

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982.

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1982.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à établir un statut des travailleurs frontaliers.*

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard EHLERS, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard-Michel HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Mme Hélène LUC, M. James MARSON, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Frontaliers.** — *Chômage : indemnisation - Communauté économique européenne - Formation professionnelle et promotion sociale - Logement social - Office national de la main-d'œuvre frontalière - Sécurité sociale - Suisse - Travailleurs frontaliers.*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les zones frontalières ont connu à partir des années 1960 un mouvement de migrations très important.

Le nombre des frontières, qui ne dépassait pas en 1957 le millier, atteignait, en 1974, 50.000 vers la Suisse, 25.000 vers la République fédérale allemande, plus de 10.000 vers la Belgique et le Luxembourg.

A l'inverse, les frontaliers belges qui étaient plus de 35.000 en 1960 ne sont plus que 12.000. Le mouvement en provenance de la Sarre et du Luxembourg a pratiquement cessé.

### ● L'importance du phénomène migratoire.

L'importance de ces migrations dépasse de beaucoup le cadre naturel des échanges traditionnels entre pays limitrophes. Leur développement a coïncidé avec une nouvelle phase de croissance du grand capital.

*La responsabilité du grand patronat dans l'ampleur donnée à ce phénomène migratoire est indiscutable.*

1° La déstabilisation en matière d'emploi des populations frontalières a aggravé les conditions d'exploitation. Les travailleurs français se rendant en Allemagne ou en Suisse ont servi à exercer des pressions à la baisse sur les taux salariaux de ces pays.

Dans le même temps, il était fait appel dans les zones frontalières françaises à des travailleurs immigrés pour occuper des postes de travail pénibles et peu rémunérés.

La mobilité de la main-d'œuvre comme moyen d'action d'une exploitation renforcée trouve en zone frontalière une expression particulièrement nette.

2° Les migrations sont aussi et surtout la conséquence de l'état de sous-industrialisation dans lequel ont été maintenues ces régions.

La politique de redéploiement et d'intégration de notre économie dans un cadre transnational s'est fait sentir encore plus fortement dans les régions frontalières.

L'exemple de la Lorraine est significatif. L'intégration européenne et l'abandon des ressources minières nationales ont fait de cette région autrefois importante de main-d'œuvre une zone particulièrement frappée par le chômage. La crise de la sidérurgie s'accompagne d'une crise de la paysannerie et parmi les frontaliers, nombreux sont les travailleurs agricoles.

L'affaiblissement industriel relatif de l'Alsace, la restructuration rapide du secteur textile et la non-utilisation des ressources naturelles de cette région pour une industrie chimique moderne et non polluante, expliquent la constance de l'existence d'un trop grand nombre de travailleurs frontaliers en Suisse et en R.F.A.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, les trois grands secteurs industriels des mines, du textile, et de la sidérurgie et métallurgie ont fait l'objet d'un processus analogue. La production houillère de cette région a fortement régressé. De son côté, l'industrie horlogère franche-comtoise a connu des difficultés comparables.

La difficulté à trouver un emploi qualifié et rémunéré a contraint un nombre toujours croissant de travailleurs à chercher au-delà de la frontière ce qu'il ne pouvait trouver près de leur domicile.

Telle est la raison majeure du phénomène frontalier, même si l'on s'est souvent employé à le masquer en mettant l'accent sur les salaires plus élevés versés en R.F.A. et en Suisse. Si ceux-ci ont pu constituer un attrait indéniable, ils étaient loin d'être sans contrepartie, qu'il s'agisse des transports longs et coûteux effectués quotidiennement, de la durée du travail souvent plus longue, comme en Suisse où elle est généralement de quarante-cinq heures par semaine, d'une protection sociale moindre et à plus grands frais.

Le travailleur frontalier a généralement été présenté comme un privilégié.

L'analyse de la structure de ces migrations révèle une situation différente.

En fait, cet exode a atteint en règle générale les travailleurs peu qualifiés. Selon les régions, 50 à 65 % des frontaliers n'ont aucun diplôme professionnel, les frontaliers de Genève constituant une exception.

Il a atteint particulièrement les femmes, les jeunes, les agriculteurs contraints à l'exode rural, les salariés des entreprises démantelées, particulièrement en Lorraine, en Alsace et en Franche-Comté.

Le rapport du Conseil économique et social des 12 et 13 novembre 1975 souligne ce phénomène : en Lorraine, le mouvement fron-

talier est surtout féminin. Dans certains cantons proches de la frontière, il concerne 35 à 40 % de la population féminine active. En Alsace, la population frontalière est jeune, célibataire, peu qualifiée et féminine. Dans le Doubs, manœuvres et O.S. constituent 60 % des frontaliers. Le même rapport précise qu'en Franche-Comté, c'est la pratique du bas salaire qui est l'origine du mouvement migratoire, lequel a touché en particulier les travailleurs non qualifiés.

Jusqu'au début des années 1970, les migrations frontalières ont joué le rôle régulateur permettant au patronat implanté dans ces régions d'opérer les restructurations nécessaires à la réalisation de surprofits, tout en présentant une situation apparemment favorable en matière de plein emploi. Elles ont masqué pendant un temps le développement des crises régionales.

• **La crise et ses conséquences pour les travailleurs frontaliers.**

La situation s'est profondément modifiée à partir de 1974, lorsque la crise s'est aggravée en France et dans les pays limitrophes.

Les travailleurs frontaliers, particulièrement vulnérables, sont aujourd'hui les victimes prioritaires des licenciements, ceci à un moment où le marché de l'emploi dans nos régions frontalières se contracte à l'extrême, à un moment où la sidérurgie lorraine, les industries textiles du Nord, les industries des vallées vosgiennes connaissent des liquidations spectaculaires.

Après la phase d'expansion, est venu le reflux. Des milliers de travailleurs ont été rejetés sans ménagement. Une instruction fédérale suisse recommande la priorité d'emploi pour les nationaux.

Les solutions doivent se situer à trois niveaux, national, régional et local, étant évident que les décisions au niveau national, avec une attention particulière aux régions frontalières dans le cadre de l'aménagement du territoire, seront décisives.

Une politique nouvelle devra se fixer comme objectif d'assurer à tous les Français, et donc aux frontaliers, les moyens de travailler et de vivre au pays.

Sans doute les zones frontalières ont vocation à être des lieux intenses de relations entre les peuples. Une politique de coopération internationale devra les développer, notamment avec l'Italie avec qui elles sont actuellement insuffisantes.

Sans doute tous ceux qui souhaitent travailler hors des frontières devront pouvoir le faire, et ceci dans de meilleures conditions qu'aujourd'hui.

Mais cela devra résulter d'un libre choix et non d'une nécessité liée au manque d'emplois sur notre propre territoire.

La frontière cessera alors d'être un handicap pour devenir une potentialité supplémentaire.

Cela suppose une politique basée sur le développement des régions frontalières, particulièrement dans les secteurs comme le charbon, la sidérurgie, le textile, la machine-outil, la chimie, la potasse et la construction.

Cette politique élaborée démocratiquement aura, en concertation avec les échelons supérieurs et locaux, à promouvoir la réalisation des équilibres fondamentaux et une cohérence économique nouvelle apportant une gamme satisfaisante d'emplois et de productions dans les régions auxquelles appartiennent les zones frontalières.

● **Un statut social pour les travailleurs frontaliers.**

Cependant, sans attendre qu'un développement équilibré des régions frontalières ait pu ramener les migrations frontalières à un niveau normal d'échanges, des mesures urgentes doivent être prises pour assurer un statut aux travailleurs frontaliers.

La crise a en effet rendu plus évidente la fragilité de leur protection sociale et a engendré des situations dramatiques. Elle a fait ressortir les discriminations dont sont victimes les travailleurs frontaliers français par rapport à leurs compatriotes travaillant en France, leur protection sociale relevant non de la législation française mais de conventions passées avec les pays limitrophes ou de règlements de la C.E.E.

Les droits sociaux du travailleur frontalier exerçant son activité dans un pays appartenant à la C.E.E. sont définis par les dispositions du règlement (C.E.E.) n° 1408-71 modifié du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et par les dispositions de son règlement d'application (C.E.E.) n° 574-72 du 21 mars 1972.

La protection sociale du travailleur frontalier occupé en Suisse relève — à l'exception du chômage, et en grande partie de l'assurance maladie et des prestations familiales — de la Convention de sécurité sociale franco-suisse signée à Berne le 3 juillet 1975 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1976.

La protection sociale du travailleur frontalier français occupé en Espagne relève — sous réserve du chômage — de la Convention de sécurité sociale franco-espagnole signée à Paris le 31 octobre 1974 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1976. La Convention ne s'applique qu'aux travailleurs exerçant une activité salariée ou assimilée et à leurs ayants droit.

La protection sociale du travailleur français occupé à Monaco relève, à l'exclusion du chômage, de la Convention franco-monégasque sur la sécurité sociale signée à Paris le 28 février 1952. La Convention s'applique aux salariés et assimilés.

Les diverses conventions et accords n'ont pas abouti jusqu'à présent à une harmonisation des droits des frontaliers qui connaissent, suivant le pays dans lequel s'exerce l'activité, des disparités extrêmement choquantes.

### I. — Assurance maladie-maternité.

Les frontaliers travaillant en Suisse souffrent dans ce domaine d'une situation particulièrement précaire.

Les systèmes cantonaux suisses, fondés sur l'assurance privée, ne garantissent que le travailleur lui-même, à l'exclusion de sa famille résidant en France, et ne comportent pas non plus de prolongation de la couverture maladie en cas de chômage.

Aussi, bien que cotisant en Suisse, le frontalier doit recourir à des assurances privées. En cas de chômage, les compagnies d'assurance procèdent souvent à leur réalisation pour aggravation des risques.

La loi du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la Sécurité sociale ne pallie pas les lacunes de la législation suisse.

Depuis le 11 juillet 1980 le frontalier a la possibilité de s'assurer avec un taux de cotisation décent appliqué à une base forfaitaire égale à la moitié de plafond en vigueur à la Sécurité sociale. Mais cette assurance personnelle devrait être améliorée.

### II. — Assurance invalidité.

En matière d'invalidité également, le frontalier travaillant en Suisse bénéficie d'un statut moins favorable que s'il exerçait son activité en France.

La clause restrictive selon laquelle un étranger ne peut prétendre à une pension d'invalidité que s'il a cotisé depuis dix ans au moins, ou s'il a résidé pendant quinze ans en Suisse, n'est plus applicable aux ressortissants français en application de la règle de l'égalité de traitement posée par la Convention de sécurité sociale franco-suisse. Mais la Convention n'ayant pas prévu la rétroactivité de cette disposition, les travailleurs déclarés invalides avant le 1<sup>er</sup> juillet 1975 en sont écartés.

### III. — Indemnisation du chômage.

Les travailleurs frontaliers en chômage total, qu'ils aient exercé leur activité dans un pays appartenant à la C.E.E. ou non, bénéficient en principe des prestations de chômage selon les dispositions en vigueur dans la législation française.

En fait le système d'indemnisation est faussé en raison du cours des changes et des problèmes d'« équivalence ». Le calcul des indemnités s'effectue sur la base d'un salaire de référence correspondant au salaire versé en France pour un emploi équivalent à celui exercé à l'étranger. Il en résulte un décalage souvent important par rapport au salaire réel. L'âge, la qualification, l'ancienneté ne sont pas toujours pris en compte. Ceci est encore aggravé par le fait qu'en Suisse les qualifications sont moins diversifiées qu'en France. Ainsi, pour les ouvriers, il n'existe que deux niveaux, le manoeuvre et l'ouvrier professionnel.

L'indemnisation du chômage partiel s'effectue dans les conditions prévues par la législation de l'Etat où se trouve l'institution d'application.



En conclusion, les travailleurs frontaliers qui sont pourtant des nationaux français ne bénéficient pas des mêmes droits que les autres travailleurs français. Les discriminations doivent cesser : citoyens français résidant en France, ils doivent pouvoir bénéficier du même statut que les autres citoyens et travailleurs français.

Dans ce but, le Gouvernement français devrait négocier avec les gouvernements étrangers utilisateurs de main-d'œuvre frontalière française les conventions nécessaires afin que le patronat et éventuellement les Etats des pays d'accueil participent au financement de leur couverture sociale.

Cette harmonisation doit s'effectuer dans le respect des avantages acquis par les travailleurs frontaliers.

C'est dans cet esprit, Mesdames et Messieurs, que nous vous demandons de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

## PROJET DE LOI

### Article premier.

Les travailleurs frontaliers bénéficient des mêmes droits que les autres travailleurs français, en particulier en matière de sécurité sociale, d'indemnisation de chômage, de formation permanente et de retraite complémentaire.

### Art. 2.

A cet effet, le Gouvernement français engagera dans un délai de six mois, à compter de la promulgation de la présente loi, les négociations nécessaires avec les gouvernements des pays non membres de la C.E.E. utilisateurs de main-d'œuvre frontalière, afin de permettre leur participation au financement de la couverture sociale et d'assurer aux travailleurs frontaliers en matière fiscale et sociale les mêmes droits que les travailleurs de France.

D'autre part, il soumettra au Conseil des ministres de la C.E.E. des propositions visant à mettre en œuvre, dans le domaine spécifique du travail frontalier, l'harmonisation des législations sociales au niveau le plus élevé, conformément aux articles 48 et 51 du Traité instituant la C.E.E.

### Art. 3.

Des conventions seront passées avec les autorités de la Confédération helvétique, afin d'obtenir le reversement des cotisations des frontaliers français afférentes à l'ensemble des prestations prévues à l'article premier de la présente loi. Les organisations syndicales suisses et françaises et des représentants des travailleurs frontaliers seront associés aux négociations nécessaires à l'aboutissement de ces conventions.

### Art. 4.

Dans tous les cas où l'harmonisation des régimes de sécurité sociale n'est pas réalisée, il sera créé un régime spécial d'affiliation à la Sécurité sociale permettant l'égalité des droits des travailleurs frontaliers avec les autres travailleurs français.

**Art. 5.**

Les familles de travailleurs frontaliers bénéficient de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires prévues au Code de la famille et de l'aide sociale.

Les mesures particulières d'aide aux familles françaises bénéficient de plein droit aux familles des travailleurs frontaliers.

**Art. 6.**

L'accès aux logements sociaux et aux prêts du Crédit foncier aux taux bonifiés est garanti aux travailleurs frontaliers dans les mêmes conditions qu'aux autres travailleurs français.

**Art. 7.**

Les travailleurs frontaliers en état d'invalidité avant le 1<sup>er</sup> juillet 1975 bénéficient rétroactivement des dispositions de la Convention de la sécurité sociale franco-suisse du 3 juillet 1975 relative aux pensions d'invalidité.

**Art. 8.**

Dans l'esprit du Traité de Rome, le Gouvernement français proposera l'utilisation des fonds européens pour financer l'égalisation par le haut des prestations sociales de tous les travailleurs frontaliers de la C.E.E.

Le Gouvernement proposera au Conseil des ministres de la Communauté économique européenne une affectation régulière de crédits en provenance du Fonds régional européen afin de financer les dépenses résultant de l'application des articles précédents.

Une caisse de compensation est créée à cet effet. Elle recevra également le montant des cotisations réservées en application de l'article 3.

**Art. 9.**

La clause des 10 kilomètres ne peut être invoquée pour justifier une discrimination quelconque à l'égard des travailleurs frontaliers.

**Art. 10.**

Les travailleurs frontaliers exerçant leur activité dans le canton de Genève, et qui subissent, de ce fait, en matière fiscale, une retenue à la source sur leur salaire, ne peuvent être imposés par la législation française sur ce salaire.

Une convention d'Etat à Etat réglera les conditions du reversement à la France par les autorités helvétiques d'une partie des sommes perçues.

**Art. 11.**

Un Office national de la main-d'œuvre frontalière, comprenant des représentants des organisations syndicales représentatives et des organisations frontalières, est créé auprès du ministre du Travail. Ses activités pourront être décentralisées au niveau régional.