

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

12 December 1990

Doc. 6350

REPORT

on the situation of frontier populations
and workers

(Rapporteur : Mr CUATRECASAS,
Spain, Convergència i Unió de Catalunya)

The problem

A frontier worker is a person whose place of work and whose home are separated by a frontier which is a dividing line between two different political systems.

Despite EEC integration and pan-European co-operation, these differences are still the cause of considerable discrimination in the economic, social, fiscal and cultural fields.

Frontier workers are never fully integrated in the country where they are employed because — even after many years — they are still regarded there as “supernumerary labour”, while at the same time they may have difficulty taking a full part in the cultural and political life of their home country.

The solutions

Having established these facts, the Rapporteur came to the conclusion that it was important to adopt a pragmatic approach to problems which — although they may seem to be mere “petty annoyances” — are signs of harmful dysfunctioning within Europe.

He therefore proposes specific solutions as a response to problems concerning tax and social legislation, and general solutions for cultural and training problems.

Accordingly, he hopes that the Assembly will request the Committee of Ministers to amend existing legal instruments by including a number of principles designed to eliminate fiscal and social discriminations.

With regard to the other aspects, he suggests that the Committee of Ministers adopt a model inter-state agreement to be inserted into the outline convention.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

12 décembre 1990

Doc. 6350

RAPPORT

sur la situation des populations
et des travailleurs frontaliers

(Rapporteur : M. CUATRECASAS,
Espagne, Convergència i Unió de Catalunya)

Le problème

Le travailleur frontalier est une personne dont le lieu de travail et le domicile sont séparés par une frontière qui constitue une limite à des systèmes politiques différents.

Aujourd'hui — et malgré l'intégration de la CEE ou de la coopération paneuropéenne — ces différences engendrent sur les plans économique, social, fiscal et culturel des discriminations importantes.

Le frontalier n'est jamais complètement intégré dans le pays où il travaille, où — même après de nombreuses années — il est toujours considéré comme « main-d'œuvre d'appoint », et de plus il arrive qu'il ait des difficultés pour participer pleinement à la vie culturelle et politique de son pays de résidence.

Les solutions

C'est en partant de ce constat que le rapporteur est arrivé à la conclusion qu'il est important de faire face de manière pragmatique à des problèmes qui — même s'ils ne paraissent être que des « tracasseries » — sont les signes de déséquilibres nocifs au sein de l'Europe.

Il propose donc de répondre par des solutions spécifiques aux questions relevant des législations fiscales et sociales, et par des solutions générales pour les problèmes de formation et les problèmes culturels.

Il souhaite donc que l'Assemblée demande au Comité des Ministres d'intégrer dans les instruments juridiques existants une liste de principes dont le but est d'éliminer les discriminations d'ordre fiscal et social.

Pour ce qui est des autres questions, il suggère au Comité des Ministres d'adopter un modèle d'accord interétatique à intégrer dans la convention-cadre.

I. Draft recommendation

1. With the twelve European Community member states on the verge of full integration and the frontiers which formerly separated us from the countries of Central and Eastern Europe now open, a single pan-European area is a geopolitical reality in the foreseeable future.

2. Nevertheless, it must be admitted that the situation of frontier workers and other citizens living in frontier areas still raises many problems and has scarcely improved despite the work carried out within the framework of both the Council of Europe and the European Communities.

3. Incompatibilities and contradictions between the different administrative systems persist and sometimes have far-reaching consequences for people living in frontier regions and crossing their national borders to work.

4. These problems relate to two specific fields: social protection and fiscal legislation, as well as to employment and working conditions, information and training.

5. The Assembly deplores the fact that, despite years of effort within the Council of Europe, no real improvement has been achieved in the situation of frontier populations and workers.

6. It regrets above all that the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, adopted in Madrid in May 1980 and currently ratified by fifteen states, has no direct impact on the existing difficulties.

7. The Assembly also believes that it is urgent for the Council of Europe, bearing in mind its new role on the European political scene, to seize the initiative once more in the matter of transfrontier co-operation.

8. It therefore requests the Committee of Ministers:

a. to incorporate in appropriate legal instruments the principles set out in Appendices I and II below relating to social security and fiscal measures, or to promote specific measures which would ensure that the said principles are put into practical effect in existing legal provisions;

b. to adopt in pursuance of Article 3, paragraph 1, of the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, the draft model agreement in Appendix III relating to lifelong training and equality in matters of working conditions, employment and information.

I. Projet de recommandation

1. L'intégration de l'Europe des Douze est sur le point d'être une réalité, les frontières qui nous séparaient des pays de l'Europe centrale et orientale se sont ouvertes, et un vaste espace pan-européen est la réalité géopolitique de demain.

2. Malgré cela, force est de constater que la situation des travailleurs et des populations frontalières pose beaucoup de problèmes et ne s'améliore guère, malgré les travaux menés dans le cadre aussi bien du Conseil de l'Europe que des Communautés européennes.

3. Des incompatibilités et des contradictions entre les différents systèmes administratifs persistent et sont parfois lourdes de conséquences pour les citoyens vivant dans les régions frontalières et travaillant au-delà de leurs frontières nationales.

4. Les problèmes concernent deux domaines spécifiques: la protection sociale et la législation fiscale, ainsi que les conditions d'emploi et de travail, l'information et la formation.

5. L'Assemblée déplore que les efforts déployés depuis des années au sein du Conseil de l'Europe ne se soient pas traduits par une amélioration concrète de la situation des populations et des travailleurs frontaliers.

6. Elle regrette particulièrement que la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adoptée à Madrid en mai 1980, et ratifiée à l'heure actuelle par quinze Etats, n'ait pas un effet direct sur les contraintes existantes.

7. L'Assemblée estime d'autre part qu'il est urgent que le Conseil de l'Europe, dans la perspective de son nouveau rôle sur l'échiquier européen, reprenne l'initiative en matière de coopération transfrontalière.

8. Elle demande donc au Comité des Ministres:

a. de traduire en normes juridiques, dans le cadre d'instruments appropriés, les principes figurant aux annexes I et II sur les questions de sécurité sociale et les questions fiscales, ou de promouvoir des mesures concrètes qui pourraient permettre de rendre effectifs ces principes dans des dispositions juridiques existantes;

b. d'adopter le projet de modèle d'accord, au sens de l'article 3, alinéa 1, de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales figurant à l'annexe III et portant sur les questions de formation permanente, d'égalité en matière de conditions de travail, d'emploi et d'information.

APPENDIX I

List of principles
to be applied to social security

1. If a household living in a frontier area receives earnings in two different countries, it must be guaranteed the right to receive family allowances in one of the two countries.
2. If a frontier worker becomes eligible for an invalidity or retirement pension, it must be ensured that, after the deduction of any sums due in the country of residence, the final amount received is at least equal to the survival pension of other nationals.
3. A frontier worker who enjoys certain rights derived from his social cover — particularly in respect of old-age insurance, sickness insurance, unemployment benefit, accident and invalidity insurance — although resulting from occupational activities exercised in one of the states concerned, should be able to exercise the same rights equally in his country of residence and in his country of employment, both of which countries should safeguard these rights.
4. Social benefits cannot be refused on the grounds that a worker's residence or place of work is situated abroad.
5. If a person living in a frontier area works exclusively in one country, he should receive full social cover under the system of that country, without discrimination in comparison with national workers.
6. The social contributions of frontier-area residents working in two different countries should be calculated globally and full rights should be granted in one of the countries if they are not available in the other. Frontier workers should not suffer discrimination in comparison with their compatriots with regard to all benefits pertaining to social cover.
7. Frontier workers and members of their family should enjoy equal rights to medical assistance in both countries. A free choice of doctors and hospitals should be guaranteed to frontier workers and pensioners.

Sickness insurance companies and funds should collaborate so that frontier dwellers are not at a disadvantage compared with nationals.

8. In the event of unemployment, frontier workers should have access, in accordance with their training, skills and the state of the labour market, to the official placement services in both the country of residence and the country where last employed.

In all circumstances, frontier workers shall qualify for the unemployment insurance towards which they have contributed.

9. Joint labour offices — modelled on those in "Euregio" — should be set up in frontier regions in order to provide frontier workers access to the labour market throughout the frontier area.

10. The unemployment insurance bodies of both countries shall reach agreement on their respective spheres of competence. If it cannot be immediately established which agency has competence, the authority in the country of residence shall allocate a provisional benefit sufficient to guarantee the subsistence of the jobless frontier worker.

ANNEXE I

Liste de principes à retenir
en matière de sécurité sociale

1. Si un ménage frontalier perçoit des revenus dans deux pays, il est nécessaire de lui garantir le droit à percevoir des allocations familiales dans un des deux pays.
2. Lorsqu'un frontalier bénéficie d'une pension d'invalidité ou de retraite, il faut s'assurer que celle-ci ait au minimum — après déduction de toutes charges éventuelles dans le pays de résidence — le niveau de la pension équivalente des nationaux.
3. Les droits liés à la couverture sociale du travailleur frontalier — notamment assurance vieillesse, assurance maladie, allocation de chômage, assurance accident et invalidité — bien que résultant d'activités professionnelles exercées dans un des Etats concernés, doivent pouvoir être exercés concrètement aussi bien dans le pays de domicile que dans le pays de travail qui devront s'en porter garants.
4. Les prestations sociales ne peuvent être refusées en raison du fait que le domicile ou le lieu de travail est à l'étranger.
5. Si un frontalier travaille exclusivement dans un pays, il doit être intégré entièrement et sans discrimination par rapport aux travailleurs nationaux, au système de couverture sociale de ce pays.
6. Si un frontalier travaille dans deux pays, ses cotisations doivent être prises en compte globalement et ses pleins droits doivent être accordés dans un des pays s'ils ne le sont pas dans l'autre. Le frontalier ne doit pas subir de discrimination par rapport aux nationaux en ce qui concerne toutes les prestations découlant de la couverture sociale.
7. Les frontaliers et les membres de leur famille doivent pouvoir bénéficier du même droit à l'assistance médicale dans les deux pays. Le libre choix des médecins ainsi que des établissements hospitaliers doit être garanti aux frontaliers en activité et en retraite.

Les sociétés et les caisses d'assurance maladie doivent collaborer entre elles pour que les frontaliers ne subissent pas de préjudices par rapport aux nationaux.

8. En cas de chômage, le frontalier doit pouvoir s'adresser — en fonction de sa formation, de ses capacités et du marché du travail — aussi bien à l'autorité du pays de résidence qu'à celle du pays de travail.

Le frontalier bénéficie en toutes circonstances de l'assurance chômage à laquelle il a cotisé.

9. Des offices communs de travail — conçus selon le modèle existant dans «l'Euregio» — devraient être mis en place dans les régions frontalières afin de procurer aux frontaliers l'accès au marché de l'emploi de toute la zone frontalière.

10. Les organes d'assurance chômage des deux pays se mettent d'accord sur leurs compétences respectives. Si la compétence ne peut être établie immédiatement, l'organisme du pays du domicile octroie entre-temps une allocation provisoire qui garantira la subsistance du chômeur frontalier.

11. Frontier workers shall qualify for a pension in the event of total or partial incapacity.

If a frontier worker has paid contributions exclusively in the country of employment, the payment of an invalidity pension on grounds of accident, illness or occupational disease shall be governed by the conditions of entitlement prevailing in the country of employment.

12. If a frontier worker has paid contributions in both countries, the conditions of entitlement of only one country should be applied. The calculation of benefits should be approved by the other state and all accessory benefits guaranteed.

13. If a frontier worker receives an early-retirement pension, the pension concerned should not be subject to taxes or other dues in contradiction with the entitlement.

14. Benefits allocated in the country of employment and of residence cannot be drawn twice. Nor can they be refused on the grounds that the place of residence or work is situated abroad. Frontier workers should at all events receive the social benefits to which they are entitled in one of the two countries. If a particular benefit (for example child, family or disablement allowance) is linked to residence in one state and to the place of work in the other state, steps must be taken to ensure that the benefit is paid in at least one of the two countries.

APPENDIX II

List of principles to be applied to taxation

1. The taxation of frontier workers should be based on clear and equitable principles which take account of their earning capacity. The fiscal authorities of the states concerned should establish straightforward and comprehensible regulations.

2. Both the states concerned have a right to a share of the taxes levied on frontier workers, without the latter being obliged to pay taxes in both countries.

3. Residence for tax purposes should be established in the light of social security charges and currency conversion risks, so that frontier workers are not penalised in comparison with nationals.

4. Taxes on earnings in a third country shall be levied in the country of residence.

5. Where a bilateral convention on double taxation exists, frontier workers should be taxed in only one state, which should transfer a proportion of the relevant tax revenue to the other state.

6. If taxes are levied in the country where the frontier worker exercises his occupational activity, the fact that the worker concerned and his family live in another country must not lead to inequality compared with taxpayers in the latter country.

7. If taxes are levied in the country of residence, steps should be taken to ensure that the system does not entail disadvantages which would not exist if the taxes were levied in the country of employment (for example, in the event of tax-free bonuses or allowances granted by the employer).

11. L'octroi d'une pension en cas d'invalidité totale ou partielle doit être garanti au travailleur frontalier.

Si le travailleur frontalier a cotisé uniquement dans le pays de travail, le versement d'une pension d'invalidité pour cause d'accident, maladie ou maladie professionnelle est soumis aux conditions d'attribution fixées dans le pays de travail.

12. Si le travailleur frontalier a cotisé dans deux pays, il faut s'assurer que les conditions d'octroi d'un seul pays puissent être appliquées. Le calcul des allocations doit être approuvé par l'autre Etat et toutes les prestations accessoires garanties.

13. Si le frontalier reçoit une pension de vieillesse anticipée, cette pension ne doit pas être grevée d'impôts ou d'autres charges en contradiction avec l'allocation.

14. Des allocations accordées dans le pays de travail et de domicile ne peuvent être perçues deux fois. Elles ne peuvent non plus être refusées à cause du domicile ou du lieu de travail à l'étranger. Le frontalier doit en tout état de cause bénéficier d'une allocation sociale équitable dans un des deux pays. Si une allocation (par exemple allocation pour enfant, allocation familiale ou pour handicapé) est liée au domicile dans un Etat et au lieu de travail dans l'autre Etat, il faut s'assurer que cette allocation est perçue dans un des deux pays au moins.

ANNEXE II

Liste de principes à retenir en ce qui concerne les questions fiscales

1. L'imposition des travailleurs frontaliers doit suivre des principes clairs et équitables qui tiennent compte de leurs possibilités de revenus. Les autorités fiscales des Etats parties doivent établir des règlements simples et compréhensibles.

2. Les deux Etats concernés ont droit à une part des impôts dont les frontaliers sont redevables, sans que ceux-ci ne soient obligés de les payer dans l'un et l'autre pays.

3. Le domicile fiscal devra être fixé en fonction des charges de sécurité sociale et des risques du cours du change, de façon à ce que le travailleur frontalier ne subisse pas un préjudice par rapport aux nationaux.

4. Lorsqu'il existe un revenu imposable dans un troisième pays, l'imposition se fera dans le pays de résidence.

5. Dans le cadre d'une convention bilatérale sur la double imposition, les frontaliers doivent être imposés dans un seul Etat qui versera une partie de la recette fiscale à l'autre Etat.

6. Si l'imposition est effectuée dans le pays où est exercée l'activité professionnelle, il faut s'assurer que le fait que le travailleur frontalier et sa famille résident dans un autre pays ne se traduise pas par une inégalité vis-à-vis du contribuable de ce dernier pays.

7. Si l'imposition est effectuée dans le pays de résidence, il faut s'assurer que le système ne présente pas des inconvénients qui n'existeraient pas si l'imposition se faisait dans le pays de travail (par exemple avantages ou allocations de l'employeur exempts d'impôt).

8. The tax legislation applicable to frontier workers should be adapted in such a way as to eliminate all forms of discrimination resulting from differences in the fiscal systems.

APPENDIX III

**Draft inter-state agreement
on transfrontier co-operation
in matters concerning lifelong training, information,
employment and working conditions**

Introductory note: this agreement may be concluded either individually or in conjunction with one or more of the model inter-state agreements (texts 1.1 to 1.5 in the outline convention).

The governments of and, aware of the need to ensure that populations living in the areas lying on either side of frontiers enjoy equivalent conditions with regard to lifelong training, employment and working conditions and information, have agreed as follows:

Article 1

All nationals of a state which is party to this agreement who reside in the area defined as the "frontier area" have right of access to the labour market of the other party(ies) on an equal footing with nationals of the said party(ies).

The regional authorities or, subsidiarily, government authorities have defined the territory to be regarded as the "frontier area" as follows: (definition).

Article 2

Frontier workers shall enjoy the same conditions of employment and work as national workers of the employing state.

Article 3

Frontier workers shall enjoy the same occupational mobility — at least within the limits of the frontier area — as workers who are nationals of the employing state.

Depending on the competence of the authorities concerned, jobless workers shall qualify for all job creation schemes.

Article 4

All institutions providing general and occupational training and all agencies providing lifelong occupational training, retraining, resettlement, etc. should be accessible to frontier populations and workers under the same conditions as for national populations and workers.

8. Les législations fiscales applicables aux travailleurs frontaliers devront être adaptées de façon à éliminer toute situation discriminatoire résultant des différences des systèmes d'imposition.

ANNEXE III

**Modèle d'accord interétatique
concernant la coopération transfrontalière
en matière de formation permanente, d'information,
de conditions d'emploi et de travail**

Note liminaire: cet accord peut soit être conclu individuellement, soit en conjonction avec un ou plusieurs des modèles d'accords interétatiques (texte 1.1 à 1.5 de la convention-cadre).

Les gouvernements de et de, conscients de la nécessité de garantir aux populations habitant des régions situées de chaque côté des frontières des conditions équivalentes en matière de formation permanente, d'emploi et de travail, et d'information, conviennent des dispositions suivantes:

Article 1

Tout ressortissant d'un Etat qui est partie à l'accord et qui réside dans la zone définie «zone frontalière» a droit à l'accès au marché du travail de l'autre ou des autres partie(s) au même titre que les ressortissants de cette ou ces partie(s).

Les autorités régionales ou, subsidiairement, les autorités gouvernementales définissent comme ci-après le territoire considéré zone frontalière: (définition).

Article 2

Le travailleur frontalier bénéficie des mêmes conditions d'emploi et de travail que les travailleurs nationaux dans l'Etat d'emploi.

Article 3

Le travailleur frontalier bénéficie de la même mobilité professionnelle — tout au moins dans les limites de la zone frontalière — que les travailleurs nationaux dans l'Etat d'emploi.

Selon la compétence des autorités concernés, le chômeur doit avoir accès à tous les programmes pour la création d'emplois.

Article 4

Toutes les institutions de formation générale et professionnelle, tous les services de formation professionnelle permanente, de recyclage, de réinsertion, etc., doivent être accessibles aux populations et travailleurs frontaliers aux mêmes conditions qu'aux populations et travailleurs nationaux.

Article 5

A system will be set up for the recognition of occupational qualifications and certificates issued by institutions within the frontier area, in order to guarantee equality of treatment for people living in the frontier area of one party who wish to work or undergo further training or study in the other or one of the other party(ies).

In order to ensure equal conditions, steps should be taken to promote knowledge of the language of the neighbouring border region.

Article 6

Each party shall acknowledge the capacity of the other party(ies) to issue certificates and other documents whose legal validity it shall undertake to recognise.

Article 7

The competent administrative authorities of frontier regions shall enter into agreements to update the provisions of the present inter-state agreement.

II. Explanatory memorandum

by Mr CUATRECASAS

Introduction

A motion for a recommendation on the situation of frontier workers, tabled by Mr Eicher and others (Doc. 5968), was referred to the Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities, for report.

The committee decided to turn its attention also to the problems which other categories of people, that is to say those living in frontier areas generally, may encounter in other fields such as culture or communication.

A hearing initiated by the committee took place on this subject in Paris on 11 December 1989. Its purpose was to provide comprehensive information about a number of frontier regions with a view to identifying solutions.

The hearing led to a proposal for an additional protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. That additional protocol is appended to the draft recommendation in this report.

The work done by the Council of Europe and other organisations in the field of transfrontier co-operation has highlighted the fact that frontier regions and the people living in them are very often exposed to problems resulting from differences in legislation and regulations on either side of a frontier. The main characteristic of a frontier worker is that he works in a different country from

Article 5

Un système de reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes pour les établissements se trouvant dans la zone frontalière garantira une égalité de traitement aux frontaliers d'un Etat partie qui souhaitent travailler ou accomplir des études supplémentaires dans l'autre ou l'une des autres partie(s).

Pour assurer l'égalité de conditions, on devra promouvoir la connaissance de la langue de la région voisine transfrontalière.

Article 6

Toute partie reconnaît à l'autre ou aux autres partie(s) l'autorité de délivrer des attestations et documents desquels elle s'engage à reconnaître la valeur juridique.

Article 7

Les autorités administratives compétentes des régions frontalières établiront des accords de mise à jour des dispositions du présent accord interétatique.

II. Exposé des motifs

par M. CUATRECASAS

Introduction

La commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux a été saisie sur le fond d'une proposition de recommandation relative à la situation des travailleurs frontaliers, présentée par M. Eicher et plusieurs de ses collègues (Doc. 5968).

La commission a décidé d'aborder également les problèmes que d'autres catégories de populations, c'est-à-dire les citoyens frontaliers en général, peuvent connaître dans d'autres domaines comme ceux relevant de la culture et de la communication.

Le 11 décembre 1989 s'est tenue à Paris une audition, à l'initiative de la commission, sur ce sujet. Son but était de fournir des renseignements exhaustifs sur un certain nombre de régions frontalières dans le but de dégager des solutions.

Les travaux de l'audition ont abouti à la proposition d'un protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Le protocole additionnel constitue la partie annexe du présent rapport.

Les travaux menés par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations dans le domaine de la coopération frontalière ont mis en lumière le fait que les régions frontalières et leurs populations sont exposées très souvent à des problèmes dérivant de systèmes législatifs et réglementaires différents de part et d'autre d'une frontière. En effet, la caractéristique première du travailleur frontalier est

the one in which he resides. Although they may be very close, those two places are separated by a frontier which gives rise to distortions of many kinds in relation to job security, purchasing power, training opportunities, tax liability, social protection, and so on. Thus, the present situation of a frontier worker is characterised by a kind of marginalisation, and one which may in fact be two-fold: in relation to his workplace and in relation to his place of residence. In addition, it must be acknowledged that the very existence of the frontier is a major obstacle to the establishment of a network of normal cultural, social or economic relationships between the communities situated within a given frontier area. In fact, there are two principal aspects to the marginalisation of frontier workers: one is economic, since very often frontier workers are regarded as a back-up reservoir of manpower which can be dispensed with, if necessary, when the economic situation runs into difficulty. The other — and perhaps even more serious — aspect of marginalisation is the socio-cultural aspect, which in fact affects all frontier populations. Consequently, with a view to genuine European integration and in order to safeguard the legitimate interests of frontier workers and populations and meet the day-to-day problems they face, it is important to examine the causes of these problems and outline solutions of a general kind.

I. Problems and difficulties of frontier workers

From a historical analysis of the various stages in European co-operation towards the target of genuine European union, it must be concluded that the situation of frontier workers has scarcely improved at all over the years. Frontier workers are still up against different political and administrative systems or sub-systems which conflict and are sometimes incompatible, with consequences in various areas of application. The main problems familiar to frontier workers, and those about which most complaints are received, are as follows:

- job security and labour legislation;
- social protection;
- exchange control and tax liability;
- vocational training and further education;
- uncertainties surrounding the daily crossing of frontiers.

Economic problems arising from trans-frontier employment are of various kinds, for example wage levels, employment guarantees,

qu'il travaille dans un pays différent de celui où il réside. Tout en pouvant être très proches, ces deux lieux sont séparés par une frontière qui est à l'origine de nombreuses distorsions dans le domaine de la sécurité de l'emploi, du pouvoir d'achat, de l'accès à la formation, de l'assujettissement fiscal, de la protection sociale, etc. La situation actuelle du frontalier pose donc le problème d'une sorte de marginalisation de celui-ci; une marginalisation qui d'ailleurs peut être double: par rapport à son lieu de travail ou par rapport à son lieu de domicile. De plus, force est de constater que l'existence même d'une frontière est un obstacle important pour la mise en place d'un tissu de rapports culturels, sociaux ou économiques normaux entre collectivités situées dans un même espace frontalier. La marginalisation du frontalier revêt en fait deux aspects principaux: l'un économique, car très souvent le travailleur frontalier est considéré comme une main-d'œuvre d'appoint à laquelle on peut, à la rigueur, renoncer dans des circonstances conjoncturelles difficiles. L'autre aspect de la marginalisation, et peut-être même plus grave, est l'aspect socio-culturel qui touche en fait toutes les populations frontalières. C'est ainsi que, dans l'optique d'une intégration européenne véritable et afin de défendre les intérêts légitimes des travailleurs et des populations frontaliers, et de répondre aux problèmes quotidiens qu'ils rencontrent, il est important d'examiner les causes de ces problèmes et d'esquisser des solutions d'ordre général.

I. Problèmes et difficultés des travailleurs frontaliers

À la lumière d'une analyse historique des différentes étapes de la coopération européenne dans la perspective d'une véritable union européenne, force est de constater que la situation des travailleurs frontaliers ne s'est guère améliorée au fil des années. Les travailleurs frontaliers se trouvent toujours confrontés à l'opposition et parfois à l'incompatibilité de différents systèmes ou sous-systèmes politiques et administratifs, et à leurs conséquences dans les différents domaines d'application. Les grands problèmes que les travailleurs frontaliers connaissent et sur lesquels portent la plupart des revendications sont:

- la sécurité de l'emploi et la législation du travail;
- la protection sociale;
- le contrôle des changes et l'imposition fiscale;
- la formation professionnelle et permanente;
- les aléas liés au passage quotidien des frontières.

Les problèmes économiques dérivant du travail frontalier revêtent différentes formes qui peuvent être le niveau de salaire, la garantie de

access to employment, layoffs and unemployment, working conditions, etc. Experience shows, for instance, that frontier workers are the first victims of economic downturn and shake-outs, and are sometimes employed under working conditions different from those of workers living in the "host" country. One reason often mentioned for this discrimination between frontier workers and resident workers is the fact that frontier workers often have insufficient vocational training. In fact, a macro-economic examination of the situation of frontier workers relative to the economic situation in the countries concerned does actually show that the difficulties encountered by frontier workers are often a reflection of economic imbalances in frontier regions, which themselves are often faced — in contrast to central regions — with sometimes acute structural and short-term economic problems. It is important to be aware of the parallel between the problems of frontier workers as individuals and the problems of the regions themselves. Once this cause-and-effect relationship is appreciated, it becomes easier to understand and visualise the solutions which might be reached between the various parties and authorities concerned.

Another important problem facing both frontier workers and frontier populations in general is social protection which, even despite the existence of bilateral conventions, continues to cause difficulty. Here again, one obvious fact must be appreciated: for as long as systems of social protection do not constitute an integrated whole, discrimination and inequality of treatment will always exist.

The fact is that the existence side by side of two different national social security systems, that of the country of employment and that of the country of residence, is bound to generate complications and even injustices. Still in the sphere of social rights, there is also the problem of direct or indirect cover by the country of employment or the country of residence. Securing such cover often involves frontier workers in extremely complicated and long-winded administrative procedures.

Just as in the case of the social problems discussed above, the diversity and range of national fiscal systems give rise to inequalities of treatment in the case of frontier workers, in spite of the bilateral agreements concluded between member states or with third states on double taxation. The first kind of discrimination derives from the difference of taxation as between the place of work and the place of residence; however, there are other types of discrimination based on occupation.

l'emploi, l'accès même à l'emploi, le chômage partiel ou complet, les conditions de travail, etc. L'expérience prouve par exemple que les travailleurs frontaliers sont les premières victimes de retournements conjoncturels économiques, des décisions de licenciement, et sont employés parfois dans des conditions de travail différentes des travailleurs résidant dans le pays « d'accueil ». Une raison qui est souvent évoquée à cette discrimination entre le travailleur frontalier et le travailleur résidant est le constat que la formation professionnelle du travailleur frontalier est souvent insuffisante. En fait, l'examen macro-économique de la situation des travailleurs frontaliers par rapport à la situation économique des pays concernés montre bien que les difficultés rencontrées par les travailleurs frontaliers sont souvent le reflet de déséquilibres économiques des régions frontalières, elles-mêmes souvent confrontées, par rapport aux régions centrales, à des problèmes structurels et conjoncturels parfois aigus. Il est important de prendre conscience du parallélisme des problèmes des travailleurs frontaliers pris individuellement et des problèmes des régions elles-mêmes. La prise en compte de cette relation de cause à effet permet de comprendre et d'envisager plus facilement des solutions à concevoir entre tous les milieux et autorités concernés.

Un autre problème important auquel sont confrontés aussi bien les travailleurs que les populations frontalières est la protection sociale qui, même et malgré l'existence de conventions bilatérales, continue à poser des problèmes. Là aussi il faut prendre conscience d'une évidence: tant que les systèmes de protection sociale ne constitueront pas un ensemble intégré, des discriminations et des inégalités de traitements existeront toujours.

En effet, la coexistence de deux systèmes différents de sécurité sociale nationale, celui du pays d'emploi et celui du pays de domicile, ne peut qu'entraîner des complications et même des injustices. Toujours dans le domaine des droits sociaux se pose également le problème de prise en charge directe ou indirecte par le pays d'emploi ou le pays de résidence. Ces prises en charge font souvent l'objet de démarches administratives extrêmement compliquées et longues dont pâtissent les travailleurs frontaliers.

La diversité et la variété des systèmes fiscaux nationaux donnent lieu, à l'instar de ce qui a été dit pour les problèmes sociaux, à des inégalités de traitement pour les travailleurs frontaliers, cela en dépit des conventions bilatérales conclues entre Etats membres ou avec des pays tiers en matière de double imposition. La première discrimination résulte de la différence d'imposition selon le lieu de travail ou le lieu de domicile; mais d'autres discriminations existent, basées sur la profession.

II. Tentative solutions to the problems of frontier populations and workers

On the economic level, it is important that the frontier labour force should not be simply a reservoir of manpower subject to the vicissitudes of the economic situation in the regions of employment, but should be integrated into the employment structures in those regions. If the problems that arise at the economic level are to be solved, it is surely essential to set up a transfrontier regional policy geared to attenuating the disruptive effect which the frontier produces. Consequently, it is vital that we should work towards national economic systems which take account of the transfrontier regional dimension and can adapt to each other in order to reduce the risks of hardship resulting from unmatched economic systems, with potential direct effects on the workers concerned. In this connection, special mention should be made of the monetary risks and exchange rate fluctuations which can have direct consequences for the amounts which frontier workers receive in wages. Clearly, economic and monetary union would provide the answer to this problem, at least within the European Community area. In the meantime there are other solutions which could be envisaged, as for example a compensation scheme funded by the frontier workers themselves, direct payment by the country of employment, calculation of reference salaries on the basis of those in the country of employment, and so on.

Fiscal solutions: there is one obvious solution in this field, namely to apply the criterion that a worker can be taxable only in one place: either the place of residence or the place where he pursues his occupational activity. While it is important that a frontier worker should not be a victim of discrimination because he has one country of employment and another country of residence, it is entirely equitable that the tax should be shared between those two countries. The state, region and municipality of residence as well as the state of employment incur infrastructure costs and costs arising from housing or even from the place of work of a frontier worker. Consequently, the proper apportionment of the tax between these two states seems entirely necessary. As in the case of social security, injustices arising from differences between national taxation systems cannot be avoided until such time as a consistent European system has been established. For the time being, it may be helpful to point out that fiscal relations between states are governed by bilateral agreements, but although these agreements reflect an acceptable compromise, they do not guarantee equitable treatment. Current thinking is that the most rational solution would be for taxation to be levied in the state of residence. In any event, whatever solution is ultimately adopted, the prohibition on double taxation must be respected in order to uphold the principle of fiscal justice.

In the social field, the principal concern of frontier workers is not to be a reservoir of spare

II. Esquisse de solutions aux problèmes des populations et travailleurs frontaliers

Au niveau économique, il est important que la main-d'œuvre frontalière ne soit pas une simple main-d'œuvre d'appoint soumise aux aléas de la conjoncture économique des régions qui la recrutent, mais soit intégrée aux structures d'emploi de ces mêmes régions. Afin de résoudre les problèmes qui se posent au niveau économique, il apparaît indispensable de mettre sur pied une politique régionale transfrontalière orientée vers l'atténuation du rôle perturbateur de la frontière. Par conséquent, il serait indispensable de viser des systèmes économiques nationaux ouverts à la dimension régionale transfrontalière, capables de s'adapter entre eux afin de diminuer les risques d'aléas résultant de systèmes économiques non articulés, qui peuvent toucher directement les travailleurs. Dans ce domaine, une mention particulière doit être faite aux risques monétaires et aux fluctuations des cours de change qui peuvent avoir une conséquence directe sur le montant des salaires des travailleurs frontaliers. Il est évident qu'une union économique et monétaire apporterait une réponse à ce problème, tout au moins pour la zone de la Communauté européenne. En attendant, d'autres solutions pourraient être envisagées comme une caisse de compensation alimentée par les frontaliers eux-mêmes, des paiements directs par le pays d'emploi, des calculs de salaires de références sur ceux des pays d'emploi, etc.

Les solutions fiscales: dans ce domaine une solution paraît évidente, celle du critère unique de rattachement — soit le lieu de domicile, soit le lieu d'exercice de l'activité professionnelle. S'il est important que le travailleur frontalier ne fasse pas l'objet de discriminations en raison du fait qu'il a un pays d'emploi et un pays de résidence, il est tout à fait équitable que le partage des impôts se fasse entre ces deux pays. En effet, tant le pays, la région, la commune de résidence que le pays d'emploi s'acquittent de charges d'infrastructures, de charges découlant du logement ou même du lieu de travail du frontalier. Par conséquent, une répartition adéquate de l'impôt entre ces deux pays semble tout à fait nécessaire. Comme pour la sécurité sociale, les injustices découlant de la divergence des systèmes fiscaux nationaux ne pourront pas être évitées tant qu'il n'y aura pas la mise en place d'un système européen homogène. Pour l'instant il est utile de rappeler que des conventions bilatérales règlent les rapports fiscaux entre les Etats, mais que ces conventions, tout en reflétant un compromis acceptable, ne garantissent pas un traitement équitable. Dans l'état de réflexion actuel, la solution la plus rationnelle apparaît être celle aboutissant à l'imposition fiscale dans l'Etat de résidence. De toute façon, il s'agit de respecter dans toutes les solutions qui pourraient être retenues l'interdiction de la double imposition afin de satisfaire le principe de justice fiscale.

Dans le domaine social, le souci principal des frontaliers est celui de ne pas constituer

manpower, but to be a workforce integrated into a production structure in the host region. That being so, the first target must be to ensure that frontier workers are covered by equitable labour legislation, that is to say rules equal to those applied to residents.

A comparative analysis of the different social security systems in Europe has highlighted the fact that overlapping social security systems have negative consequences for the frontier workforce. Consequently, the aim must be for one country only to provide cover. The most rational solution would seem to be for the country of employment to provide such cover, on the basis of the criterion of work performed as giving entitlement to social benefits.

III. The problems of frontier populations

Quite apart from the specific problems arising from different occupational situations in frontier regions, the latter are often the source of difficulties and inconvenience for the inhabitants of regions straddling the frontiers.

The problems arise most often in connection with training, communication and the media, as well as everyday matters (crossing frontiers, customs formalities, etc.).

The question of training is certainly the most important, in several respects. It has already been observed that the discriminatory situation in which frontier workers find themselves is often due to inadequate vocational training. Moreover, this shortcoming affects not only vocational training as a preparation for working life, but also continuing training during working life. Contrary to what might be expected, frontier workers often experience great difficulties in making use of training arrangements in the neighbouring country, and this has an unfortunate effect on the potential integration of populations in the frontier region.

In order to create a genuine "frontier area", it is important that each of the populations living on either side of the frontier should have every possibility of overcoming the obstacle which the frontier represents.

Here we must not overlook one condition that is fundamental to the creation of a genuine frontier area: a proper communication policy which is the reflection of a genuine determination to abolish the frontier. The media have a tremendous role to play in helping the neighbouring populations to understand each other and really integrate into the cultural and occupational fabric. Encouragement must therefore be given to the implementation of interactive communication pol-

une main-d'œuvre d'appoint, mais d'être une main-d'œuvre insérée dans une structure de production de la région d'accueil. Dans cet esprit, le premier but à atteindre est celui d'assurer aux travailleurs frontaliers une législation de travail équitable, c'est-à-dire égale à celle des résidents.

L'analyse comparative des différents systèmes de sécurité sociale en Europe a mis en exergue que le chevauchement de deux systèmes de sécurité sociale a des conséquences négatives sur la main-d'œuvre frontalière. Il s'agit par conséquent de viser la prise en charge par un seul pays. La solution la plus rationnelle étant apparemment la prise en charge par le pays d'emploi s'appuyant sur le critère du travail comme source de prestations sociales.

III. Les problèmes des populations frontalières

En dehors des problèmes spécifiques liés aux différentes situations professionnelles dans les régions frontalières, ces dernières sont souvent une source de difficultés et de tracasseries pour les habitants des régions se trouvant de part et d'autre de ces frontières.

Ces problèmes portent le plus souvent sur des questions de formation, de communication et de médias, et des questions propres à la vie quotidienne (passage des frontières, formalités douanières, etc.).

La question de la formation est certainement, et sous plusieurs aspects, la plus importante. Nous avons fait état plus haut du fait que très souvent la situation discriminatoire dans laquelle se trouvent les travailleurs frontaliers est due à leur formation professionnelle insuffisante. Cette carence d'ailleurs ne touche pas uniquement la formation professionnelle préparant l'entrée dans le monde du travail, mais également la formation continue au cours de la vie professionnelle. Le frontalier, contrairement à ce que l'on pourrait supposer, éprouve souvent de grosses difficultés à accéder à des structures de formation dans le pays voisin, cela entraîne une incidence fâcheuse sur les possibilités d'intégration des populations dans la région limitrophe.

Dans un souci de créer un véritable «espace frontalier», il s'agira de veiller à donner à chacune des populations résidant d'un côté de la frontière toutes les possibilités lui permettant de dépasser l'obstacle de la frontière.

Dans cette approche, il ne faut pas perdre de vue une condition fondamentale à la création d'un espace frontalier véritable: une politique de communication adéquate qui soit le reflet d'une volonté réelle d'abolir une frontière. Le rôle des médias dans la compréhension des populations voisines, dans l'intégration véritable de celles-ci dans le tissu culturel et professionnel, est de taille. Il faut donc encourager la mise en place de politiques de communication interactives, celles-ci

icies; these must be the outcome of the political will of the countries on either side of the frontiers, and must be given tangible form through the application of bilateral agreements.

The harassment to which the inhabitants of frontier regions wishing to cross the frontier are subjected is evidence of the difficulties of creating a veritable European area. The very fact that precise conditions — preconditions — have to be satisfied before certain frontiers can be crossed is a real hindrance to the creation of those frontier areas which are often advocated.

As matters stand at present, the "frontier problem" must therefore be tackled both from the standpoint of the problems encountered by "commuting" workers and from the standpoint of the problems facing all the populations who live on either side of a frontier. Only through a comprehensive, exhaustive approach to the problems will it be possible for the regions concerned to release their full potential and work in tandem, the harmonious development of possibilities on one side being made possible by contributions from the other.

Conclusions

It can be said that, in the majority of situations, the problems of frontier workers are merely the reflection of the more general problems affecting frontier regions, and that solving practical problems is a step towards overcoming the more general difficulties of frontier regions with varying growth rates.

As was said at the above-mentioned parliamentary hearing, thought should be given to establishing transfrontier areas for employment and economic development in order to offset the economic imbalances which exist in almost all frontier regions and go some way to explaining the flows of frontier workers. This should culminate in a comprehensive regional planning policy and help to restore the social fabric through social and cultural links across the frontiers.

It will be mainly through transfrontier regional policies of a comprehensive, contractual kind that the needs of the populations in these transfrontier areas will be met.

That being so, it seems desirable that any practical measures that can be taken concerning frontier workers should fit into the general framework of action on the part of frontier regions.

The said practical measures concern for the most part social security and tax regulations, both of which are essential factors conditioning the life of workers.

Appendices I and II of the draft recommendation set out the principles on which the

devant être le résultat de la volonté politique des pays situés de part et d'autre des frontières et devant être concrétisées par la mise en œuvre d'accords bilatéraux.

Les tracasseries auxquelles sont soumis les habitants des régions frontalières qui souhaitent passer la frontière témoignent des difficultés à créer un espace européen véritable. Le fait même que le passage de certaines frontières demande des préalables, des conditions précises, porte un véritable préjudice à la création de ces espaces frontaliers que l'on préconise souvent.

Dans l'état actuel des choses, le « problème frontalier » doit être abordé par conséquent aussi bien au niveau des problèmes que rencontrent les travailleurs « navetteurs » qu'au niveau des problèmes que doivent affronter toutes les populations vivant d'un côté et de l'autre d'une frontière. Seule une approche globale et exhaustive des problèmes permettra d'offrir aux régions concernées leur potentiel au profit d'une complémentarité articulée sur l'épanouissement harmonieux des possibilités des uns grâce aux contributions des autres.

Conclusions

Il est possible d'affirmer que, dans la plupart des situations, les problèmes des travailleurs frontaliers ne sont que l'expression de ceux, plus généraux, des régions frontalières, et résoudre les problèmes concrets c'est entamer la résolution d'une problématique plus générale des régions frontalières avec des économies à croissance variable.

Comme il a été dit à l'audition parlementaire mentionnée, l'on devrait penser à la mise en œuvre d'espaces transfrontaliers pour l'emploi et le développement économique afin de pallier les déséquilibres économiques existant dans presque toutes les régions frontalières, ce qui explique, en partie, le flux de frontaliers. Cela devrait aboutir à faire une politique d'aménagement du territoire d'ensemble et à rétablir le tissu social par des relations socio-culturelles transfrontalières.

Ce sera principalement par des politiques régionales transfrontalières, globales et contractuelles, qu'on pourra répondre aux besoins des populations dans les espaces transfrontaliers envisagés.

C'est dans ce sens qu'il paraît souhaitable que les dispositions concrètes qu'on peut établir, concernant les travailleurs frontaliers, s'insèrent dans le cadre général des actions des régions frontalières.

Ces dispositions concrètes portent en grande partie sur la sécurité sociale et sur la réglementation fiscale, facteurs essentiels qui conditionnent la vie des travailleurs.

Dans les annexes I et II au projet de recommandation, votre rapporteur a fait état des

desirable legal norms should be based and which the Committee of Ministers is requested to incorporate into whatever legal instruments it considers most appropriate and most effective.

Moreover, for transfrontier regional policy to become fully effective, it must necessarily embody the practical aspects affecting the life of workers and citizens in general (working conditions, access to employment, training, information, etc.). It has therefore been proposed that the Assembly submit to the Committee of Ministers a model inter-state agreement to be included in the European Outline Convention on Trans-frontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. This model agreement covers additional practical matters which, combined with those already provided for, should offer better prospects for a genuine Europe-wide regional policy.

Reporting committee: Committee on the Environment, Regional Planning and Local Authorities.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Doc. 5968 and Reference No. 1617 of 17 November 1988.

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 23 November 1990.

Members of the committee: MM. Cuatrecasas (*Chairman*), Holst, Ruffly (*Vice-Chairmen*), Adriaenssens, Agustsson, Ahrens, Alemyr, Anastasopoulos, Balligand, Benassi, Bondevik (*Alternate*: Mrs Gjerv), Büchel, Cauwenberghs, Dimmer, Erdem, Eversdijk, Fahey, Feldmann, Frendo, Hardy, Mrs Hilpelä, MM. Johansson, Jung, Kalemlı, Lord Kinnoull, MM. Konecny, Konstantopoulos, Lanner, José Marques, Lord Newall, MM. Pedregosa, Petitpierre, Pinto, Pistre, Rubner, Triglia (*Alternate*: Parisi), Tummers, Zierer.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

See 26th Sitting, 1 February 1991 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1144.

principes qui devraient inspirer des normes juridiques et que l'on propose au Comité des Ministres d'insérer dans les instruments juridiques qu'ils considèrent les plus appropriés et les plus efficaces.

Par ailleurs, afin qu'elle devienne pleinement opérationnelle, il est indispensable d'insérer dans le cadre de la politique régionale transfrontalière les aspects concrets qui touchent aux travailleurs comme aux citoyens en général (conditions de travail, accès à l'emploi, formation, information, etc.). A cet égard, le rapporteur propose à l'Assemblée de soumettre au Comité des Ministres un modèle d'accord interétatique à insérer dans la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Ce modèle d'accord devrait permettre d'élargir les aspects déjà prévus par des questions concrètes supplémentaires dans la perspective d'une véritable politique régionale paneuropéenne.

Commission chargée du rapport: commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 5968 et Renvoi n° 1617 du 17 novembre 1988.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 23 novembre 1990.

Membres de la commission: MM. Cuatrecasas (*Président*), Holst, Ruffly (*Vice-Présidents*), Adriaenssens, Agustsson, Ahrens, Alemyr, Anastasopoulos, Balligand, Benassi, Bondevik (*Remplaçant*: M^{me} Gjerv), Büchel, Cauwenberghs, Dimmer, Erdem, Eversdijk, Fahey, Feldmann, Frendo, Hardy, M^{me} Hilpelä, MM. Johansson, Jung, Kalemlı, Lord Kinnoull, MM. Konecny, Konstantopoulos, Lanner, José Marques, Lord Newall, MM. Pedregosa, Petitpierre, Pinto, Pistre, Rubner, Triglia (*Remplaçant*: Parisi), Tummers, Zierer.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir 26^e séance, 1^{er} février 1991 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1144.