

L'ACCORD-CADRE SUR LE TÉLÉTRAVAIL TRANSFRONTALIER EN RÉPONSE À L'IMPORTANCE ACCURUE DU TÉLÉTRAVAIL PARMIS LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

PAR | **FREDERIC DE WISPELAERE¹**

| *Expert en recherche HIVA, KU LEUVEN

1. INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 a eu un impact majeur sur la manière dont nous devons organiser notre travail,² et en particulier sur l'étendue de la pratique du « télétravail »³. Même en période post-COVID, le télétravail semble être là pour durer. Cette nouvelle réalité s'applique également aux salariés travaillant⁴ comme « travailleurs frontaliers »⁵ dans un autre pays de l'Union européenne (UE) et de l'AELE (Association européenne de libre-échange). Pour les travailleurs frontaliers, le recours fréquent au télétravail peut toutefois entraîner une modification de la législation de sécurité sociale qui s'applique à eux. Pour remédier à cette situation, un « Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier » a récemment été conclu au niveau européen. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023, il a dans l'intervalle été signé par 19 pays, dont la Belgique et nos pays voisins, la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Luxembourg.⁶ Depuis lors, il

(1) L'auteur tient à remercier Dirk Gillis (chercheur HIVA - KU Leuven), ainsi que les deux pairs évaluateurs pour leurs commentaires constructifs sur une version antérieure de cette contribution.

(2) Il s'en est suivi que la frontière entre la vie professionnelle et la vie privée est devenue floue. Cela a également suscité des discussions concernant les « travailleurs et emplois essentiels » et la « déconnexion ».

(3) Il existe plusieurs définitions et synonymes du terme « télétravail ». Sur le site web du SPF ETCS, on trouve la définition suivante (qui renvoie à la définition du télétravail figurant à l'article 23 de la Loi belge du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable et à l'article 2 de la CCT n° 85 du 9 novembre 2005 relative au télétravail, déclarée de force obligatoire générale par l'AR du 13 juin 2006, M.B. 5 septembre 2006) : « Le télétravail est une forme d'organisation et/ou de réalisation du travail, utilisant les technologies de l'information dans le cadre d'un contrat de travail, dans laquelle un travail, qui aurait pu être réalisé dans les locaux de l'employeur, est effectué en dehors de ces locaux de façon régulière et non occasionnelle. » (<https://emploi.belgique.be/fr/themes/contrats-de-travail/contrats-de-travail-particuliers/travail-domicile-et-teletravail>). Le télétravail ne doit donc pas forcément être effectué « à domicile ». Il y a ainsi le phénomène « *workation* », où un salarié travaille pendant une certaine période à l'étranger, par exemple, à partir d'une résidence secondaire ou d'un lieu de villégiature. En outre, le terme « télétravail » implique généralement l'utilisation de « technologies de l'information ». Nous verrons que cela est également important pour l'application de l'Accord-cadre.

(4) L'Association européenne de libre-échange est un partenariat entre le Liechtenstein, la Norvège, l'Islande et la Suisse.

(5) Le règlement 883/2004 définit le « travailleur frontalier » comme « 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 ».

(6) Il s'agit de la Belgique, de la France, des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Luxembourg, de l'Autriche, de la Suisse, de la Pologne, du Portugal, de l'Espagne, de la Suède, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Finlande, de la Croatie, de Malte, de la Norvège et du Liechtenstein. Pour une liste des États signataires (voir <https://socialsecurity.belgium.be/fr/activites-internationales/teletravail-transfrontalier-dans-lue-leece-et-la-suisse>).

est possible de demander l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre du siège social ou de l'établissement de l'employeur à condition que le travailleur transfrontalier en télétravail effectue moins de 50 % de son temps de travail dans le pays de résidence.

Cette contribution vise à souligner l'importance potentielle du présent Accord-cadre, principalement à la lumière de l'augmentation du télétravail parmi les travailleurs frontaliers. Tout d'abord, en quantifiant le groupe de référence, notamment le nombre de travailleurs frontaliers (voir section 2), et en particulier le nombre de travailleurs frontaliers en télétravail (voir section 3). Il aborde ensuite brièvement le cadre juridique relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'UE et en particulier, les règles désignant l'État membre compétent si les travailleurs frontaliers pratiquent le télétravail (voir section 4) avant de se pencher sur le contenu de l'accord-cadre (voir section 5). Il n'est actuellement pas encore possible de se prononcer sur le succès de l'accord-cadre, en termes de demandes. Un certain nombre de raisons détermineront dans quelle mesure l'accord-cadre sera ou non une réussite. En tout état de cause, un suivi plus approfondi s'impose, et ce, d'un point de vue pluridisciplinaire⁷, afin de pouvoir se faire une idée de son utilisation ou de sa non-utilisation, et des raisons possibles qui l'expliquent. Dans la dernière section (section 6), nous commençons par définir un certain nombre d'indicateurs et de sources de données qui peuvent faciliter ce suivi.

2. L'AMPLEUR DU TRAVAIL FRONTALIER AU SEIN DE L'UE/AELE

En 2021, 1,7 million de travailleurs frontaliers étaient actifs au sein de l'UE et de l'AELE (Hassan et al., 2023).^{8,9,10} Le travail frontalier est toutefois fortement concentré dans un certain nombre de pays, de régions et de secteurs. La France (424.000 travailleurs frontaliers), l'Allemagne (213.000) et la Pologne (190.000) sont ainsi les principaux¹¹ pays d'origine (comprendre « pays de résidence ») des travailleurs

(7) Tant au sein de la discipline elle-même (notamment au sein du droit, la perspective du droit du travail, du droit de la sécurité sociale et du droit fiscal) qu'entre les disciplines (les perspectives juridique, économique et sociologique).

(8) Les chiffres communiqués sur le nombre de travailleurs frontaliers dans l'UE et l'AELE proviennent de l'Enquête européenne sur les forces de travail (EFT). Il s'agit d'une enquête socioéconomique par sondage menée à grande échelle auprès des ménages de l'UE et de l'AELE. L'objectif principal de cette enquête est de classer la population en âge de travailler (à partir de 15 ans) en trois groupes (employés, chômeurs et inactifs) et de fournir des données descriptives et explicatives sur chacune de ces catégories. Cette enquête est menée dans tous les pays de l'UE et de l'AELE (ainsi que dans les « pays candidats ») et est coordonnée par le service statistique de l'Union européenne, EUROSTAT.

(9) Pour déterminer le nombre de travailleurs frontaliers, on considère le groupe des actifs occupés travaillant dans un pays autre que leur pays de résidence. Cette délimitation statistique diffère donc de la définition plus restreinte des travailleurs frontaliers qui figure dans le règlement 883/2004. En effet, on ne sait pas si ce groupe de travailleurs « retourne tous les jours à la maison ou au moins une fois par semaine ». Il est possible que la délimitation par le biais de l'EFT inclue également les travailleurs détachés (après tout, eux aussi travaillent (temporairement) dans un pays autre que leur pays de travail).

(10) Les chiffres communiqués par l'EFT sont susceptibles de différer (de manière significative) des chiffres disponibles au niveau national concernant le nombre de travailleurs frontaliers basé sur les données administratives disponibles. Par exemple, pour la Belgique, ces chiffres diffèrent de ceux rapportés par l'INAMI (voir la note de bas de page 12).

(11) En termes de nombre.

frontaliers, tandis que l'Allemagne (378.000), la Suisse (345.000) et le Luxembourg (212.000) sont les principaux pays de destination (comprendre « pays de travail »). La Belgique compte également un nombre important de travailleurs frontaliers sortants (121.000), qui travaillent principalement au Luxembourg et aux Pays-Bas, ainsi que de travailleurs frontaliers entrants (101.000), qui résident principalement en France.¹² Les régions de l'UE/AELE qui comptent le plus de travailleurs frontaliers sont les suivantes : la « Région du Rhin supérieur et des Alpes » (régions frontalières entre la France, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse) (25 % de tous les travailleurs frontaliers) ; la « Grande Région » (régions frontalières entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg) (23 % de tous les travailleurs frontaliers) ; la « Région aux trois frontières » (régions frontalières entre l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque) (12 % de l'ensemble des travailleurs frontaliers) ; la « Région Meuse-Rhin » (régions frontalières entre l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas) (8 % de l'ensemble des travailleurs frontaliers) et la « Région Centrope » (régions frontalières entre la Hongrie, l'Autriche, la République tchèque et la Slovaquie) (5 % de l'ensemble des travailleurs frontaliers). Les dix principaux flux bilatéraux de travailleurs frontaliers vont de la France vers la Suisse (210.000), de la France vers le Luxembourg (111.000), de la Pologne vers l'Allemagne (111.000), de l'Italie vers la Suisse (76.000), de la France vers la Belgique (57.000), de l'Allemagne vers la Suisse (52.000), de l'Allemagne vers le Luxembourg (51.000), de la Belgique vers le Luxembourg (48.000), de la Hongrie vers l'Autriche (46.000) et de la République tchèque vers l'Allemagne (45.000). Les travailleurs frontaliers sont principalement employés dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que l'industrie et la construction. Cette répartition sectorielle des travailleurs frontaliers est loin d'être anodine. Il s'agit en effet d'une première indication du groupe de travailleurs frontaliers qui a plus/moins l'occasion d'effectuer du télétravail.¹³ Et enfin, il convient de noter que les travailleurs frontaliers ne représentent généralement qu'une faible proportion de l'emploi total dans le pays de travail (moins de 1 % pour l'UE). On distingue ici deux exceptions : la Suisse, où ils représentent environ 8 % de l'emploi intérieur, et le Luxembourg, où ils représentent près de la moitié de l'emploi intérieur.

3. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS EN TÉLÉTRAVAIL DANS L'UE AVANT, PENDANT ET APRÈS LA PANDÉMIE DE COVID-19

Cette section examine de plus près l'étendue et l'évolution du télétravail, à la fois pour l'ensemble des salariés de l'UE (section 3.1) et plus spécifiquement pour le groupe des travailleurs frontaliers (section 3.2).¹⁴ Dans le cadre de la présente contribution, c'est surtout l'évolution du télétravail parmi les travailleurs frontaliers qui est pertinente. Il est toutefois utile de la comparer également à l'évolution pour l'ensemble des personnes occupées. Des différences entre les deux groupes, tant en termes d'envergure que d'évolution, peuvent ainsi apparaître pour diverses raisons (p. ex. des différences

(12) Pour la Belgique, le nombre de travailleurs frontaliers entrants et sortants est nettement inférieur aux chiffres rapportés par l'INAMI. Le 30 juin 2022, on comptait respectivement 87 800 travailleurs frontaliers sortants et 52 500 travailleurs frontaliers entrants (voir https://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/statistiques_travailleurs_frontaliers_2022.pdf).

(13) Il serait encore mieux d'avoir des données ventilées par profession.

(14) Voir également De Wispelaere 2022a ; 2022b.

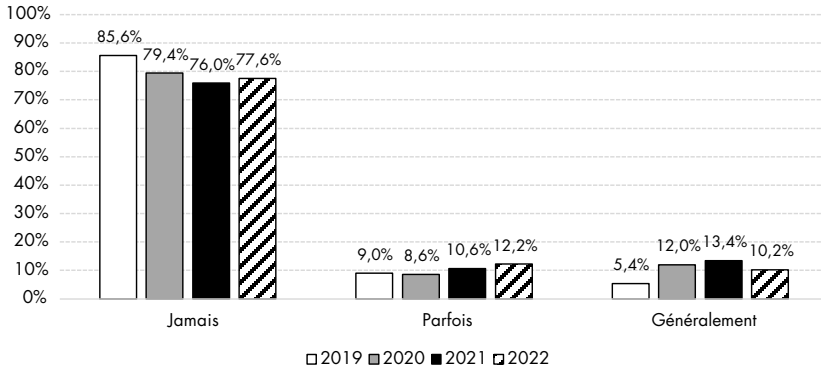
dans la répartition sectorielle du groupe de référence). La possibilité ou impossibilité d'effectuer du télétravail sur la base du cadre juridique existant, défini au niveau micro (au niveau de l'entreprise par le biais d'une « telework-policy »), mais également au niveau macro (au niveau national, européen et même international) peut être une de ces raisons.

3.1. ÉVOLUTION DU TÉLÉTRAVAIL AU SEIN DE L'UE

En raison de la pandémie de COVID-19, le télétravail a connu une forte augmentation ces dernières années.¹⁵ Alors qu'en 2019 (période pré-COVID), environ 86 % de la population active occupée dans l'UE n'avait jamais télétravaillé, ce pourcentage est tombé à 79 % en 2020 et même à 76 % en 2021 (Figure 1).¹⁶ Dans le même temps, le pourcentage de travailleurs qui effectuent habituellement du télétravail est passé de 5 % en 2019 à 13 % en 2021. Et enfin, le groupe qui effectue parfois du télétravail est resté relativement stable au cours de cette période. Il s'ensuit qu'en 2021, environ un quart de la population active occupée dans l'Union européenne a parfois ou généralement télétravaillé. Il s'agit d'un pourcentage considérablement élevé, mais qui montre simultanément que la grande majorité de la population active occupée dans l'UE n'effectue jamais de télétravail. L'importance du télétravail a par ailleurs diminué de façon limitée en 2022. Alors que dans la période post-COVID, le pourcentage de travailleurs occupés dans l'UE qui effectuent habituellement du télétravail a presque doublé par rapport à la période pré-COVID.

(15) Les chiffres communiqués sur le télétravail proviennent également de l'Enquête européenne sur les forces de travail (EFT). Il convient de noter ici que l'enquête n'utilise pas le terme « teleworking », mais plutôt celui de « working from home ». Les deux termes se recoupent largement, mais présentent également des différences.

(16) L'EFT questionne sur la fréquence du télétravail en proposant les réponses suivantes : « never », « sometimes » et « usually ». Ces catégories de réponses ne sont pas suffisamment concrètes pour analyser l'étendue du télétravail des travailleurs frontaliers. L'idéal aurait été que l'EFT questionne sur le pourcentage de télétravail pendant la totalité du temps de travail hebdomadaire. S'agissait-il p. ex. de moins de 25 %, de 25 % à moins de 50 % ou de plus de 50 % du temps de travail ?

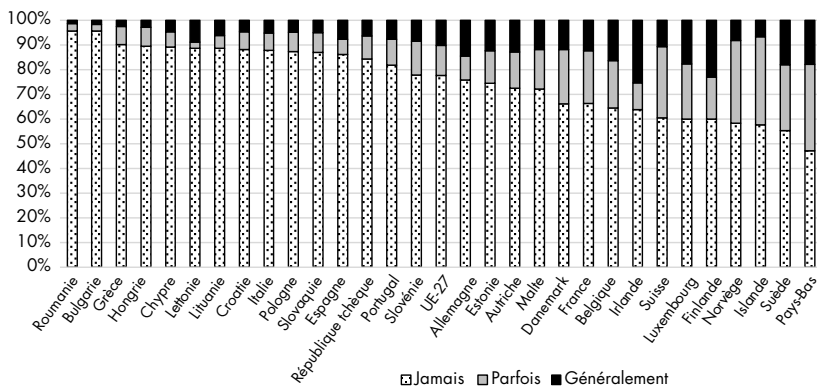
FIGURE 1 : ÉVOLUTION DE L'ÉTENDUE DU TÉLÉTRAVAIL EFFECTUÉ PAR LA POPULATION ACTIVE OCCUPÉE DANS L'UE EN 2019-2022

Source : EUROSTAT [lfsa_chomp].

En dehors de cela, il existe de grandes différences entre les pays concernant à la fois la fréquence du télétravail et son évolution entre 2019 et 2022. À cet égard, le pourcentage moyen pour l'UE-27 indiqué dans la figure 1 n'est pas concluant. Dans des pays tels que la Roumanie et la Bulgarie, par exemple, le télétravail est pour ainsi dire inexistant (moins de 5 % des personnes occupées y effectuent parfois ou généralement du télétravail).¹⁷ Ceci, alors que le télétravail est très populaire dans des pays tels que les Pays-Bas, la Suède, l'Islande, la Norvège, la Finlande, le Luxembourg et la Suisse (plus de 40 % des personnes occupées y effectuent parfois ou généralement du télétravail). En Belgique aussi, le télétravail est populaire. En 2022, 16 % des personnes occupées en Belgique effectuaient généralement, et 19 % parfois, du télétravail. Ces pourcentages sont nettement plus élevés que ceux de la moyenne de l'UE (respectivement 10 % et 12 %).

(17) Les différences de répartition entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire constituent peut-être bien la principale explication des différences entre les pays. Plus le secteur primaire est important, moins il est probable que l'on puisse y effectuer du télétravail.

FIGURE 2 : TAUX DU TÉLÉTRAVAIL EFFECTUÉ PAR LA POPULATION ACTIVE OCCUPÉE DANS L'UE/AELE, SELON LE PAYS, EN 2022



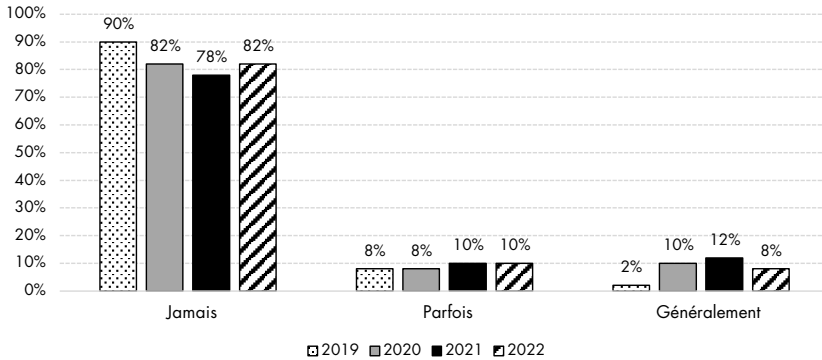
Source : EUROSTAT [lfsa_chomp].

En ce qui concerne le télétravail, de fortes différences apparaissent non seulement entre les pays, mais aussi entre les secteurs.¹⁸ Sur la base des données de 2022, il a été constaté que le télétravail est peu ou beaucoup moins répandu dans les secteurs de l'horeca, des transports, de la construction, du commerce de gros et de détail, et de l'industrie. Ce qui contraste avec des secteurs tels que « information et communication », « professions libérales et activités scientifiques », « activités financières et assurances », « exploitation et commerce de biens immobiliers », où un pourcentage élevé de personnes occupées effectuent parfois ou généralement du télétravail.

3.2. ÉVOLUTION DU TÉLÉTRAVAIL PARMIS LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS AU SEIN DE L'UE

Un exercice similaire peut être réalisé pour le groupe des travailleurs frontaliers. Là encore, on constate que le télétravail ne concernait qu'un groupe limité de travailleurs frontaliers au cours de la période pré-COVID et qu'il a progressivement augmenté pendant et après la pandémie de COVID-19. En effet, en 2019, 90 % des travailleurs frontaliers de l'UE n'avaient jamais eu recours au télétravail. Ce pourcentage est ensuite tombé à 78 % en 2021 (Figure 3). Parallèlement, le nombre de travailleurs frontaliers qui effectuaient habituellement du télétravail a fortement augmenté entre 2019 et 2021, passant de seulement 2 % en 2019 à 12 % en 2021. Et enfin, une légère correction quant à la popularité du télétravail est également intervenue en 2022 pour le travail frontalier. Sur la base des données disponibles, on peut dire qu'environ 20 % des travailleurs frontaliers de l'UE effectuent parfois ou généralement du télétravail.

(18) La nature du travail (comprendre la profession – par exemple sur la base du code CITP) peut être un meilleur paramètre pour estimer la probabilité du télétravail (voir également Hartung, 2022). Les données de l'EFT ne sont toutefois pas suffisamment solides pour être communiquées.

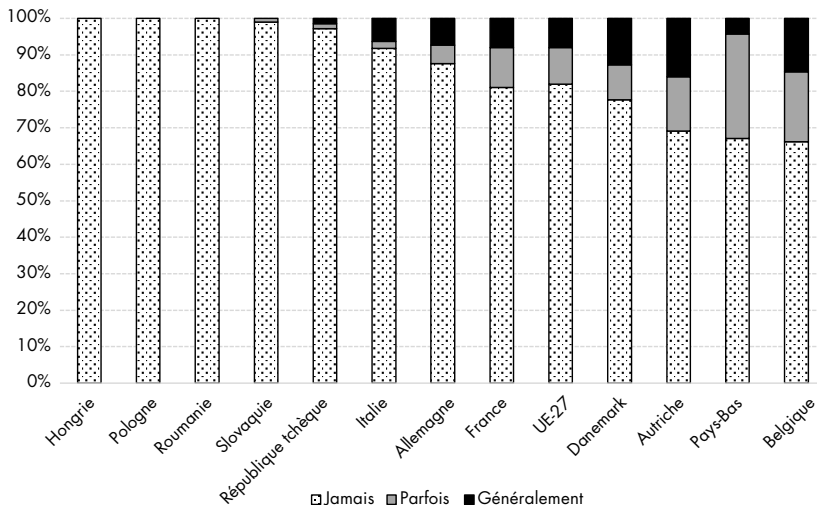
FIGURE 3 : ÉVOLUTION DE L'ÉTENDUE DU TÉLÉTRAVAIL EFFECTUÉ PAR LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS DANS L'UE EN 2019-2022

Source : Calculs propres basés sur les données EUROSTAT - EFT.

Les pourcentages de télétravail parmi les travailleurs frontaliers de l'UE qui ont été communiqués diffèrent à plusieurs égards par rapport à l'ensemble des personnes occupées dans l'UE. Le pourcentage de télétravailleurs au sein du groupe des travailleurs frontaliers était ainsi initialement inférieur à celui de l'ensemble des personnes occupées dans l'UE (pour 2019 : 10 % contre 14 %), mais ce groupe présente une augmentation plus importante (2021 par rapport à 2019 : +12 points de pourcentage contre +9,6 points de pourcentage). Les chiffres les plus récents pour 2022 montrent que 82 % des travailleurs frontaliers ne télétravaillent jamais. Le télétravail est donc légèrement moins populaire parmi les travailleurs frontaliers que dans l'ensemble des personnes occupées dans l'UE (77,6 % n'effectuent jamais du télétravail). Cette différence peut s'expliquer par la répartition sectorielle. En effet, comme nous l'avons déjà vu, les travailleurs frontaliers sont « surreprésentés » dans les secteurs où le télétravail est moins répandu.

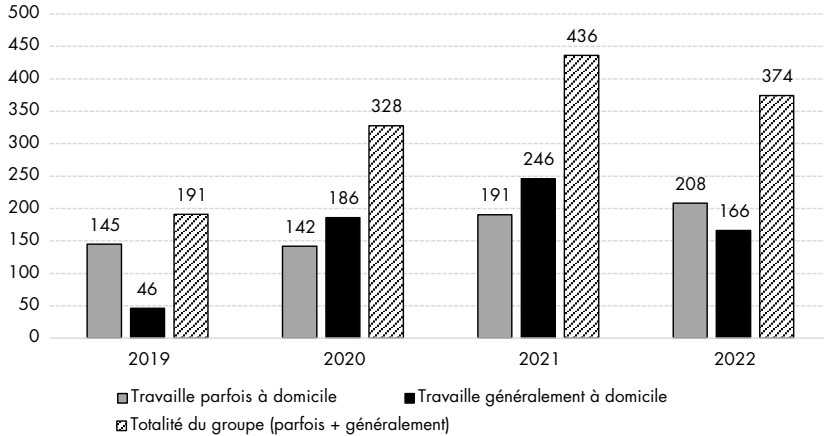
Comme le montre la Figure 4, le taux de télétravail parmi les travailleurs frontaliers varie fortement d'un pays à l'autre.¹⁹ Il apparaît ainsi que plus de 30 % des travailleurs frontaliers vivant en Belgique, aux Pays-Bas ou en Autriche pratiquent le télétravail. En revanche, les travailleurs frontaliers vivant en Hongrie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en République tchèque ne télétravaillent que peu ou pas du tout. Il est également frappant de constater que les travailleurs frontaliers vivant en Belgique télétravaillent considérablement plus que la moyenne de l'UE (34 % contre 18 %). De plus, le télétravail était déjà relativement bien implanté parmi les travailleurs frontaliers belges avant la pandémie de COVID-19. En effet, dans la période pré-COVID, environ 22 % des travailleurs transfrontaliers vivant en Belgique effectuaient déjà parfois (18 %) ou généralement (4 %) du télétravail.

(19) Un certain nombre de pays ne sont pas inclus dans la Figure 4, car les chiffres disponibles pour ces pays ne sont pas suffisamment fiables. Les pourcentages indiqués dans la Figure 4 doivent de surcroît être considérés comme une estimation.

FIGURE 4 : ESTIMATION DU TAUX DE TÉLÉTRAVAIL PARMI LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS, SELON LEUR PAYS DE RÉSIDENCE, EN 2022

Source : Calculs propres basés sur les données EUROSTAT – EFT.

Et enfin, il est utile, également pour les analyses ultérieures de cette contribution, d'estimer en chiffres absolus le groupe de travailleurs frontaliers en télétravail dans l'UE. Cela permet en effet d'estimer le groupe de travailleurs frontaliers susceptibles d'être confrontés, en raison du télétravail, à une modification de la législation de sécurité sociale. La Figure 5 montre ces chiffres absolus pour la période allant de 2019 à 2022. On estime à 374.000 le nombre de travailleurs frontaliers qui travaillaient parfois ou généralement à domicile en 2022. Il s'agissait ici de 208.000 travailleurs frontaliers qui effectuaient parfois du télétravail et de 166.000 travailleurs frontaliers qui effectuaient généralement du télétravail. Entre 2019 et 2022, on estime que le groupe des travailleurs frontaliers en télétravail a augmenté de 183.000 personnes, dont 120.000 pratiquent généralement le télétravail.

FIGURE 5 : ESTIMATION DU NOMBRE DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS EN TÉLÉTRAVAIL DANS L'UE, EN MILLIERS, 2019-2022

Source : Calculs propres basés sur les données EUROSTAT - EFT.

4. LE BESOIN D'ADAPTER L'ACTUELLE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

4.1. LES RÈGLES DE DÉSIGNATION EN CAS DE TRAVAIL DANS PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES

Au niveau européen, des règles de désignation ont été définies pour ce qui est de la coordination des systèmes de sécurité sociale en cas de déplacement au sein de l'UE et de l'AELE (voir les Règlements 883/2004 et 987/2009, appelés respectivement Règlement de base et Règlement d'application).^{20,21,22} En cas d'occupation, c'est le « principe du pays de travail » qui s'applique en règle générale. Le travailleur concerné est soumis à la législation de sécurité sociale du pays où il travaille. Un travailleur frontalier qui habite en Belgique et qui est exclusivement occupé au Luxembourg sera donc couvert par la Sécurité sociale luxembourgeoise.

Il existe quelques exceptions à ce principe, comme le détachement au sein de l'UE ou le fait de travailler dans deux États membres ou plus. Pour les travailleurs frontaliers qui effectuent du télétravail, ces deux formes d'exception sont importantes. En effet, ils ne travaillent pas exclusivement dans leur pays de travail, mais aussi

(20) Règlement de base 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02004R0883-20190731> et Règlement d'application 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du Règlement 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02009R0987-20180101>.

(21) Voir certainement aussi Verschueren, 2022a ; 2022b.

(22) Ces dernières années, la RBSS a régulièrement publié des contributions traitant de l'application du Règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Voir, entre autres, l'Édition 1/2019 avec plusieurs contributions à l'occasion des 60 ans de coordination des systèmes de sécurité sociale : <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2019/btsz-2019-1-nl.pdf>

occasionnellement ou structurellement, par le biais du télétravail, dans leur pays de résidence.²³ Le principe directeur en cas de travail dans plusieurs États membres, et ce, en application de l'article 13 du Règlement de base, est que lorsqu'un travailleur effectue une « *partie substantielle* » de son travail dans l'État membre où il habite, c'est la législation de sécurité sociale du pays de résidence qui s'applique. Dans ce contexte, une part inférieure à 25 % constitue une indication²⁴ qu'aucune partie substantielle du travail n'est effectuée dans l'État membre de résidence.²⁵ Pour les travailleurs frontaliers occupés à temps plein, cette disposition revient à leur permettre de télétravailler un jour complet par semaine sans que cela affecte l'État membre compétent par rapport à leur sécurité sociale. Les travailleurs transfrontaliers occupés à mi-temps ne sont donc pas en mesure de télétravailler un jour complet dans le cadre de l'application stricte de ces règles sans que cela entraîne un changement de l'État membre compétent.

L'application des règles de désignation définies à l'article 13 implique donc que pour les travailleurs frontaliers qui travaillent 25 % ou plus de leur temps de travail à domicile, c'est la législation de sécurité sociale de l'État de résidence qui doit être appliquée. Cette réalité a des conséquences importantes (comprendre les coûts et les avantages) pour les acteurs économiques concernés (le travailleur frontalier concerné, son employeur, l'État d'emploi et l'État de résidence).²⁶

Le salaire net du travailleur frontalier, par exemple, ne sera plus le même puisque les cotisations des travailleurs varient bien souvent selon l'État de résidence et l'État d'emploi. À partir de ce moment-là, il/elle acquerra également des droits sociaux dans l'État de résidence. Là encore, il peut y avoir de fortes différences par rapport à l'État d'emploi, notamment en ce qui concerne la constitution de pensions. La personne en question ne pourra de surcroît plus invoquer les dispositions spécifiquement applicables aux travailleurs frontaliers.²⁷

Cette modification obligera l'employeur concerné à verser des cotisations patronales dans l'État de résidence du travailleur frontalier concerné, ce qui peut entraîner une

(23) La différence entre un travail *occasionnel* et un travail *structurel* dans un autre État membre est importante pour faire la distinction entre le détachement (article 12) et le fait de travailler dans deux États membres ou plus (article 13). La présente contribution part du principe que le télétravail est de nature structurelle et entre dans le champ d'application de l'article 13 du Règlement de base. Le télétravail dans un autre État membre qui est de nature temporaire ou ad hoc relèvera des dispositions relatives au détachement (article 12 du Règlement de base).

(24) Il s'agit donc d'une « indication ». La question se pose de savoir si chaque administration compétente calcule et applique minutieusement cette indication. Voir aussi Verschueren (2022a) : « Cependant, il est parfois difficile d'appliquer le seuil de 25 % dans la pratique. Les critères mentionnés à l'article 14, paragraphe 8, du Règlement (CE) n° 987/2009 et dans le Guide pratique laissent beaucoup de place à l'interprétation et à l'incertitude juridique à ce sujet ».

(25) L'article 14, paragraphe 8, du Règlement 987/2009 précise à ce propos qu'une partie quantitativement importante de tous les travaux est exercée dans l'État de résidence, sans qu'il s'agisse nécessairement de la majeure partie de ces travaux.

(26) Les calculs de Weerepas et al (2021) montrent une situation contrastée en termes de revenu net pour le travailleur et de coûts salariaux pour l'employeur. Elle peut s'avérer aussi bien négative que positive. Pour un aperçu des implications possibles, voir également Verschueren (2022a), ainsi que Hein (2022).

(27) Par exemple, un travailleur frontalier belge occupé aux Pays-Bas a le droit de demander une assistance médicale tant aux Pays-Bas qu'en Belgique (ledit droit d'option).

situation administrative plus complexe. Le coût salarial total changera également puisque les cotisations patronales dans l'État de résidence du travailleur frontalier tendent également à différer de celles de l'État d'emploi.

Et enfin, cela a également un impact sur les recettes et les dépenses de la Sécurité sociale dans les États de résidence et d'emploi. L'État d'emploi du travailleur frontalier verra ainsi baisser ses recettes de cotisations sociales, mais aussi ses dépenses. Alors que dans l'État de résidence du travailleur frontalier, c'est le contraire qui se produira. En particulier pour les pays qui comptent un grand nombre de travailleurs frontaliers entrants, comme le Luxembourg, cela pourrait avoir d'importantes conséquences financières pour les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale.

Tout cela montre que les coûts et avantages peuvent varier considérablement pour les acteurs économiques concernés, mais aussi au sein de chaque acteur (par exemple, entre les travailleurs transfrontaliers ou les pays), et ce, principalement en fonction de la situation spécifique du travailleur frontalier. Il s'agit d'une situation incertaine, que les acteurs économiques concernés souhaitent généralement éviter. Une telle situation s'est toutefois produite lors de la pandémie de COVID-19 et a donc nécessité une solution.

4.2. LA SUSPENSION DE SON APPLICATION PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19

Les mesures restrictives prises pendant la pandémie de COVID-19 ont eu un impact important sur les lieux d'exercice de l'activité professionnelle. Un grand nombre de personnes occupées ont ainsi été obligées de travailler à domicile par le biais du télétravail. Ce fut également le cas des travailleurs frontaliers. Ce changement de lieu de travail modifierait également la législation de sécurité sociale qui leur serait applicable si les règles de désignation étaient appliquées normalement. Une Communication de la Commission européenne du 30 mars 2020 indique à cet égard ce qui suit :²⁸ « *Dans les situations susceptibles d'entraîner un changement de l'État membre d'assurance du travailleur, les États membres doivent recourir à l'exception prévue à l'article 16 du Règlement (CE) n° 883/2004²⁹ pour ne pas modifier la couverture de sécurité sociale du travailleur concerné. Pour demander une telle exception, l'employeur est tenu d'introduire une requête auprès de l'État membre à la législation duquel le travailleur souhaite être soumis.* »^{30, 31} Plusieurs États membres, dont la Belgique, ont cependant décidé unilatéralement ou

(28) Directives relatives à l'exercice du droit à la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 (2020/C 102 I/03) – voir le point 8.

(29) L'article 16 (1) du Règlement de base stipule ce qui suit : « Deux ou plusieurs États membres, les autorités compétentes de ces États membres ou les institutions désignées par ces autorités peuvent, d'un commun accord, prévoir des exceptions aux articles 11 à 15 inclus dans l'intérêt de certaines personnes ou de certains groupes de personnes ». Cette base juridique a également joué un rôle important dans la détermination de l'Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier.

(30) Pour un aperçu des politiques suivies par les pays, voir ELA, 2021.

(31) L'augmentation du télétravail des travailleurs frontaliers n'a cependant pas conduit à une demande massive d'attestations A1 (= une preuve que le travailleur reste assuré socialement dans le pays qui l'accorde malgré le fait qu'il travaille occasionnellement ou structurellement dans un autre État membre) au titre de l'article 16 (De Wispelaere et al., 2021). Même si l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovénie ont connu une augmentation significative du nombre d'attestations A1 délivrées au titre de l'article 16, un total d'environ 18 400 attestations A1 seulement ont été délivrées en vertu de l'article 16. C'est moins que le total pour l'année 2019 (18 995 attestations A1).

en accord avec un ou plusieurs autres États membres que l'obligation de télétravail dans l'État membre de résidence n'entraînerait pas de modification de la législation applicable. En juin 2020, la « Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale »³² a de surcroît approuvé des directives sur la législation applicable au télétravail dans un contexte transnational (AC 074/20). Il y était recommandé que le télétravail dans un État membre autre que l'État membre d'emploi ne pouvait pas conduire, en conséquence du COVID-19, à une modification de la législation applicable.³³ Lors de la réunion de la Commission administrative en juin 2022, les États membres sont parvenus à un accord sur un nouveau guide définissant l'interprétation appropriée des dispositions de sécurité sociale pertinentes relatives au télétravail.³⁴ Les administrations nationales compétentes avaient alors jusqu'au 31 décembre 2022 (avec une prolongation jusqu'au 30 juin 2023) pour évaluer, au moyen de cette interprétation, la situation des travailleurs, et pendant cette « période de transition », la législation de sécurité sociale applicable aux travailleurs frontaliers ne devait pas être modifiée. La commission administrative a également chargé un « groupe de travail ad hoc » de réfléchir à l'augmentation significative du télétravail depuis la pandémie de COVID-19, et plus particulièrement aux conséquences de l'application des règles de désignation à l'expiration des mesures suspensives relatives à l'application des règles de désignation dans le cas du télétravail dans un contexte transnational (ce qui a donc abouti à un accord-cadre – voir section 5) (voir également De Pauw, 2023). En effet, comme indiqué, en vertu des règles de désignation actuelles, un seul jour de télétravail peut être effectué par un travailleur frontalier occupé à temps plein sans aucune incidence sur la législation de sécurité sociale applicable. Ceci, alors que le télétravail est désormais bien établi au sein des entreprises et qu'un grand nombre de travailleurs effectuent du télétravail pendant deux jours ou même plus (cela dépend aussi souvent des accords conclus au niveau de l'entreprise sur le télétravail). Ainsi, dans les entreprises qui emploient à la fois des travailleurs « locaux » et des travailleurs transfrontaliers, il est nécessaire de définir des règles internes distinctes en matière de télétravail en fonction du lieu de résidence du travailleur.

(32) « La Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale » a été créée par la Commission européenne et est constituée de représentants de chacun des 32 pays auxquels ces règles s'appliquent, à savoir les 27 États membres de l'UE, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et enfin le Royaume-Uni. Pour plus d'informations, voir <https://socialsecurity.belgium.be/fr/activites-internationales/commission-administrative-pour-la-coordination-des-systemes-de-securite>

(33) En outre, il a été précisé qu'« en cas de télétravail COVID-19, ... la demande et la délivrance d'un DP A1 ne sont requises que lorsqu'un organisme compétent, y compris les organismes de l'État membre où est effectué le télétravail, en fait explicitement la demande ».

(34) En effet, on pouvait difficilement continuer à « geler » l'application des règles de désignation en raison de la pandémie de COVID-19. À ce moment-là, la « nouvelle normalité » était le télétravail, y compris pour les travailleurs frontaliers. Un constat qu'il est difficile d'ignorer.

5. L'ACCORD-CADRE SUR LE TÉLÉTRAVAIL TRANSFRONTALIER

L'« Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier »^{35,36} entré en vigueur le 1^{er} juillet, est le résultat des discussions et des travaux de ce groupe de travail ad hoc au sein de la Commission administrative.^{37,38} Cet accord-cadre facilite, entre les États signataires, la conclusion de dérogations individuelles au profit d'une catégorie de télétravailleurs salariés, notamment les travailleurs frontaliers, et de leur(s) employeur(s), pour autant que certaines conditions soient remplies.³⁹ Une demande (c'est-à-dire un choix : un « opt-in »)⁴⁰ peut être faite pour appliquer la législation de sécurité sociale de l'État membre du siège social ou du lieu d'établissement de l'employeur à un travailleur, si :

- l'État de résidence de ce travailleur est différent de l'État du siège social ou du lieu d'établissement de son employeur, et ;
- son télétravail transfrontalier dans l'État de résidence est inférieur à 50 % du temps de travail total, et ;
- il/elle introduit une demande d'un commun accord avec l'employeur.

La législation de sécurité sociale du pays de travail continue donc à s'appliquer à condition que le travailleur frontalier télétravaille moins de 50 % de son temps de travail dans le pays de résidence. Cela représente donc un doublement du télétravail autorisé par rapport aux règles « normales » de désignation. Il convient de noter qu'il n'est pas nécessaire de demander l'application de l'accord-cadre lorsque moins de 25 % du temps de travail est consacré au télétravail. Dans ce cas, les règles normales de désignation du Règlement s'appliquent, ainsi que la législation de sécurité sociale

(35) Conclu sur la base de l'application de l'article 16(1) du Règlement de base.

(36) Pour le texte de l'Accord-cadre (disponible uniquement en anglais), voir https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/framework_agreement_on_cross-border_telework.pdf ;

pour une explication plus détaillée de ce texte (disponible uniquement en anglais), voir https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/international/explanatory_memorandum_to_the_framework_agreement.pdf.

(37) Le mandat de ce groupe de travail était de : 1) définir le concept du télétravail, 2) déterminer une interprétation uniforme des règles de désignation, 3) définir des propositions sur des règles de désignation spécifiques par le biais d'un modèle d'accord-cadre Article 16. Le groupe de travail était constitué de 42 experts provenant de 20 États (dont la Suisse, le Liechtenstein et le Royaume-Uni). Les activités du groupe de travail ont commencé en septembre 2022. Un rapport final a été discuté à la Commission administrative en mars 2023. Le mandat du groupe de travail a toutefois été prolongé jusqu'au 31 décembre 2024 afin d'explorer des solutions permanentes (impliquant donc une modification des Règlements).

(38) Les experts de l'Office national de sécurité sociale (ONSS) ont joué un rôle important dans ce groupe de travail, notamment en tant que rapporteur (président et éditeur des textes) et comme président du sous-groupe qui a préparé l'Accord-cadre (voir également De Pauw, 2023).

(39) Une séance d'information sur cet Accord-cadre a été organisée par l'ONSS le 26 juin 2023. Voir https://content.eranova.fgov.be/smals/ONSS_RSZ/Working_in_Belgium/Telewerk_kaderakkoord_presentatie_RSZ.pdf.

Pour plus d'informations sur l'Accord-cadre, veuillez donc vous référer à cette présentation, notamment parce qu'elle contient également un certain nombre de cas à discuter. Un certain nombre de conditions supplémentaires sont également mentionnées et des précisions sont apportées : p. ex. être employé par un seul employeur (ou plusieurs dans le même pays) et ne pas effectuer de travail supplémentaire (en tant que travailleur, indépendant ou fonctionnaire) ; le télétravail doit être numérique, c'est-à-dire avec du matériel et une connexion informatiques.

(40) Le travailleur frontalier peut en effet préférer se voir appliquer les règles de désignation définies à l'article 13, de sorte que s'il télétravaille 25 % ou plus de son temps de travail total, il sera soumis au système de sécurité sociale du pays de résidence.

du pays de travail.⁴¹ Les travailleurs frontaliers à temps plein peuvent demander l'application de l'accord-cadre à raison de 1,5 à 2,5 jours de télétravail par semaine.⁴² Pour un jour de télétravail par semaine, la législation de sécurité sociale de l'État membre d'emploi continue de s'appliquer. Pour trois jours ou plus par semaine, la législation de sécurité sociale de l'État membre de résidence devra être appliquée. L'accord-cadre permet aussi aux travailleurs frontaliers qui travaillent 4/5 d'effectuer 2 jours de télétravail.⁴³ Les pays qui ont signé cet accord-cadre sont la Belgique⁴⁴, la France⁴⁵, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Autriche, la Suisse, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Slovénie, la Slovaquie, la République tchèque, la Finlande, la Croatie, Malte, la Norvège et le Liechtenstein.⁴⁶ La couverture actuelle de l'accord-cadre est estimée à environ 85 % des travailleurs frontaliers de l'UE/AELE.⁴⁷ L'Italie et la Hongrie, par exemple, comptent ainsi un grand nombre de travailleurs frontaliers sortants qui ne relèvent donc pas encore de cet accord-cadre.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POURSUITE DU MONITORING

On estime à 374 000 le nombre de travailleurs frontaliers qui travaillaient parfois ou généralement à domicile en 2022. Il s'agissait ici de 208 000 travailleurs frontaliers qui effectuaient parfois du télétravail et de 166 000 travailleurs frontaliers qui

(41) Dans ce cas, une notification doit cependant être faite à l'institution compétente du pays de résidence où, après une détermination préliminaire de la législation applicable, l'institution du pays du siège délivrera finalement une attestation A1.

(42) Pour 2,5 jours : à condition d'être présent au bureau pendant 1 jour au lieu de télétravailler – 49,9 % est également inférieur à 50 %.

(43) Moyennant l'application de la note de bas de page précédente.

(44) Le 6 juin 2023, le SPF Sécurité sociale et l'Office national de sécurité sociale (ONSS) ont signé cet accord-cadre européen.

<https://socialsecurity.belgium.be/nl/nieuws/grensoverschrijdend-telewerken-de-cu-de-eer-en-zwitserland-sluiting-van-een-raamovereenkomst#:~:text=On%206%20june%2023%20have,of%20employees%20and%20their%20employers.>

(45) La France n'a décidé que « tardivement » de signer l'accord-cadre. Fin juin, le ministre français du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion a répondu comme suit (CLEISS) : « *Nous devons également évaluer les impacts de cet accord en termes de recettes provenant des cotisations sociales, de dépenses liées aux indemnités chômage, mais également en matière d'externalités et de recrutement dans les bassins d'emploi concernés. Ces évaluations sont menées en lien avec les discussions qui sont en cours au sein du Conseil des ministres du Travail et des Affaires sociales de l'Union européenne, dans le cadre de la révision intégrale des règlements de coordination. Dans les jours à venir, nous arrêterons notre position finale (la signature ou la non-signature du texte).* » (voir aussi <https://preview.mailerlite.com/o4c7w9p6h9/2246383290422401265/k3x6/>; <https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ23060479G.html>). Ce qui n'est certainement pas illogique en soi puisque la France compte le plus grand nombre de travailleurs frontaliers sortants. Elle peut donc avoir intérêt à ce qu'un nombre croissant de travailleurs frontaliers sortants soient couverts par la sécurité sociale française (en raison de l'augmentation attendue des cotisations de sécurité sociale, mais aussi du fait qu'en vertu de la réglementation actuelle, les travailleurs frontaliers français au chômage recevront des allocations de chômage de la France avec une compensation financière insuffisante de l'ancien pays d'emploi du travailleur frontalier français ou que la sécurité sociale française sera principalement compétente pour les soins de longue durée reçus par les travailleurs frontaliers français retraités et donc pas l'ancien pays d'emploi).

(46) Pour une liste des États signataires, voir <https://socialsecurity.belgium.be/fr/activites-internationales/teletravail-transfrontalier-dans-lue-leeec-et-la-suisse> Le Royaume-Uni ne signera certainement pas l'accord-cadre.

(47) Calcul basé sur Hassan et al., 2023 – tableau 56.

effectuaient généralement du télétravail. Entre 2019 et 2022, on estime que le groupe des travailleurs frontaliers en télétravail dans l'UE a augmenté de 183 000 personnes, dont 120 000 pratiquent généralement le télétravail. Pour eux, l'Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier est donc vraiment le bienvenu. Le doublement du télétravail autorisé (moins de 50 %) par rapport aux règles « normales » de désignation (moins de 25 %) garantit qu'ils *peuvent rester* soumis (il s'agit en effet d'un choix) à la législation de sécurité sociale de l'État d'emploi même s'ils télétravaillent parfois ou généralement dans leur État de résidence.⁴⁸ Tous les travailleurs frontaliers (et employeurs) ne sont cependant pas partie demanderesse. En tout état de cause, les coûts et avantages liés à l'application des règles « normales » de désignation peuvent être très différents de ceux liés à l'application de l'accord-cadre. C'est pourquoi il est utile, voire souhaitable, que les travailleurs frontaliers et leurs employeurs procèdent à cette analyse coûts-avantages. En effet, le résultat (et donc la préférence) peut fortement dépendre de la situation dans laquelle se trouve le travailleur frontalier.

Au cours de l'année à venir, et surtout à partir du 1^{er} juillet 2024,⁴⁹ il sera intéressant de suivre et d'évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'accord-cadre. Le succès de l'accord-cadre est en effet incertain (section 6.1). Pour que cette évaluation soit complète, il est préférable de déterminer un certain nombre d'indicateurs quantitatifs (section 6.2) et d'adapter les sources de données disponibles (section 6.3) là où cela s'avère nécessaire.

6.1. UNE RÉUSSITE... OU PAS ?

Il y a un certain nombre de raisons qui pourraient déterminer le succès potentiel du présent accord-cadre. Tout dépend évidemment de la taille du groupe potentiel d'utilisateurs. Bien que le groupe des travailleurs transfrontaliers en télétravail ait considérablement augmenté, il est difficile de dire combien d'entre eux télétravaillent entre 25 % et 49 % de leur temps de travail. Le taux de couverture de l'accord-cadre peut donc être élevé ou faible. En outre, il n'est pas exclu que certains travailleurs frontaliers qui télétravaillent entre 25 % et 49 % de leur temps de travail (ainsi que leurs employeurs) préfèrent quand même, après évaluation des coûts et avantages, être couverts par la législation de sécurité sociale de l'État de résidence. Il existe également un risque de sous-déclaration (un travailleur frontalier qui télétravaille entre 25 % et 49 % de son temps de travail, mais dont l'employeur n'a pas soumis de demande) dû à l'ignorance ou au manque de coercition/contrôle. Les travailleurs frontaliers peuvent également préférer continuer à télétravailler moins de 25 % de leur temps de travail. Nous pensons ici en particulier à l'impact des règles fiscales actuelles sur le télétravail

(48) Il est possible que l'accord convainque également les travailleurs de travailler au-delà des frontières. Cela pourrait donc attirer des travailleurs qui n'auraient jamais franchi le pas auparavant en raison de la distance. Le problème se pose moins lorsqu'on peut télétravailler.

(49) En principe, l'application de l'accord-cadre ne peut être demandée que pour l'avenir. Au cours de la première année (du 1^{er} juillet 2023 au 30 juin 2024), il peut cependant aussi être appliqué rétroactivement (jusqu'au 1^{er} juillet 2023 au plus tôt). Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de demander l'application de l'accord-cadre dans les plus brefs délais. Après tout, on dispose d'une année.

dans un contexte transnational.^{50,51,52} Lors du B-Solutions Workshop « Supprimer les obstacles au télétravail transfrontalier » du 14 juin 2023, la question de la recherche d'un cadre fiscal harmonisé similaire, éventuellement d'abord au sein du Benelux et ensuite au niveau européen, a donc été évoquée. Et enfin, la question se pose de savoir quelle sera la réaction des travailleurs frontaliers qui télétravaillent à 50 % ou plus, ainsi que de leurs employeurs. Il est possible qu'ils s'en remettent à eux-mêmes, ce qui signifie qu'il n'y a pas de changement d'État compétent (il convient en effet de demander une attestation A1 au titre de l'article 13) ou qu'ils contournent le problème, par exemple, en demandant une attestation A1 au titre de l'article 12.

6.2. INDICATEURS POSSIBLES POUR FACILITER LE MONITORING

Afin de pouvoir se faire une idée de l'utilisation de l'Accord-cadre, quelques indicateurs quantitatifs sont énumérés ci-dessous. La même chose pourrait être faite pour les indicateurs qualitatifs (p. ex. sur la base d'une enquête menée auprès des travailleurs frontaliers et de leurs employeurs) afin d'avoir un aperçu des raisons pour lesquelles l'accord-cadre est ou n'est pas utilisé ou de la manière dont est gérée la situation où les travailleurs frontaliers télétravaillent 50 % ou plus de leur temps de travail.

- *Indicateur 1* : nombre de travailleurs frontaliers en télétravail ;
- *Indicateur 2* : nombre de travailleurs frontaliers en télétravail qui relèvent en théorie de l'accord-cadre ;
- *Indicateur 3* : nombre de travailleurs frontaliers en télétravail qui relèvent en théorie de l'accord-cadre (indicateur 2) par rapport au nombre total de travailleurs frontaliers en télétravail (indicateur 1) (= taux de couverture) ;
- *Indicateur 4* : nombre d'attestations A1 émises au titre de l'accord-cadre ;
- *Indicateur 5* : nombre d'attestations A1 émises sur la base de l'accord-cadre (indicateur 4) par rapport au nombre de travailleurs frontaliers en télétravail qui relèvent en théorie de l'accord-cadre (indicateur 2) (= take-up).

6.3. SOURCES DE DONNÉES POSSIBLES POUR FACILITER LE MONITORING

Afin d'obtenir une vue d'ensemble de l'utilisation de l'accord-cadre, un certain nombre de sources de données quantitatives doivent être adaptées, en particulier

(50) Par exemple, entre la Belgique et le Luxembourg : depuis le 1^{er} janvier 2022, le nombre maximum de jours pouvant être travaillés dans le pays de résidence sans conséquences fiscales a été porté à 34 jours. Ce nombre de jours reste encore bien inférieur à la limite de « moins de 50 % » appliquée aux fins de la sécurité sociale.

(51) Il est possible que des accords fiscaux spécifiques concernant le télétravail transfrontalier soient conclus bilatéralement (comme ce fut le cas récemment entre la France et la Suisse)
<https://www.kmu.admin.ch/kmu/en/home/New/news/2023/new-agreements-facilitate-teleworking-for-cross-border-workers.html>.

Il n'existe en effet pas de règlement de coordination au niveau de l'UE.

(52) En mars 2021 le Parlement du Benelux a ainsi publié une recommandation invitant les gouvernements nationaux à adopter une politique harmonisée sur le statut fiscal et social des travailleurs frontaliers au sein du Benelux

(voir <https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2021/04/BNL920-2.pdf>).

le questionnaire A1 envoyé annuellement par la Commission administrative⁵³ et le questionnaire EFT. Outre les données quantitatives, des données qualitatives pourraient bien sûr également être collectées, par exemple au moyen d'un questionnaire adressé aux travailleurs frontaliers en télétravail et à leurs employeurs.

Les catégories de réponses de l'EFT concernant l'étendue du télétravail (jamais, parfois, généralement) et rapportées dans les sections 2 et 3 de cette contribution ne sont pas suffisamment concrètes pour permettre une analyse de l'impact possible de l'Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier aujourd'hui. Dans l'idéal, l'EFT devrait à l'avenir questionner sur le pourcentage de télétravail pendant la totalité du temps de travail hebdomadaire. S'agit-il p. ex. de moins de 25 %, de 25 % à moins de 50 % ou de plus de 50 % du temps de travail ? Il serait bon d'avoir à l'avenir une vision détaillée de cette question, au niveau de l'UE, mais en premier lieu au niveau belge (en Belgique, l'EFT est organisée par Statbel). Ces chiffres constituent en effet une source d'information importante pour un certain nombre d'indicateurs quantitatifs.

Et enfin, il y a le questionnaire A1 qui devrait inclure une question spécifique concernant l'utilisation de l'accord-cadre. Il s'agit ici plus précisément de l'article 16. Étant donné la fin du gel des règles de désignation actuelles, il sera en outre intéressant de vérifier dans quelle mesure le télétravail effectué dans un contexte transnational devient visible dans le nombre d'attestations A1 émises, principalement sur la base de l'article 13 ou de l'article 16 de l'accord-cadre, mais également sur la base de l'article 12 (détachement) en cas de « workation » ou de télétravail occasionnel ou sur la base d'un accord individuel conclu sur la base de l'article 16.

(53) Pour un aperçu des données les plus récentes (2021) collectées à partir de ce questionnaire A1 (ainsi que de son contenu), voir De Wispelaere et al. (2023).

RÉFÉRENCES

Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, *Guidance Note on telework, AC 125/22REV2*, EC: Brussel, 2022, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25818&langId=en>.

De Pauw, B., « Het kaderakkoord telewerk: sociale zekerheid op maat, *Grensoverschrijdend Werken* », nr. 56, 2023, <https://www.grensoverschrijdendwerken.nl/component/k2/vakblad-56-2023/het-kaderakkoord-telewerk-sociale-zekerheid-op-maat>.

De Pauw, B. et Vansteenkiste, L., « Toepasselijke wetgeving & grensoverschrijdend telewerken post-Covid in de EER en Zwitserland ». Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier, présentation de l'ONSS, 26 juin 2023, 2023, https://content.eraanova.fgov.be/smals/ONSS_RSZ/Working_in_Belgium/Telewerk_kaderakkoord_presentatie_RSZ.pdf.

De Wispelaere, F., « Cross-border workers working from home : a quantitative approach », présenté au « Groupe de travail de la Commission administrative sur le télétravail et la coordination de la sécurité sociale », 9 mars 2022, 2022a, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/662102>.

De Wispelaere, F., « Grensarbeid en telewerk in beeld », présenté à la conférence BENELUX - ITEM « L'avenir du travail/travail à domicile dans une perspective transfrontalière », 13 octobre 2022, 2022b, <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/685236>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. et Pacolet, J., *Posting of workers : Report on A1 Portable Documents issued in 2021*, Network Statistics FMSSFE, EC-DG EMPL, Bruxelles, 2022a. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8452&furtherPubs=yes>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. et Pacolet, J., *Posting of workers : Report on A1 Portable Documents issued in 2020*, Network Statistics FMSSFE, EC-DG EMPL, Bruxelles, 2022. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26181&langId=en>.

European Labour Authority (ELA), *Impact of teleworking during the COVID-19 pandemic on the applicable social security: Overview of measures and/or actions taken in the EU Member States to facilitate a flexible approach to the applicable social security of teleworking cross-border workers*, ELA, 2021, <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-07/ELA%20Report%20-%20Cross-border%20teleworking%20during%20the%20COVID-19%20pandemic%20%282021%29.pdf>.

Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B., Cinova, D., Gasperini, M. et Geraci, M., *Annual report on intra-EU labour mobility 2022*, EC-DG EMPL, Bruxelles, 2023, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26778&langId=en>.

Hartung, A., Le télétravail dans la Grande Région lors de la pandémie-COVID-19 : d'un recours à une habitude, in Hein, V. (éd.), *Le développement du télétravail*

et ses enjeux dans l'espace transfrontalier, 2022, https://liser.elsevierpure.com/ws/files/35862884/cahiers_GR5_03_fr.pdf.

Hein, V., Le développement du télétravail après le COVID posera de nouveaux défis à l'échelle transfrontalière, in Hein, V. (éd.), *Le développement du télétravail et ses enjeux dans l'espace transfrontalier*, 2022, https://liser.elsevierpure.com/ws/files/35862884/cahiers_GR5_03_fr.pdf.

Mertens, P. et Kramer, S., Rétrospective de la conférence « L'avenir du travail/travail à domicile dans une perspective transfrontalière », *Vakblad Grensoverschrijdend Werken*, (50), 22-25, 2022, <https://www.grensoverschrijdendwerken.com/component/k2/vakblad/terugblik-op-conferentie-detoeekomst-van-werken-thuiswerken-vanuit-een-grensoverschrijdend-perspectief>.

Verschuieren, H., L'application des règles de conflit de la coordination européenne de la sécurité sociale au télétravail (pendant et) après la pandémie COVID-19, *SEW : magazine de droit européen et économique*, 2022a, <https://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:12452>.

Verschuieren, H., The application of the conflict rules of the European social security coordination to telework during and after the COVID-19 pandemic, *European Journal of Social Security*, 24(2), 79-94, 2022b, <https://doi.org/10.1177/13882627221107042>.

Weerepas, M., Mertens, P. et Unfried, M., *ITEM Grenseffectenrapportage 2021 Dossier 2: Impact analyse van de toekomst van thuiswerken voor grensarbeiders na COVID-19*, ITEM, Maastricht, 2021, https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/76658292/NL_FD21_dossier_2_thuiswerken_final_met_kaft.pdf.

TABLE DES MATIÈRES

L'ACCORD-CADRE SUR LE TÉLÉTRAVAIL TRANSFRONTALIER EN RÉPONSE À L'IMPORTANCE ACCRUE DU TÉLÉTRAVAIL PARMI LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

1.	INTRODUCTION	373
2.	L'AMPLEUR DU TRAVAIL FRONTALIER AU SEIN DE L'UE/AELE	374
3.	L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRAVAILLEURS FRONTALIERS EN TÉLÉTRAVAIL DANS L'UE AVANT, PENDANT ET APRÈS LA PANDÉMIE DE COVID-19	375
3.1.	ÉVOLUTION DU TÉLÉTRAVAIL AU SEIN DE L'UE	376
3.2.	ÉVOLUTION DU TÉLÉTRAVAIL PARMI LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS AU SEIN DE L'UE	378
4.	LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE ACTUELLE	381
4.1.	LES RÈGLES DE DÉSIGNATION EN CAS DE TRAVAIL DANS PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES	381
4.2.	LA SUSPENSION DE SON APPLICATION PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19	383
5.	L'ACCORD-CADRE SUR LE TÉLÉTRAVAIL TRANSFRONTALIER	385
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POURSUITE DU MONITORING	386
6.1.	UNE RÉUSSITE... OU PAS ?	387
6.2.	INDICATEURS POSSIBLES POUR FACILITER LE MONITORING	388
6.3.	SOURCES DE DONNÉES POSSIBLES POUR FACILITER LE MONITORING	388
	RÉFÉRENCES	390