

les migrations internationales

Problèmes de mesure, évolutions récentes et efficacité des politiques

Séminaire de Calabre (8-10 septembre 1986)



NUMERO 3

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

LES MIGRATIONS FRONTALIÈRES PROBLÈMES DE MESURE

Marie-Noële DENIS

(Centre National de la Recherche Scientifique, Strasbourg, France)

INTRODUCTION

Les migrations frontalières constituent une catégorie particulière de mobilité de population où les travailleurs, parcourant de courtes distances, traversent fréquemment, sinon quotidiennement, une frontière. Leur observation n'en est pas pour autant plus facile que celle des migrations à déplacements plus amples et plus définitifs.

Notre champ d'étude portera sur l'Alsace qui constitue de ce point de vue une région privilégiée. Les frontaliers y sont nombreux (1) et la multiplicité des analyses réalisées à partir de statistiques et d'enquêtes diverses permettent de cerner l'ensemble du problème. De plus, la complexité des sources y est maximale puisque certaines proviennent de deux pays à gouvernement fédéral, la République Fédérale d'Allemagne et la Suisse, qui partagent avec la France des statuts différents. La RFA fait partie depuis 1956 de l'Union de l'Europe Occidentale et de la Communauté Economique Européenne. Dans ce cas, la gestion des frontaliers relève, en partie, d'accords multilatéraux. Par contre, la Suisse est restée un pays indépendant (2) et la situation des frontaliers dépend d'accords bilatéraux avec la France ou même avec les cantons suisses directement concernés.

Dans une perspective méthodologique, et dans ce cadre particulier, nous essayerons :

1. de faire le tour des diverses définitions du terme de «frontalier»,
2. de dresser un inventaire critique des sources disponibles,
3. de proposer, en conclusion, un certain nombre de solutions destinées à simplifier et systématiser les méthodes d'analyse.

I. PROBLÈMES DE DÉFINITION

La dénomination banale de ce type de migration est très variable. Selon les pays et les circonstances, il est question de : frontalier, travailleur frontalier, out-commuter, Auspendler, migrant pendulaire, navetteur. En Alsace, le terme le plus employé est celui de «Pendler».

(1) 29 290 en 1975, 36 800 en 1982 et 32 725 en 1984.

(2) La Suisse fait partie du Conseil de l'Europe qui n'a aucun pouvoir de décision.

Au travers des accords officiels bilatéraux et multilatéraux, on peut distinguer aussi des définitions différentes du travailleur frontalier, du régime frontalier, de la zone, de la région frontalière qui modifient évidemment la nature des groupes et l'importance des effectifs pris en considération. Ces définitions officielles varient entre les Etats, entre les administrations d'un même Etat, et évoluent dans le temps. Elles sont plus ou moins restrictives selon l'administration qui les met en place.

Le plus petit commun dénominateur définit le frontalier comme un travailleur qui, tout en conservant sa résidence ou son domicile dans la zone frontalière d'un Etat, domicile où il rentre au moins une fois par semaine, occupe un emploi régulier dans l'Etat voisin à l'intérieur d'une zone de même dimension.

Les différentes définitions appliquées aux frontaliers Alsaciens à partir de ces trois critères d'espace, de temps et de nationalité, mesurent toute la complexité du problème.

1 • Le critère spatial : les accords signés dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale, qui règlent depuis 1956 les relations entre la France et la RFA, prévoient une zone de domicile et de travail de dix kilomètres de part et d'autre de la frontière. Les règlements de la CEE ont étendu cette zone à vingt kilomètres. Mais la convention fiscale de 1959, toujours valable, a établi une liste limitative de 174 communes en France et de 156 communes en Allemagne de part et d'autre de la frontière. Cette interprétation restrictive entraîne des domiciliations fictives pour obtenir le bénéfice, au moins fiscal, du statut de frontalier.

Selon les accords franco-suisse de 1958, seuls les travailleurs résidant à moins de dix kilomètres de part et d'autre de la frontière sont considérés comme «frontaliers» et relèvent de la gestion des services de main-d'œuvre du canton suisse où ils exercent un emploi. Depuis 1970, les frontaliers résidant au-delà de dix kilomètres sont assimilés aux «travailleurs à l'année» et dépendent de la police des étrangers.

2 • Le critère temporel : La définition de «travailleur frontalier» prend aussi en compte le rythme de franchissement de la frontière. Le règlement de la CEE de 1963, applicable aux échanges franco-allemands, spécifie que le travailleur frontalier doit retourner à sa résidence tous les jours ou au moins une fois par semaine. Les règlements de 1971-1972 étendent pour une durée de quatre mois le statut de frontalier à tout travailleur envoyé par son entreprise en un autre point du pays ou sur le territoire d'un autre Etat membre, même s'il ne peut retourner régulièrement à son lieu de résidence. (3)

La convention fiscale franco-allemande de 1959 exige, quant à elle, que le frontalier regagne son domicile tous les jours.

Le frontalier travaillant en Suisse doit retourner chaque jour en France. Il est tenu de produire aux autorités suisses un certificat de résidence émanant de sa commune où il doit habiter depuis au moins six mois.

(3) Les migrations frontalières ne deviennent pas, en Alsace, des migrations définitives puisque leur principale motivation est la différence avantageuse des taux de change entre la France, la RFA et la Suisse. Une relation entre ces deux types de migrations existe néanmoins (voir le texte du B. Aubry, 2^e Séance).

3 • Le critère politique : le travailleur frontalier se réfère aussi à une double allégeance politique : son pays de domicile et son pays d'emploi, dont il dépend pour les questions de police générale et de police de l'emploi. Il se définit par la possession d'une carte de «travailleur frontalier».

Dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale et à partir de 1956, le frontalier alsacien devait posséder cette carte, délivrée pour cinq ans et renouvelable, dont l'obtention était liée aux conditions d'emploi dans le pays d'accueil.

Le règlement de la CEE de 1968 a institué la libre-circulation des travailleurs à l'intérieur des Etats-membres et a supprimé, de ce fait, les cartes de séjour ou de travail, attribuées, en particulier, aux frontaliers.

En Suisse, l'employeur de main-d'œuvre frontalière doit faire une demande d'autorisation de travail au service de la main-d'œuvre ou à la police des étrangers. Le frontalier obtient alors une carte de travail visée par la police des frontières.

Ces définitions complexes, hétérogènes, susceptibles de varier, ne rendent que plus difficile et aléatoire l'application de méthodes classiques à l'étude des migrations frontalières.

II. SOURCES DISPONIBLES EN ALSACE

Du fait de leur qualité de travailleurs migrants, les frontaliers sont comptabilisés de part et d'autre d'une frontière. Les sources disponibles en Alsace se réfèrent donc à la France, la Suisse et la RFA. Elles sont nombreuses mais de ce fait disparates.

1. Les recensements : Ils constituent, pour l'étude des travailleurs frontaliers comme pour celle de l'ensemble de la population, une source d'information relativement homogène qui permet des comparaisons chronologiques (sauf changements de nomenclatures d'un recensement à l'autre). Les renseignements qu'ils fournissent : sexe, âge, branche d'activité économique, catégorie socio-professionnelle, niveau de diplôme, lieux de résidence et d'emploi, satisfont aux exigences d'une recherche.

Malheureusement, leur périodicité est trop longue pour suivre la conjoncture des flux migratoires et jusqu'à présent, en France, un traitement spécial «frontaliers» n'a été réalisé qu'aux recensements de 1975 et de 1982.

2. Les statistiques administratives : Néanmoins, d'autres statistiques, d'origine administrative, sont disponibles. Dans ce domaine, il faut distinguer la situation en RFA et en Suisse :

a) **Les travailleurs frontaliers en RFA** : Jusqu'en 1972, les offices de l'emploi allemands délivraient une *autorisation de travail* pour les étrangers, y compris les frontaliers, mentionnant le lieu de résidence, et envoyaient un double des fiches d'entrée et de sortie au «*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*» de Bonn. Celui-ci publiait

des statistiques de répartition par branches d'activités professionnelles et lieux de destination qui ont été utilisées par le BIPE dans son rapport sur «les problèmes posés par la main-d'œuvre alsacienne travaillant en Allemagne et en Suisse» (1970). Il existait aussi des *fichiers dans les «Kreiss»* (4) concernés, en particulier Fribourg, Lörrach, Offenbourg, qui spécifiaient l'âge, le lieu de résidence, de travail, la branche d'activité et la qualification professionnelle. La direction régionale du travail et de la main d'œuvre d'Alsace, à Strasbourg, a exploité ces statistiques jusqu'en 1971.

Depuis 1972 et d'après les règlements de la CEE, les cartes de travail et de séjour ont été supprimées et les travailleurs frontaliers alsaciens n'ont aucune obligation légale de déclarer une prise d'emploi ou un licenciement. De plus, comme ils jouissent du même statut que les nationaux, leur domicile n'est pas mentionné sur les listes des offices de l'emploi.

Une autre source statistique administrative a pris le relais. La *direction régionale de la Sécurité Sociale de Strasbourg* publie, chaque trimestre, l'effectif des frontaliers par âge, situation de famille et canton de résidence en France. En effet, les frontaliers *travaillant en Allemagne cotisent* à la sécurité sociale allemande (AOK). Les règlements de la CEE de 1971 et 1972 précisent qu'ils dépendent, pour leur couverture sociale, de leur pays d'emploi et que les prestations peuvent être versées dans le pays de résidence mais au frais du pays d'emploi. En Allemagne, les prestations sont versées en nature. Les frontaliers qui préfèrent se faire soigner à leur lieu de domicile demande le remboursement en France grâce à une *attestation d'ouverture des droits*, valable un an et tacitement reconductible jusqu'à ce que l'AOK envoie une notification de suppression des droits. Tous les travailleurs frontaliers ne demandent pas à bénéficier de ces dispositions, car la couverture sociale est plus faible en France qu'en Allemagne (75 % contre 100 %), mais la majorité d'entre eux dépendent néanmoins de la Sécurité Sociale française qui peut, à partir du fichier d'attestations dont elle dispose, publier des statistiques.

b) Les travailleurs frontaliers en Suisse : Il n'y a pas de système public de sécurité sociale en Suisse mais, depuis 1978, les travailleurs frontaliers ont droit à la Sécurité Sociale française au titre d'assurance personnelle. Une enquête a révélé que seulement 20 % d'entre eux en bénéficiaient, et, de ce fait, cette source statistique est inutilisable en ce qui concerne les échanges de main-d'œuvre avec la Suisse.

L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail de Berne publie des statistiques bi-annuelles concernant les frontaliers à partir des *autorisations de travail* délivrées, à la demande de l'employeur, par les organismes cantonaux concernés, service de la main-d'œuvre et police des étrangers depuis 1970. Ces autorisations sont valables pour un an et renouvelables. Le frontalier qui quitte son employeur doit restituer son autorisation de travail. Les statistiques publiées par l'Office fédéral donnent la répartition des frontaliers travaillant en Suisse par nationalité, sexe, canton de lieu de travail, activité de l'entreprise, mais pas par lieu de résidence.

3. Les fichiers des frontaliers : Devant l'hétérogénéité, la carence, la précarité des statistiques disponibles, un certain nombre d'organismes ont créé des fichiers-frontaliers dont la mise en œuvre dépendait de la bonne volonté des administrations sollicitées.

(4) **Kreis** : circonscription administration allemande qui correspond à peu près à l'arrondissement.

a) **Le fichier de la direction départementale du travail du Haut-Rhin :** la direction départementale du travail du Haut-Rhin a constitué ainsi un fichier nominatif des frontaliers à partir des *doubles de la plupart des fiches établies par les services d'emploi suisses et allemands* : demandes d'autorisation de travail, renouvellement ou non-renouvellement. Ce système interrompu par la partie allemande en 1972, présente un certain nombre de défauts : on ne connaît pas les frontaliers vers la Suisse qui relèvent de la police des étrangers. Les doubles-comptes sont nombreux, surtout lors d'un mariage ou d'un changement de domicile. Enfin, les fiches parviennent en retard ou même pas du tout.

b) **Le fichier de l'INSEE :** le fichier de l'INSEE, constitué en Suisse à partir de mars 1976, auprès des services d'emploi cantonaux de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Argovie et Berne, a été tenu à jour jusqu'en 1982.

Il donnait la répartition des frontaliers en Suisse par commune de résidence, sexe année de naissance, canton du lieu de travail, année d'arrivée au travail. Un certain nombre de renseignements (fonction, activité dans l'entreprise), considérés comme peu précis, n'avaient pas été retenus. Une mise à jour au premier trimestre de chaque année, permettait d'apprécier le flux d'entrée, les renouvellements, les sorties, de comparer les nouveaux contrats et les non-renouvellements.

Ce fichier n'était pas exempt non plus de doubles-comptes et la complexité du système l'a fait abandonner.

4. **Les enquêtes :** Enfin, un certain nombre d'enquêtes permettent de compléter ce faisceau d'informations. Elles ne touchent qu'un échantillon de population mais peuvent être statistiquement représentatives, et sont de toute façon indispensables au niveau des analyses de motivation en termes de choix de résidence, de qualité des conditions de travail et de salaire. Elles abondent pendant la période d'expansion des échanges frontaliers, entre 1971 et 1975.

III. LES LIMITES DES SOURCES

Travailleurs mais aussi migrants, les frontaliers relèvent de deux Etats et les sources qui les concernent seront hétérogènes tant que l'on ne disposera pas de véritables données transfrontalières.

Sans revenir sur les variations de définition du substantif ou qualificatif «frontalier», on peut relever un certain nombre d'incohérences :

1. Les méthodes de collecte et de saisie des données sont différentes selon les pays et changent dans le temps :

a) Pour ne se borner qu'aux mouvements frontaliers alsaciens, la principale source d'information est une *carte d'entrée restituée à la sortie* qui permet de constituer des fichiers.

Avec la RFA et jusqu'en 1972, il s'agissait d'une autorisation de travail. Un fichier permanent mais sans bilan annuel, était tenu par les offices d'emploi à partir des fiches

d'entrée et de sortie, ces dernières peu souvent restituées. Les statistiques de la Sécurité Sociale ont pris le relais.

En Suisse, l'autorisation de travail subsiste mais délivrée par deux organismes différents, l'office de l'emploi ou la police des étrangers. On peut douter aussi que le frontalier qui quitte son employeur, prenne le soin de restituer cette autorisation.

b) Ces contrôles ont permis en général l'élaboration de *séries statistiques*. Elles n'existent pas toujours, ne donnent pas tous les renseignements disponibles et leur périodicité est variable.

Pour les frontaliers travaillant en RFA, la direction régionale de la Sécurité Sociale de Strasbourg établit des statistiques trimestrielles. En Suisse, l'office fédéral du travail fournit des séries bi-annuelles.

2. Les variations de définitions et de nomenclatures sont importantes :

La définition même de «frontalier» varie, nous l'avons vu, entre pays et entre administrations d'un même Etat. La nomenclature des catégories socio-professionnelles change aussi d'un pays à l'autre. Les différentes études de l'INSEE ont adopté une classification de compromis (5), mais qui n'est pas toujours assez fine, surtout pour les ouvriers.

Les branches d'activité sont en général mieux repérées, mais subissent aussi des ajustements hasardeux, surtout en ce qui concerne la Suisse où les nomenclatures sont très détaillées, en relation avec un système de quotas.

3. Les paramètres d'identification démographique, économique, sociale, culturelle, sont irrégulièrement connus

Pour la RFA, les caractéristiques démographiques et sociales des travailleurs frontaliers (sexe, âge, situation de famille, canton de résidence) sont spécifiées, mais on ne sait rien de leurs caractéristiques économiques (branches d'activité, catégorie socio-professionnelle, lieux de travail).

Pour la Suisse, les informations portent sur le sexe, le lieu de travail, l'activité dans l'entreprise, mais l'âge, le lieu de résidence ne sont précisés qu'au niveau cantonal et la situation de famille et le niveau de formation restent inconnus.

4. Les statistiques d'ensemble ne sont pas assez régionalisées

Les travailleurs frontaliers comptent peu à grande échelle : ils étaient 250 000 en Europe, 34 000 en Alsace en 1981. Mais leurs effectifs *sont très importants au niveau micro-régional*, par rapport aux structures d'emploi des régions de résidence et de

(5) Voir en particulier «Chiffres pour l'Alsace» n° 3, 1976 : professions libérales, cadres supérieurs et moyens, employés, ouvriers. L'étude des «Chiffres pour l'Alsace» n° 1-1983 qui utilise les résultats du recensement a pu raffiner un peu plus : employés, techniciens, ouvriers qualifiés, ouvriers spécialisés, manœuvres.

travail (6). L'INSEE et l'Office statistique de la Communauté Européenne fournissent des effectifs d'emploi par grandes régions alors qu'il faudrait des statistiques par canton ou par Kreis pour comparer les effectifs de travailleurs frontaliers aux conditions locales. De ce fait, l'INSEE n'a pu calculer que des pourcentages de frontaliers dans la population active par canton de résidence, statistique insuffisante pour une étude approfondie des structures économiques. Il faudrait aussi pouvoir comparer les taux de chômage des frontaliers au taux de chômage général dans leur canton de résidence ou de travail. Ceux-ci ne nous sont connus que pour des aires géographiques trop larges : la région en France, le Land en RFA.

CONCLUSION

Nous aimerions, à la suite et dans le cadre de cette analyse critique, proposer quelques solutions destinées à simplifier les méthodes d'analyse et à améliorer les résultats. Il faudrait tout d'abord *tenir compte du paramètre «frontalier» dans les recensements de la population*. Il faudrait, dans la même perspective, *uniformiser les statistiques relatives aux frontaliers* dans leurs définitions, leurs nomenclatures, en généralisant l'utilisation de nomenclatures internationales (ONU, BIT, NAGE), *établir une périodicité unique*, par exemple annuelle. Il faudrait aussi régionaliser les statistiques générales indispensables à l'analyse. Il paraîtrait enfin nécessaire d'établir des fichiers spécifiques avec saisie de données à une seule source, le lieu de travail paraissant la plus opportune.

Résoudre ces problèmes serait la preuve de l'émergence de régions transfrontalières symboles d'une Europe plus intégrée.

(6) Les frontaliers ne représentent que 4 à 6 % de la population active alsacienne mais ils constituent le tiers de la population active de certains cantons du Nord (Seltz-lauterbourg) et la moitié dans le Sud (Huningue).