Zeitschrift: Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier

Herausgeber: Association pour l'Étude de l'Histoire du Mouvement Ouvrier

Band: 20 (2004)

Artikel: Les relations de travail transfrontalières franco-suisses (de 1960 à nos jours) : entre légalisations nationales et construction européenne, une problématique sociale de "l'entre-deux"

Autor: Hamman, Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-520390

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

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

LES RELATIONS DE TRAVAIL TRANSFRONTALIÈRES FRANCO-SUISSES (DE 1960 À NOS JOURS)

ENTRE LÉGISLATIONS NATIONALES ET CONSTRUCTION EUROPÉENNE, UNE PROBLÉMATIQUE SOCIALE DE « L'ENTRE-DEUX »

PHILIPPE HAMMAN

La situation sociale des travailleurs frontaliers – que l'on peut définir comme la main-d'œuvre résidant dans l'espace périphérique d'un Etat et employée dans la zone contiguë d'un pays voisin – ne va pas de soi entre la France et la Suisse. Les régimes de chômage, maladie, invalidité, retraite, etc., ne coïncident pas d'emblée, ce qui peut aboutir à des inégalités sociales que l'on questionnera à partir des paradoxes liés aux frontaliers, présentés tantôt comme victimes des législations nationales, tantôt comme opportunistes, tantôt encore comme pionniers de l'Europe au quotidien. Ces spécificités n'ont longtemps guère été investies par les centrales syndicales nationales, ce qui permet de comprendre l'émergence depuis les années 1960 de structures associatives[1]. Nous abordons cette mobilisation de cause dans une perspective socio-historique, à partir de l'exploitation d'archives, complétée par des questionnaires et entretiens et l'étude de la presse régionale et associative. Une fois les flux de travail caractérisés, on verra que les évolutions de l'action publique émergent par le biais de ces destinataires singuliers que sont les frontaliers, qui poussent à l'application du principe communautaire de libre circulation des personnes. Ces relations transfrontalières de travail peuvent alors être lues comme un « laboratoire » d'autant plus intéressant qu'on retient comme cadre d'analyse un pays membre de l'UE et un pays non-membre.

1. En particulier, sur la frontière franco-suisse, le Comité de Défense des Travailleurs Frontaliers (CDTF) du Haut-Rhin, l'Union Européenne des Frontaliers (UEF) à Saint-Louis, le Groupement Transfrontalier Européen d'Annemasse, etc.

Les flux de travail frontalier France-Suisse : quelques jalons

Si la question du travail frontalier est relativement récente en tant que problème d'action publique[2], elle recouvre une réalité historique de longue date, notamment entre la France et la Suisse. Des migrations de travail entre l'Alsace du Sud et les cantons du Nord-Ouest sont repérables dès le milieu du XIXe siècle. Ainsi, Huningue et les villages français à l'entour comptent plus de 6000 frontaliers employés en Suisse en 1862. En 1886, le maire de Huningue souligne même dans un rapport que *« la population [...] est formée d'ouvriers qui vont travailler dans les usines de Bâle et dépensent dans cette ville la plus grande partie de leur salaire »*. Toutefois, le flux de main-d'œuvre n'est pas stabilisé dans un sens ou un autre. En effet, Mulhouse est alors un pôle d'attraction important à côté de Bâle : sous le Second Empire l'industrie textile en plein essor attire des ouvriers allemands et suisses, si bien que la ville alsacienne compte, en 1866, 63 000 habitants pour 40 000 à Bâle. En 1910 encore, on dénombre 887 travailleurs suisses franchissant quotidiennement la frontière française pour rejoindre Saint-Louis et Huningue[3]. C'est après la Première Guerre mondiale que le courant se fixe de la France vers la Suisse, mais de façon progressive, des années 1920 aux années 1950. Le Graphique 1 représentant l'évolution du nombre de frontaliers français à Bâle-Ville l'illustre avec netteté : en 1924 ils sont 228, 725 en 1927 puis 1161 en 1931, avant que la crise économique des années 30 ne fasse reculer ce nombre à 177 en 1939. Le flux repart après le second conflit mondial pour atteindre dans les années 50 un niveau comparable à celui de l'entre-deux-guerres[4].

Les années 1960 marquent l'envolée du travail frontalier, qui se comprend en rapport à l'augmentation importante du nombre de travailleurs étrangers en Suisse. Au contraire de ces derniers, les frontaliers se définissent par leur migration pendulaire quotidienne et la résidence dans une zone frontalière définie. Les mesures encadrant la main-d'œuvre étrangère sont alors un puissant appel pour le travail frontalier qui échappe aux restrictions. L'épisode de

2. Voir les premiers rapports : Jean Œhler, *Les travailleurs frontaliers. Situation juridique, économique et sociale. Rapport au Premier Ministre,* Paris, La Documentation Française, 1983, et Carlo Ripa di Meana, *Communication de la Commission sur la question des populations frontalières,* COM. (85) 529 final, Bruxelles, 8 octobre 1985. Cf. aussi Charles Ricq, *Les travailleurs frontaliers en Europe. Essai de politique sociale et régionale,* Paris, Anthropos, 1981.

3. *Bulletin de la Société d'histoire et du musée d'Huningue,* 5, juin 1956 ; Lucien Kiechel, « Huningue. Vergangenheit und Gegenwart einer Stadt neben Basel », *Regio Basiliensis. Basler Zeitschrift für Geographie,* 10 (2), 1969, pp. 211-228.

4. *Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt,* 1921-1968 ; Marcel Banz, *Die deutschen und französischen Grenzgänger auf dem Baselstädtischen Arbeitsmarkt,* Bâle, Mitteilungen des Statistischen Amtes des Kantones Basel-Stadt, n°78.

l'Initiative Schwarzenbach doit ici être relevé. Lancée le 28 mai 1968 et soumise à votation le 7 juin 1970, elle visait à modifier la Constitution dans son article 69, prônant que *« le Conseil fédéral veille à ce que le nombre d'étrangers pour chaque canton, à l'exception de Genève, ne dépasse pas les 10% de la population autochtone cantonale »*. L'initiative a été rejetée par 54% du peuple suisse, mais les autorités se sont senties tenues de répondre à la problématique soulevée, si bien que le séjour et l'asile des étrangers ont fait l'objet de restrictions. Le parti de l'Action nationale a déposé quatre autres initiatives entre 1970 et 1988, à chaque fois repoussées, mais maintenant dans l'actualité la limitation de l'immigration au profit des pendulaires[5].

Le Graphique 1 montre bien l'augmentation importante de la main-d'œuvre frontalière française à Bâle depuis 1960, et cette accélération se prolonge par la suite, ainsi que le visualise le Graphique 2, représentant l'accroissement du nombre de frontaliers en Suisse de 1969 à 1989, par nationalité, ce qui révèle la part désormais prépondérante de la main-d'œuvre d'origine française[6], confirmée par la répartition des frontaliers par canton (Tableau 2). La sensibilité des personnels frontaliers à la conjoncture économique est ici rappelée ; en effet, leur emploi ne peut se faire qu'en l'absence de main-d'œuvre équivalente de nationalité suisse[7]. Ainsi, la courbe connaît une ascension continue des années 60 à 1974, où le premier choc pétrolier induit sur deux ans une perte de 25% de cette force de travail, compensée par une reprise jusqu'en 1982, puis une deuxième diminution (moindre) en 1983-84 dans un contexte là encore déprimé. La progression est ensuite spectaculaire, de plus de 10 000 personnes par an et même le double entre 1988 et 1989. Toutes nationalités confondues, ce ne sont pas moins de 180 000 frontaliers que compte la Suisse en 1991. Si les années 1990 sont d'abord marquées par une certaine régression (Graphique 3), les effectifs repartent à la hausse dans la période récente.

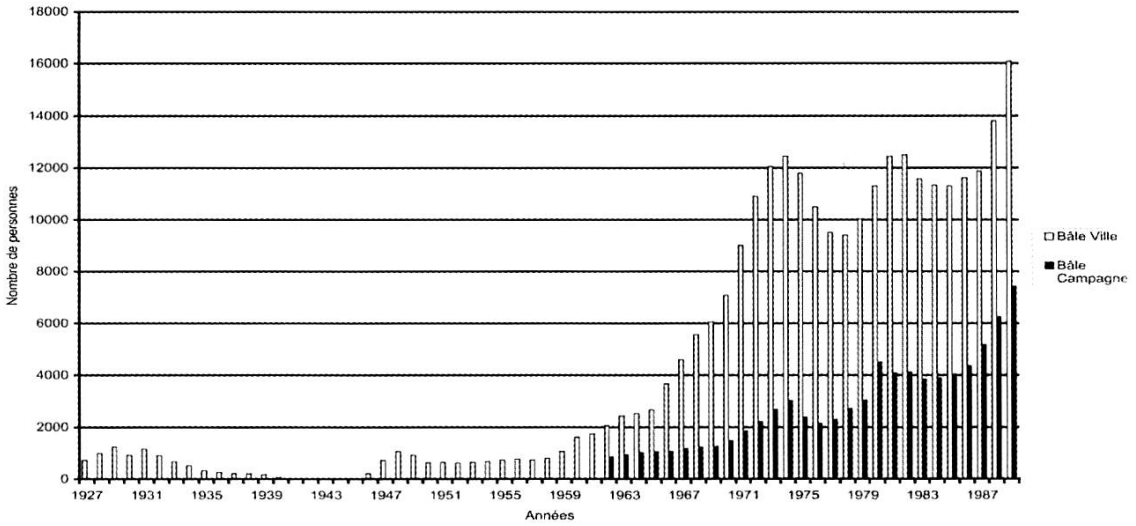
Une cause improbable : le « frontalier-privilégié »

Définis comme une « troisième force » du marché du travail en Suisse, les frontaliers sont placés dans une position peu favorable à l'expression de

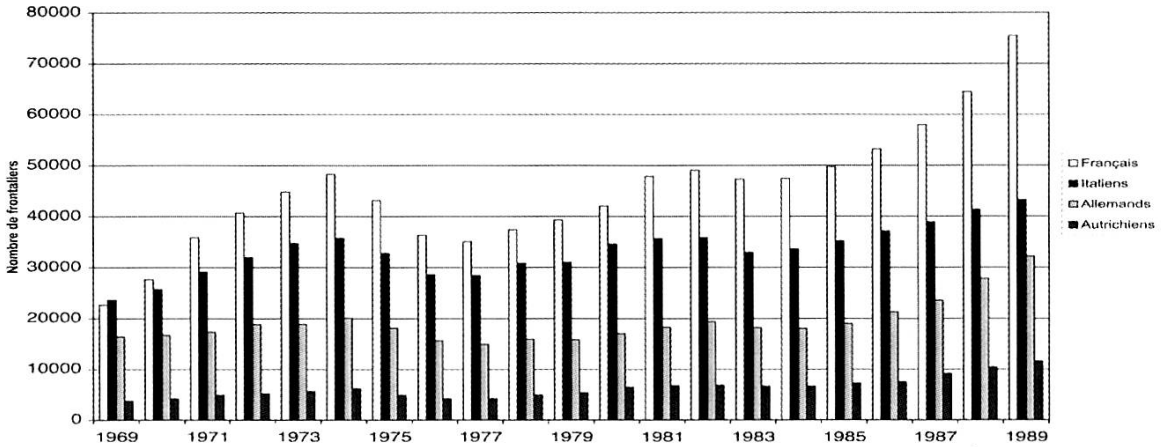
5. L'évolution du nombre de travailleurs étrangers employés en Suisse confirme cette corrélation : en augmentation constante depuis les années 1950, leur effectif diminue à partir des années 1970, pour remonter après les années 80 (Tableau 1). Cf. aussi Augustin Macheret, *L'immigration étrangère en Suisse à l'heure de l'intégration européenne,* Genève, Georg, 1969.

6. Relevés du registre central des étrangers de l'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail, Berne ; Jürg Rohner, « Die Entwicklung der Grenzgängerströme in die Nordwestschweiz. 1971-1982 », *Regio Basiliensis*, 24 (1), 1983.

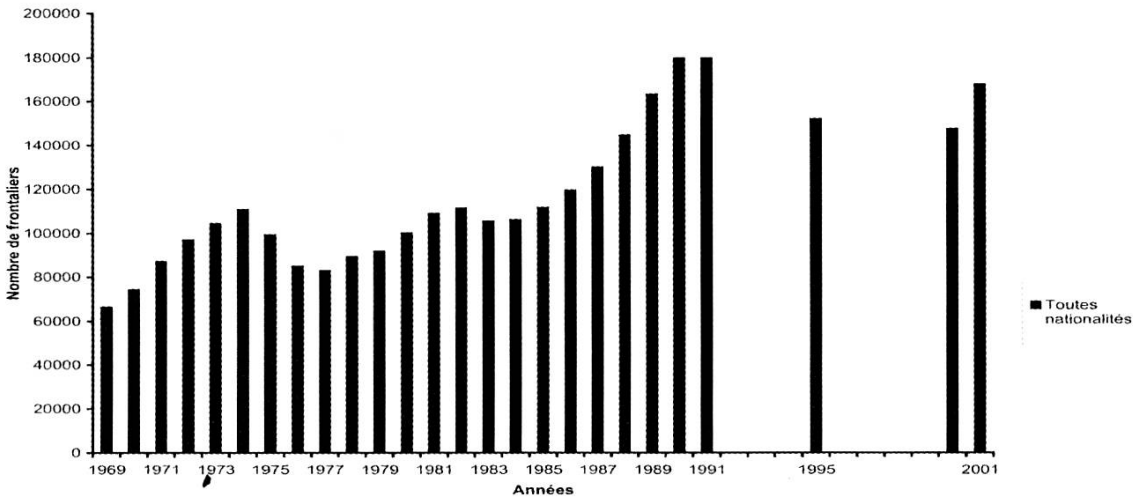
7. Déclaration de Lausanne des seize cantons suisses frontaliers du 1er juillet 1988.



Graphique 1. Évolution du nombre de frontaliers français dans le canton de Bâle, 1927-1989



Graphique 2. Évolution par nationalité des frontaliers employés en Suisse, 1969-1989



Graphique 3. Évolution du nombre de frontaliers employés en Suisse, 1969-2001

revendications, d'autant plus que dans le pays de résidence ils apparaissent fréquemment comme des profiteurs, *« un "paria" qui vient à la soupe avec deux gamelles »*, rapporte un associatif[8]. Du coup, les organisations de frontaliers s'emploient à faire évoluer cette image défavorable à leur action – tel le président du CDTF Haut-Rhin : *« Le fait d'aller chercher un travail là où il se trouve et le monnayer, quitte à accepter moins de vacances, une retraite plus tardive et des conditions de travail plus précaires, est-il un privilège ? Chacun pense toujours que son voisin est un privilégié. Les frontaliers sont plus fragiles que les autres, étant donné les lacunes juridiques et sociales existantes. Pourquoi recevons-nous plus de 700 personnes par an s'il n'y a pas de problème ? »*

Deux arguments reviennent plus particulièrement. D'abord, les différences de salaire seraient montées en épingle, sans tenir compte des prestations de moindre niveau pour les frontaliers français en Suisse : *« Le frontalier, on ne lui accorde qu'une indemnité de chômage minorée. Si on veut comparer, alors faisons-le honnêtement en comparant aussi les indemnités de licenciement, le droit aux allocations parentales d'éducation, aux contrats emploi conversion, etc. Et les exigences du marché du travail : les frontaliers suisses travaillent en moyenne 42 heures avec des pics à 60 heures. »*[9]

De même, on ignorerait la réalité de conditions de travail difficiles pour des personnes peu diplômées, derrière l'image d'une économie suisse florissante. En Alsace du Sud, le bulletin local *BLIC* (Bulletin de Liaison et d'Information du Consommateur) se fait du reste régulièrement l'écho des évolutions défavorables dans le pôle chimique bâlois[10], allant jusqu'à la recension des suicides : *« Peu avant Noël 1993, nous avons appris, avec tristesse et compassion, le suicide de deux frontaliers qui avaient perdu leur emploi en Suisse. Tous deux avaient à peine dépassé la cinquantaine : l'un avait tenté courageusement une reconversion qui s'est avérée au-dessus de ses forces, l'autre s'est donné la mort dès son licenciement. C'est un fait que nous intervenons de plus en plus souvent pour des frontaliers qui ont des problèmes d'endettement, de location ou d'assurances. »*[11]

On le comprend, derrière la diversité des situations individuelles des frontaliers, ces discours de justification touchent davantage aux conditions de

8. Simon Kessler, *Frontaliers d'Europe,* Strasbourg, Ed'Image, 1991, p. 136.
9. Jean-Luc Johaneck, *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 9 mars 2000.
10. Par exemple *BLIC*, 23, 1994, p. 20 : « La crise chez les travailleurs frontaliers ! Aussi et en concordance ».
11. *BLIC*, 21, 1994, p. 12.

félicité des actions collectives des structures de défense, en rapport à une problématique sociale de l'« entre-deux ».

Les frontaliers dans l'entre-deux : les écarts de législations sociales nationales

Le propre du travailleur frontalier est d'exercer son emploi dans un pays voisin de celui où il réside ; aussi est-il confronté plus que d'autres aux écarts de législations nationales, en particulier pour la protection sociale et le droit aux soins. Ces questions arrivent nettement en tête dans la perception des intéressés eux-mêmes, suivant l'enquête menée en 1969 par le CDTF du Haut Rhin : assurance-maladie et invalidité devancent les contentieux fiscaux, les contraintes matérielles du passage de la frontière et l'objectif d'un statut général de frontalier en Europe (Tableau 3). Sur ces problématiques sociales et de santé, une première base juridique est constituée par la convention franco-suisse du 9 juillet 1949 portant sur l'Assurance Vieillesse et Survivants (AVS). Par contre, les autres branches d'assurances sociales ne font pas l'objet d'accords bilatéraux, ce qui explique des différentiels de situation sensibles pour les frontaliers. La convention franco-suisse de Sécurité Sociale conclue le 3 juillet 1975 constitue une avancée puisqu'elle prend en compte l'ensemble des institutions sociales au fur et à mesure de leur réciprocité – c'est-à-dire dans la mesure où la Suisse vient à instituer un régime de couverture obligatoire. Tout décalage ne disparaît pas pour autant, notamment pour l'assurance-maladie, et les choses vont traîner par la suite, compte tenu du fait qu'une renégociation bilatérale est écartée au profit d'un mandat plus large confié à la Communauté européenne. Or, la non-adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen en décembre 1992 retarde ces négociations, qui n'aboutissent finalement que le 21 juin 1999 avec la conclusion des Accords UE/CH prenant effet le 1er janvier 2001. Pour saisir ces enjeux, nous suivrons l'évolution de cinq branches d'assurance dans leur rapport aux flux pendulaires de travail : l'assurance invalidité, l'assurance retraite, les prestations familiales, l'assurance chômage et l'assurance maladie-maternité.

Il faut attendre 1960 pour que l'invalidité fasse l'objet d'une couverture obligatoire en Suisse[12]. Aussi, ce risque n'a pu être pris en compte par la convention de 1949, ce qui met par la suite le frontalier dans une posture peu favorable : soumis côté suisse à la nouvelle obligation de cotisation[13], il ne peut prétendre en retour à aucune rémunération en cas d'invalidité, pour laquelle il

12. Loi fédérale sur l'assurance invalidité du 19 juin 1959, entrée en vigueur en 1960.
13. L'employeur suisse du frontalier retient d'office 0,3% du salaire dû et acquitte lui-même une cotisation égale de 0,3%.

dépend de la seule assistance sociale du lieu de résidence, en France. Un règlement est trouvé en 1975 par la convention franco-suisse de Sécurité Sociale.

Par cet accord, le cas de l'AVS est également révisé au niveau bilatéral : son bénéfice est désormais acquis aux frontaliers après une année de cotisations, comme pour un travailleur suisse, tandis que la convention de 1949 exigeait d'avoir payé des cotisations pendant cinq années entières ou d'avoir habité au total 10 années en Suisse et cotisé pendant une année entière. Toutefois, des différences subsistent toujours. Le cas des préretraites, d'actualité depuis les années 1990, le montre : si un frontalier souhaite racheter des années de cotisation pour améliorer sa rente, il ne le peut pas ; seuls les résidents suisses se voient ouvrir cette faculté[14]. Qui plus est, les amendements des textes peuvent faire apparaître de nouveaux problèmes. C'est le cas avec la 10e révision de l'AVS en 1994, qui institue le principe du splitting (dé-liant le droit à la retraite de la situation maritale), avec pour effet la suppression de la retraite de couple, ce qui peut être perçu comme une amélioration des droits à prestation des femmes, mais défavorise en l'espèce les frontaliers dont le conjoint n'a pas eu d'activité salariée. *« Avant, le travailleur frontalier qui partait à la retraite touchait une retraite pour lui-même et une retraite pour éventuellement son conjoint et les enfants à charge. La 10e révision a introduit le splitting : au moment de la retraite de l'actif, elle n'assure que sa retraite, celle du conjoint éventuellement n'intervient qu'au moment où il a atteint l'âge de la retraite ou alors s'il n'a jamais eu d'activité en Suisse il n'a pas droit à un complément de retraite »*, regrette le président de l'UEF[15].

Là n'est pas tout, dans la mesure où le système suisse de retraite est fondé sur le principe des trois piliers, introduit lors de la 6e révision de l'AVS en 1964 puis consacré dans la Constitution en 1972. Le premier pilier, obligatoire, est l'AVS, correspondant à la retraite de base en France. Le second pilier est celui de la prévoyance professionnelle et le troisième celui des caisses de pension volontaires par capitalisation. Concernant ce second pilier, après de longues hésitations, une ordonnance du 18 avril 1984 a rendu l'affiliation obligatoire pour tous les salariés, y compris les travailleurs frontaliers. Seule réserve : tout comme pour l'AVS, le rachat d'annuités n'est pas possible pour le frontalier qui se verrait contraint à la préretraite avant le taux plein[16].

14. *BLIC*, 29, 1996, pp. 16 et 30 ; 16, 2001, pp. 23 et 50 ; Simon Kessler, *Frontaliers d'Europe, op. cit.*, pp. 145-147.
15. Simon Kessler, 25 juin 2003.
16. Simon Kessler, *Frontaliers d'Europe, op. cit.*, pp.152 et suiv.

La problématique des allocations familiales est également corrélée à l'organisation de l'assurance sociale en Suisse. Cette branche est tout particulièrement dévolue aux cantons, d'où une diversité de régimes selon le lieu d'emploi qui se fait spécialement ressentir dans le cas des frontaliers. Trois exemples mis en parallèle le font ressortir. D'une part, une convention franco-suisse du 16 avril 1959 prévoit que pour la frontière franco-genevoise la prestation bénéficie aux frontaliers français domiciliés dans une zone de 10 km. Dans le demi-canton de Bâle-Ville, un texte du 12 avril 1962 stipule que ces allocations sont dues indépendamment du lieu de résidence. Enfin, concernant Bâle-Campagne, un texte du 4 juin 1962 précise que les aides familiales sont accordées jusqu'à 22 ans pour les enfants vivant en Suisse et poursuivant des études, tandis que la limite est ramenée à 16 ans pour ceux établis à l'étranger. Pour compenser les écarts de situation individuelle qui s'ensuivent pour les frontaliers, une loi française du 4 juillet 1975 pose le droit à des allocations familiales différentielles, c'est-à-dire à un complément si les prestations versées par la Suisse sont inférieures à celles établies en France, ainsi qu'il en va pour les mères de famille travailleurs frontaliers avec un enfant unique ou poursuivant des études jusqu'à 25 ans[17]. Cette solution visant à la coordination transfrontière a été récemment confirmée à travers les Accords UE/CH.

Quant à l'assurance chômage réglementée par l'Etat, elle n'est apparue en Suisse qu'après la crise des années 1970, son obligation étant consacrée par la loi en 1982. Auparavant, les salariés suisses pouvaient cotiser auprès de syndicats ou de caisses privées. Le frontalier mis au chômage devenait lui demandeur d'emploi en France, mais sans avoir cotisé durant ses périodes d'activité professionnelle. L'institution française compétente (UNEDIC) calculait alors ses indemnités en se fondant sur le salaire brut antérieur au licenciement, déduction faite d'un tiers représentant la part de cotisation sociale. Cette situation n'a évolué que progressivement, tant au niveau français que bilatéral. Ainsi, un protocole du 12 juin 1969 réduit l'abattement à 25%, puis une décision ministérielle du 21 mai 1975 tient compte des qualifications et de l'ancienneté de l'emploi interrompu. Plus tard, l'introduction dans la jurisprudence française d'un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 28 février 1980 amène les autorités à retenir en base le salaire plein du frontalier licencié[18]. Entre-temps, la Suisse s'achemine vers une assurance chômage obligatoire à travers l'arrêté fédéral du 8 octobre 1976. Son article 10 demeure toutefois restrictif à l'endroit de la main-d'œuvre

17. *Ibid.*, pp.159-163.
18. Tribunal Administratif de Strasbourg, 23 janvier 1986, et Conseil d'État, 22 juin 1988.

frontalière, qui n'a droit aux prestations qu'aussi longtemps qu'elle est au service d'un employeur suisse, ce qui ne concerne donc que le chômage partiel. Ce n'est qu'en mars 1980 qu'une convention bilatérale est signée sur le partage des cotisations; elle confirme l'indemnisation du chômage partiel en Suisse et celui du chômage total en France.

Enfin, il faut revenir sur la question de l'assurance-maladie. Historiquement, celle-ci est facultative en Suisse, laissée à l'appréciation de chacun de souscrire ou non une assurance auprès de caisses privées. Une première évolution a eu lieu le 9 octobre 1969 lorsque le Conseil d'Etat de Genève promulgue une loi sur l'assurance-maladie obligatoire des salariés dont les ressources sont inférieures à un plafond[19]. Cependant, cette mesure n'est pas généralisée, si bien que lors de la conclusion de la convention de Sécurité Sociale de 1975, l'assurance-maladie n'est pas incorporée. Aussi, le travailleur frontalier doit lui-même décider de s'assurer, avec le choix entre plusieurs formules: l'assurance volontaire à la Sécurité Sociale en France ou un contrat d'assurance-maladie auprès d'une compagnie privée française ou encore d'une compagnie privée suisse. Le point est d'importance, si l'on sait que la quasi-totalité des frontaliers ont effectivement fait la démarche, quelle que soit leur classe d'âge (Tableau 4, à partir de l'enquête du CDTF Haut-Rhin en 1969). Pour plus de la moitié des frontaliers français, d'après la même enquête, le choix s'est porté sur une compagnie privée française (Tableau 5). L'assurance personnelle à la Sécurité Sociale a retenu seulement 20% de l'effectif; en effet, à ce titre, le frontalier doit verser non seulement sa quote-part mais aussi la part patronale, puisque l'institution n'est pas obligatoire en Suisse. De plus, cette adhésion est définitive sauf rares exceptions et impose le principe de territorialité dans la prise en charge des prestations selon qu'un acte est effectué en France ou en Suisse. Aussi, un marché s'est ouvert pour les courtiers français, et les magazines destinés à la population frontalière proposent régulièrement des états comparatifs entre plusieurs prestataires d'assurance locaux[20]. L'enjeu est tel qu'il entraîne une scission au sein du CDTF Haut-Rhin, entre son président, partisan de la neutralité de l'association en la matière, et des membres du bureau souhaitant conclure un contrat collectif avec une compagnie alsacienne. S. Kessler rappelle cet épisode marquant: *« Nous avons été sollicités par toutes les compagnies d'assurance*

19. *Feuille d'Avis officielle,* vol.217, n°121. Le plafond de revenu annuel est de 19 500 francs pour un salarié marié ou 15 000 francs pour un célibataire, veuf, divorcé ou séparé. L'obligation s'étend alors aux conjoints et enfants; elle vaut aussi pour les travailleurs frontaliers.

20. Un exemple dans le *BLIC*, 6, 1990, pp.16-17, où sont comparés les tarifs et garanties proposés par onze compagnies de Saint-Louis et Huningue.

privées, qui tablaient sur le fait que les travailleurs frontaliers étaient relativement jeunes, et par conséquent peu enclins à dépenser du médical. Nos collègues de Genève ont passé un contrat-groupe, nos collègues de la Franche-Comté ont créé leur propre compagnie. J'ai toujours refusé. Or, parmi mon comité directeur, il y avait des gens qui étaient eux intéressés à passer un contrat collectif. Et par un coup d'État, à la suite d'une Assemblée Générale, début 90, ils ont nommé quelqu'un d'autre à ma place. Voilà. »[21]

Une modification sensible est consacrée le 4 décembre 1994 avec le vote suisse de la LAMal, loi fédérale sur l'assurance-maladie, qui entre en vigueur le 1er janvier 1996 et prévoit l'assurance obligatoire des soins. En son art. 3, le texte précise toutefois que *« les frontaliers qui exercent en Suisse une activité lucrative sont soumis à l'assurance suisse sur requête de leur part »*, c'est-à-dire que demeure le libre-choix entre une assurance-maladie en France ou en Suisse[22]. Cette situation originale a dû être reconsidérée en regard des Accords UE/CH ; désormais, l'assurance-maladie est soumise au droit communautaire, lequel consacre la compétence de la législation sociale du pays d'emploi[23], de sorte que le frontalier en activité en Suisse devrait obligatoirement s'assurer auprès d'une compagnie suisse. Or, ceci n'est pas sans présenter certains inconvénients : les cotisations helvétiques sont relativement élevées, sans participation patronale ; l'adhésion est individuelle, sans notion de cotisation de chef de famille comme en France, etc. C'est pourquoi les associations de frontaliers ont mené des actions de lobbying afin de maintenir la possibilité antérieure du choix entre assurance française ou suisse[24]. Cette requête a été satisfaite à titre transitoire, même si à terme seules demeureront deux possibilités : l'assurance personnelle à la Sécurité Sociale en France et l'assurance en Suisse. Ce maintien d'un particularisme bilatéral ne doit pas masquer l'application croissante du droit communautaire. Ce conseiller d'une instance publique transfrontalière y insiste : *« Si vous vous assurez en Suisse, quand vous voulez aller au docteur en France vous demandez à votre assureur suisse qu'il vous fasse un formulaire E 106, la Caisse primaire française vous inscrit comme un assuré classique et une procédure de recouvrement se fait avec la*

21. Simon Kessler, 25 juin 2003.
22. Par exemple BLIC, 25, 1995, p. 15, et 30, 1996, p. 23.
23. Voir en particulier le Règlement 1408/71 de coordination des régimes de Sécurité sociale. Commentaire détaillé et jurisprudence dans Bernard Teyssié, *Code de droit social européen*, Paris, Litec, 2002, pp. 750-941.
24. Notamment *BLIC*, 47, 2000 et 51, 2001, p. 10.

Suisse. Voilà l'exemple d'une réglementation européenne qui s'applique pour la Suisse, avec ce formulaire E. »[25]

Une européanisation « par le bas » :
usages transfrontaliers du droit communautaire

Face aux différences de législations nationales, les associations de frontaliers engagent toute une action à l'endroit des pouvoirs publics, en privilégiant les outils du droit, plutôt que la mobilisation du nombre qui leur est plus difficile à organiser ; le président de l'UEF le souligne : *« Le travailleur frontalier se trouve un peu en porte-à-faux. Alors les manifestations de rue… on ne peut pas estimer que le nombre faisait le poids. C'est la raison pour laquelle nous réservons cette forme d'action en toute extrémité. »* Des relations tous azimuts sont tissées avec les administrations, afin de se produire comme interlocuteur : *« Les problèmes que nous sommes susceptibles de soulever, la rapidité de leur résolution est fonction des relations que nous avons pu établir avec tel ou tel fonctionnaire, tel ou tel parlementaire. Nous avons d'excellentes relations par exemple au niveau de la direction de la Sécurité Sociale à Paris, et une porte ouverte en ouvre d'autres. Je ne négativerais pas la voie institutionnelle en soi, mais elle est plus longue, plus lente.* »[26]

On le voit, le mode de constitution du groupe est contraint par le répertoire d'action disponible, mais aussi par le cadre d'action visé : alors que l'expertise juridique est bien adaptée à la logique d'influence européenne, la mobilisation des personnes ne s'intègre pas aisément dans le système communautaire d'intermédiation des intérêts[27]. C'est d'abord l'expérience personnelle qui est avancée, à l'exemple de Simon Kessler, président de l'UEF, qui rappelle avoir rédigé plusieurs ouvrages sur les questions transfrontalières pour le compte d'institutions européennes : *« J'ai été élu président du CDTF du Haut-Rhin en mai 69. Dans ce contexte-là, j'ai, comme premier jet, publié un livre qui est* Le Coin, *définissant la structure géographique, historique, sociale de la région. […] Nous avons évidemment persévéré dans le sens des problèmes existant, ce qui m'a donné l'envie d'écrire un second bouquin,* D'un coin à l'autre[28]. *J'ai été à ce moment-là contacté par le Conseil de l'Europe et la Commission*

25. Lilian Messmer, *INFOBEST Palmrain,* 10 octobre 2003.
26. Simon Kessler, 23 juin 2003.
27. Voir notamment Douglas R. Imig & Sidney Tarrow (dir.), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity,* Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
28. Simon Kessler, *D'un coin à l'autre. Les frontaliers en Europe,* Paris, La Pensée Universelle, 1974.

Européenne, ce qui a abouti à mon troisième bouquin, Frontaliers d'Europe, *qui était mandaté par la Commission Européenne.* »[29]

Aussi, c'est bien d'un processus d'européanisation «par le bas» dont on peut parler, de la part d'« usagers» des réglementations européennes, et dont l'originalité consiste à passer par les instances européennes «d'en haut». Ces pratiques spécifiques du droit peuvent être interprétées comme une tentative visant à transformer une contrainte (les disparités de longue date des normes juridiques nationales) en ressource dans un contexte favorable (la mobilisation pratique des normes européennes opposée aux discours intégratifs demeurant «en surplomb»)[30]. Le président de l'UEF insiste bien: *«Le travailleur frontalier est un individu qui vit l'Europe au quotidien. Il s'agit de libre circulation et de libre accès au marché du travail.»* Qui plus est, il existe un lien historique entre les institutions européennes et les organisations de frontaliers; ces dernières ont trouvé à ce niveau, il y a quelques décennies déjà, leurs premiers soutiens face aux Etats: *«J'ai été nommé par le Conseil de l'Europe expert sur le problème frontalier. Ça date des années 70. Et j'ai participé à un certain nombre de leurs travaux. C'était fructueux, et cela a permis une extension de nos relations avec la Commission Européenne.»*[31] La coopération entre le Conseil de l'Europe et les comités de frontaliers s'est maintenue par la suite – le 1er Congrès des Associations de frontaliers européennes à Braunau/Inn en mai 1976 et la 3e Conférence Européenne des Régions Frontalières à Borgen en septembre 1984 le corroborent[32]. Ces liens sont d'autant plus aisément réactivés aujourd'hui, comme scène d'expression des litiges, voire de leur règlement.

Plus, l'Europe est régulièrement mobilisée par les comités haut-rhinois pour ce qui touche au statut de travailleur frontalier en Suisse, c'est-à-dire hors du champ d'application du droit communautaire[33]. Les conventions franco-suisses ont été contestées de longue date par les collectifs, qui ont même trouvé là une occasion de mener des actions communes entre groupements locaux Rhin-Léman, par rapport à l'assurance invalidité. Une première

29. Simon Kessler, 23 juin 2003.
30. Voir également notre étude, Philippe Hamman, «Le droit communautaire: une opportunité pour la défense des travailleurs frontaliers», *Sociétés contemporaines,* 1, 2004.
31. Simon Kessler, 23 juin 2003 et *Frontaliers d'Europe, op. cit.,* pp.17-18.
32. Archives de l'UEF.
33. Sur l'usage stratégique de la référence européenne par les représentants nationaux d'intérêts, même si les questions européennes ne les concernent pas directement, mais parce qu'elle ouvre un accès supplémentaire à l'Etat, voir aussi Richard Balme, «L'Europe des intérêts: lobbying, actions collectives et mobilisations dans l'intégration européenne», *La Lettre de la Maison Française d'Oxford,* 12, 2000, pp.17-36.

réunion a lieu à Paris le 23 octobre 1969 au Ministère des Affaires sociales, en même temps qu'est organisée une campagne d'information dans la presse locale. Après divers avatars, la Convention franco-suisse de Sécurité sociale est signée en juillet 1975 ; l'appui du Conseil de l'Europe a été d'importance, si l'on sait que le chef de la délégation suisse n'était autre que le rédacteur de la Convention européenne de Sécurité sociale du Conseil[34]. Cet appel à l'Europe se comprend d'autant mieux que la Commission Européenne a reçu mandat de négociation, entré dans une phase active en 1994, pour mener à bien la conclusion d'un accord CEE/Suisse dont l'objet est une coordination dans le cadre du Règlement 1408/71. Dès lors, les questions d'assurances sociales ne sont plus renégociées entre les États, qui s'en remettent au niveau européen ; les associations de frontaliers se sentent alors confortées, en même temps qu'amenées de fait vers les interlocuteurs communautaires.

L'appui régulier sur la Commission Européenne est un point singulièrement intéressant puisqu'en l'espèce une initiative « d'en bas », pointant localement des disparités pour les frontaliers, use du relais de l'institution la plus typique de l'Europe « technocratique » – mais par là même spécialement ouverte à l'offre d'expertise[35]. La Commission apparaît en effet d'un accès plus aisé pour les associatifs que le Parlement Européen ; ainsi, le président de l'UEF souligne : *« Au niveau du Parlement européen, nous n'avons pas eu beaucoup de succès. Un sujet qui me vient à l'esprit, la Suisse a procédé à la 10e révision de l'AVS et a introduit la notion du splitting. Nous avons soulevé ce problème, la plainte a été enregistrée, mais n'a pas eu une grande portée. La Commission est beaucoup plus attentive à nos problèmes, la DG Affaires sociales, c'est essentiellement notre interlocuteur. »*[36]

La défense des frontaliers : un enjeu devenu concurrentiel

Après trois décennies d'existence marquées par une activité relationnelle et contentieuse importante, les responsables frontaliers ont le sentiment d'avoir gagné en crédibilité. Le président de l'UEF ne cache pas sa fierté : *« La reconnaissance est incontestablement meilleure. On fait plus fréquemment appel à nous. [...] L'autorité acquise permet de sensibiliser plus rapidement les élus, les pouvoirs publics et les autorités, ainsi d'ailleurs que les corps constitués syndicaux et politiques. »*[37] Toutefois, États et collectivités

34. Sur cet épisode, voir le récit de Simon Kessler, *Frontaliers d'Europe, op. cit.*, pp.139-147.
35. Comme l'a bien souligné Ruth Webster, « The nature and context of public interest coalitions in the European Union », *Politique Européenne*, 7, 2002, p. 143.
36. Simon Kessler, 23 juin 2003.
37. Simon Kessler, 15 juin 2002 et 23 juin 2003.

territoriales jouent désormais eux aussi du répertoire transfrontalier[38] pour fonder, avec l'appui de crédits communautaires, un réseau public spécifique dénommé EURES-Transfrontalier (EURopean Employment Services) et associant les syndicats nationaux. Il s'ensuit un conflit de légitimité avec les comités de défense autour de la «bonne» représentation de la cause frontalière[39]. Les responsables de collectifs dénoncent en particulier la mise à l'écart des instances syndicales transfrontalières dont ils s'estiment victimes:

«Les syndicats se désintéressaient de cette catégorie de salariés. Ce n'est que lorsque nous avons pris une certaine ampleur qu'ils se sont inquiétés. Je vous donne un exemple, la Commission Syndicale Interrégionale. Elle réunit des syndicats allemands, français et suisses. J'ai été contacté à une époque par la présidente pour participer à leurs travaux. Alors j'ai obtenu l'accord des différents syndicats, mais au titre d'observateur. La présidence ayant changé, le nouveau président a estimé que ma présence n'était pas souhaitée. Et depuis 3 ans, je ne reçois plus d'invitations. Cela démontre que nous ne sommes pas toujours persona grata dans le monde syndical.»[40]

D'autres tensions apparaissent avec les guichets publics spécialisés qui se développent dans les régions frontalières. En Alsace, la mise en place dans les années 1990 du réseau INFOBEST (Informations- und Beratungsstelle – Centre d'information et de conseil), constitué de quatre bureaux le long du Rhin Supérieur, est exemplaire de ces enjeux. Ces structures sont portées par les États, régions, départements, communes et équivalents de leur périmètre d'action entre France, Allemagne et Suisse. Leur activité se rapproche de l'aide juridique aux frontaliers délivrée par les associations: les personnes privées formulent l'essentiel des demandes, qui concernent la sphère du travail frontalier à hauteur de 90% – droit du travail et Sécurité Sociale au premier titre[41]. La posture de service public affichée par les conseillers INFOBEST les fait cependant prendre leurs distances par rapport aux comités de défense,

38. On se permet de renvoyer à nos travaux: Philippe Hamman, «Entre voisins... Le transfrontalier. Le territoire du projet SaarLorLux», *Les Annales de la Recherche Urbaine,* 90, 2001, pp.199-207; et «La coopération intercommunale transfrontalière: vers une nouvelle gouvernance locale», *Politiques et Management Public,* 21 (1), 2003, pp.131-161.

39. En effet, pour qu'il y ait inscription durable d'un groupe d'intérêt dans l'espace européen, il faut que ses représentants soient identifiés à un domaine bien circonscrit et à des alliés spécifiques: voir Hélène Michel, «Le droit comme registre d'européisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne», *Politique Européenne,* 7, 2002, pp. 36-40.

40. Président de l'UEF, Saint-Louis, 23 juin 2003.

41. On s'appuie ici sur les rapports d'activité 1999-2001 des instances INFOBEST, leur site Internet <www.infobest.org>, et des entretiens avec les conseillers (24 juin et 10 octobre 2003).

jugés par trop militants : *« Nous, en tant qu'administration, on a une obligation de neutralité. On existe parallèlement, je pense, avec des formes de conseil ou d'aide qui ne sont pas les mêmes. Disons que les associations de défense des frontaliers ce sont des syndicats. Ils renseignent, mais ils vont conseiller peut-être pour le droit du travail des démarches auprès des Prud'hommes, contester et tout... »*[42] Du coup, des crises ouvertes peuvent éclater. Par exemple, le CDTF Haut-Rhin est entré en conflit contre l'INFOBEST du Sud-Alsace, avec des épisodes particulièrement vifs. L'un d'eux a marqué l'année 2000 autour de la réforme de l'assurance-maladie des frontaliers français en Suisse, afin de fournir rapidement l'information à la population et renforcer de la sorte une position relative par rapport à son « adversaire », avec en particulier au mois d'avril l'occupation manu militari par des associatifs de l'hôtel allemand dans lequel l'INFOBEST avait prévu de tenir la première une réunion publique. *« Alors qu'actuellement tout le monde manque d'éléments pour répondre aux frontaliers sur l'assurance-maladie, vouloir informer sans savoir, c'est de la désinformation ! »* tempête le président du CDTF, tandis qu'un chargé de mission rétorque devant la presse : *« Ces méthodes de sabotage sont un véritable affront ! J'attends que nos collectivités porteuses prennent position derrière nous »*, se réclamant de la légitimité « officielle » des INFOBEST[43]. C'est le processus d'institutionnalisation d'une sphère de représentation des intérêts frontaliers en train de se faire que l'on approche ici.

* * *

Depuis les années 1960, les comités de frontaliers font connaître au niveau national et local la réglementation européenne, rendue d'appréhension concrète dans la vie quotidienne et professionnelle des citoyens concernés par les mouvements pendulaires entre la France et la Suisse. Ces associatifs sont des « passeurs » qui, provenant d'une position périphérique, parviennent à se connecter à des univers beaucoup plus centraux, débouchant sur de l'action, par un travail sur et avec le droit et toute une activité relationnelle pour mettre en rapport des mondes qui ne se rencontraient pas[44]. Les profits qui se

42. Bénédicte Chêne, conseillère Palmrain de 1998 à 2002, 24 juin 2003.
43. Nombreuses mentions du « coup de force » dans la presse régionale : *Dernières Nouvelles d'Alsace* (édition Haut-Rhin), 12 et 13 avril 2000 ; *L'Alsace*, 12 avril 2000 ; *Dreiland Zeitung*, 13 avril 2000 ; *Badische Zeitung*, 13 avril 2000, etc.
44. Sur cette problématique de l'hybridation, voir Philippe Hamman, Jean-Mathieu Méon et Benoît Verrier (dir.), *Discours savants, discours militants. Mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002.

dégagent de cette transnationalisation de l'action collective ne s'avèrent toutefois plus exclusifs aujourd'hui: dans les rapports souvent tendus entre associations de frontaliers, centrales syndicales nationales et instances transfrontalières pilotées par les collectivités locales, c'est cette posture de courtiers en information sociale qui est devenue concurrentielle – signe de son succès comme des difficultés qui demeurent.

* * *

Tableau 1 : Evolution du nombre de travailleurs étrangers employés en Suisse (1950-2000)

Année	Nombre de travailleurs étrangers
1950	285 446
1960	584 739
1970	1 080 076
1980	944 974
1990	1 127 109
2000	1 406 630

Tableau 2 : Répartition des frontaliers en Suisse, par canton, suivant le lieu de travail, au 31 août 1989 (toutes nationalités)

Canton	Nombre de frontaliers	
Appenzell (AR/AI)	290	(269/21)
Argovie	9 410	
Bâle (BS/BL)	35 650	(25 218/10 432)
Berne	1 352	
Genève	30 153	
Grisons	2 524	
Jura	2 745	
Neuchâtel	3 655	
Saint-Gall	10 535	
Schaffhouse	4 396	
Soleure	1 142	
Tessin	38 997	
Thurgovie	5 221	
Valais	2 856	
Vaud	11 729	
Zurich	2 70	

Tableau 3 : Vœux formulés par les travailleurs frontaliers consultés dans le cadre de l'enquête du CDTF du Haut-Rhin en 1969 (N=2055, dont 1511 réponses à cette question ouverte)

Vœux exprimés	Nombre	%
Assurance maladie	510	33,4
Assurance invalidité	186	12,2
Fiscalité	185	12,2
Libéralisation du change	169	11
Simplification du passage de la frontière	167	11
Statut national du frontalier	132	8,6
Divers (stabilité de l'emploi, besoin d'informations, questions de logement…)	162	10,6

Tableau 4 : Couverture sociale des travailleurs frontaliers français en Suisse selon l'enquête du CDTF Haut-Rhin en 1969 (N=2055, dont 2034 réponses à la question)

Âge des travailleurs	Contrat d'assurance-maladie	Absence de contrat	% d'assurés
25 ans et -	633	34	94,9
26-30 ans	415	3	99,3
31-35 ans	288	0	100
36-40 ans	235	8	96,7
41-45 ans	144	0	100
46-50 ans	90	0	100
51-55 ans	37	0	100
56-60 ans	69	0	100
+ de 60 ans	39	0	100

Tableau 5 : Type de couverture maladie des frontaliers français employés en Suisse en 1969 d'après l'enquête du CDTF Haut-Rhin (N = 2034)

Nature de la couverture maladie retenue	Pourcentage par rapport à l'ensemble de l'échantillon
Assurance-maladie volontaire de la Sécurité Sociale française	20 %
Assurance-maladie auprès d'une compagnie privée d'assurance en France	53 %
Assurance-maladie auprès d'une compagnie privée d'assurance en Suisse	21 %
Souscription d'un contrat d'assurance-maladie simultanément auprès d'une compagnie privée française et d'une compagnie privée suisse	6 %