

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 74 (1982)
Heft: 7-8

Artikel: Politique sociale et travailleurs frontaliers en Europe
Autor: Ricq, Charles
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-386110>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Politique sociale et travailleurs frontaliers en Europe

*par Charles Ricq. Chargé de cours et de recherches, Institut universitaire d'études européennes, Genève.**

Cet exposé est divisé en deux parties: le phénomène frontalier européen à l'heure actuelle; les problèmes sociaux qu'il rencontre et les solutions à y apporter par rapport aux principes de base de la sécurité sociale et aux perspectives d'ensemble que doit revêtir toute politique sociale. Au travers donc du phénomène frontalier se dessinera la nécessaire vue globale de toute politique sociale qui, comme nous le verrons pour ce type de main-d'œuvre, englobe politiques économique et monétaire, politiques de l'emploi et de l'aménagement du territoire, politique industrielle, politiques salariale, fiscale, éducative, familiale, culturelle, etc. Toute politique sociale revêt donc – et c'est ce que dénote son évolution passée et à venir – des dimensions à la fois économiques, culturelles et politiques.

Définition du travailleur frontalier en Europe

Il n'y a pas de définition homogène du travailleur frontalier pour l'ensemble de l'espace européen. On peut en relever une bonne dizaine dans les différents accords bilatéraux et multilatéraux conclus, depuis le début du siècle, entre les neuf Etats membres de la Communauté ou d'autres pays, tels la Suisse, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal, la Norvège, la Suède et la Yougoslavie, etc. Trois critères sont généralement retenus: le premier, spatial ou géographique – le frontalier habite et travaille dans des zones plus ou moins larges (20 kilomètres à présent dans la CEE; 10 kilomètres dans toutes les conventions entre la Suisse et ses voisins); le second critère retient une donnée temporelle – le frontalier franchit une frontière chaque jour ou chaque semaine; enfin, le troisième donne les dimensions politiques du frontalier: il est soumis à une double allégeance nationale de par son travail et son domicile. C'est ce dernier point qui constitue à l'évidence la spécificité du travailleur frontalier et qui entraîne pour lui

* Communication présentée au Colloque international sur «L'évolution des objectifs de politique sociale des pays occidentaux: bilan et perspectives», organisé par la Commission nationale suisse pour l'UNESCO et l'Institut international d'études sociales (Genève, 14 et 15 mai 1981). Publiée dans la Revue internationale de sécurité sociale, Genève, No 2 1981.

toutes les complications, voire les discriminations auxquelles il a à faire face. Toutes les conventions insistent plus ou moins sur tel ou tel de ces trois critères. J'ai tenté de confectionner une sorte de «tronc commun européen», utilisable à volonté par telle ou telle convention bilatérale ou multilatérale, qui comprendrait:

- trois paramètres descriptifs: spatial, en passant de la notion de zone à celle de régions ou d'unités administratives plus complètes; temporel, en revenant à l'aller-retour quotidien; politique, en soulignant la double allégeance nationale;
- deux principes essentiels d'égalité de traitement: au niveau social, par la prise en charge complète de la couverture sociale des frontaliers par le pays d'emploi, directement ou indirectement (c'est-à-dire par l'intermédiaire des pays de résidence); et au niveau fiscal, par l'imposition au pays de la source, avec rétrocession, à partir de l'exemple genevois, d'une partie des impôts au pays ou plutôt aux régions et communes de domicile en raison de la répartition des «coûts et profits» entre les deux Etats;
- enfin, quatre garanties de base: celles de son emploi, de son salaire, de son pouvoir d'achat et de sa formation, toutes garanties qui ne devraient pas être supérieures évidemment à celles des résidents du pays d'accueil ou de domicile.

Historiquement, c'est l'accord franco-belge de janvier 1949 qui a, le premier, parlé de «statut du travailleur frontalier». Quelques autres tentatives récentes ont vu le jour à Genève, en 1971; à Lille-Mouscron, en 1979; en France, en 1978 et 1980, avec les propositions de loi des partis communiste et socialiste à l'Assemblée nationale. Le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes s'en préoccupent également à l'heure actuelle.

L'importance et les caractéristiques des flux frontaliers en Europe

Quelles sont l'importance et les caractéristiques des flux frontaliers dans toutes les régions européennes – excepté l'Europe de l'Est – où le phénomène a quelque signification? Les connaissances chiffrées à propos des frontaliers sont d'autant plus incertaines – quand elles existent – qu'elles sont «transfrontalières». Quant à des approches plus précises des divers paramètres économiques, sociaux, culturels, démographiques, qui identifieraient le frontalier, elles sont pour ainsi dire inexistantes. Toutes ces difficultés statistiques régionales, nationales et européennes indiquent à l'évidence combien il est délicat de chiffrer le phénomène frontalier et surtout de le décrire, voire d'en dresser une typologie générale basée sur une hiérarchisation de critères.

Plus importants que les difficultés statistiques sont les problèmes socio-économiques auxquels sont confrontés les travailleurs frontaliers, pro-

blèmes qui rejoignent mon hypothèse centrale, celle de la marginalisation ou de l'intégration socio-économique du frontalier. Distinguons tout de suite, bien qu'ils soient liés, deux types de problèmes économiques, ceux qui affectent directement les travailleurs frontaliers et ceux dont souffrent les régions frontalières.

Comme l'indiquent, malgré les insuffisances, les courbes évolutives des flux de travailleurs frontaliers le long des principales frontières germano-néerlandaise, germano-belge, franco-allemande, franco-belge, franco-suisse et italo-suisse, pour ne citer que les principales, ces travailleurs sont considérés assez souvent – en se plaçant à un niveau européen – plus comme une main-d'œuvre d'appoint que comme une catégorie de salariés qui s'intègrent assez largement aux structures d'emploi du pays d'accueil. Leur principal problème, même dans les espaces où ils sont assez complémentaires des actifs résidents, est bel et bien un problème de garantie d'emploi, de sécurité d'emploi, qu'il s'agisse d'Etats membres ou de pays tiers. A ce problème est étroitement lié celui du chômage, qui affecterait également de façon plus marquée les travailleurs frontaliers, sous la forme d'un chômage complet ou partiel; cela est d'autant plus grave que leurs régions de résidence sont souvent davantage affectées par les pertes d'emploi, pour des raisons conjoncturelles, que leurs régions d'accueil.

Si le frontalier est très sensible à l'insécurité de son emploi et à l'insuffisance de sa formation professionnelle, il l'est aussi, dans une moindre mesure toutefois – tout dépend des régions – aux inégalités de salaires. Là où n'existent pas de conventions collectives dont l'application est étroitement surveillée par tous les partenaires sociaux, les salaires des frontaliers s'en ressentent, certains milieux économiques arguant des taux de change «favorables» pour diminuer les salaires. Ceci a pour effet, parfois, que cette main-d'œuvre devient un facteur à la baisse des salaires, provoquant chez les actifs résidents et les syndicats des pays d'emploi une certaine réticence à son égard.

On peut citer brièvement quelques statistiques, par référence à l'année 1975 qui constitue, pour certaines régions ou frontières, la date limite – du moins actuellement – de connaissances chiffrées des flux frontaliers. A cette date, le mouvement frontalier en Europe concerne environ 250 000 travailleurs, surtout dans ce que j'appelle l'Europe du Nord, en y englobant la Suisse. Les pays qui, en 1975, attirent cette main-d'œuvre sont essentiellement et par ordre décroissant: la Suisse (99 400, soit plus d'un tiers), la République fédérale d'Allemagne (74 000), les Pays-Bas (19 500), la France (16 400), le Luxembourg (11 900), la Belgique (7 500) et, loin derrière, l'Autriche, le Danemark et l'Italie. Au niveau des régions transfrontalières, et toujours dans le même ordre décroissant, on dégage les principales régions suivantes: Tessin-Lombardie (30 200), Genève-Ain-Haute-Savoie (28 400), Sarre-Palatinat-Luxembourg-Moselle (24 000), Bâle-Südbaden-Haut-Rhin (22 500), Nord-Brabant-Anvers-Limburg(s) (18 300), Nieder-Oberbayern-Vorarlberg-Salzburg

(16 000), Rhénanie-Westphalie-Limburg (15 000), Hainaut-Flandre occidentale-Nord (15 000).

Les mouvements frontaliers européens, du point de vue de leur dynamique spatiale, semblent obéir aux lois classiques auxquelles sont soumis la plupart des mouvements de main-d'œuvre. Ils sont caractérisés par des concentrations en des pôles de développement – Genève, Bâle, Lille-Roubaix-Tourcoing, Aix-la-Chapelle, Maastricht, Eindhoven, Sarrebrück, Chiasso, etc. – accompagnées de répartitions intermédiaires plus ou moins homogènes. Toutefois, il s'avère que généralement, pour une frontière, un mouvement frontalier s'exerce dans un seul sens, les seules exceptions demeurant les mouvements franco-belge et belgo-néerlandais. Cette constatation conduit à distinguer des pays de départ frontalier et des pays d'accueil frontalier.

Les causes des flux et des reflux frontaliers

Si l'on envisage les flux frontaliers face à la crise économique qui sévit en Europe depuis la fin de 1973, force est bien de constater que l'hypothèse «main-d'œuvre frontalière – main-d'œuvre d'appoint» se vérifie jusqu'à un certain point. En effet, en 1976, sur 105 millions d'actifs dans les pays de la CEE, on comptait 5 243 000 chômeurs, soit environ 5 pour cent de la population active; et si on ne possède pas de statistique sur le chômage frontalier à proprement parler, on peut toutefois estimer qu'entre 1974 et 1977, ce sont environ 50 000 travailleurs frontaliers (soit environ 22%) qui ont perdu ou quitté leur emploi. Cette baisse des effectifs a été particulièrement ressentie dans les pays qui font le plus appel aux travailleurs frontaliers – à savoir, la Suisse qui, à elle seule, emploie près de 40 pour cent des travailleurs frontaliers de l'Europe des Neuf (moins 26 723 frontaliers, soit une baisse de 24,8% entre 1974 et 1977) et la République fédérale d'Allemagne (moins 17 015 frontaliers, ce qui représente une baisse de 28% entre 1973 et 1976), alors que dans les pays plus fournisseurs de main-d'œuvre frontalière la baisse a été relativement moins marquée (France, moins 2878 frontaliers, soit 16% en moins entre 1973 et 1976). Une exception toutefois, le Grand Duché du Luxembourg, où les effectifs frontaliers croissent tout au long de la période considérée (plus 4614 frontaliers, soit 48% en plus entre 1973 et 1976).

Quant aux problèmes économiques des régions frontalières, les difficultés rencontrées par les travailleurs frontaliers ne sont bien souvent que le reflet des déséquilibres économiques qui apparaissent dans maintes régions frontalières, déséquilibres ou plutôt rythmes différents de développement économique. Tout, bien sûr, n'est pas déséquilibré: il existe naturellement des mouvements pendulaires de main-d'œuvre dans le cas de villes-frontières qui polarisent vers elles, comme toute agglomération, les facteurs capital et travail, les flux de biens et services, au-dessus

même des frontières. Il s'agit là de phénomènes naturels, mais s'y joignent toutefois souvent des flux artificiels causés par les effets perturbateurs de la frontière, ou plus précisément par l'opposition de systèmes politiques, sociaux et économiques que met en présence la frontière. Le déséquilibre dans les régions frontalières peut être dû à l'absence d'infrastructures suffisantes et valables, à la faiblesse des investissements pouvant créer des emplois qui correspondent aux qualifications des actifs, ou parfois même à l'absence de volonté – ou de possibilité – de politique régionale visant à restructurer l'appareil de production en fonction des mutations technologiques actuelles ou de modifications profondes dans la division internationale du travail. Toutes les disparités régionales, surtout aux points de rupture que sont encore les frontières, témoignent de l'insuffisance de l'intégration économique européenne: les travailleurs frontaliers, là où leur mouvement et leur origine sont «artificiels» en sont généralement un révélateur. Ne citons à ce sujet que le cas des variations de taux de change, faute d'une union économique et monétaire, qui entraînent, dans certaines régions frontalières, des flux artificiels de main-d'œuvre, de biens, de services – flux dont l'orientation, le sens, l'importance et la densité sont fonctions, parfois jour après jour, des perturbations monétaires actuelles. Ces variations des taux de change causent à certains groupes de frontaliers (belges et allemands surtout) une déperdition de leur pouvoir d'achat, que ce soit sous forme de salaire ou de rentes.

Malgré l'importance qu'il aurait fallu accorder aux tentatives d'explication de l'existence des flux frontaliers en Europe, l'on peut affirmer que les causes de ce mouvement sont grosso modo de trois types. Les premières sont celles qui provoquent les mouvements eux-mêmes et qui sont d'ordre démographique et économique; elles mettent en relief le rôle déterminant de pôles frontaliers dans le développement, et les disparités régionales dans l'efficacité de politiques nationales ou régionales appliquées à des espaces juxtaposés, notamment au niveau de l'emploi. Les secondes sont celles qui favorisent les mouvements frontaliers au niveau des espaces et qui sont d'ordre géographique, historique, institutionnel et socioculturel. Les troisièmes sont les motivations personnelles des travailleurs qui ont choisi de devenir frontaliers; elles relèvent d'une foule d'explications souvent très diverses, où toutefois le problème de l'emploi et de l'adéquation emploi-formation semble être déterminant. L'étude de ces facteurs explicatifs montre que, dans le cadre institutionnel européen actuel, les mouvements frontaliers sont révélateurs de profonds déséquilibres structurels ressentis de façon maximale dans les espaces frontaliers, mais qu'envisagés dans la perspective de l'intégration européenne, ils demeurent le véritable indicateur d'une certaine mobilité et intégration transfrontalière du facteur de production «main-d'œuvre» – ce dernier obéissant aux attractions induites par les effets de polarisation et d'homogénéité. Tel semble être le cas des exemples franco-belge, sarro-mosellan, bâlois et genevois.

Au terme de cette partie descriptive et explicative du phénomène frontalière, force est de constater que toute politique sociale ne peut qu'être le point de convergence des différentes politiques que mènent nos Etats occidentaux dans les domaines de l'emploi, des salaires, des infrastructures et des investissements, de la régionalisation et de l'aménagement du territoire, de l'éducation et de la formation professionnelle, de la culture et de la vie associative. Toujours au travers de notre exemple des travailleurs frontaliers, voyons plus précisément les problèmes que ces derniers rencontrent au niveau de leur protection sociale et les solutions que l'on peut envisager de façon sectorielle ou globale.

Principaux problèmes sociaux des travailleurs frontaliers

Les différents règlements communautaires relatifs à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur des Etats membres assurent une protection sociale des travailleurs frontaliers assez valable. Toutefois, la couverture sociale des frontaliers qui exercent un emploi dans des pays non-membres (Suisse et Liechtenstein) ou dans des pays de la Communauté à partir de pays non-membres (Autriche, Espagne, Yougoslavie) continue à poser encore des problèmes. Si, dans le cas de la Suisse, une amélioration sensible de la sécurité sociale des migrants et des frontaliers apparaît, les conventions bilatérales conclues entre ce pays et des Etats membres de la CEE n'ont toutefois pas réglé tous les problèmes de protection sociale des frontaliers, entre autres pour la maladie, l'invalidité, l'assurance maternité, etc.

Toujours au niveau de la politique sociale, s'il n'est plus à démontrer que la prise en charge de la protection sociale du frontalier doit relever essentiellement du pays d'emploi, directement ou indirectement, une remarque importante s'impose: certains problèmes sociaux resteront insolubles tant que ne se réalisera pas un système intégré et généralisé de sécurité sociale en Europe. En effet, des discriminations, des disparités ou des inégalités de traitement existeront toujours lorsque des éléments de systèmes différents de sécurité sociale seront mélangés – et c'est le cas pour les travailleurs frontaliers compte tenu de leur double appartenance à un pays d'emploi et à un pays de domicile. Ce mélange ne peut entraîner que des complications, voire des inégalités puisque chaque élément fait partie d'un tout et que ce tout, en matière de sécurité sociale, a ses propres principes de base (généralisation, solidarité partielle ou totale, cogestion, etc.), ses propres types de définitions et de prestations (prise en charge, notion et taux d'invalidité, plafonds de cotisations ou de prestation etc.) et aussi son système spécifique de financement (par les cotisations ou les impôts). Les cas franco-allemand et germano-danois sont frappants à ce sujet.

A ces problèmes, insolubles faute d'une intégration sociale européenne assez poussée, s'ajoutent, d'une part, des difficultés monétaires et, d'autre part, un certain nombre de problèmes liés à l'obtention des prestations sociales, à l'intégration ou à la marginalisation des travailleurs frontaliers par suite de leur grande mobilité géographique et même professionnelle, à la représentativité et à la représentation de cette catégorie spécifique de main-d'œuvre. Problèmes monétaires: la perte du pouvoir d'achat des travailleurs frontaliers, par rapport à leurs salaires, à leurs rentes ou à leurs prestations sociales est frappante lorsqu'ils exercent un emploi dans un pays à monnaie faible. Et il est bien sûr délicat, pour le pays d'accueil, d'accorder des compensations spéciales à ces travailleurs sous prétexte qu'ils habitent dans un autre pays, compte tenu des différences de traitement que cela entraînerait à l'égard de ses propres nationaux ou résidents.

Des problèmes administratifs existent également pour les travailleurs frontaliers. Parmi ces problèmes, signalons ceux de la «prise en charge» directe ou indirecte, par le pays d'emploi ou le pays de résidence (remboursé par le pays d'emploi), «prise en charge» au nom de la compétence d'un de ces deux pays ou des deux, qui nécessite souvent des recherches parfois complexes – parce que transfrontalières – pour l'établissement de dossiers, pour les délais de paiement (parfois très longs) des prestations en espèces, voire également pour l'accès familial, et non seulement individuel, aux prestations en nature dans le pays de résidence *ou* d'emploi, etc. Quant aux difficultés de «représentation» ou de «représentativité» des travailleurs frontaliers, elles sont spécifiques à chaque région: dans certaines d'entre elles, associations, groupements, comités de défense tentent, plus souvent dans le pays d'emploi que dans le pays de résidence, de répondre aux discriminations et aux inégalités de traitement dont seraient victimes ces travailleurs: dans d'autres régions, syndicats du pays d'emploi ou (et) du pays de résidence agissent de façon parfois convergente, parfois parallèle. L'absence de concertation, surtout transfrontalière, entre ces différents organismes, syndicats ou autres, est assez manifeste dans certaines régions.

Si sécurité sociale et emploi sont encore intimement liés – on peut concevoir d'autres liaisons, telles que sécurité sociale et résidence, ou sécurité sociale et nationalité – la convergence qui semble se dessiner en Europe, timidement il est vrai, entre fiscalité et protection sociale, c'est-à-dire à travers une fiscalisation de la sécurité sociale, constitue peut-être un argument supplémentaire pour l'application du critère de rattachement objectif – et non pas personnel – en matière fiscale à l'égard du travailleur frontalier; autrement dit, l'imposition à la source, sans inégalité de traitement – ce qui n'est pas toujours le cas dans certaines régions frontalières – pourrait être généralisée, avec toutefois un important correctif, celui de la rétrocession au pays de domicile en raison des coûts d'infrastructures supportées par ce dernier, comme cela se fait déjà dans la région franco-genevoise. Ce même correctif serait à apporter, en sens

inverse, là où l'impôt est perçu par l'Etat de la résidence vis-à-vis des régions d'accueil. L'exemple frontalier montre ainsi la nécessaire liaison entre politique sociale et politique fiscale dans nos Etats européens. Il restera toutefois encore le problème des divergences fiscales nationales, source d'inégalités pour le frontalier. Ce problème aussi est quasiment insoluble tant qu'une certaine intégration fiscale européenne n'est pas réalisée.

Aux problèmes sociaux de la main-d'œuvre frontalière qui viennent d'être évoqués – à savoir, variété, complexité et parfois incompatibilité des types et modalités de protection sociale selon les pays, difficultés liées au lieu de la «prise en charge», problèmes du financement de la sécurité sociale, problèmes des taux de change et de leur impact sur les prestations sociales, problème de la représentation et de la représentativité des frontaliers, etc. – à ces problèmes sociaux s'en ajoutent d'autres à dimension plus socio-culturelle. Mentionnons en premier lieu celui de l'intégration ou de la marginalisation de cette main-d'œuvre frontalière à son lieu de travail comme à sa commune de domicile. Les problèmes de formation professionnelle, de filière scolaire, d'équivalence de diplômes, de recyclage, etc., ne sont pas moindres pour cette catégorie de salariés en raison de leur situation hybride, parce qu'à cheval sur une frontière. Comment ne pas évoquer aussi les problèmes de mobilité professionnelle ou géographique (cas des «faux frontaliers») propre à ce type de main-d'œuvre. Il est bien évident que l'on pourrait allonger la liste; mais à travers les difficultés évoquées pour les travailleurs frontaliers jaillissent celles, plus générales, de tous les migrants en Europe.

Esquisses de solutions sociales pour les travailleurs frontaliers en Europe

Face aux quatre grands problèmes sociaux évoqués précédemment, la politique sociale européenne, dans un avenir plus ou moins proche, aura à se pencher sur:

- la concertation et l'harmonisation entre les systèmes de sécurité sociale en Europe;
- les critères à la base de la prise en charge en matière de protection sociale;
- la liaison de plus en plus étroite et organique avec l'ensemble des autres politiques des Etats en matière d'éducation, d'aménagement du territoire, d'emploi...;
- le principe de solidarité avec ses développements, ses conséquences et ses limites.

L'harmonisation entre les systèmes de sécurité sociale en Europe

Dans le domaine de la protection sociale vis-à-vis du travailleur frontalier, deux séries de remarques s'imposent, les unes générales, les autres retenant des problèmes directement liés à telle ou telle branche de la

sécurité sociale. Au niveau général, il faut rappeler que les analyses simples et comparatives des divers systèmes de sécurité sociale en Europe ainsi que les recherches sur les situations sociales réelles du travailleur frontalier mettent en relief que l'incidence ou le chevauchement de deux systèmes sur la main-d'œuvre frontalière a des conséquences fâcheuses pour celle-ci.

Et comme cela a déjà été relevé précédemment, ce n'est pas tant les différences qui existent entre ces systèmes qui sont importantes à faire ressortir, mais plutôt les complications et les difficultés, voire les discriminations, qui frappent le travailleur frontalier du fait que, par exemple, les prestations qu'on lui sert ou le calcul de celles-ci proviennent de la combinaison des prestations de régimes de sécurité sociale nationaux différents et formant chacun un tout cohérent si bien que peut apparaître boiteux, et même parfois injuste, le mélange d'éléments de prestations de régimes différents. Tel est le cas pour les travailleurs frontaliers alsaciens qui cotisent à la sécurité sociale allemande, laquelle ne prévoit pas de «franchises» en cas de prestations, et qui touchent des prestations de la sécurité sociale française avec un «ticket modérateur» de 25 pour cent, contrairement d'ailleurs aux autres Alsaciens qui, en vertu d'un régime spécial, n'ont que 10 pour cent de franchises à verser. Autre exemple, mais combien plus délicat et qui repose tout le problème du mode de financement de la sécurité sociale, celui des travailleurs frontaliers danois travaillant en République fédérale d'Allemagne: en effet, des salaires de ces derniers sont déduites très normalement, par les employeurs allemands, les cotisations sociales exigées par la législation allemande, alors que ces mêmes travailleurs frontaliers payent une deuxième fois, mais cette fois sous forme d'impôts, ces cotisations sociales (au Danemark, la sécurité sociale est «fiscalisée»). Sans doute va-t-on s'orienter, dans un temps plus ou moins long selon les pays, vers une fiscalisation de la sécurité sociale, mais en attendant cette évolution possible, l'exemple germano-danois montre bien la difficulté de faire collaborer deux systèmes nationaux de sécurité sociale basés sur des principes très différents. Nous n'en sommes vraiment qu'aux balbutiements en matière d'harmonisation de nos systèmes de sécurité sociale.

Les solutions qui dépendent d'une harmonisation des législations nationales pourraient être les suivantes. En matière de taux de change, faute d'une union monétaire européenne, les variations concertées des monnaies, dans des fourchettes précises, seraient souhaitables. Face à l'évolution des prix, des salaires, une dynamisation harmonisée dans le temps et pour les montants faciliterait également la solution des problèmes frontaliers. Quant aux prestations en espèces, l'harmonisation des conditions d'octroi et du montant de ces prestations en vue d'éviter des différences entre les prestations en espèces provenant du pays d'emploi, d'une part, et le coût de la vie ainsi que les prestations d'assistance dans le pays de résidence, d'autre part, répondrait aux souhaits des frontaliers. Aussi longtemps que l'harmonisation des législations nationales est

encore aussi lointaine qu'elle l'est actuellement, la solution de ces problèmes se trouve plutôt à l'échelon régional ou national qu'à l'échelon européen. Les autorités franco-genevoises l'ont bien compris qui tentent de répondre en commun aux problèmes des travailleurs frontaliers grâce à une concertation de voisinage très poussée.

Le principe de base de la prise en charge par le pays d'emploi

Le principe de base qu'il faudrait généraliser, par exemple dans un éventuel statut du travailleur frontalier comme dans des conventions bilatérales ou multilatérales, affirmerait qu'en règle générale, c'est le pays d'emploi qui assure la protection sociale du travailleur frontalier, quelle que soit la branche d'assurance sociale retenue; et c'est à la législation du travail de ce même pays que serait soumis le travailleur frontalier. Ce principe de la prise en charge généralisée par le pays d'emploi s'appuie sur le critère du travail comme source des prestations sociales. Bien sûr, il est possible de choisir d'autres critères, telle la résidence ou la nationalité; dans le cas où l'on retiendrait le principe de la résidence, des suggestions ont déjà été faites par certains experts qui parlent de «revenu minimum garanti» pour tout résident, avec ou sans emploi. La conséquence essentielle du principe de prise en charge par le pays d'emploi se situe non seulement au niveau du social (clarification de toutes les situations et pour toutes les branches), mais aussi au niveau des ressources puisque seul le pays d'emploi prendrait à son compte, directement ou indirectement (par l'intermédiaire du pays de résidence), toutes les prestations sociales, en espèces et en nature, accordées au travailleur frontalier et à sa famille. Cette prise en charge pourrait revêtir deux formes, soit que le pays d'emploi rembourse au pays de résidence les montants de prestations versées par celui-ci, soit qu'il lui remette une partie ou la totalité des cotisations payées par le travailleur frontalier au pays d'emploi. Rappelons à nouveau qu'au niveau communautaire, ce principe de la prise en charge généralisée, en matière de sécurité sociale, par le pays d'emploi (l'assistance sociale sous toutes ses formes restant du ressort du pays de domicile) est appliqué, en grande partie, sous réserve de quelques exceptions encore en vigueur: le travailleur frontalier et, dans certains cas, les membres de sa famille ont droit aussi aux prestations en nature du pays d'emploi; le travailleur frontalier en chômage complet reçoit les prestations de chômage du pays où il réside et est à la charge de ce pays.

A partir de ce principe de prise en charge de la protection sociale par le pays d'emploi, directement ou indirectement, une brève liste de champs d'harmonisation peut être énoncée: différences entre cotisations (pays d'emploi) et prestations; pertes de revenus dues aux variations des taux de change; définition des allocations et prestations familiales; dynamisation des prestations; travail à temps partiel ou travail temporaire; situation des indépendants face aux travailleurs frontaliers salariés; entreprises

«transfrontalières»; prestations en nature et en espèces pour le travailleur frontalier et sa famille, au lieu d'emploi et au lieu de résidence, etc. Quelle que soit la branche de sécurité sociale analysée, le grave problème de ressources, de compensation de ressources, serait résolu par le principe déjà cité.

Restent toutefois des questions délicates nées de l'application trop stricte du principe de territorialité. Les Etats – y compris la Suisse – auraient tout intérêt à abandonner en partie ce principe en faveur du principe plus englobant (et qui serait d'ailleurs plus rentable) d'une certaine solidarité; l'économique, à ce sujet, indique la voie au social. Prenons le cas du chômage complet qui est le plus délicat face au principe de territorialité. Le travailleur frontalier au chômage complet n'a plus de lien juridique avec le pays d'emploi et, ne résidant pas dans ce dernier, n'a en général aucun droit aux prestations de chômage complet, même si celles-ci sont nettement supérieures dans le pays d'emploi et même si le frontalier verse en conséquence des cotisations bien plus élevées que dans son pays de résidence (c'est le cas des frontaliers italiens en Suisse). La solution consisterait alors à généraliser, dans les différentes conventions bilatérales ou multilatérales, une réglementation des Communautés européennes: «Un travailleur autre qu'un travailleur frontalier qui est en chômage partiel, accidentel ou complet et qui demeure à la disposition de son employeur ou des services de l'emploi sur le territoire de l'Etat compétent, bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de cet Etat, comme s'il résidait sur son territoire; ces prestations sont servies par l'institution compétente.»

Cette solution nécessiterait une information, une concertation et une coopération étroites entre les administrations compétentes pour la création, le maintien et la mise à jour permanentes de fichiers d'emploi communs: ces administrations pourraient être celles attachées aux problèmes de l'emploi, du travail, de la sécurité sociale dans les unités administratives moyennes, telles celles de départements français, de cantons suisses, etc. Sans doute, en ce sens, des fichiers «transfrontaliers» basés sur la coopération administrative seraient-ils utiles pour résoudre les problèmes spécifiques à la main-d'œuvre frontalière, en attendant un «livret européen de sécurité sociale».

L'interdépendance des politiques sociales et des autres politiques sectorielles au triple niveau régional, national et européen

Plutôt que de broser un vaste tableau de toutes les interactions, interdépendances possibles et souhaitables des différentes politiques d'emploi, d'éducation, de fiscalité, de protection sociale, de santé, d'aménagement du territoire, etc., à un niveau européen, tournons-nous une nouvelle fois, au travers de l'exemple précis des travailleurs frontaliers, vers l'arti-

culatation politique sociale-politique régionale dans les régions frontalières.

Les problèmes des travailleurs frontaliers ne sont que l'expression de ceux, plus généraux, des régions frontalières. Résoudre les problèmes des uns, c'est résoudre en partie ceux des autres. Dans cette perspective, il est intéressant de relever, d'une part, les dernières propositions de la Commission des Communautés européennes en matière de nouvelles orientations de la politique régionale où, parmi les quatre types de problèmes auxquels la Communauté se trouve confrontée à l'heure actuelle, figurent les «problèmes spécifiques des régions frontalières»; et, d'autre part, les résolutions et les travaux du Parlement européen et du Conseil de l'Europe à propos des mêmes régions, sous l'angle institutionnel, économique et social. Il faudrait que des aides spécifiques nationales, binationales ou communautaires ne soient accordées qu'à des régions transfrontalières qui aient accepté de mettre en commun leurs problèmes et leurs solutions, d'établir une politique régionale convergente basée sur des objectifs, des schémas d'aménagement, des orientations sociales, économiques et culturelles concertées. A cet égard, des expériences-tests seraient souhaitables pour voir jusqu'où peut aller ou ne pas aller la coopération transfrontalière, compte tenu de toutes les contraintes auxquelles elle est soumise; celle de la région franco-genevoise en est une.

Cette coopération transfrontalière pourrait revêtir la forme de «liaisons fonctionnelles» dans un cadre institutionnel ou contractuel, c'est-à-dire qu'autorités, organismes ou partenaires s'informerait, se concerteraient et coopéreraient de part et d'autre de la frontière afin de répondre en commun à des problèmes communs. Ces liaisons fonctionnelles, sans aucun pouvoir régional transfrontalier, toucheraient à tous les domaines concernés par ces problèmes de voisinage: environnement, infrastructure, aménagement du territoire, investissements, protection sociale, emploi, éducation, santé, transports, culture, etc. Elles faciliteraient également la cohérence transfrontalière de tous les programmes régionaux envisagés dans ces différents domaines.

Dans la première partie de cet exposé, nous avons relevé aux niveaux économique, social, politique et culturel les obstacles que rencontrent les travailleurs frontaliers. Il faudrait bien sûr aller plus loin et saisir encore mieux, par exemple au niveau économique, les structures de l'emploi de ces régions, analyser leur complémentarité, leur opposition ou leur parallélisme économique et dégager quelques solutions réalisables, au moins à moyen terme, à partir d'une information, d'une concertation et d'une coopération transfrontalière suffisantes. Cette interrogation sur l'emploi frontalier montre que les meilleurs plans d'aménagement du territoire n'arriveront pas à résoudre le problème et qu'il a avant tout une dimension politique. En effet, quelle que soit la «prise en charge» sociale du travailleur frontalier, elle ne remédie pas aux inconvénients majeurs d'économies à croissances variables et de monnaies à valeurs différentes.

Mais faut-il attendre que l'union européenne soit faite pour résoudre les graves difficultés que rencontrent les régions frontalières?

L'articulation entre politique régionale d'ensemble – comprenant, entre autres, la politique de l'emploi – avec la politique sociale, dans le cas précis des régions transfrontalières, ne serait-elle pas un modèle européen et même au niveau bilatéral entre Etats européens?

A partir de cette analyse du contexte socio-économique et socio-culturel des régions transfrontalières qu'ont mis en relief les travailleurs frontaliers, autrement dit à travers la mise en exergue des conditions d'un développement équilibré d'un ensemble de territoires régionaux différents, d'un tissu de relations économiques et culturelles plus normales, se dégageront peu à peu les bases d'une politique régionale et sociale contractuelle, en l'absence d'intégration européenne suffisante, où les frontières ne seront plus sources de perturbations ou de déséquilibres, mais où ces mêmes frontières, de par les moyens d'action spécifiques mis à la disposition des acteurs politiques et économiques, deviendront des points possibles de rééquilibrage. Il est bien certain que des étapes sont à prévoir dans ces «contrats transfrontaliers», respectant les caractéristiques propres à chaque collectivité – à savoir, étapes d'information, de concertation, de coopération, et enfin d'harmonisation. Nos politiques sociales européennes, envisagées en elles-mêmes ou en interaction avec les autres politiques, auront à suivre ces différentes étapes. Encore reste-t-il à trouver le ciment de ces articulations et de ces étapes; c'est celui du principe de solidarité, à la base même de tout système de sécurité sociale. Et la conception, encore utopique, d'un système européen de sécurité sociale, au-delà d'une simple recommandation de charte sociale, en témoigne à l'évidence.

Conclusions

Solidarité: ce thème formera l'essentiel des conclusions de cet article, car il constitue le centre même de l'évolution passée et à venir de nos systèmes de sécurité sociale, de l'ensemble de nos politiques sociales. Toujours en partant du phénomène frontalier, on peut l'étendre à tous les phénomènes socio-économiques de l'espace européen.

Travailleurs frontaliers – régions frontalières: à problèmes communs, solutions communes. Qu'il s'agisse de déséquilibres économiques, d'insuffisances de protection sociale, de problèmes d'emploi, d'investissements, de formation ou d'environnement, seule une réelle coopération frontalière, une «solidarité transfrontalière», pour reprendre l'expression d'un Conseiller d'Etat genevois, arrivera à lever ces problèmes. Le Canton de Genève a poussé assez loin cette conscience de solidarité transfrontalière puisqu'il a accepté, en 1973, de reverser aux communes frontalières françaises, pour des objectifs sociaux et économiques, une partie des impôts qu'il perçoit sur les salaires des travailleurs frontaliers; il s'agit bel et bien d'un exemple de «péréquation transfrontalière» d'impôts, encore

unique en Europe. Cela démontre que politique régionale et politique sociale, basées sur ce principe de solidarité, sont convergentes. En étendant ce principe, d'une part, à la totalité des régions – frontalières ou pas – de l'espace européen et d'autre part, à l'ensemble des politiques sociales qui se déploient au sein de nos Etats, il est réconfortant en premier lieu de voir qu'au cours des vingt ans écoulés, ce souci de rééquilibrer économiquement et socialement chacun de nos pays et l'Europe tout entière a pris le pas sur maintes autres politiques; et en second lieu de saisir combien l'extension de ce principe de solidarité a permis une réelle évolution de tous nos systèmes d'assurances sociales. Ainsi, à la solidarité interrégionale dans une optique socio-économique se joint, dans une perspective plus strictement sociale, une solidarité entre générations, entre revenus et catégories sociales (à la base de l'AVS suisse, par exemple), entre sexe et état civil, etc.

La généralisation de la sécurité sociale à l'ensemble de la population et l'extension de la couverture des risques repose donc avant tout sur la notion de solidarité. Cette dernière, si l'on en fait une approche négative, peut être définie comme le refus par la collectivité de trop grandes inégalités sociales et économiques entre les différentes couches de la population; et, positivement, comme la volonté collective de redistribuer le revenu national en fonction des besoins et des risques de chaque groupe social. Autrement dit, ce n'est pas l'individu seul, mais l'ensemble de la collectivité qui supporte les conséquences sociales et économiques des risques ou des charges qui incombent à tous les individus.

Il est important de souligner au passage que la solidarité, érigée en quelque sorte en principe obligatoire pour la sécurité sociale, n'en constituait pas moins historiquement, à des niveaux différents, la base de l'assurance sociale et surtout des mutuelles. Et c'est l'OIT, dans sa norme 102 adoptée en 1952, qui définissait déjà les neuf secteurs essentiels de la sécurité sociale, avec des minimums à respecter par tous les Etats signataires quant aux bénéficiaires et quant aux prestations. Ces neuf secteurs (maladie-prestations en nature, maladie-prestations en espèces, chômage, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, charges familiales, maternité-prestations en nature et en espèces, invalidité, décès) couvrent en fait les charges sociales ou les risques sociaux fondamentaux auxquels est soumis tout individu au cours de son existence: parmi les risques, ceux affectant la santé (maladie, maternité, accidents, invalidité), la vie (décès), le travail (chômage, retraite ou vieillesse); parmi les charges, essentiellement les charges familiales.

Au travers de l'exemple des travailleurs frontaliers qui sont arrivés, peu à peu, à obtenir les prestations couvrant ces différents secteurs ou charges, on peut relever que l'on assiste, depuis les années 1950, à un mouvement général qui tend à une protection de plus en plus efficace contre les risques socio-économiques croissants affectant toutes les populations. Les variations entre pays, outre des raisons historiques, s'expliquent aisément par des facteurs démographiques, économiques,

sociaux, politiques et culturels. Une explication sociologique de base se dégage de cette tendance générale vers plus de sécurité sociale, à savoir une prise de conscience croissante, dans tous nos pays, mais à des niveaux différents, à la fois des risques socio-économiques spécifiques inhérents à notre type de société et de la nécessité d'y parer solidairement quelle que soit la couche sociale d'appartenance des individus. Et si, dans le cas de la Suisse, l'on a assisté et l'on assiste encore à la mise sur pied d'un système mixte de protection sociale, lié au caractère helvétique, où l'initiative privée et l'initiative des autorités publiques se complètent sans cesse, il apparaît que ce pays également se joint à l'immense courant qui traverse les politiques sociales de nos différents Etats et qui consiste, finalement, à développer une «péréquation globale» entre régions, entre collectivités, entre catégories sociales, entre revenus et entre générations. Mais que de chemin à parcourir encore! Au fond, plus que de politiques sociales plus ou moins développées, c'est d'un modèle social qu'a besoin l'Europe, modèle non pas unique mais assez avancé pour intégrer toutes les variétés possibles dans le respect de toutes nos différences.