

Marché du travail transfrontalier : négociier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19

Isabelle Pigeron-Piroth, Estelle Evrard, Rachid Belkacem

► **To cite this version:**

Isabelle Pigeron-Piroth, Estelle Evrard, Rachid Belkacem. Marché du travail transfrontalier : négociier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19. *Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown*, 2020, pp. 17-23. 10.25353/ubtr-xxxx-b825-a20b . hal-03088025

HAL Id: hal-03088025

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03088025>

Submitted on 24 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marché du travail transfrontalier : négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19ⁱ

Isabelle Pigeron-Piroth, Estelle Evrard et Rachid Belkacem

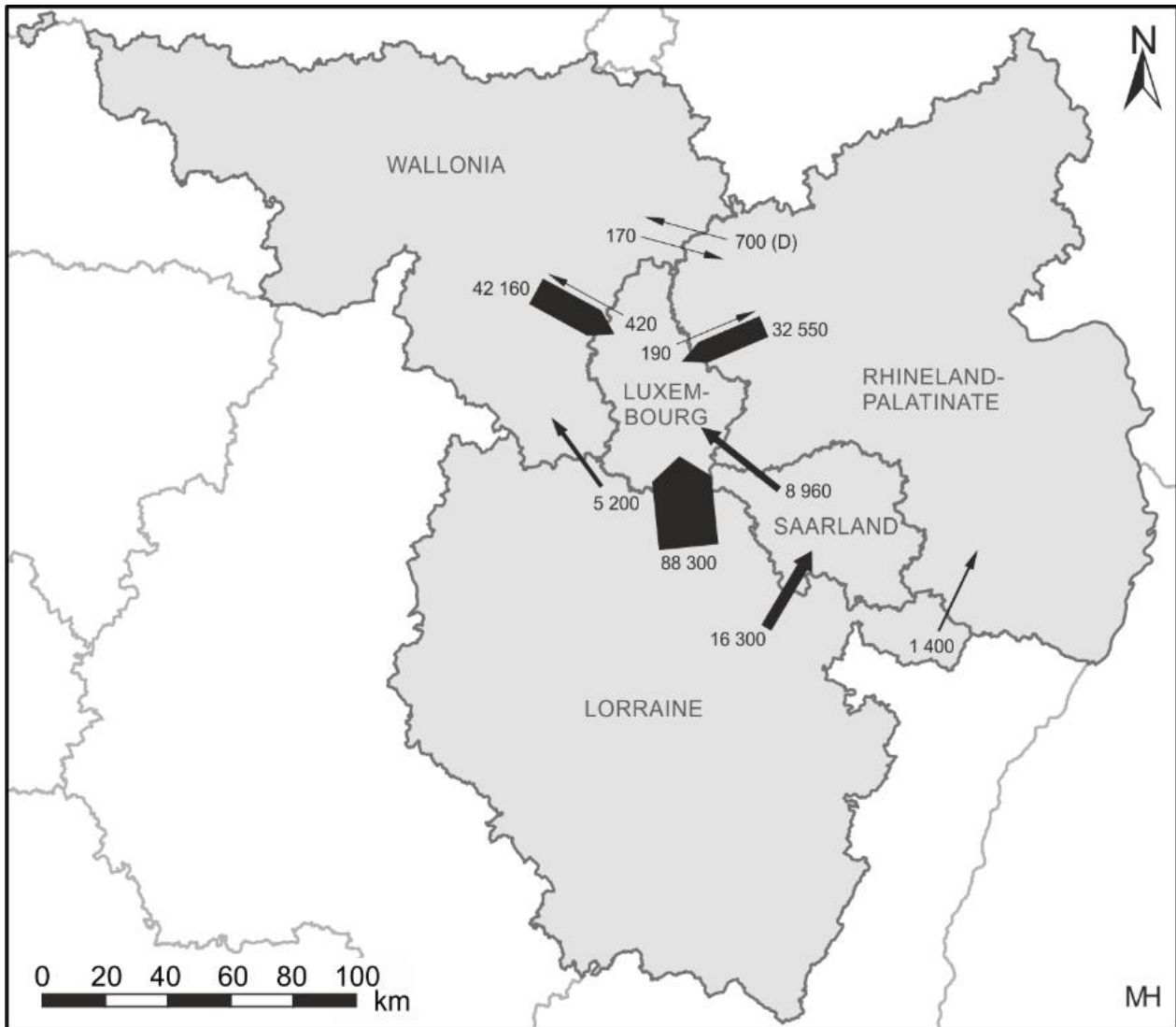
Pour les régions frontalières, en particulier la Grande Région SaarLorLux, les conséquences de cette crise sanitaire sont particulièrement importantes. Espace de coopération transfrontalière au cœur de l'Europe, la Grande Région SaarLorLux se caractérise en effet par l'importance des flux de personnes, d'activité et de travailleurs frontaliers qui s'y développent. Avec le confinement des populations et la fermeture partielle ou totale des frontières, ce sont les déterminants fondamentaux du marché du travail transfrontalier qui sont directement perturbés. La Grande Région offre à cet effet un cas d'étude pertinent pour l'analyse des nombreux impacts de cette crise sur les structures économiques et sociales de ces territoires et sur le marché du travail transfrontalier. Nous sommes en présence d'un contexte exceptionnel, mais riche d'enseignements pour la recherche, pour les politiques économiques régionales, et plus globalement pour la coopération transfrontalière dans la Grande Région. La problématique à laquelle nous souhaitons répondre peut être formulée ainsi : Comment peut-on s'affranchir des frontières afin d'assurer une continuité des activités économiques dans un contexte transfrontalier en cette période de crise sanitaire? Quelles mesures ont été prises ? Et quels ont été leurs impacts ? Enfin, quels enseignements généraux peut-on tirer de cette situation en matière de coopération transfrontalière ?

Les interdépendances territoriales dans la Grande Région

Plus qu'ailleurs sans doute, la crise sanitaire du Coronavirus a eu des répercussions sur le marché du travail transfrontalier de la Grande Région. Tout d'abord à cause des nombreux déplacements effectués par les travailleurs transfrontaliers, mais aussi de par la présence de plusieurs frontières et des différences qu'elles engendrent entre les quatre pays et systèmes concernés. Avec cette crise, les interdépendances transfrontalières, notamment la forte présence des actifs frontaliers dans certains secteurs économiques des pays voisins, s'en trouvent profondément affectées.

Quatre pays, aux structures, organisations ou encore législations différentes se rejoignent dans la Grande Région et tendent à converger sous l'influence du cadre politique, juridique et monétaire de l'UE. Les flux de travail frontalier peuvent être vus comme la face émergée de toute cette organisation et coopération institutionnelle. Ils sont nombreux, visibles, et constituent l'indicateur le plus flagrant de la nécessité de coopération et de réflexion sur les frontières. La Grande Région se caractérise par ailleurs par plusieurs flux majeurs de travail frontalier dont le Luxembourg et la Sarre sont les principaux destinataires, et la Lorraine le principal « fournisseur » (voir carte 1).

Le travail frontalier au sein de la Grande Région est un phénomène ancien, lié au développement de l'activité sidérurgique et minière au cœur de cet espace, et pour lequel les traversées de frontière étaient déjà courantes par le passé. Les flux n'ont d'ailleurs pas toujours eu lieu vers les mêmes pays, selon les besoins et disponibilités de main-d'œuvre des diverses composantes territoriales. Ce phénomène est donc devenu structurel et ancré dans les économies locales, d'autant

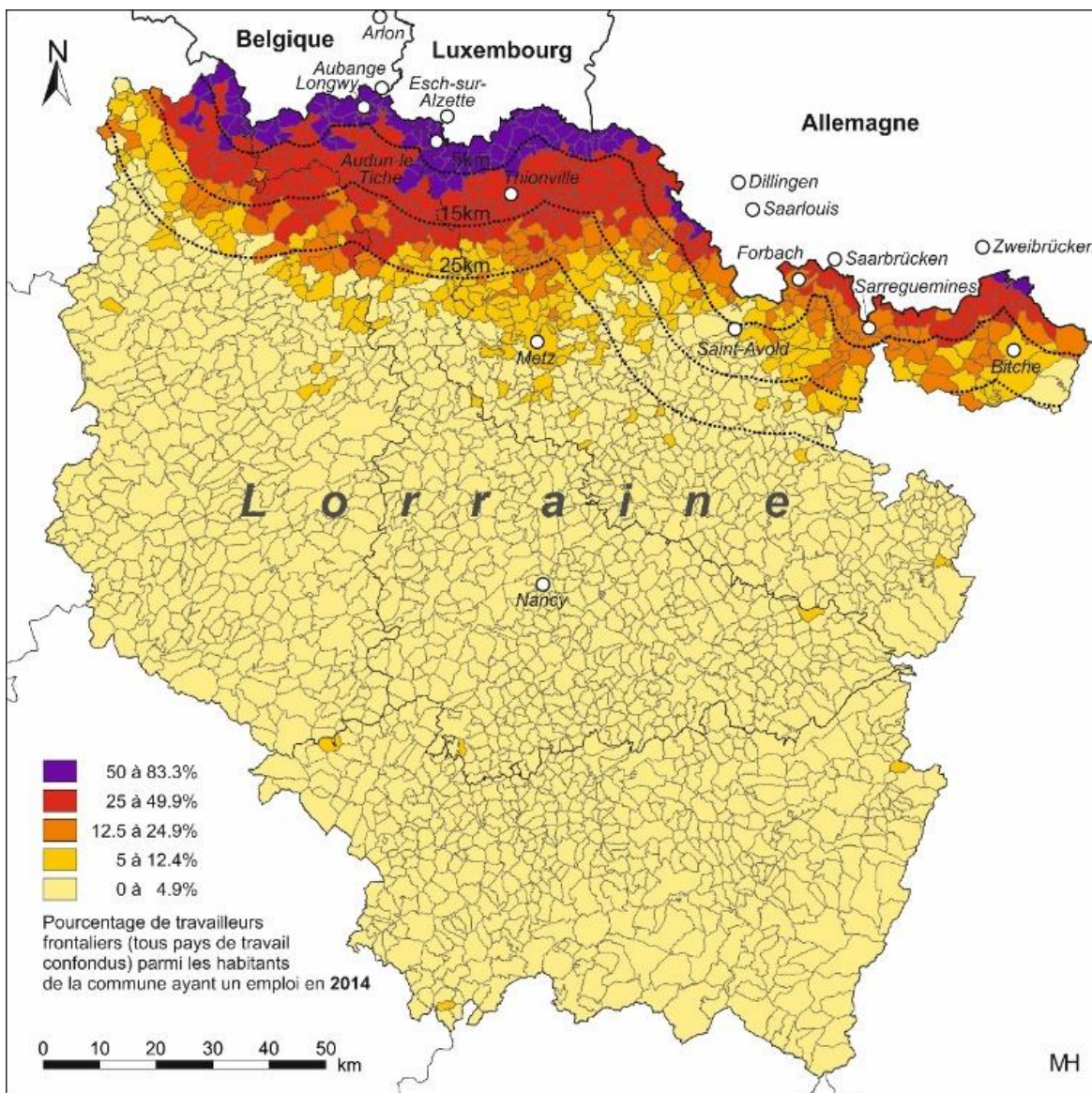


Carte 1 : Principaux flux de travailleurs frontaliers au sein de la Grand Région en 2017
 Source : Université du Luxembourg, cartographie M. Helfer

que l'UE lui fournit un cadre réglementaire. Le travail frontalier fait partie intégrante de l'organisation économique des régions frontalières les plus impactées (Belkacem et Pigeron-Piroth, 2012). A un niveau géographique fin, comme la commune française, calculer un pourcentage de travailleurs frontaliers parmi les actifs habitant dans la commune est révélateur du niveau d'imbrication et d'interdépendances frontalières, notamment du côté français, avec des pourcentages supérieurs à 50% pour les communes les plus proches des frontières luxembourgeoises, les proportions étant moins élevées à proximité de la Sarre, où le travail frontalier est moins important qu'au Luxembourg et en perte de vitesse ces dernières années (voir carte 2) (Helfer et Pigeron-Piroth, 2019).

Au Luxembourg, en mars 2019, moins de trois salariés sur dix sont de nationalité luxembourgeoise et près de 45% des salariés sont des travailleurs

frontaliers venant de France, Belgique et Allemagne. Certains secteurs d'activité comptent une très forte proportion de travailleurs frontaliers parmi leurs actifs. Ce sont des pans entiers de l'activité économique luxembourgeoise qui sont alimentés par les travailleurs venus de l'étranger, auxquels on peut également ajouter les étrangers vivant au Luxembourg. Les secteurs ayant un fort recours à la main-d'œuvre frontalière sont divers, soit qu'il s'agisse de besoins quantitatifs, soit qualitatifs (profils) soit les deux à la fois. Le secteur de l'industrie manufacturière est celui qui compte la plus forte part de frontaliers parmi ses 32 000 actifs. En effet, près des deux-tiers d'entre eux viennent des trois pays voisins (majoritairement de France) (chiffres IGSS/CCSS, mars 2019). Le commerce, avec un total de 51 000 actifs est le principal secteur d'activité au Luxembourg. Il a lui aussi fortement recours à la main-d'œuvre frontalière, puisque 57.6% de ses actifs



Carte 2 : Pourcentage de travailleurs frontaliers parmi les habitants des communes françaises ayant un emploi (2014)
 Source : Université du Luxembourg, d'après les données INSEE, cartographie M. Helfer

résident de l'autre côté des frontières, là aussi très majoritairement en France. Le travail intérimaire, offrant une main-d'œuvre flexible, permet de répondre aux variations conjoncturelles de l'activité des entreprises. 56.5% de ses 32 800 actifs sont des frontaliers, très majoritairement venant de France (car ces pratiques de travail intérimaire sont plus répandues en France particulièrement dans les secteurs de l'industrie et de la construction).

Avec ses 46 300 actifs, la construction est le troisième secteur employant le plus d'actifs au Luxembourg. Ce secteur-clé ne pourrait se passer de sa main-d'œuvre frontalière puisqu'elle constitue plus de la moitié (55.6%) de ses effectifs, avec une forte majorité en provenance de France, mais également d'Allemagne.

Du côté de la Sarre, les travailleurs frontaliers venant de Lorraine sont moins nombreux qu'au

Luxembourg et leur poids dans les secteurs d'activité également. Néanmoins, selon les lieux de travail et les entreprises leur proportion peut être beaucoup plus élevée. Les frontaliers en Sarre sont fortement concentrés dans l'industrie (notamment automobile) dans laquelle ils constituent 7,5% des actifs. C'est dans le secteur de l'Intérim qu'ils représentent la plus forte part, avec près de 10% (données IBA/OIE, 2017).

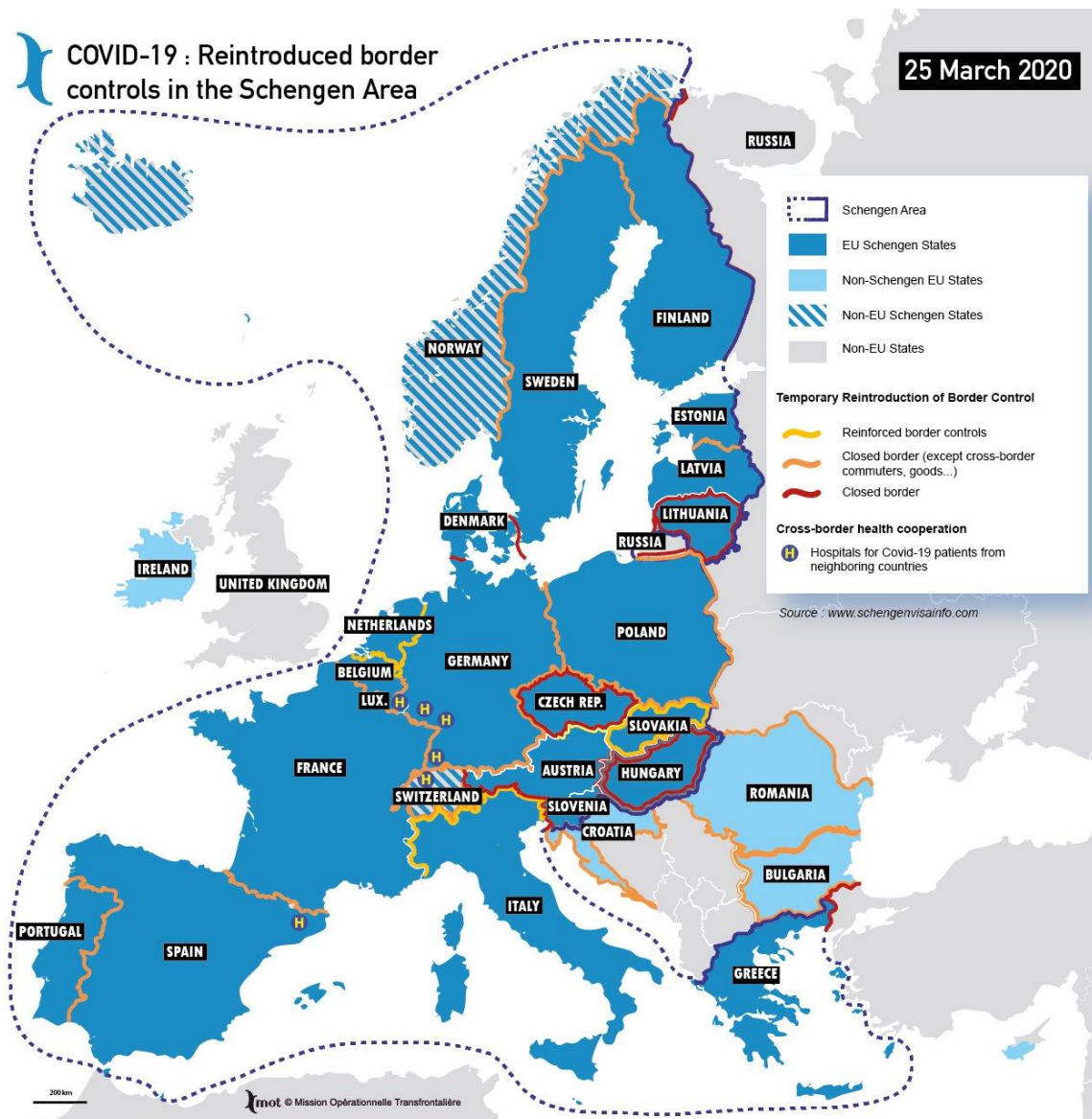
Une fois soulignées les interdépendances entre les composantes régionales de la Grande Région, l'effet de la présence de frontières apparaît d'autant plus nettement. Le rôle central joué par la frontière dans ce marché du travail transfrontalier, en particulier dans le contexte de cette crise sanitaire majeure retiendra notre attention, tout d'abord dans sa fonction de filtre.

La frontière : un filtre

L'espace de libre circulation des personnes, des travailleurs, des capitaux, fondement de la construction européenne depuis le Traité de Rome signé le 25 mars 1957 et effectivement facilité par la disparition des contrôles aux frontières avec l'Accord de Schengen, a été profondément mis à mal lors de cette crise sanitaire.

Dès le 15 mars 2020, les ministres de l'intérieur français et allemand, évoquent ainsi les modalités de circulation à la frontière franco-allemande : «Les franchissements de la frontière seront limités dans les deux sens, au strict nécessaire. Seront quoi qu'il en soit autorisés à traverser la frontière sur les différents points de passage ter

restres : les salariés frontaliers vivant de part et d'autre de la frontière, les transporteurs de marchandises.» (Ambassade de France à Berlin). L'Allemagne a pris la décision de fermer dès le lundi 16 mars matin ses frontières avec ses voisins. La rigueur des contrôles aux frontières du pays a conduit à d'importants refoulements de personnes à la frontière. Rien qu'entre le 16 mars et le 5 avril, un effectif de 170 000 personnes se serait vu empêché d'accéder au territoire allemand. «La protection de la santé sera toujours prioritaire dans la vie publique» c'est en ces termes qu'Angela Merkel justifiait cette sévérité (Gouvernement Fédéral). Pour parvenir à leur lieu de travail en Sarre, les travailleurs frontaliers de France étaient obligés de faire de longs détours en voiture.



Carte 3 : Réintroduction des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen au 25 mars 2020
Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière

Ils se sont parfois sentis discriminés, tantôt invités à rester à la maison alors que leurs collègues ont repris le travail (comme chez ZF, fabricant de boîtes de vitesses à Sarrebruck, qui compte 20% de Français), tantôt autorisés à venir travailler, mais pas à rester faire des courses après le travail (pour les Alsaciens occupés dans le Bade Wurtemberg). L'absurdité des contrôles aux frontières est dénoncée, qualifiée notamment de disproportionnée ou encore archaïque. Ainsi Robert Goebbels, ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères, signataire pour le Luxembourg de l'Accord de Schengen indiquait « *La fermeture des frontières est disproportionnée et illogique. C'est un réflexe archaïque. Comme si le virus allait se présenter au douanier. Le coronavirus sera vaincu par les scientifiques et les médecins, pas par la police et la douane.* » (Paperjam). Pour Jean Asselborn, ministre luxembourgeois des Affaires Etrangères, la fermeture des frontières n'a toujours pas de raison d'être.

Ces mesures de contrôle redonnent à la frontière un rôle de filtre qu'elle avait perdu depuis longtemps, mais qui se réactive en cas de crise majeure (comme on a pu le voir par le passé lors de la crise des migrants ou encore de celle des attaques terroristes (Evrard, Nienaber et Sommaribas, 2018)). Ici, ce filtre ne conserve que les flux frontaliers de travail, nécessaires à l'activité économique des pays voisins. On le sait, y compris après le 11 mai, jour de déconfinement en France notamment, les contrôles aux frontières seront maintenus. Tantôt réinstaurées (par le biais des contrôles douaniers), tantôt affranchies, les frontières jouent un rôle crucial dans cette crise sanitaire. Certains dispositifs permettent en effet de s'affranchir de ces dernières, afin d'assurer la continuité des activités économiques dans un contexte transfrontalier.

Tenter de s'affranchir des frontières

Dans un contexte où la mobilité des travailleurs est freinée voire stoppée, plusieurs mesures ont été prises afin de permettre le maintien d'un niveau minimal d'activité, mais surtout d'assurer la continuité de l'activité économique malgré le confinement et la fermeture des frontières.

C'est par exemple le cas du télétravail. Le télétravail, ou travail à distanceⁱⁱ, constitue la réponse la plus simple et efficace pour maintenir l'activité des salariés. Lorsqu'il est réalisable, le télétravail permet de respecter les mesures de confinement et de maintenir la distanciation sociale nécessaire entre salariés en temps de pandémie. Comment en effet respecter la distanciation sociale

sur les lieux de travail, dans les 'open space' par exemple, si la « densité » de salariés présents reste inchangée ? Précisons néanmoins que le télétravail ne peut être réalisé par l'ensemble des salariés. Il s'agit avant tout d'une question d'opportunité de télétravailler, selon la nature de l'activité et les possibilités offertes par l'employeur. Hors période de pandémie, 88% des frontaliers au Luxembourg n'ont ainsi pas l'opportunité de télétravailler d'après une étude réalisée en 2013 (Hauret, 2020). Chez les résidents, ce sont surtout les personnes les plus qualifiées qui le pratiquent (Neumayr, 2020). Au-delà de la situation de pandémie, le télétravail peut également contribuer à réduire la congestion et les émissions de gaz à effet de serre. Faisant notamment valoir ces arguments, une pétition déposée au rôle de la Chambre des députés luxembourgeoise, et ouverte à signature, demande un changement du code du travail pour que les salariés puissent recourir au télétravail 50% de leur temps de travail (Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg). Au-delà de l'organisation du travail en entreprise, cette discussion pose, dans un contexte transfrontalier, d'importants enjeux fiscaux et de développement territorial.

Comme le résume très bien 'Le Quotidien' dans un article du 8 mai (Le Quotidien), le télétravail des travailleurs frontaliers est encadré par deux plafonds. Sur le plan fiscal d'une part, l'UE ne dispose pas de compétence. En revanche, l'OCDE préconise que l'impôt soit levé dans le pays où le travail est effectué. Les modalités sont ensuite réglées par conventions interétatiques. C'est ainsi que le Luxembourg a défini avec ses voisins le seuil en dessous duquel les salariés peuvent télétravailler dans leur pays de résidence. Les impôts sur le revenu ainsi générés restent perçus exclusivement par le Luxembourg jusqu'à 19 jours travaillés dans le pays de résidence pour les salariés résidant en Allemagne, 24 pour ceux résidants en Belgique et 29 pour ceux résidants en France. Au-delà, le salarié doit déclarer des revenus dans le pays de résidence et le pays de travail doit réduire en conséquence son imposition. Cela implique de la paperasserie pour les services fiscaux des deux pays, les ressources humaines des entreprises et les salariés concernés. Ces seuils définissent donc de fait le nombre de jours qu'un salarié frontalier peut télétravailler. Sur le plan social d'autre part, la réglementation européenne prévoit que le salarié puisse télétravailler jusque 25% de son temps de travail global. Cela garantit aux travailleurs qu'ils ne relèvent que d'un seul système social (auquel sont associés également droits à la retraite, droits à la sécurité sociale et les allocations familiales).

Pour faire face à ces contraintes réglementaires et assurer la continuité d'une partie de l'activité

pendant la pandémie, l'Allemagne, la Belgique, la France, la Suisse et le Luxembourg se sont accordés pour que - « jusqu'à nouvel ordre » - le nombre de jours télétravaillés ne soient pas comptabilisés dans le calcul des journées prévues par les conventions fiscales bilatérales (Ministère de l'Economie et des Finances). Ce sont aussi autant de jours que les pays de résidence renoncent à imposer (et donc une perte potentielle de recettes fiscales), gommant ainsi les frontières fiscales, pendant une période donnée, afin de faire face à la pandémie et trouver des solutions permettant la poursuite de l'activité pour les frontaliers pouvant télétravailler.

Conclusions

La Grande Région offre un cas d'étude pertinent pour l'analyse des impacts de cette crise sur les structures économiques et sociales des territoires et sur le marché du travail transfrontalier. L'importance des flux transfrontaliers, dont ceux des travailleurs frontaliers, assure depuis longtemps une interdépendance des différents terri-

toires qui composent ce grand espace géographique. Avec le confinement des populations et la fermeture partielle ou totale des frontières, ce sont les déterminants fondamentaux du marché du travail transfrontalier et au-delà les dynamiques économiques et sociales qui sont directement perturbées. En effet, en empêchant la mobilité transfrontalière, comment peut-on assurer malgré tout une continuité, même minimale, des activités économiques et sociales dont celles les plus essentielles ? Il faut alors s'affranchir des frontières. Car ces dernières qui étaient perméables, sont (re)devenues avec cette crise des filtres, voire même des barrières difficilement franchissables. Ce contexte particulier, pousse alors à repenser totalement les modes d'organisation des activités et du travail. Différents dispositifs mis en place de part et d'autre des frontières ont traduit la recherche de solutions visant à dépasser les frontières, en mettant à contribution les outils numériques pour développer le télétravail lorsque c'est possible, en développant les mesures de chômage partiel, en logeant la main-d'œuvre sur place afin d'assurer la survie des secteurs économiques essentiels.

NOTES

ⁱ Cette contribution est une version condensée de l'article : Isabelle Pigeron-Piroth, Estelle Evrard et Rachid Belkacem : *Marché du travail transfrontalier : négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19*. In: Mein, Georg, Pause et Johannes (éds.), *Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences (The Ends of Humanities, Vol. 2)*. Esch-sur-Alzette, Melusina Press, à paraître.

ⁱⁱ Trois conditions doivent être réunies pour permettre le télétravail : l'activité exercée doit se prêter au télétravail ; L'employeur doit accepter le télétravail et le salarié doit disposer des équipements et infrastructures nécessaires.

RÉFÉRENCES

- Ambassade de France à Berlin, Renforcement des contrôles à la frontière franco-allemande, 18 mars 2020, [online] <https://de.ambafrance.org/Renforcement-des-contrôles-a-la-frontiere-franco-allemande> (accédé 12 juin 2020)
- Belkacem, Rachid et Isabelle Pigeron-Piroth (éds.) (2012) *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy, Presses Universitaires de Lorraine.
- Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, Pétition publique n°1609 - Télétravail frontalier: Négociation entre le gouvernement luxembourgeois et les gouvernements des pays frontaliers incitant les services fiscaux des pays frontaliers à permettre de télétravailler plus de 50% au Grand-Duché de Luxembourg sans qu'il y ait des impacts fiscaux ou sociaux pour les télétravailleurs, Dépôt le 19 mai 2020, [online] <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Petitions/RoleDesPetitions?action=doPetitionDetail&id=2041> (accédé 12. juin 2020)
- Evrard, Estelle, Birte Nienaber et Adolfo Sommaribas (2018) The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective, *Journal of Borderlands Studies*, pp. 369-383.
- Gouvernement Fédéral, Montrons-nous prêts à défendre et renforcer l'Europe, 6 avril 2020, [online]

- <https://www.bundesregierung.de/breg-fr/recherche/merkel-corona-kabinett-1740024> (accédé 12 juin 2020)
- Hauret, Laetitia (2020) Usages et bénéfices du télétravail : l'exemple des salariés du Luxembourg, *Cahiers de la Grande Région*, no. 2, pp.17-20.
- Helfer, Malte et Isabelle Pigeron-Piroth (2019) Les Lorrains actifs à l'étranger : analyse cartographique au niveau communal, *UniGR-CBS Borders in Perspective*, Vol. 2, pp 27-40. [online]
Le Quotidien, Télétravail des frontaliers, sujet miné, 8 mai 2020, <https://lequotidien.lu/politique-societe/teletravail-des-frontaliers-sujet-mine/> (accédé 12 juin 2020)
- Ministère de l'Economie et des Finances, Communiqué de presse, 19 mars 2020, [online]
<https://www.frontaliers-grandest.eu/tinymce/source/Fiscalité%20frontaliers.pdf> (accédé 12 juin 2020)
- Neumayr, Hans (2020) Le télétravail des résidents du Luxembourg, *Cahiers de la Grande Région*, no. 2, pp. 21-25.
- Paperjam, Fermer les frontières est un réflexe archaïque, 21 avril 2020, [online]
https://paperjam.lu/article/fermer-frontieres-est-reflexe-?utm_medium=email&utm_campaign=21042020-matin&utm_content=21042020-matin+CID_1d0ddf27e2cabf8843698bba5dc04eeb&utm_source=Newsletter&utm_term=Fermer%20les%20frontieres%20est%20un%20reflexe%20archaïque (accédé 12 juin 2020)

ADRESSES

ISABELLE PIGERON-PIROTH, Research Specialist, Faculty of Humanities, Education and Social Sciences, University of Luxembourg, Campus Belval, 11, Porte des Sciences, 4366 Esch-sur-Alzette, Luxembourg ; e-mail : isabelle.piroth@uni.lu

ESTELLE EVRARD, Research Scientist/Maître assistant, Faculty of Humanities, Education and Social Sciences, University of Luxembourg, Campus Belval, 11, Porte des Sciences, 4366 Esch-sur-Alzette, Luxembourg ; e-mail : estelle.evrard@uni.lu

RACHID BELKACEM, Maître de conférences en économie, Université de Lorraine, Laboratoire Lorrain des Sciences Sociales, 23, bd. Albert Premier, F-54400 Nancy, France ; e-mail : rachid.belkacem@univ-lorraine.fr

CITATION PROPOSEE

Pigeron-Piroth, Isabelle, Evrad, Estelle et Belkacem, Rachid (2020): Marché du travail transfrontalier : négocier avec les frontières à l'heure de la crise sanitaire COVID-19. In: *Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue*. Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown, Vol. 4, pp. 17-23; DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-b825-a20b>