

RAPPORT SUR LA NEGOCIATION ET LA CONCLUSION

des accords entre la France et la Suisse relatifs au statut des travailleurs frontaliers, à l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, et au régime des allocations familiales agricoles concernant les amodiataires de pacages français.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 21 mai 1957, les négociations portant sur l'assurance-chômage et le placement des Français sous permis de séjour, le projet d'accord relatif aux travailleurs frontaliers et les questions en suspens en matière d'allocations familiales eurent lieu à Paris du 28 mai au 1er juin 1957. Simultanément, la Délégation suisse conduite par M. Arnold Saxer devait négocier un accord de réciprocité en vue d'assurer aux Suisses établis en France l'octroi des avantages découlant de la loi française du 30 juin 1956, instituant un Fonds national de solidarité.

Le procès-verbal de ces négociations, fait à Paris le 7 mars 1958, transmis au Département politique le 10 du même mois, montre que cette concordance dans le temps a permis à la délégation française de lier les deux négociations. Cette attitude détermina d'expresses réserves de la part des chefs des deux délégations suisses qui firent valoir qu'elle n'était fondée sur aucune relation organique ou juridique entre les problèmes qu'ils avaient reçu mission de traiter. Ils consentirent cependant à ce que les pourparlers fussent engagés sur le plan technique après que le chef de la Délégation française eut déclaré que la question de principe ainsi soulevée était susceptible d'être résolue au cours des travaux. Dès lors quatre groupes de travail élaborèrent des projets d'accords dont le texte fut arrêté en séance plénière.

a) Accord entre la Suisse et la France relatif aux travailleurs frontaliers

Depuis fort longtemps la France souhaitait que les travailleurs frontaliers puissent bénéficier d'un statut leur accordant quelques garanties quant à la stabilité de l'emploi. L'accord s'est établi sans trop de difficultés sur la base des propositions suisses. Les autorisations de travail seront délivrées, en règle générale, pour la durée d'un an. Elles pourront cependant être plus courtes durant les deux premières années de travail si l'intérêt du marché de l'emploi l'exige. Le renouvellement des autorisations est en principe assuré après dix années de travail ininterrompues, sous la réserve cependant que



- 2 -

de graves perturbations du marché de l'emploi ne s'y opposent. Les travailleurs saisonniers ne bénéficient pas de ces garanties.

Le changement d'employeur dans la même profession doit faire l'objet d'une autorisation expresse durant les deux premières années; après la seconde année, il est autorisé mais doit être aussitôt annoncé. Le changement de profession demeure en tout temps soumis à une autorisation spéciale. La Délégation française avait exprimé le désir d'obtenir des garanties plus étendues: droit de changer non seulement d'employeur mais de profession, renouvellement automatique de l'autorisation après 10 ans de travail, assimilation des saisonniers aux travailleurs ordinaires. Elle a cependant tenu compte des remarques qui lui furent opposées, se résumant ainsi:

- L'accord est le premier de ce genre que la Suisse négocie. Il est normal qu'elle observe une certaine prudence à propos d'une première expérience susceptible d'être invoquée comme précédent par d'autres Etats voisins.
- L'autonomie des cantons dans le domaine des rapports frontaliers implique leur accord préalable quant aux engagements souscrits.
- L'accord fondé sur la réciprocité n'apporte en fait qu'une contrepartie minime à la Suisse étant donné le nombre très faible des travailleurs frontaliers suisses qui travaillent en France.
- Le maintien du contrôle sur le changement d'employeur et de profession est nécessaire aussi bien pour prévenir des abus que pour vérifier si les frontaliers bénéficient des mêmes conditions de travail que les nationaux.
- Enfin il est normal que le statut des frontaliers comporte moins de garanties que celui des travailleurs domiciliés au lieu de leur travail. Les frontaliers bénéficient de toute manière de la bienveillance réciproque caractérisant les rapports des autorités cantonales avec les départements limitrophes et des mêmes conditions de travail que les nationaux.

Pour le surplus, l'accord laisse aux autorités locales le soin de régler la procédure relative à la

la délivrance, au renouvellement et au retrait des autorisations de travail, fixe les critères permettant d'apprécier la durée du travail et réserve les droits acquis par les travailleurs frontaliers.

b) Convention entre la Suisse et la France, relative à la situation au regard des législations d'allocations familiales, de certains exploitants suisses de terres françaises.

En mai 1955, la France a supprimé par décret-loi le versement des allocations familiales aux frontaliers. Cette mesure affectait principalement les travailleurs occupés en Suisse, la France ayant déjà réglé cette question avec d'autres Etats voisins par des conventions stipulant que les allocations familiales sont dues par le pays du lieu de travail. Le canton de Genève, où travaille le plus fort contingent de frontaliers, demanda aussitôt que des pourparlers fussent engagés. D'autre part, la France réclamait l'assistance des autorités suisses pour le prélèvement des cotisations d'allocations familiales auprès d'exploitants agricoles domiciliés en Suisse, mais exploitant temporairement des pacages dans le Jura français. En l'absence d'un accord, ces employeurs étaient affiliés simultanément aux caisses d'allocations françaises et suisses, mais leur personnel se trouvait exclu du bénéfice des prestations françaises.

Les pourparlers ont fait très tôt apparaître que le Gouvernement français n'accepterait pas de rétablir, comme par le passé, le versement des allocations françaises aux travailleurs frontaliers et qu'il n'était pas possible de régler par un même texte conventionnel les questions relevant de l'agriculture et celles que posent les autres professions. Enfin, la diversité des législations cantonales n'a pas permis non plus, dans un secteur comme dans l'autre, d'arrêter des solutions valables d'emblée pour toute la zone frontalière franco-suisse. Il convenait dès lors de dissocier les problèmes et de régler en premier lieu la situation des amodiataires suisses de pacages français, en réservant pour une seconde négociation les questions auxquelles le canton de Genève est particulièrement intéressé. A ce propos, j'ai l'agréable devoir de souligner qu'en acceptant, au cours des pourparlers, de mettre à l'étude la requête française tendant à obtenir que les travailleurs frontaliers bénéficient des allocations familiales genevoises, le Conseil d'Etat de Genève a permis de dégager les discussions d'une

- 4 -

impasse. Celles-ci se sont alors poursuivies dans un climat plus détendu.

La Convention relative aux allocations familiales agricoles n'engage dans le présent, du côté suisse, que le Canton de Vaud; elle pourra par la suite être étendue à d'autres cantons par échange de lettres. Cela tient au fait que la forte majorité des agriculteurs qui exploitent saisonnièrement des pacages français sont domiciliés dans ce canton et qu'il n'aurait pas été possible de conclure un accord plus général sans donner au préalable aux autres cantons frontaliers l'occasion de se prononcer sur les modalités techniques envisagées. Ils ont cependant été informés et n'ont pas formulé d'objections contre une solution conventionnelle à laquelle il leur sera loisible de souscrire ultérieurement. La Convention stipule en effet que les deux Gouvernements pourront l'étendre à d'autres cantons par échange de lettres.

Quant au fond, elle prévoit que les salariés agricoles recevront les allocations françaises pendant les périodes où ils sont employés dans les départements limitrophes. Durant ces périodes, les caisses d'allocations vaudoises ne percevront pas les cotisations assises sur leurs salaires et ne verseront pas les allocations familiales. En outre, la perception et la couverture des cotisations dues aux caisses d'allocations feront l'objet d'une entr'aide dont les modalités seront fixées par un arrangement administratif.

c) Règlement du contentieux par échange de lettres

La France a consenti à renoncer à l'encaissement de cotisations impayées depuis plusieurs années par de nombreux amodiataires vaudois, à la condition que ceux qui avaient satisfait à leurs obligations ne soient pas lésés et reçoivent une compensation de la part de l'organisme vaudois compétent. La Délégation suisse a estimé qu'il était préférable que la liquidation de ce contentieux fût réglée par un échange de lettres plutôt que d'en faire l'objet de dispositions conventionnelles transitoires.

d) Mise en vigueur par échange de lettres

La Convention sera ratifiée et entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification. La procédure de ratification est sujette en France à des délais parfois prolongés. Pour pallier cet inconvénient il

fut convenu de mettre la Convention provisoirement en vigueur, par échange de lettres, avec effet au 1er janvier 1958.

e) Assurance-chômage et placement des Français résidant en Suisse, non encore admis à l'établissement.

Les dispositions réglementaires relatives au placement et à l'assurance-chômage prévoient que ceux qui sollicitent le bénéfice de ces institutions sont tenus d'accepter en tout temps l'emploi qui leur est proposé. Cette condition, incontestablement remplie par les étrangers titulaires du permis d'établissement, peut ne pas l'être intégralement par les titulaires du permis de séjour. Il n'est d'ailleurs pas certain que l'affiliation aux caisses d'assurance-chômage soit toujours un avantage pour le travailleur étranger dont l'autorisation de séjour et de travail est limitée. La France demandait néanmoins que ses ressortissants sous permis de séjour aient accès au service public de placement et à l'assurance-chômage; elle a fait valoir qu'à cet égard les Suisses étaient placés en France sur le même pied que les nationaux, tout en reconnaissant que les secours de chômage français n'étaient pas en tous points comparables aux prestations de l'assurance-chômage suisse. Cette question était d'ailleurs déjà tranchée dans son principe par l'Arrangement conclu entre la France et la Suisse le 9 juin 1933, concernant l'assistance réciproque aux chômeurs et par le Traité de travail entre la France et la Suisse du 1er avril 1946. Ainsi, sans souscrire à des engagements nouveaux, la Délégation suisse a pu déclarer que le bénéfice desdits accords sera assuré aux ressortissants français titulaires d'un permis de séjour en Suisse, dans les conditions précisées par l'échange de lettres qui a accompagné la conclusion de l'Arrangement franco-suisse du 9 juin 1933.

Cette déclaration figure au procès-verbal des négociations et ne fait pas l'objet d'un texte séparé.

f) Admission à l'établissement des travailleurs français justifiant d'un certain nombre d'années de travail en Suisse en qualité de frontaliers.

La Délégation française a exprimé le vœu que les travailleurs frontaliers qui désirent prendre domicile au lieu de leur travail en Suisse soient accueillis non seulement, comme tous les Français, avec une bienveillance

particulière, mais aient accès plus rapidement, voire immédiatement, à l'établissement compte tenu des années de travail accomplies en Suisse. Cette revendication n'a toutefois pas été motivée par des arguments convaincants. Compte tenu de la crise du logement, d'une part, des garanties de stabilité données aux travailleurs par la nouvelle Convention d'autre part, il n'a pas paru opportun d'y faire droit. L'assurance a néanmoins été donnée d'office que les autorités cantonales compétentes examineraient les cas particuliers avec la plus grande compréhension, notamment lorsque des raisons de famille ou d'ordre social justifieront la prise de domicile. Quant à l'accès à l'établissement, il est déjà ouvert aux ressortissants français après un délai de séjour de 5 ans; ils peuvent même être libérés du contrôle fédéral après la 3ème année de séjour.

g) Admission des ressortissants suisses au bénéfice du Fonds national de solidarité en France.

La loi française du 30 juin 1956 qui institue un Fonds national de solidarité accorde à tout Français âgé de 65 ans, (60 ans en cas d'inaptitude) dans les limites d'un barème de ressources, une allocation dite supplémentaire de 31.200 francs par an, à condition qu'il soit déjà titulaire d'une prestation de vieillesse au titre de la Sécurité sociale ou de l'aide sociale. Cette loi prévoit également que l'allocation supplémentaire sera versée aux étrangers pour autant que l'Etat dont ils sont ressortissants ait conclu avec la France une convention de réciprocité. C'est pourquoi l'accord conclu se présente sous la forme d'un Protocole annexé à la Convention entre la France et la Suisse relative à l'assurance vieillesse et survivants, du 9 juillet 1949, comme c'est le cas pour les accords que la France a passé en cette matière avec d'autres Etats auxquels elle est liée par des conventions de sécurité sociale.

Abstraction faite des discussions et réserves provoquées par le lien établi entre cet objet et les problèmes frontaliers, par la Délégation française, les pourparlers dirigés, du côté suisse, par M. Saxer, ont rapidement abouti à des résultats satisfaisants. Nos partenaires n'ont pas fait de difficultés pour admettre que les rentes ordinaires et transitoires de l'assurance vieillesse fédérale, souvent complétées par des prestations cantonales, constituent un avantage équivalent aux diverses prestations de vieillesse de la législation française.

- 7 -

Le nouveau Protocole, qui ne comporte donc pas de nouvelles obligations pour la Suisse, ouvre le droit à l'allocation supplémentaire française dans les mêmes conditions que pour les nationaux, à nos compatriotes titulaires d'un avantage de vieillesse d'un régime français.

Il est notoire que bon nombre de vieillards suisses dans le besoin doivent être assistés soit par leur canton ou leur commune d'origine, soit par l'Office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger.

L'allocation supplémentaire n'ayant, en règle générale, pas le caractère d'une prestation d'assistance, il n'eût pas été normal de la refuser à ceux dont les ressources proviennent en tout ou partie de l'assistance publique suisse. La Délégation a pu faire prévaloir ce point de vue. L'accord stipule donc que les secours d'assistance versés par ou pour le compte des autorités suisses d'assistance n'entrent pas en compte dans le calcul des ressources prévues tant par la loi instituant l'allocation supplémentaire que par celles qui déterminent les avantages de vieillesse générateurs de l'allocation supplémentaire.

Cette disposition, qu'on ne retrouve pas dans les conventions analogues, est à l'avantage tant des vieillards que des cantons et communes d'origine. La condition des premiers sera quelque peu améliorée, même si dans nombre de cas les secours actuellement versés par l'autorité d'origine subissent une diminution. L'entr'aide administrative que prévoit la Convention n'appelle pas de remarques particulières.

Le Protocole entre en vigueur le premier jour du mois suivant la date de sa signature, soit le 1er mai, dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1956. Il en résulte que les Suisses qui ont réclamé l'allocation supplémentaire dans le délai ouvert par ladite loi, c'est-à-dire avant le 1er avril 1957, recevront des arrérages calculés à compter du 1er avril 1956. Ceux qui ont présenté une requête tardive comme ceux qui n'ont rien réclamé ont un délai de 3 mois pour solliciter le bénéfice de l'accord avec effet rétroactif d'un an au maximum.

Des démarches ont été faites auprès du Ministère des Affaires Etrangères après les négociations, en vue de l'éventuelle extension de l'accord, d'une part, aux

- 8 -

départements algériens et aux Départements d'outre-mer, d'autre part, aux aveugles et infirmes âgés de moins de 60 ans dont le cas n'était pas prévu par la loi du 30 juin 1956.

Ces deux questions posent des problèmes dont la solution aurait retardé considérablement la signature du Protocole. Celui-ci a la même portée territoriale que la Convention relative à l'assurance vieillesse et survivants du 9 juillet 1949 dont il est le complément. Comme tel il n'est pas soumis à la procédure de ratification. En outre, la législation qui est applicable en cette matière en Algérie n'est pas absolument identique à la législation métropolitaine, de sorte que des dispositions spéciales auraient été nécessaires. En l'état actuel des choses, nos compatriotes résidant dans les départements algériens ou d'outre-mer ne pourraient donc être admis au bénéfice de l'allocation supplémentaire que par une modification de la Convention de base dont le Parlement aurait à connaître.

L'extension du Protocole aux aveugles, infirmes et invalides aurait soulevé aussi des questions assez délicates. La condition de réciprocité ne sera apparemment remplie qu'à partir du moment où l'assurance-invalidité fédérale entrera en vigueur. D'autre part, pour certaines catégories d'invalides ou infirmes ne relevant pas de la sécurité sociale mais de l'aide sociale, il aurait été inévitable de mettre en cause la Convention franco-suisse d'assistance du 9 septembre 1931.

Compte tenu des événements d'Algérie comme du petit nombre de compatriotes invalides qui auraient éventuellement pu bénéficier des dispositions du Protocole, il m'a paru qu'il était opportun de ne pas différer plus longtemps la signature de ce texte dont l'élaboration remonte à près d'un an. Dans une lettre que j'adresse au Chef de la Délégation française, je lui rappelle cependant que les conversations ont été engagées à ce propos et que les autorités fédérales souhaitent qu'une entente intervienne dans un avenir pas trop éloigné.

h) Protocole N° 2 relatif aux allocations vieillesse de la législation française

La législation française de sécurité sociale ayant subi de sensibles modifications depuis la signature de la Convention entre la France et la Suisse relative à l'assurance vieillesse, il était nécessaire de régler par un nouveau protocole la situation des Suisses susceptibles de recevoir les prestations non-contributives de vieillesse du régime des non-salariés. Le Protocole N° 2, qui fut signé dès le 1er juin, ne comporte pas d'engagements nouveaux de la part de la Suisse et confirme l'égalité de traitement avec les nationaux, dont les Suisses âgés ayant exercé une profession indépendante bénéficiaient déjà en fait.

o
o . o

Il eût été normal que ces divers textes fussent signés et mis en vigueur au terme des négociations, soit le 1er juin 1957. Une fois de plus j'ai fait valoir qu'il n'y avait aucune raison de faire dépendre la conclusion définitive de l'accord intervenu à propos de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité des autres problèmes traités. Cette liaison qui fait subir à notre pays un traitement discriminatoire par rapport aux autres Etats paraissait d'autant moins fondée à l'issue des négociations qu'à propos de la seule question laissée en suspens le Conseil d'Etat de Genève a fait des déclarations laissant augurer qu'elle serait réglée dans un avenir rapproché. Le chef de la Délégation française a bien voulu reconnaître que la détermination prise par les autorités genevoises justifiait une révision de l'attitude française. Malheureusement, la chute du Ministère dont il tenait sa mission ne lui permettait pas de prendre sur-le-champ de nouvelles instructions. Il ne pouvait dès lors que prendre l'engagement personnel de soumettre les résultats obtenus et le voeu des autorités suisses au nouveau Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, dont l'avis était prépondérant. Cette promesse fut tenue, mais ce n'est qu'au cours de l'automne qu'il fut officiellement notifié que la France était disposée à signer les accords préparés sans attendre le résultat de nouvelles négociations relatives à l'attribution des allocations familiales genevoises aux frontaliers français et au statut des exploitants agricoles en cette matière. Les discussions concernant l'éventuelle extension du Protocole N° 3 à l'Algérie et aux Départements d'outre-mer, et les modifications de la loi

- 10 -

française du 30 juin 1956, ainsi que la mise au point de la Convention relative aux pacagers vaudois ont été la cause de nouveaux retards.

Je ne pense pas qu'il y ait lieu de s'attarder trop sur les désagréments et les longueurs auxquels a donné lieu la volonté des négociateurs français de faire un tout de problèmes distincts. Si laborieux qu'aient été les pourparlers à certains moments, ils se sont aujourd'hui terminés dans une atmosphère détendue, empreinte d'une amicale bonne volonté. Les documents souscrits ne comportent pas d'obligations nouvelles pour la Suisse si ce n'est qu'ils apportent aux ouvriers frontaliers travaillant dans notre pays quelques garanties à propos d'une stabilité qui ne leur était en fait guère refusée. Ils mettent fin, par des dispositions équitables, aux inconvénients de la double affiliation des amodiataires vaudois aux caisses d'allocations familiales françaises et cantonales. En revanche, le Protocole N° 3 place nos compatriotes âgés et les plus déshérités dans la condition des nationaux au regard de la législation française. Lorsque les négociations prévues pour les 12 et 13 mai, auxquelles le Canton de Genève est particulièrement intéressé, seront terminées, les problèmes sociaux qui se posaient dans la zone frontalière franco-suisse depuis plusieurs années auront trouvé pour l'essentiel une heureuse solution.

Pierre Micheli -

Paris, le 15 avril 1958