



L'emploi aux frontières, révélateur des nouvelles frontières de l'emploi

Jean-Luc DESHAYES

Maître de conférences en sociologie

Université Henri Poincaré

Chercheur au GREE-2L2S et à la MSH Lorraine

L'emploi aux frontières est un excellent révélateur des « nouvelles frontières » de l'emploi, c'est-à-dire des réformes menées dans les États européens au nom de l'emploi à partir des années 1980. Ce n'est plus la socialisation du salaire mais l'employabilité qui est privilégiée. À l'employé inscrit dans un espace interprofessionnel du salaire construit à partir du poste de travail succède un employable en permanence invité à réduire sa supposée distance à l'emploi. Le poids des emplois et des employeurs reste décisif mais il s'est déplacé de l'entreprise vers le marché du travail, d'où la notion proposée « d'employeur territorial ».

Trois dynamiques transfrontalières y contribuent. D'une part, le statut du travailleur frontalier, qui résulte de la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, s'adapte aux transformations du rôle des employeurs. Il doit, de plus, faire face à la relativisation de son influence du fait du poids croissant des régimes complémentaires et de la concurrence du détachement. Enfin, la légitimation du marché du travail dans la construction de l'employabilité des transfrontaliers implique la construction d'un marché du travail transfrontalier. Des exemples pris dans le bassin transfrontalier de Longwy longtemps dominé par l'activité sidérurgique et lieu d'une forte progression asymétrique du travail frontalier en direction de la Belgique et du Luxembourg depuis le début des années 1990 [voir note IES n°9] illustrent ces évolutions.

Le statut du travailleur frontalier et son évolution

Le règlement européen 1408 qui précise le statut des travailleurs frontaliers a été adopté en 1971. La

Le travail transfrontalier révèle les profondes transformations en cours dans l'emploi, le support des droits passant du poste de travail à l'employabilité du travailleur.

Jean-Luc Deshayes éclaire ce déplacement à partir de l'inclusion du chômage dans le statut du travailleur frontalier, de l'usage concurrent du statut de travailleur détaché, et de la construction d'un employeur territorial transfrontalier.

première initiative de modification remonte à 1992. Un premier projet a ensuite été soumis au Parlement européen en 1998. Les négociations ont alors duré jusqu'à l'adoption du nouveau règlement en 2004 (règlement CE n°883/2004). Son dispositif d'application (987/2009) est entré en vigueur le 1^{er} mai 2010. La lente évolution des textes et de la jurisprudence traduit à la fois la capacité d'adaptation et la très forte conflictualité de ce domaine. Le travailleur frontalier est défini comme « un salarié ou non salarié qui exerce son activité professionnelle sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État membre où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine ». Son régime de sécurité sociale dominant, celui de son lieu de travail préféré à celui du lieu de résidence ou à celui du siège de l'employeur, s'adapte au déplacement du champ de responsabilité des employeurs : de l'emploi vers le marché du travail.

Encadré : Le bassin transfrontalier de Longwy

Le bassin transfrontalier de Longwy est un terrain d'observation « privilégié » par la domination passée de l'activité sidérurgique et par la brutalité des changements opérés depuis plus de trente ans. Les nombreuses décisions de fermetures d'usines entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980 y ont réduit le nombre de sidérurgistes de 24 000 en 1955 à zéro en 2006. En 2007, sur un total de 34 586 salariés, 18 623 travaillent dans la zone d'emploi de Longwy et 16 323 à l'étranger. Presque un actif sur deux ayant un emploi est concerné par le travail frontalier. 80 % des frontaliers se rendent au Luxembourg.

Plus largement, l'emploi salarié au Luxembourg est constitué pour 43,7 % de frontaliers. Ces derniers sont 150 000 en 2010, soit dix fois plus qu'au début des années 1980.

Initialement, le statut du travailleur frontalier s'inscrivait dans la continuité de l'acquisition de droits qui s'est affirmée des années 1950 aux années 1970. Le marché du travail, c'est le cas dans la sidérurgie longovicienne, est alors en partie marginalisé au profit d'un marché interne. Avec ou sans emploi, le travailleur a droit à l'assurance maladie, aux allocations de chômage, aux prestations familiales ou aux pensions de retraite. Le salaire à la qualification, le respect de la grille salariale, la négociation collective de branche, l'ordre public social du respect d'une hiérarchie de normes par le contrat de travail sont dominants. La qualification du poste ne signifie pas qualification de son titulaire qui reste susceptible de devenir chômeur mais l'action de puissants syndicats de branche contribue à intégrer par l'emploi le travailleur frontalier dans des dispositifs collectifs, à la fois conflictuels et négociés, de droits liés au poste de travail. Du point de vue du droit de la sécurité sociale, les règlements européens garantissent l'égalité du traitement social des travailleurs frontaliers avec celui des résidents du pays d'emploi. Les employeurs ne peuvent pas différencier leurs employés en fonction du niveau de cotisation de leur pays d'origine, ce qu'ils auraient pu faire si l'affiliation au lieu de résidence des salariés avait été choisie.

Témoigne également de cette logique, la solution apportée au conflit juridique portant sur la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Chaque État nation, pays de résidence et pays d'emploi, a le droit de lever l'impôt sur les revenus du travailleur frontalier. Si des conventions bilatérales qui permettent d'éviter une double imposition ont été conclues, certaines assimilent le travailleur frontalier à un travailleur du pays de résidence, d'autres, comme c'est le cas pour celles signées par le Luxembourg, l'assimilent à un travailleur du pays d'emploi. La Commission s'est ainsi opposée au gouvernement français en s'appuyant sur les dispositions qui régissent la coordination des systèmes nationaux sur le principe de l'égalité de traitement sur le lieu de travail. Celui-ci souhaitait que les travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique et au Grand Duché de Luxembourg soient assujettis à la CSG et à la CRDS. Dans deux arrêts rendus le 15 février 2000, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a tranché en faveur de la Commission de Bruxelles et a établi qu'ils n'avaient pas à les payer en estimant qu'elles étaient bien des cotisations au regard de la règle communautaire. On a ici un exemple de renforcement du principe de l'appartenance au pays de travail.

L'existence de la frontière révèle la limite de cette logique d'emploi, moins évidente quand on reste dans un cadre national. Les droits salariaux étant strictement liés au poste de travail, le pays d'emploi et les entreprises d'accueil n'ont pas de responsabilité vis-à-vis des chômeurs. C'est

pourquoi en cas de chômage, après avoir cotisé dans le pays d'emploi, le chômeur retourne sous le régime de la sécurité sociale de son pays de résidence, perçoit les indemnités de chômage prévues par cette législation et est comptabilisé dans les chiffres du chômage de celui-ci, même s'il continue à rechercher activement un emploi frontalier. Le chômeur n'est pas un salarié de son pays de travail, alors même qu'il remplit les conditions exigées par la législation de l'État membre du dernier emploi pour l'octroi de droits à prestations.

Cette situation ne correspond plus au déplacement des droits de l'emploi vers l'employabilité, avec le rôle nouveau du marché du travail, et donc du statut de chômeur, qu'il implique. Ainsi, dans des arrêts récents, la CJCE devenue Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) en 2009, a ouvert partiellement la voie à une remise en cause de la déconnexion cotisations/prestations. Depuis le 1^{er} mai 2010, le Luxembourg est obligé de rembourser à l'administration du lieu de résidence du travailleur frontalier la totalité du montant des prestations versées par celle-ci au chômeur pendant les trois premiers mois de l'indemnisation. Cet État en a négocié âprement la durée pour des raisons budgétaires : les flux de frontaliers entre la France et le Luxembourg sont en effet très asymétriques. La limitation du remboursement aux trois premiers mois de chômage montre aussi que c'est bien l'employabilité du chômeur qui est au centre du dispositif, et non son indemnisation.

Le statut du travailleur frontalier et ses concurrents

Cela dit, d'autres évolutions fragilisent le principe d'affiliation au lieu de travail. Nous insisterons ici sur deux d'entre elles, liées aux évolutions de l'emploi et à son lien à la socialisation du salaire.

La logique de l'employabilité suppose un partage de la gestion des chômeurs entre pays de travail et pays de résidence.

D'une part, tant les employeurs que les politiques de protection sociale « au service de l'emploi » poussent à une réduction des cotisations aux régimes obligatoires, fondés sur une mutualisation du salaire à l'échelle nationale, au bénéfice d'un « second pilier » de régimes complémentaires en capitalisation. Et si la Cour de Justice a jugé que les organismes gestionnaires de base obligatoires et construits sur un système de répartition ne doivent pas être considérés comme des entreprises et que le droit européen de la concurrence ne leur est pas applicable, il n'en est pas de même de la plupart des régimes facultatifs fondés sur un système de capitalisation. Les régimes complémentaires relèvent donc d'une concurrence qui ne donne aucune priorité au pays de travail.

D'autre part, les espaces frontaliers voient s'amplifier les conséquences de la coexistence de statuts très divers. Les situations de détachement, de plus en plus

nombreuses, en témoignent. La directive 1996/71 énonçait un principe de choix du pays d'accueil pour déterminer les conditions d'emploi applicables aux travailleurs détachés. Depuis, la Cour fait primer la libre concurrence sur le droit social et le droit du travail national et autorise de ce fait, implicitement, le *dumping social*. Dans l'affaire Commission contre Luxembourg, jugée le 19 juin 2008, la CJCE a ainsi donné raison à la Commission Européenne qui reprochait à la transcription de la directive par le Luxembourg de trop se soucier de l'égalité de traitement entre les salariés luxembourgeois et les salariés détachés d'un autre pays. Elle considère que la directive 1996/71 n'établit que des *minima* que la législation des États membres ne saurait outrepasser sous peine d'entraver la libre concurrence. La jurisprudence de la Cour sur le détachement a ainsi ouvert la voie à l'usage d'un statut concurrent à celui du travail frontalier qui met en cause les droits liés à l'emploi du pays d'accueil alors que le statut du travail frontalier les confirme. Les effets sont clairs, même s'ils sont difficiles à chiffrer parce que, du fait de cette jurisprudence, les moyens de contrôle du détachement n'existent pas. Le détachement est devenu l'un des canaux par lesquels passe la fourniture de main-d'œuvre (bon marché) transfrontalière dans le marché intérieur [Cremers, 2011].

Nous allons voir que ces évolutions favorisent le développement d'une « régulation » qui détache le travailleur du collectif de travail et le soumet individuellement au jugement d'un employeur territorial de plus en plus transfrontalier.

La constitution d'un marché du travail transfrontalier

La lente montée de ce qui est nommé régulation dans l'espace transfrontalier repose sur l'idée présente dans la Stratégie Européenne de l'Emploi et développée dans de nombreux États selon laquelle il faut sécuriser, non pas les emplois, mais la capacité des travailleurs à trouver un emploi si les « aléas » de la vie économique provoquent des transitions professionnelles. Le travailleur bénéficiant d'un salaire socialisé lié à son emploi devient un individu détenteur de droits à l'employabilité comme celui d'être reclassé, accompagné, informé sur les emplois disponibles, dans ses mobilités professionnelles et en cas de chômage. Trois évolutions récentes dans le bassin transfrontalier de Longwy le confirment : a) la légitimation d'un marché du travail transfrontalier progresse ; b) le versement d'aides à l'emploi par l'État du lieu de travail devient possible ; c) les débats et les conflits se déplacent vers la reconnaissance de droits individuels destinés à favoriser la mobilité transfrontalière.

Dès 1991, l'ensemble des opérateurs publics, privés et associatifs de formation des trois pays travaillant dans la

zone transfrontalière du Pôle Européen de Développement (le PED, territoire d'intervention de la mission interministérielle chargée de la reconversion) initie une démarche de gestion prévisionnelle et concertée des emplois. Elle repose sur la conduite simultanée et le rapprochement de l'analyse immédiate et prospective de l'offre d'emploi et des résultats de bilans de compétences auxquels sont systématiquement soumis les demandeurs d'emploi. La même démarche « adéquationniste » (par référence à la théorie de l'appariement) inspire aujourd'hui le projet Optimatch (Optimisation des processus de comptabilité de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi) dans un espace élargi à la Grande Région (espace transfrontalier réunissant un État, le Grand-duché de Luxembourg, deux régions, la Wallonie et la Lorraine et deux Länder, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre). Ainsi, depuis 2009, le réseau des Instituts d'étude de l'Observatoire Interrégional de l'Emploi, financé par les fonds *Interreg IV A Grande Région*, cherche à

identifier les actions à porter pour améliorer l'ajustement des besoins et de l'offre sur un marché de l'emploi transfrontalier. Ces initiatives légitiment le rôle d'un marché du travail « transfrontalier », défini par de multiples confrontations individuelles de demandeurs et d'offeurs.

Ainsi, les États membres qui accueillent des travailleurs frontaliers sont invités à les intégrer dans leurs dispositifs nationaux d'aides à l'emploi dont l'attribution aux seuls travailleurs nationaux est supposée freiner la mobilité. Dans le bassin transfrontalier de Longwy, cette évolution s'opère en deux temps. Parallèlement à l'inscription au chômage dans son pays de résidence, le travailleur frontalier français peut depuis peu s'inscrire à l'ADEM, c'est-à-dire l'Administration de l'emploi luxembourgeoise, comme demandeur d'emploi. Il n'a pas encore droit aux mêmes services que les salariés résidents, mais cela va changer en vertu du nouveau règlement européen. À partir du 1^{er} mai 2012, le chômeur résidant à l'étranger dont le dernier emploi était au Luxembourg bénéficiera des mêmes services et mesures, notamment d'activation, que les chômeurs qui ont leur résidence au Luxembourg. Il sera alors assujéti au contrôle qui y est exercé et il devra respecter les conditions fixées par la législation luxembourgeoise.

La puissance publique et ses relais locaux vont donc, à l'échelle transfrontalière, soutenir le travailleur au nom de ce qui ne le reconnaît que dans ses manques : manque d'employabilité, manque de mobilité, manque d'information comme ils le faisaient déjà dans chacun des États pour leurs propres résidents. Un « employeur territorial » transfrontalier, plus ou moins homogène, complémentaire ou coordonné, composé des entreprises, des intermédiaires de l'emploi et des structures locales de formation, devient ainsi un passage de plus en plus obligé dans l'attribution de ses droits [voir note IES n°9].

Un employeur territorial transfrontalier, composé des entreprises, des intermédiaires de l'emploi et des structures locales de formation, est un passage de plus en plus obligé dans l'attribution des droits.

Associations et syndicats sont partagés entre des références militantes et la participation à cette dynamique qui déplace le conflit des droits salariaux collectifs inscrits dans l'emploi vers des droits individuels liés à une amélioration de « l'intermédiation du marché du travail ». Déjà, en 1995, ils en avaient expérimenté les limites. La Commission Européenne, dans le cadre d'un projet Leonardo avait autorisé le démarrage de négociations d'entreprise sur la formation professionnelle, projet porté par les syndicats de salariés de la zone transfrontalière du PED. Il s'agissait de passer de l'analyse à la construction négociée de dispositifs de formation qualifiants interentreprises et transfrontaliers orientés vers les salariés les plus fragilisés. Sa réalisation s'est heurtée à la fermeture de plusieurs entreprises avant l'aboutissement du projet, en France et au Luxembourg. Il faut y ajouter la remise en question de cette action dans deux entreprises où les DRH ont changé. Les entreprises sont donc restées décisives.

Les syndicats de salariés sont aussi divisés sur les missions qui leur sont proposées dans le cadre d'action des EURES (*European employment services*), créés en 1993, qui les associent, dans les espaces transfrontaliers, aux services publics de l'emploi et aux syndicats d'employeurs. Le dispositif créé par la Commission veut contribuer de manière importante à identifier et à éliminer les obstacles à la libre circulation des travailleurs. Certains syndicats de salariés distinguent cet objectif, qui suppose l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail, du simple accompagnement à la mobilité de l'emploi, pas toujours choisie, privilégiée par l'Union Européenne dans le cadre de la Stratégie Européenne de l'Emploi. Ils refusent ainsi une limitation de leur action à un simple service public de l'emploi au profit de revendications destinées à améliorer les droits des travailleurs victimes de ruptures d'emploi. Ainsi en est-il de la reconnaissance de droits individuels comme la possibilité de doter l'adulte en formation transfrontalière d'un statut de « stagiaire transfrontalier de la formation continue » ou de certifier une validation transfrontalière des acquis de l'expérience. Ces propositions ne sont pas contradictoires avec la politique communautaire. Elles relèvent plus de la sécurisation des parcours professionnels que de la sécurité sociale professionnelle [voir note IES n°20] et contribuent ainsi à l'affirmation de l'employeur territorial.

Conclusion

L'analyse de l'évolution du droit et des pratiques de l'emploi aux frontières - modification du rôle des employeurs, concurrence de nouveaux statuts, légitimation d'un marché du travail transfrontalier - est donc un informateur précieux mais complexe des transformations de l'emploi. L'affiliation à la sécurité sociale de son lieu de travail et non à celle de son lieu de résidence a permis l'inscription des travailleurs frontaliers, dans une logique qui s'est affirmée des années 1950 aux années 1970, de droits négociés et liés au poste de travail dans un espace de mutualisation attaché à l'emploi. Si la constitution d'un espace européen de socialisation du salaire n'a jamais été

privilégiée, l'évolution ultérieure des textes, des pratiques et de la jurisprudence de la CJCE a cependant contribué à éloigner cette perspective, comme elle s'éloignait au fur et à mesure des réformes appliquées dans chacun des États. Ces tensions sont accentuées par la coordination de régimes de sécurité sociale qui ne s'appuient pas sur les mêmes principes de solidarité salariale et par les orientations des politiques communautaires. Au nom de l'emploi, les débats et les luttes se sont ainsi déplacés sans l'atteindre vers une sécurisation des parcours plus que vers une sécurité sociale professionnelle.

L'emploi aux frontières révèle alors les nouvelles frontières de l'emploi : celles d'une légitimation du marché du travail et du terme jamais atteint d'une injonction individualisée à l'employabilité accompagnée ici par un employeur territorial transfrontalier.

Jean-Luc Deshayes

Références :

- Cremers J., *À la recherche de main-d'œuvre bon marché en Europe, Conditions de travail et de vie des travailleurs détachés*, European Institute for Construction Labour Research, *CLR Studies 6*, Bruxelles, 2011.
- Jorens Y., « Vers de nouvelles règles pour la détermination de la législation applicable » *in 50 ans de coordination de la sécurité sociale. Passé – Présent – Futur*, p. 179-198, Rapport de la Commission Européenne, Luxembourg, 2010.

Sur le même thème dans les Notes de l'IES :

- [Deshayes J.-L., « D'un territoire conquis à un local octroyé : la constitution d'un employeur territorial à Longwy », Note de l'IES n°9, janvier 2010.](#)
- [Higelé J.-P., « Sécurisation des parcours professionnels et sécurité sociale professionnelle : deux projets antinomiques pour le travail », Note de l'IES n°20, mars 2011.](#)

Le site de l'IES :
www.ies-salariat.org

Les notes de l'Institut Européen du Salariat

Directeur de la publication : Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Aurélien Casta, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Julien Dufour, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Matthieu Hély, Jean-Pascal Higelé, Emmanuel de Lescure, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction : postmaster@ies-salariat.org, IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, Bâtiment T, 200, av. de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442