité sociale et d'imposition pour les 1,5 million de travailleurs frontaliers en Europe, alors que la France représente à elle seule plus de 450 000 d'entre eux.

Concernant la sécurité sociale, le cadre réglementaire a été harmonisé par l'Union, qui retient deux grands principes. Le principe d'unicité, selon lequel une seule législation sociale s'applique, et la *lex loci laboris*, prévoyant que cette législation est de l'État membre dans lequel s'exerce l'activité professionnelle. Pour autant, si les règlements européens donnent une définition des travailleurs frontaliers, ils ne leur consacrent aucune disposition spécifique. Les travailleurs frontaliers relèvent donc de dispositions trop larges et applicables à tous les travailleurs mobiles, sans distinction de la spécificité de leur situation.

En outre, lorsqu'ils exercent une activité dans deux États membres ou plus, les travailleurs frontaliers peuvent relever du régime dit de la pluriactivité. Le frontalier qui réside en France et travaille au Luxembourg reste affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise tant qu'il travaille ne travaille pas également France plus d'un jour par semaine. Peu adapté, ce cadre a été fortement remis en cause lors de la pandémie de Covid-19.

S'agissant de l'imposition, la fiscalité n'est pas une compétence de l'Union mais relève de conventions bilatérales conclues d'État à État conformément à l'article 52 de la Constitution. Ainsi, par contraste avec l'harmonisation européenne du cadre applicable à la protection sociale, il existe en matière d'imposition une multitude de textes qui forme un édifice d'une rare complexité et d'une très grande hétérogénéité.

Or, la crise sanitaire a contraint tous les gouvernements européens à prendre des mesures inédites, telles que l'interdiction temporaire de se déplacer librement

ou la fermeture unilatérale des frontières, qui a pour les travailleurs frontaliers des conséquences accrues en matière de vie familiale, de lieux de soins ou de consommation. Nombre d'entre eux sont ainsi restés à leur domicile et ont eu recours au télétravail. Si les règles actuelles s'étaient appliquées, les travailleurs frontaliers auraient alors changé d'affiliation à la Sécurité sociale et de régime d'imposition ou auraient été mis en chômage partiel, voire total, pour éviter à leur employeur de faire ces démarches.

Néanmoins, les administrations de sécurité sociale ont adopté une mesure de flexibilité, permise par ce cas de force majeure, visant à neutraliser l'impact de la pandémie sur l'affiliation à la Sécurité sociale des travailleurs pluriactifs, dont les frontaliers, et cette mesure a été reconduite et le sera jusqu'au 30 juin 2022. Des accords fiscaux amiables ont également permis de conserver la stabilité d'un régime d'imposition applicable aux frontaliers.

Dès lors, il convient d'accroître l'usage du télétravail, sans incidence fiscale ou en matière de protection sociale, en évitant toute discrimination potentielle. Les discussions européennes sur le sujet sont essentielles car des États membres pourraient revoir leur participation financière à des projets d'infrastructures de transports en France, s'ils s'estimaient trop perdants du fait de ce télétravail accru. Permettre deux jours de télétravail par semaine semble donc être un bon compromis.

Pour autant, le relèvement du seuil de l'activité substantielle de 25 %, soit un jour par semaine, suggéré par la proposition de résolution européenne initiale et par les sénateurs, n'apparaît pas souhaitable. D'une part, cette solution n'est pas applicable et aurait des effets de bord, en ce que la pluriactivité touche des situations professionnelles trop diverses parmi lesquelles les travailleurs frontaliers ne constituent qu'un tout petit ensemble. D'autre part, une telle solution n'est pas possible à court terme, la réforme des règlements européens de 2004 et de 2009 échouant depuis 2016. Une réouverture des négociations sur ce point ne ferait ainsi que déséquilibrer davantage les négociations.

Il ne s'agit pas d'un cadeau fiscal aux autres pays européens ou d'un manque à gagner pour le budget de l'État, le système déclaratif français ne permettant pas de tracer les jours de télétravail effectués en France, et ce dès le premier jour de télétravail effectué. Les services de l'État ne peuvent ainsi ni chiffrer un montant annuel ni en déduire une perte fiscale associée à l'accroissement du télétravail.

La solution pragmatique de court terme est à droit constant et consiste à utiliser l'article 16 du règlement de 2004 pour parvenir à un accord inter-administratif qui permettrait de déroger, exclusivement pour les travailleurs frontaliers, aux règles de la pluriactivité. Simple à matérialiser, facilement contrôlable par les administrations et répondant aux attentes des travailleurs frontaliers, cette solution permettrait deux jours de télétravail par semaine, mesurés sur une période hebdomadaire.

Une autre solution serait d'introduire un article additionnel limitant le télétravail aux travailleurs frontaliers jusqu'à deux jours par semaine, sans toucher aux règles de la pluriactivité, dans l'hypothèse d'une réouverture des négociations sur la réforme des règlements de coordination des systèmes de Sécurité sociale pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Compatible avec le droit de l'Union, il faudrait simplement que les États membres se mettent d'accord sur une définition du télétravail et nos auditions ont montré que cela était possible.

En tout état de cause, il est nécessaire d'entamer une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers, uniquement traité de manière très indirecte et difficilement applicable en ce qu'il ne permet pas de prendre en compte la spécificité de leur situation. En souscrivant à l'objectif de la proposition initiale, je vous sou mets un amendement global à l'article unique visant ainsi à rénover cette proposition de résolution européenne afin de tenir compte des derniers développements en la matière. Il n'y aura pas de retour à la normale sans une part croissante de télétravail dans le quotidien.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Cette proposition de résolution européenne porte sur une thématique très technique qui est pourtant souvent sous-estimée. Très concret, ce sujet complique la vie des citoyens européens vivant dans ces régions frontalières, qui sont même 1,9 million en ajoutant la zone AELE. En effet, ces zones particulières sont des bassins de vie, qui ont besoin d'une approche différente, car les barrières du quotidien peuvent nourrir une forme d'euro-scepticisme alors même qu'il ne s'agit pas toujours de compétences de l'Union. Pour la sécurité juridique aussi bien des travailleurs que des entreprises, il est donc important d'attirer l'attention des institutions européennes sur ce sujet très complexe.

Mme Marion Lenne. Permettez-moi tout d'abord de saluer la volonté de la commission de se saisir de ce sujet si sensible. Les travailleurs frontaliers incarnent les idéaux d'échange entre les peuples sur lesquels est fondée l'Union européenne et bénéficient au quotidien des libertés du marché intérieur et de l'espace Schengen. En quelques semaines à peine, ils ont adopté le télétravail grâce à la mise en œuvre d'accords amiables, neutralisant les conséquences de ce système sur leur régime fiscal et d'assurance maladie.

Aujourd'hui, même s'il est encore en vigueur de façon obligatoire, nous mesurons avec recul le potentiel de cette nouvelle organisation du travail. Les salariés peuvent répartir plus librement leur temps entre travail et loisir, ce qui assure une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et augmente leur productivité. Pour les employeurs, la réduction des surfaces de bureaux a l'avantage de faire baisser les charges.

Le nombre de télétravailleurs frontaliers aurait d'ailleurs significativement augmenté. Sur les 450 000 frontaliers, seulement 25 000 personnes privilégiaient le télétravail avant la crise sanitaire. Au plus fort de la crise, on considère que ce chiffre a augmenté de 100 000 personnes, puis baissé de 10 à 15 %. À l'avenir, le nombre de télétravailleurs parmi les travailleurs frontaliers devrait se stabiliser. En effet, à juste dose, et non subi, le télétravail est devenu une habitude dont les travailleurs frontaliers ont du mal à se passer.

Nous sommes ainsi en train d'assister à une transformation durable de notre manière de concevoir le travail et ce, grâce au développement des technologies numériques. Les politiques publiques et la coopération entre les partenaires sociaux seront essentielles pour faire émerger des méthodes de travail innovantes, efficaces et aptes à améliorer le bien-être général et l'environnement. Nous devons pour cela encourager les investissements afin de répondre aux risques que pourrait entraîner la réduction croissante des espaces de travail. À titre d'exemple, le *co-working* offre des conditions de travail équivalentes à celles des bureaux et plus proches du lieu de résidence.

En tant qu'auteure de la proposition de résolution européenne initiale déposée le 25 juin 2021, et comme bon nombre des cosignataires, députés de zones frontalières, je suis confrontée au quotidien à ces enjeux. Nous avons un intérêt profond à instaurer une conscience commune sur la situation particulière dans laquelle se trouvent les travailleurs frontaliers. Nous devons nous efforcer de faire avancer les débats et les négociations, tant au niveau bilatéral qu'europeen, pour pérenniser ces reports successifs. En ce sens, la présidence française du Conseil de l'Union européenne est une belle opportunité.

Les institutions doivent être au service des citoyens, comme cela fut le cas depuis le début de la crise. Il nous faut aujourd'hui transformer l'essai en clarifiant le cadre législatif applicable, qui dépend des conventions bilatérales et devra tenir compte du nombre de passages d'une frontière à une autre, du temps de travail, de la rémunération et d'autres paramètres. Ce rapport pour cela essentiel.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Le sujet touche en effet de nombreux points et soulève un problème de définition. Nous devons notamment définir de manière plus précise la notion de télétravail. Aussi, pourquoi avait-on limité le seuil de changement de régime en matière de pluriactivité à une seule journée ? Qu'en est-il du statut de travailleur frontalier ?

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur. Le sujet des définitions juridiques a souvent été évoqué lors de nos auditions et nombre de nos collègues ont tenté d'y répondre. Force est de constater que toute définition de la notion de télétravail semble devenir à un certain moment obsolète. L'on s'aperçoit en effet, qu'en fonction des Etats et du statut du télétravailleur, employé du privé, partenaire syndical ou autre, la définition de télétravail porte des nuances. Ce flou renforce la difficulté à apporter des solutions à ces situations.

Concernant la pluriactivité, qui aurait pu imaginer il y a deux ans que ce sujet du télétravail, et indirectement du statut des travailleurs frontaliers, en serait à ce point ? Les avancées sont toutefois réelles, par exemple au regard des accords signés en matière fiscale.

La masse de travailleurs frontaliers est considérable et notre travail de définition d'un statut du frontalier n'en est qu'à ses débuts. J'aimerais paraphraser les propos du président de la République qui affirmait en 2017 que « ce n'est pas parce que c'est compliqué qu'il ne faut pas le faire ». La tâche est lourde mais je suis convaincu que nous pourrons, à terme, trouver des solutions.

*

* *

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Nous passons à présent à l'examen de l'article unique de cette proposition de résolution et à l'amendement de rédaction globale présenté par le rapporteur.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur. Cet amendement de rédaction globale, plus facile à réaliser qu'une série d'amendements, simplifie la procédure et vient non pas compléter, mais remplacer et élargir le texte originel. Il s'appuie sur la proposition de résolution initiale, dont il propose une nouvelle rédaction nourrie par les nombreuses auditions réalisées. Cette nouvelle rédaction vise à donner l'impulsion nécessaire à une évolution du cadre politique afin d'arriver à une meilleure définition du télétravail pour les travailleurs frontaliers. Le projet de rapport d'information joint à cette proposition la complète.

La commission adopte l'amendement.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je suis également saisie d'un autre amendement rédactionnel, portant sur l'intitulé de la proposition.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article unique ainsi modifié.

L'ensemble de la proposition de résolution européenne est 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 la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée le 9 septembre 1966,
- ⑤ Vu l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers signé le 11 avril 1983,
- ⑥ 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,
- ⑦ 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,
- ⑧ Vu l'accord amiable concernant les dispositions applicables aux revenus visés au 1 de l'article 17 de la convention entre la France et la Suisse du 9 septembre 1966 à la suite des mesures prises dans le contexte de la lutte contre la propagation du covid-19 du 13 mars 2020 et prorogé à plusieurs reprises,
- ⑨ Vu les recommandations (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de covid-19,
- ⑩ Vu l'article 15 du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'Organisation de coopération et de développement économiques,
- ⑪ Considérant qu'un travailleur frontalier 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 en application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;
- ⑫ Considérant qu'un salarié exerçant son activité dans deux ou plusieurs États est soumis à la législation de l'État de résidence en matière de sécurité sociale, s'il exerce

une partie substantielle de son activité dans cet État en application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

- ⑬ Considérant que dans le cadre d'une évaluation globale, l'activité salariée est dite « substantielle » lorsqu'elle représente au moins 25 % du temps de travail ou de la rémunération du salarié en application du règlement d'application (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, et qu'en conséquence, une activité exercée en télétravail par des travailleurs frontaliers depuis leur État de résidence est équivalente à une activité exercée dans deux États. Dans ces conditions, si l'activité télé-travaillée représente plus de 25 % du temps de travail (soit un jour par semaine) alors les employeurs devront verser des cotisations sociales à l'État de résidence ;
- ⑭ Considérant qu'en application de l'accord amiable du 13 mars 2020 passé entre la France et la Suisse, les jours de télétravail dans l'État de résidence pour le compte d'un employeur situé dans l'État cocontractant sont considérés comme constituant des jours de travail physique en l'absence de mesures exceptionnelles, et qu'en conséquence, les travailleurs frontaliers, qu'ils résident en France ou en Suisse, ont ainsi pu travailler depuis leur pays de résidence à temps complet sans que cela n'affecte leurs revenus ;
- ⑮ Considérant par ailleurs qu'il n'existe pas de données chiffrées, tant qualitatives que quantitatives, sur la situation des travailleurs frontaliers et leur impact sur l'économie des pays les abritant, sur le système de sécurité sociale, sur les pouvoirs publics en termes d'infrastructures ;
- ⑯ Considérant que l'accord amiable du 13 mars 2020 passé entre la France et la Suisse va prendre fin prochainement et que le recours au télétravail aura donc un impact sur le régime d'imposition ou le système de sécurité sociale auquel sont rattachés les travailleurs frontaliers ;
- ⑰ Considérant que l'épidémie de covid-19 a mis en évidence la nécessité d'un recours accru au télétravail pour éviter sa propagation ;
- ⑱ Considérant que le recours au télétravail a mis en lumière des résultats très positifs tant du côté des salariés que des employeurs et ainsi que sur l'environnement ;
- ⑲ Considérant que le recours au télétravail est aujourd'hui plébiscité tant par les employeurs que les salariés ;
- ⑳ Estime nécessaire qu'un travailleur frontalier puisse être placé en télétravail plus d'un jour par semaine sans que cela n'ait de conséquences sur ses régimes fiscal et de sécurité sociale ;
- ㉑ Invite en conséquence le Gouvernement français à renégocier la convention fiscale du 11 avril 1983 passée avec la Suisse ;

- ②② Invite l'Union européenne à revoir la notion d'activité dite « substantielle », pour que les jours télétravaillés soient au moins équivalents à deux jours, sans que cela n'affecte la détermination de l'État auquel doivent être versés leurs cotisations sociales ;
- ②③ Invite l'Union européenne à lancer une réflexion européenne sur le sujet du statut des travailleurs frontaliers, afin d'adapter les régimes fiscal et d'assurance maladie des travailleurs frontaliers, mais aussi de manière plus large, à lancer une consultation sur le statut des travailleurs frontaliers permettant d'avoir une vue d'ensemble sur la situation ;
- ②④ Invite l'Union européenne et les États membres de l'Association européenne de libre-échange à prendre acte des dispositions dérogatoires de l'accord amiable précité, en vertu duquel les travailleurs frontaliers, qu'ils résident en France ou en Suisse, ont pu travailler dans leur pays de résidence sans que cela n'affecte leurs revenus, en vue de la fin au 30 septembre prochain dudit accord.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES
19 JANVIER 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE VISANT À L'AUGMENTATION DU
TÉLÉTRAVAIL DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS (N° 4276)

AMENDEMENT

N° 1

présenté par
M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi cet article :

- « L'Assemblée nationale,
- « Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- « Vu l'article 151-5 du règlement de l'Assemblée nationale,
- « 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 convention sur la sécurité sociale entre la République française et la Principauté de Monaco signée le 28 février 1952,
- « Vu la convention bilatérale de sécurité sociale entre la République française et la principauté d'Andorre signée le 12 décembre 2000,
- « Vu la convention entre la République française et République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi qu'en matière de contributions des patentes et de contributions foncières signée le 21 juillet 1959,
- « Vu l'accord amiable du 16 février 2006 relatif aux dispositions applicables aux travailleurs frontaliers, dans le cadre de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959 précitée,

« Vu la convention fiscale entre la France et la Principauté de Monaco du 18 mai 1963,

« Vu la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus du 10 mars 1964,

« Vu la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales signée le 9 septembre 1966,

« Vu l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers signé le 11 avril 1983,

« Vu la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales signée le 5 octobre 1989,

« Vu la convention entre la République française et le Royaume d'Espagne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée le 10 octobre 1995,

« Vu la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu signée le 2 avril 2013,

« Vu la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune signée le 20 mars 2018,

« Considérant qu'un travailleur frontalier 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 en application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

« Considérant qu'un travailleur exerçant une activité salariée ou non salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumis à la législation de l'État de résidence dès lors qu'une partie substantielle de son activité est effectuée dans cet État, en application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité ;

« Considérant qu'est qualifiée de substantielle une activité exercée dans l'État de résidence dès lors qu'elle s'établit au-delà d'un seuil annuel fixé à 25 % du temps de travail ou de la rémunération du salarié en application du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 19 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité ;

« Considérant qu'une activité professionnelle exercée par des frontaliers placés en télétravail équivaut à l'exercice d'une activité dans deux ou plusieurs États membres au sens du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité, entraînant leur affiliation à la sécurité sociale et le versement par l'employeur de cotisations

sociales à l'État de résidence, dès lors que celle-ci s'établit au-delà du seuil de 25%, soit seulement un jour par semaine ;

« Considérant que les conventions et accords fiscaux bilatéraux conclus par la France avec les États frontaliers prévoient pour une majorité d'entre eux l'imposition dans l'État de résidence, à l'exception des conventions et accords conclus avec le Luxembourg et certains cantons de la Confédération suisse, du travailleur travaillant dans un État frontalier, sous réserve du respect de conditions, de résidence ou de seuils de jours passés dans la zone frontalière, qui varient selon le texte considéré ;

« Considérant que la convention fiscale conclue le 20 mars 2018 entre la France et le Luxembourg prévoit un quantum, récemment accru, de 34 jours de travail en dehors de l'État d'activité, en deçà duquel un frontalier peut télétravailler sans conséquence sur le régime d'imposition applicable ;

« Considérant que la gestion de la crise sanitaire liée à la Covid-19 a conduit les États membres, outre des fermetures unilatérales de frontières, à décider de la mise en place de mesures obligatoires et généralisées de placement des salariés en télétravail ;

« Considérant que les administrations de sécurité sociale, réunies au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, face à ce cas de force majeure, se sont convenues d'instaurer une mesure de flexibilité, prorogée à plusieurs reprises, visant à neutraliser les effets de ce placement en télétravail sur l'affiliation à la sécurité sociale des travailleurs pluriactifs, dont les travailleurs frontaliers ;

« Considérant que des accords amiables temporaires ont été mis en place entre la France et les États frontaliers et prorogés à plusieurs reprises, afin de neutraliser les effets du placement des salariés en télétravail sur les régimes d'imposition des travailleurs frontaliers, par des aménagements spécifiques des seuils et conditions prévus dans chaque texte ;

« Considérant qu'ont été démontrés les gains positifs associés au placement en télétravail sur le bien-être et la productivité des travailleurs frontaliers, les taux d'utilisation des infrastructures de transports, le dynamisme économique local et l'environnement ;

« Considérant que les travailleurs frontaliers ont d'ores et déjà indiqué être en majorité favorables à la pérennisation du recours au télétravail, au-delà des possibilités résultant de l'application des règles actuelles en matière de sécurité sociale et d'imposition ;

« Considérant que la limitation des possibilités de télétravail des travailleurs frontaliers résultant de l'application des règles actuelles en matière de sécurité sociale et d'imposition pourrait instituer, au sein des entreprises, des discriminations entre travailleurs frontaliers et résidents ;

« Estime nécessaire d'offrir aux travailleurs frontaliers la possibilité d'être placés en télétravail jusqu'à deux jours par semaine sans que cela n'entraîne de conséquences sur la détermination des régimes de sécurité sociale et d'imposition qui leur sont applicables ;

« Estime nécessaire que ces évolutions normatives se fassent à l'avenir dans le cadre d'un mouvement européen plus global de prise en compte des sujets relatifs au statut des travailleurs frontaliers ;

« Pour révoquer les règles applicables en matière de sécurité sociale

« Invite en conséquence les administrations de sécurité sociale des États membres, réunies au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale à définir, sur la base de l'article 16 du règlement n°883/2004, un accord commun sur la catégorie de personnes constituée par les travailleurs frontaliers afin d'adapter les dispositions applicables en matière de pluriactivité à leur situation et de leur permettre jusqu'à deux jours de télétravail par semaine sans incidence sur l'État dans lequel ils sont affiliés pour le versement des cotisations sociales ;

« Invite le Gouvernement français, en cas d'échec des négociations techniques sur une solution commune, à engager la passation d'accords bilatéraux sur la base de l'article 16 du règlement n°883/2004 afin d'aboutir au même objectif ;

« Invite le Gouvernement français à soutenir, lors de la présidence française de l'Union européenne, la reprise des négociations sur la réforme des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale, en l'élargissant au sujet des travailleurs frontaliers par le biais d'une disposition additionnelle réservant le télétravail aux frontaliers pour des périodes hebdomadaires allant jusqu'à deux jours ;

« Pour rénover les règles applicables en matière d'imposition

« Invite le Gouvernement français à prendre l'attache des États frontaliers de la France afin de rénover les conventions fiscales pour que soient possibles deux jours de télétravail par semaine sans impact sur l'État d'imposition des travailleurs frontaliers ;

« Pour mener une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers

« Invite l'Union européenne à faire du statut des travailleurs frontaliers un sujet de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, par le biais d'un événement dédié aussi représentatif que possible ;

« Invite l'Union européenne à recourir à la méthode ouverte de coordination pour faire émerger des points de consensus sur la question des travailleurs et populations frontaliers et rechercher une harmonisation des législations nationales des États membres sur ce sujet ;

« Invite le Gouvernement français à soutenir toute opportunité de lancement d'un dialogue au sein de l'Union européenne ou, à défaut, multilatéral sur la prise en compte des sujets relatifs aux travailleurs et populations frontaliers. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Souscrivant pleinement à l'intérêt de favoriser le télétravail des travailleurs frontaliers, cet amendement s'appuie sur la proposition de résolution initiale de Mme Marion Lenne et plusieurs de ses collègues, dont il propose une nouvelle rédaction. Nourrie par les travaux et nombreuses auditions réalisés, cette rédaction vise à donner l'impulsion nécessaire à une évolution du cadre politique la plus immédiate possible afin d'aboutir à un meilleur paramétrage du télétravail pour les travailleurs frontaliers.

Cet amendement est adopté.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du règlement de l'Assemblée nationale,

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 convention sur la sécurité sociale entre la République française et la Principauté de Monaco signée le 28 février 1952,

Vu la convention bilatérale de sécurité sociale entre la République française et la principauté d'Andorre signée le 12 décembre 2000,

Vu la convention entre la République française et République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions et d'établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi qu'en matière de contributions des patentes et de contributions foncières signée le 21 juillet 1959,

Vu l'accord amiable du 16 février 2006 relatif aux dispositions applicables aux travailleurs frontaliers, dans le cadre de la convention fiscale franco-allemande du 21 juillet 1959 précitée,

Vu la convention fiscale entre la France et la Principauté de Monaco du 18 mai 1963,

Vu la convention entre la France et la Belgique tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus du 10 mars 1964,

Vu la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir la fraude et l'évasion fiscales signée le 9 septembre 1966,

Vu l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers signé le 11 avril 1983,

Vu la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales signée le 5 octobre 1989,

Vu la convention entre la République française et le Royaume d'Espagne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée le 10 octobre 1995,

Vu la convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu signée le 2 avril 2013,

Vu la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune signée le 20 mars 2018,

Considérant qu'un travailleur frontalier 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 en application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Considérant qu'un travailleur exerçant une activité salariée ou non salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumis à la législation de l'État de résidence dès lors qu'une partie substantielle de son activité est effectuée dans cet État, en application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité ;

Considérant qu'est qualifiée de substantielle une activité exercée dans l'État de résidence dès lors qu'elle s'établit au-delà d'un seuil annuel fixé à 25 % du temps de travail ou de la rémunération du salarié en application du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 19 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité ;

Considérant qu'une activité professionnelle exercée par des frontaliers placés en télétravail équivaut à l'exercice d'une activité dans deux ou plusieurs États

membres au sens du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 précité, entraînant leur affiliation à la sécurité sociale et le versement par l'employeur de cotisations sociales à l'État de résidence, dès lors que celle-ci s'établit au-delà du seuil de 25 %, soit seulement un jour par semaine ;

Considérant que les conventions et accords fiscaux bilatéraux conclus par la France avec les États frontaliers prévoient pour une majorité d'entre eux l'imposition dans l'État de résidence, à l'exception des conventions et accords conclus avec le Luxembourg et certains cantons de la Confédération suisse, du travailleur travaillant dans un État frontalier, sous réserve du respect de conditions, de résidence ou de seuils de jours passés dans la zone frontalière, qui varient selon le texte considéré ;

Considérant que la convention fiscale conclue le 20 mars 2018 entre la France et le Luxembourg prévoit un quantum, récemment accru, de 34 jours de travail en dehors de l'État d'activité, en deçà duquel un frontalier peut télétravailler sans conséquence sur le régime d'imposition applicable ;

Considérant que la gestion de la crise sanitaire liée à la Covid-19 a conduit les États membres, outre des fermetures unilatérales de frontières, à décider de la mise en place de mesures obligatoires et généralisées de placement des salariés en télétravail ;

Considérant que les administrations de sécurité sociale, réunies au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, face à ce cas de force majeure, se sont convenues d'instaurer une mesure de flexibilité, prorogée à plusieurs reprises, visant à neutraliser les effets de ce placement en télétravail sur l'affiliation à la sécurité sociale des travailleurs pluriactifs, dont les travailleurs frontaliers ;

Considérant que des accords amiables temporaires ont été mis en place entre la France et les États frontaliers et prorogés à plusieurs reprises, afin de neutraliser les effets du placement des salariés en télétravail sur les régimes d'imposition des travailleurs frontaliers, par des aménagements spécifiques des seuils et conditions prévus dans chaque texte ;

Considérant qu'ont été démontrés les gains positifs associés au placement en télétravail sur le bien-être et la productivité des travailleurs frontaliers, les taux d'utilisation des infrastructures de transports, le dynamisme économique local et l'environnement ;

Considérant que les travailleurs frontaliers ont d'ores et déjà indiqué être en majorité favorables à la pérennisation du recours au télétravail, au-delà des possibilités résultant de l'application des règles actuelles en matière de sécurité sociale et d'imposition ;

Considérant que la limitation des possibilités de télétravail des travailleurs frontaliers résultant de l'application des règles actuelles en matière de sécurité

sociale et d'imposition pourrait instituer, au sein des entreprises, des discriminations entre travailleurs frontaliers et résidents ;

Estime nécessaire d'offrir aux travailleurs frontaliers la possibilité d'être placés en télétravail jusqu'à deux jours par semaine sans que cela n'entraîne de conséquences sur la détermination des régimes de sécurité sociale et d'imposition qui leur sont applicables ;

Estime nécessaire que ces évolutions normatives se fassent à l'avenir dans le cadre d'un mouvement européen plus global de prise en compte des sujets relatifs au statut des travailleurs frontaliers ;

Pour rénover les règles applicables en matière de sécurité sociale

Invite en conséquence les administrations de sécurité sociale des États membres, réunies au sein de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale à définir, sur la base de l'article 16 du règlement n°883/2004, un accord commun sur la catégorie de personnes constituée par les travailleurs frontaliers afin d'adapter les dispositions applicables en matière de pluriactivité à leur situation et de leur permettre jusqu'à deux jours de télétravail par semaine sans incidence sur l'État dans lequel ils sont affiliés pour le versement des cotisations sociales ;

Invite le Gouvernement français, en cas d'échec des négociations techniques sur une solution commune, à engager la passation d'accords bilatéraux sur la base de l'article 16 du règlement n°883/2004 afin d'aboutir au même objectif ;

Invite le Gouvernement français à soutenir, lors de la présidence française de l'Union européenne, la reprise des négociations sur la réforme des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale, en l'élargissant au sujet des travailleurs frontaliers par le biais d'une disposition additionnelle réservant le télétravail aux frontaliers pour des périodes hebdomadaires allant jusqu'à deux jours ;

Pour rénover les règles applicables en matière d'imposition

Invite le Gouvernement français à prendre l'attache des États frontaliers de la France afin de rénover les conventions fiscales pour que soient possibles deux jours de télétravail par semaine sans impact sur l'État d'imposition des travailleurs frontaliers ;

Pour mener une réflexion européenne sur le statut des travailleurs frontaliers

Invite l'Union européenne à faire du statut des travailleurs frontaliers un sujet de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, par le biais d'un évènement dédié aussi représentatif que possible ;

Invite l'Union européenne à recourir à la méthode ouverte de coordination pour faire émerger des points de consensus sur la question des travailleurs et populations frontaliers et rechercher une harmonisation des législations nationales des États membres sur ce sujet ;

Invite le Gouvernement français à soutenir toute opportunité de lancement d'un dialogue au sein de l'Union européenne ou, à défaut, multilatéral sur la prise en compte des sujets relatifs aux travailleurs et populations frontaliers.

**ANNEXE N°1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR
ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

Auditions :

- M. Guillaume Afellat, Responsable des affaires sociales à SGI Europe ;
- Mme Armelle Beunardeau, Directrice du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) ;
- M. Aurélien Biscout, Secrétaire général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) ;
- M. Maxime Cerutti, Directeur des affaires sociales de BusinessEurope ;
- M. Michel Charrat, Président du Groupement Transfrontalier Européen (GTE) ;
- M. Julien Dauer, Directeur de Frontaliers Grand Est ;
- Mme Claire Jean, Cheffe de la division des affaires communautaires et internationales à la direction de la sécurité sociale ;
- M. Antoine Saint-Denis, Chef de service, délégué aux affaires européennes et internationales (DAEI), Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) ;
- S.E. Mme Martine Schommer, Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire du Luxembourg en France ;
- M. Cédric Rosen, Président de l'Association des frontaliers d'Alsace Lorraine (AFAL) ;
- M. Philippe Voiry, Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les relations transfrontalières ;
- Mme Liliane Volozinskis, Directrice des affaires sociales de SMEunited.

Contributions écrites :

- M. Pascal Appréderisse, Directeur Régional de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) de Nouvelle-Aquitaine ;
- Mme Constance Deler, Cheffe du secteur Parlements, secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;
- M. Florian de Filippo, Chef du bureau E1 sur les règles de fiscalité internationale, direction de la législation fiscale ;
- M. David Dion, Chef d'unité Coordination de la sécurité sociale, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL), Commission européenne ;
- M. Michel Houdebine, Directeur de la Direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (DARES) ;
- Mme Chrystèle Martinez, Directrice de la Direction départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités de Haute Savoie ;
- Mme Margot Provot, Conseillère parlementaire au cabinet de M. Jean-Baptiste Djebbari, Ministre délégué chargé des Transports.