



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 mars 2019
2. Demande du groupe politique CSV du 20 mars 2019: réunion au sujet de l'accord provisoire sur la modernisation de la réglementation en matière de coordination de la sécurité sociale (prestations de chômage en faveur des travailleurs frontaliers)
3. Divers

*

Présents : M. Carlo Back, M. Gilles Baum, remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Marc Baum, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Tom Oswald, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, Mme Carole Hartmann

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 mars 2019

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. **Demande du groupe politique CSV du 20 mars 2019: réunion au sujet de l'accord provisoire sur la modernisation de la réglementation en matière de coordination de la sécurité sociale (prestations de chômage en faveur des**

travailleurs frontaliers)

Monsieur le Président de la Commission, Georges Engel, explique que la présente réunion devait être consacrée au projet de loi 7416, relatif à une augmentation du salaire social minimum, mais que, du fait que le Conseil d'État n'a pas encore émis un avis au sujet dudit projet de loi, la réunion s'offre à donner suite à la demande du groupe politique CSV concernant un accord provisoire sur la modernisation de la réglementation en matière de coordination de la sécurité sociale. En l'occurrence, il s'agit plus particulièrement des aspects de la réglementation qui ont trait aux indemnités de chômage et à leur prise en charge.

Monsieur le Député Marc Spautz, du groupe politique CSV, rappelle que la thématique fut déjà évoquée à plusieurs reprises, sous l'ancien Ministre du Travail, Monsieur Nicolas Schmit et aussi face à Madame la commissaire européenne, Marianne Thyssen, en charge de l'emploi, des affaires sociales, des compétences et de la mobilité des travailleurs. Dans le dialogue avec la représentante de la Commission européenne, le Luxembourg a toujours eu comme souci d'indiquer que la situation de son marché du travail est particulière du fait de l'énorme apport fourni par les travailleurs frontaliers.

Monsieur le Député constate en effet que le Luxembourg dispose d'un marché de l'emploi qu'il convient de qualifier d'atypique. Marc Spautz souligne que la nouvelle réglementation européenne à laquelle le Luxembourg devra désormais faire face ne constitue pas en premier lieu un problème d'ordre financier – quoique l'impact financier des mesures annoncées ne sera absolument pas négligeable – mais le Député tient à souligner qu'un problème majeur se pose à un niveau administratif et dans le domaine du contrôle lié au versement des allocations de chômage. Il remercie Monsieur le Ministre pour l'opposition du Luxembourg face aux tentatives de réforme en la matière. Monsieur le Député craint les cas d'abus qui pourraient survenir et qui consisteraient à ce qu'un frontalier puisse toucher des indemnités de chômage au Grand-Duché tout en exerçant déjà un emploi dans un autre État membre.

Monsieur le Député relève que le Luxembourg dispose certes d'un délai spécialement accordé de sept années pour la mise en œuvre de la réglementation visée, mais il estime que le temps passe vite et qu'il faudra rapidement se mettre au travail, en l'occurrence, lorsqu'il s'agira de trouver des accords bilatéraux avec les trois pays limitrophes du Luxembourg ainsi qu'avec d'autres États membres de l'Union européenne. Il demande à cet effet d'obtenir des précisions supplémentaires de la part de Monsieur le Ministre du Travail.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, Monsieur Dan Kersch, rappelle que la modernisation visée en 2016 par la Commission européenne concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale, en particulier la révision des règlements (CE) n°883/2004 et (CE) n° 987/2009. Plusieurs domaines différents sont ainsi touchés, à savoir : les prestations de chômage, les prestations pour des soins de longue durée, les prestations familiales, les travailleurs détachés et l'accès des personnes économiquement inactives aux prestations.

L'orateur rappelle le cheminement de la proposition initiale faite par la Commission européenne jusqu'à un accord provisoire, datant du 19 mars 2019.

Normalement, au sein d'une réunion du COREPER du 27 mars 2019, donc la veille de la présente réunion de la commission parlementaire, les représentants permanents des États membres auraient dû examiner les positionnements des différents gouvernements au sujet de l'adoption de la réforme et de son pourvoi au Parlement européen. Or, il n'y a pas eu

d'accord au sein du COREPER, et il convient, à ce stade, de s'attendre éventuellement à une décision en son sein, le 29 mars 2019, c'est-à-dire le jour qui suit la présente réunion.

Monsieur le Ministre livre dès lors aux membres de la commission parlementaire l'appréciation du moment, qui est celle du gouvernement luxembourgeois au vu du récent développement de la situation.

Monsieur le Ministre estime que la France est parmi les principaux demandeurs à redéfinir le règlement européen (CE) n°883/2004 en ce qui concerne les dispositions liées aux indemnités de chômage à prendre en charge pour les travailleurs frontaliers. Le Grand-Duché, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark adoptent à ce stade une attitude bien plus critique par rapport aux prétendues avancées sociales dont ferait preuve la réforme dudit règlement.

Monsieur le Ministre rappelle qu'il y a environ 100.000 frontaliers provenant de France qui travaillent au Luxembourg et qui sont organisés. Leurs représentants ont eu un contact avec lui et il apparaît qu'ils ne sont pas demandeurs pour la réforme telle qu'elle est envisagée. Les travailleurs frontaliers français estiment en effet que la réforme qui s'annonce constitue un pas en arrière. À titre d'exemple, on peut considérer que des demandeurs d'emploi en provenance de la France peuvent bénéficier d'un appui auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem) au Luxembourg, puisque les agents de cette agence comprennent le français, or, tel ne serait pas le cas si un frontalier français devait s'adresser à l'administration de l'emploi en Allemagne. Monsieur le Ministre constate que les représentants des frontaliers français travaillant au Grand-Duché n'ont pas été reçus par le gouvernement français et espèrent recevoir à présent le soutien du gouvernement luxembourgeois en ce qui concerne le dossier sous rubrique.

Monsieur le Ministre constate qu'au sein de la réunion du COREPER du 27 mars 2019, un certain nombre d'États membres ont adopté une approche critique face à la réglementation visée. Surtout l'Allemagne n'y est pas acquise. À cela s'ajoutent apparemment la Suède, la République tchèque et la Finlande. Monsieur le Ministre espère encore que la Hongrie, la Pologne et la Croatie sont en passe d'adopter une attitude plus critique face aux dispositions prévues par le nouveau règlement. Il s'ensuit qu'il n'est pas possible d'évaluer à ce moment si le règlement passera ou non.

Monsieur le Ministre s'engage auprès des Députés à leur communiquer l'issue des décisions prises au sein du COREPER.

L'état du dossier quant à son fond :

Concernant l'aspect de la « **totalisation** », c'est-à-dire la computation des périodes de travail qui sont considérées pour le calcul des indemnités de chômage, la Commission européenne, en 2016, avait proposé une période de 3 mois avant que ne joue la totalisation des périodes de travail pour la détermination du niveau des indemnités de chômage. Au cours des négociations, ce délai a été réduit à 1 mois pour qu'un salarié pourra faire valoir les durées de service prestées dans un pays étranger.

Concernant le sujet de « **l'exportation** » des prestations de chômage, donc une situation où le demandeur d'emploi est indemnisé par le Grand-Duché, mais où il peut habiter dans un autre pays de l'Union européenne, la Commission européenne avait proposé une durée d'exportation des prestations de chômage de 6 mois, les négociations qui suivirent ont d'abord vu s'abaisser cette durée à 3 mois, et, finalement, une situation plus problématique encore pour le Grand-Duché que la proposition initiale de la Commission est apparue sur la table de négociation. En effet, 6 mois sont à présent considérés en principe pendant lesquels un salarié peut bénéficier de l'exportation de prestations – or, pour un frontalier, la durée de

perception en cas d'exportation des prestations de chômage est passée à 15 mois. Cela signifie, selon Monsieur le Ministre, qu'une distinction est à présent opérée entre salariés de deux catégories. Le Luxembourg n'est pas dans une logique de 15 mois, car la durée maximale du paiement des indemnités de chômage y est en règle générale limitée à 12 mois. Dès lors, pour le Grand-Duché, il convient de considérer une durée de 12 mois en cas d'exportation des indemnités de chômage. Or, Monsieur le Ministre relève la problématique du contrôle, qui, en pratique, n'est quasiment pas opérable et pourrait inciter à la fraude. Certes, le salarié en question a l'obligation de s'inscrire auprès de l'administration d'emploi du pays qu'il choisit pour y établir sa résidence, mais l'on est en droit de penser que les agences d'emploi respectives ne verront pas leur priorité dans le placement de ces demandeurs d'emplois dans leur pays respectif, puisqu'ils savent que ces demandeurs d'emploi sont indemnisés par le Grand-Duché.

En troisième lieu, il faut citer le « **basculement** », c'est-à-dire le moment où le pays du dernier emploi devient compétent pour la prise en charge des allocations et le placement des demandeurs d'emploi frontaliers. La Commission européenne avait envisagé initialement une durée de 12 mois de contribution d'un salarié à l'assurance chômage dans l'État d'emploi. Une autre idée était celle, promue par le Parlement européen, de laisser la faculté aux personnes concernées de choisir le pays d'inscription pour recevoir leurs indemnités de chômage et bénéficier de l'encadrement des instances compétentes. Finalement 6 mois ont été retenus pendant lesquels un salarié devrait travailler - et contribuer à l'assurance chômage - dans un pays étranger (l'État d'emploi) pour pouvoir bénéficier d'une prise en charge par ce pays des indemnités et de l'administration liés à son chômage.

Monsieur le Ministre concède que le coût afférent à ces dispositions, qui devra être supporté par le Grand-Duché, n'est certes pas négligeable, mais qu'il ne s'agit pas de la question la plus préoccupante. Si le principe de la prise en charge de demandeurs d'emploi qui, auparavant, ont cotisé à la sécurité sociale et ont payé leurs impôts au Luxembourg, est admissible, force est de constater que le grand problème auquel le Grand-Duché devra faire face réside dans les implications au niveau administratif de la nouvelle réglementation européenne.

Au cours des dernières années, l'Agence pour le développement de l'emploi a réussi à offrir aux demandeurs d'emploi un service de plus en plus personnalisé, voire individualisé. Une augmentation des effectifs de l'Adem s'est déjà effectuée. Ces efforts risquent d'être anéantis si le nouveau règlement européen sera mis en place. Car si les chiffres de demandeurs d'emploi enregistrés auprès de l'Adem devaient augmenter drastiquement et à court terme, la qualité de l'encadrement s'en ressentira.

Le Luxembourg saura certes bénéficier d'une règle particulière et ne devra mettre en vigueur le règlement européen réformé qu'après une période de sept années au lieu de deux. Cette période transitoire particulière n'est d'ailleurs pas remise en question. Monsieur le Ministre estime toutefois qu'il est de l'intérêt du Grand-Duché de mettre en vigueur les nouvelles dispositions le plus rapidement possible pour éviter une situation où le Grand-Duché devra payer des allocations sans encadrer lui-même les personnes concernées.

Monsieur le Ministre informe les membres de la commission qu'en 2018, le Grand-Duché a payé des indemnités de chômage à hauteur de 228 millions d'euros, dont 32 millions d'euros ont été versés à l'étranger. La part des indemnités versées à la France est de 64% des 32 millions évoqués. Viennent ensuite l'Allemagne, la Belgique et d'autres pays.

L'Adem occupe 570 personnes (512 ETP). Environ 150 personnes sont des placeurs. Le règlement européen aurait comme conséquence de devoir augmenter d'une manière importante le nombre de placeurs, ce qui n'est pas facile à réaliser à court terme, car il faudra d'abord les former à une tâche qui est, de par sa nature, fort exigeante. Par ailleurs,

la question de la mise à disposition des locaux supplémentaires nécessaires va également se poser.

Monsieur le Ministre informe encore les membres de la commission que la question concernant le niveau des allocations familiales dans le contexte transfrontalier n'est plus à l'ordre du jour.

Échange de vues

Monsieur le Député Aly Kaes, du groupe politique CSV, demande s'il y aura une obligation pour les initiatives d'emploi d'encadrer les demandeurs d'emploi « frontaliers » désormais inscrits auprès de l'Adem et dont l'Agence est responsable pour les soutenir dans leurs démarches de recherche d'un nouvel emploi.

Monsieur le Ministre du Travail souligne qu'il n'existe pas un droit qui permet de rejoindre une initiative d'emploi. Il donne quand-même à considérer qu'il convient de respecter le principe de l'égalité de traitement. Or, les initiatives d'emploi recueillent normalement les demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Parmi la population des frontaliers ayant perdu un emploi au Luxembourg, cette catégorie de demandeurs est, selon Monsieur le Ministre, probablement relativement faible. Il estime, partant, que l'incidence sur les initiatives d'emplois ne sera pas importante. Mais, il est évident que le Grand-Duché devra leur attribuer les mêmes aides qu'aux demandeurs d'emploi résidents.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre soulève le fait que le Luxembourg inscrit effectivement des demandeurs d'emploi étrangers, alors qu'à l'inverse, d'autres États de l'Union européenne n'observent pas aussi rigoureusement cette obligation relative au libre accès des marchés de l'emploi. Tel est d'ailleurs l'un des sujets que le gouvernement aurait voulu discuter dans le cadre de la modernisation du règlement (CE) n°883/2004.

Monsieur le Député Marc Spautz, du groupe politique CSV, est satisfait de l'annonce de Monsieur le Ministre que la question des allocations familiales semble ne plus figurer à l'ordre du jour. Par ailleurs, Monsieur le Député rappelle qu'à la suite de la fusion ayant mené à la constitution du groupe Arcelor, une partie du personnel en provenance de l'étranger a pu bénéficier des dispositions luxembourgeoises, notamment en matière de préretraites. L'orateur se demande, si une situation analogue ne pourrait se présenter à chaque fois si des fusions d'entreprises multinationales s'opèrent. Marc Spautz songe particulièrement à des fusions dans le secteur financier, où, dans la foulée d'une fusion, une réduction des effectifs pourrait se faire au travers de transferts d'effectifs vers le Luxembourg pour ensuite bénéficier des indemnités de chômage relativement favorables pour les personnes concernées, que le Grand-Duché devra désormais prendre en charge. Monsieur le Député évoque encore la question du traitement des ressortissants britanniques qui pourraient à l'avenir faire un trajet journalier entre Londres et le Luxembourg et seraient dès lors à considérer comme des travailleurs frontaliers.

Monsieur le Ministre voit également le risque d'un attrait de dispositions sociales plus favorables au Luxembourg que dans d'autres pays, quitte à atténuer ce constat car la durée d'indemnisation du chômage est souvent plus limitée au Grand-Duché qu'ailleurs. En réponse à la considération relative au Brexit, Monsieur le Ministre constate que le Brexit et la situation des ressortissants britanniques induit pour l'instant encore une attitude d'attente, étant donné qu'il est impossible de savoir ce qu'il en adviendra. Pour le gouvernement luxembourgeois, le fil conducteur en matière de droit du travail est celui de la réciprocité face au Royaume-Uni.

Concernant la modernisation du règlement européen (CE) n° 883/2004, Monsieur le Ministre Dan Kersch estime que les objectifs à la base de cette réforme, qui visait en effet des règles

plus claires, plus justes et plus faciles à respecter en matière de libre circulation des personnes, étaient nobles, mais que toutes les conséquences pouvant en découler ne furent pas considérées. A présent, Monsieur le Ministre espère que l'on s'accorde le temps nécessaire pour reconsidérer plus en détail toutes les conséquences qui découlent de la réforme entamée.

Monsieur le Ministre estime qu'une condition préalable pour mettre en œuvre les dispositions relatives au nouveau règlement européen est un échange entre les administrations de l'emploi des différents États membres. Or, un tel échange fait défaut à l'heure actuelle, notamment en ce qui concerne les possibilités de contrôle. Une telle situation ouvre les portes à des abus.

Monsieur le Député Marc Baum, de la sensibilité politique « Déi Lénk », fait remarquer que les frontaliers français du Luxembourg n'apprécient pas les nouvelles dispositions parce que le Luxembourg pourrait faire preuve de mesures plus coercitives dans la gestion de leurs dossiers et parce que la durée d'indemnisation au Grand-Duché est moins longue qu'en France. Monsieur le Député Marc Baum estime encore que l'idée de base, qui consiste à considérer que le travail et non pas le lieu de résidence génère des droits sociaux, est une idée noble et juste. Mais il craint qu'une mise en pratique un à un de ce système sans d'autres adaptations n'est pas dans l'intérêt des salariés frontaliers. Monsieur le Député pense dès lors que le positionnement du gouvernement en la matière est justifié. Dans ce contexte, Monsieur le Député Marc Baum demande s'il n'y aurait pas eu une possibilité d'étendre la portée d'un accord entre le Luxembourg et la France selon lequel le Grand-Duché rembourse l'équivalent des trois premiers mois des indemnités de chômage à la France dans le cas de figure d'un frontalier français ayant perdu son emploi au Luxembourg. Monsieur le Député demande encore un supplément d'information relatif à l'obligation d'inscription d'un demandeur d'emploi dans le cas de figure de l'exportation des allocations de chômage.

Monsieur le Ministre souligne, qu'en effet, le demandeur d'emploi qui bénéficie de l'exportation de ses allocations devra être inscrit, par exemple, auprès de l'Adem au Grand-Duché et, en même temps, auprès de l'administration de l'emploi de son pays de résidence puisque les personnes concernées doivent être disponibles pour le marché de l'emploi de leur pays de résidence. Monsieur le Ministre affirme une fois de plus la difficulté de contrôler de telles situations. Le Ministre déplore la distinction qui sera désormais opérée entre un salarié qui quitte le pays et le frontalier qui, suivant la définition prévue par le nouveau règlement, est celui qui retourne une fois par semaine dans son pays de résidence.

Monsieur le Ministre explique encore que l'accord visé par le Député Marc Baum prévoyait en effet un remboursement des indemnités de chômage à la France à concurrence des trois premiers mois des allocations dues au bénéficiaire résidant en France. Il est à présent prévu d'adapter cet accord et d'étendre de trois à cinq mois la durée de la prise en charge par le Grand-Duché de ces allocations. Au cas où le nouveau règlement européen serait adopté, l'accord bilatéral visé prévoit d'adapter le remboursement en le calquant non plus sur une base exprimant une durée, mais en considérant un pourcentage des allocations totales, ce pourcentage s'accroîtra en plusieurs étapes.

Monsieur le Député Aly Kaes, du groupe politique CSV, constate que le frontalier qui touche des indemnités de chômage suivant les modalités appliquées par le Grand-Duché peut, certes, avoir un avantage à court terme par rapport à une situation où il toucherait les indemnités suivant les modalités de son pays de résidence, mais cet avantage, du fait de la limitation de la durée de versement des allocations de chômage au Luxembourg, est pour le moins limité dans le temps.

Monsieur le Ministre fournit encore un élément d'information : depuis que la discussion sur une modernisation du règlement (CE) n°883/2004 et donc d'un changement d'approche dans l'indemnisation du chômage est devenue publique, l'Adem observe une recrudescence des inscriptions de demandeurs d'emplois frontaliers. Ces chiffres se sont en effet dédoublés. En janvier 2016, 252 personnes non résidentes furent inscrites, en janvier 2017, il s'agissait de 349 personnes, une année plus tard, au mois de janvier 2018, 364 personnes se sont inscrites et en janvier 2019, l'on comptait 753 demandeurs d'emplois frontaliers qui demandaient d'être inscrits auprès de l'Adem. Il apparaît donc que la discussion à l'approche du nouveau règlement européen fait déjà penser bon nombre de frontaliers qu'ils seraient dès à présent obligés de s'inscrire également au Luxembourg.

Ces chiffres déclenchent ensuite une brève discussion sur la question de savoir combien de luxembourgeois ont choisi d'établir leur domicile à l'étranger et apparaissent, le cas échéant, parmi les inscriptions citées ci-devant. Le constat est fait que ce phénomène n'est pas bien chiffré. Une discussion plus approfondie à ce sujet est ensuite jugée comme dépassant le cadre de la présente réunion.

Finalement, Monsieur le Ministre livre encore d'autres chiffres : environ 15.500 personnes sont actuellement disponibles pour le marché du travail luxembourgeois. Parmi celles-ci, environ 8.500 personnes touchent une indemnité de chômage complet.

3339 personnes sont en reclassement et indemnisées via l'Adem. Elles se répartissent en 1761 personnes résidentes au Grand-Duché et en 1578 personnes à considérer comme des travailleurs frontaliers. Monsieur le Ministre pense que ce dernier rapport est une indication et permet d'estimer le rapport entre demandeurs d'emploi résidents et frontaliers auquel il convient de s'attendre lorsque le règlement (CE) n° 883/2004 modernisé sera adopté.

3. Divers

Il n'y a pas eu d'élément discuté sous le point « divers ».

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et
de la Sécurité sociale,
Georges Engel